

Kemal Gözler - Grsel Kaplan

İDARE HUKUKU DERSLERİ



18 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı
Anayasa Değişikliği Kanununa göre güncellenmiştir.

Güncellenmiş
20. BASKI
Eylül 2018

Kemal Gözler - Grsel Kaplan
İDARE HUKUKU DERSLERİ

Ekin Kitabevi Yayınları
ISBN: 978-605-327-704-0
(c) 2018. Her hakkı mahfuzdur.

Birinci Baskı: Eylül 2002
Yirminci Baskı: Eylül 2018
Dizgi, Sayfa Düzeni, Kapak: Kemal Gözler
Yedinci Baskı Düzeltme: Güher Ulu
Eleştirileriniz İçin: kgozler@hotmail.com
Kitabın Web Sayfası: www.idare.gen.tr/ihd.htm

Baskı: Star Ajans Ltd. Şti.
Alaaddinbey Mah., 634. Sokak, NİLTİM,
2. Bölge, Ayaz Plaza no 24, Nilüfer - BURSA
Tel: 0224 249 23 20 *Sertifika No:* 15366

Dağıtım: Ekin Basım Yayın Dağıtım
Şehreküstü Mahallesi, Cumhuriyet Caddesi,
Durak Sokak No 2, Osmangazi- BURSA,
Tel: 223 04 37; *Fax:* 0224-223 41 12
E-mail: info@ekinyayinevi.com
Online Satış: www.ekinyayinevi.com
Sertifika No: 0607-16-008681

Kütüphane Tasnif Numaraları
Library of Congress: KKK2720.G69 2018
Dewey: 342.06 GÖZ 2018

KORSAN YAYINCILARA VE FOTOKOPİCİLERE UYARI: 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 71'inci maddesi, bir kitabı, hak sahibi kişinin yazılı izni olmaksızın, herhangi bir şekilde (fotokopi dahil) çoğaltanları, dağıtanları, satanları, her türlü işaret, ses veya görüntü nakline yarayan araçlarla umuma iletenleri, ticari amaçla satın alanları, elinde bulunduran ya da depolayanları bir yıldan beş yıla kadar hapis veya adli para cezasıyla cezalandırmaktadır.

Kemal Gözler - Gürsel Kaplan

İDARE HUKUKU DERSLERİ

21 Ocak 2017 Tarih ve 6771 Sayılı Anayasa
Değişikliği Kanununa Göre Güncellenmiş
Yirminci Baskı

 E K İ N
Basım Yayın Dağıtım
Bursa - Eylül 2018

OKUYUCULARA UYARI

Elinizde tuttuğunuz kitap, kağıt ve mürekkepten ibaret değildir. Yazarlarının alın terinin ürünüdür. Keza bu kitabın ortaya çıkmasında yazarlarının yanında, musahhih, grafiker, matbaacı, yayıncı gibi daha pek çok kişinin emeği vardır. Bir kitabın korsan baskısı veya fotokopi yoluyla çoğaltılması, başta yazarlar olmak üzere, bu kitabın ortaya çıkması için çalışan pek çok kişinin emeğinin çalınması anlamına gelir. **Korsan veya fotokopi kitap satın alarak emek hırsızlığına ortak olmayınız!** Lütfen bu kitabın korsan veya fotokopi nüshalarını satanları yayınevine (0224 223 04 37) veya yazarlara (kgozler@hotmail.com; gurselkaplan@mynet.com) bildiriniz.

Bir kitabın fiyatı ile o kitabın korsanının veya fotokopisinin fiyatını karşılaştırmamak gerekir. Bir kitabın fiyatı, kağıt ve baskı giderinin yanında, telif hakkı, dizgi ve grafiker ücreti, yayıncı, dağıtımçı, perakendeci payı ve vergilerden oluşmaktadır. Korsan yayıncının veya fotokopinin ise kağıt ve mürekkepten başka bir gideri yoktur.

Bir kitabın kağıt değeri ile o kitabın emek değeri arasında nasıl bir fark oluşunu anlamanız için size şunu yapmanızı tavsiye ederiz: Bu kitabın sonunda yer alan dizini yapmaya çalışınız. Bunun için kitabı baştan sona ciddi bir şekilde okumanız, dizin girdisi olabilecek ortalama 1000 adet kavramı tespit etmeniz, bunların kitapta kaçınıcı sayfalarda geçtiğini yanlarına yazmanız, sonra da bunları alfabetik olarak sıralamanız gerekmektedir. Böylece bu kitabın altı sayfadan oluşan dizini siz yapmış olacaksınız. Bu iş için en az altı gün çalışmanız gerekir. Bunu *word* programında girdi işaretleme yoluyla yapsanız da değişen bir şey olmaz. Ancak sizin harcadığınız bu altı günlük emeği, bu kitabın dizin bölümünü altı saniyede fotokopi ettirerek bir başkası gasp edebilmektedir.

Bir kitaptan yazar telif ücreti alamıyor, yayıncı kitaba yatırdığı parayı çıkaramıyorsa, o kitabın yeni baskı yapma ihtimali yoktur. Keza yazdığı kitaptan telif alamayan bir yazardan başka bir kitap yazmasını, yazdığı kitabı güncellemesini beklemek gerçekçi değildir. Eğer üniversite ders kitabı yazarları, bir gün kitap yazmaktan vazgeçerlerse, bundan en büyük zararı üniversite öğrencileri görür. Korsan veya fotokopi kitap alan öğrencilerin şunu çok iyi bilmesi gerekir: ***Bütün öğrencilerin korsan veya fotokopi kitap aldığı gün Türkiye’de yeni bir ders kitabı yayınlanmayacaktır ve o zaman bu öğrenciler fotokopi ettirecek kitap da bulamayacaklardır.*** **Korsan baskı ve fotokopi, kitabı öldürmek üzere. Haberiniz olsun!**

FRANSIZ DERGİLERİNİN KISALTMALARI:

AJ	Actualité juridique-Droit administratif	Rev.adm. Revue administrative
D	Recueil Dalloz	RDCE Recueil des décisions de Conseil d’État
DA	Droit administratif	RDP Revue du droit public
EDCE	Etudes et documents du Conseil d’État	RFDA Revue française du droit administratif
JCP	La semaine juridique	RFDC Revue française du droit constitutionnel
LPA	Les Petites affiches	S Recueil Sirey

FRANSIZ YARGI ORGANLARI:

Bu kitabın dipnotlarında Fransızca olarak zikredilen Fransız yargı organlarının isimlerinin okunuşu ve anlamları aşağıdaki gibidir:

Conseil d’État (“Konsey Deta” okunur): Fransız Danıştayı

Assemblée (“Asamble” okunur): *Assemblée du contentieux du Conseil d’État* = Fransız Danıştayı Dava Daireleri Büyük Genel Kurulu

Section (“Seksiyon” okunur): *Section du contentieux du Conseil d’État* = Fransız Danıştayı Dava Daireleri Genel Kurulu

Tribunal des conflits (“Tribünal de Konfli” okunur): Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi

Cour administrative d’appel (“Kur administratif dappel” okunur): İstinaf idare mahkemesi

Tribunal administratif (“Tribünal administratif” okunur): İdare mahkemesi.

Cour de cassation (“Kur dö kasasyon” okunur): Fransız Yargıtayı

Chambre civile (“Şambr sivil” okunur): Hukuk dairesi

Chambre criminelle (“Şambr kriminel” okunur): Ceza dairesi

ÖNSÖZ

İdare hukuku alanında dört ayrı kitabımız bulunmaktadır: Birincisi 3168 sayfalık iki ciltlik *İdare Hukuku*, ikincisi elinizde tuttuğunuz 800 sayfalık *İdare Hukuku Dersleri*, üçüncüsü 444 sayfalık *İdare Hukukuna Giriş* ve nihayet dördüncüsü küçük boy 288 sayfalık *Kısa İdare Hukuku* başlıklı kitaplarımızdır. İkinci kitap birincisinin, üçüncü kitap ikincisinin, dördüncü kitap ise üçüncünün özetidir.

İdare Hukuku başlıklı iki ciltli kitap yüksek lisans ve doktora öğrencilerine ve bu alanın uzmanlarına ve uygulayıcılara, *İdare Hukuku Dersleri* başlıklı kitap üniversitelerde idare hukuku dersini iki dönem boyunca alan lisans öğrencilerine, *İdare Hukukuna Giriş* başlıklı kitap bu dersi tek dönemde alan lisans öğrencilerine ve nihayet *Kısa İdare Hukuku* başlıklı kitap ön lisans öğrencilerine ve idare hukuku hakkında bilgi edinmek isteyen diğer okuyuculara yöneliktir.

Bu dört kitabın başlıkları birbirine benzemektedir. Bu nedenle bu kitaplardan söz edilirken, başlıklarında geçen “*Dersleri*”, “*Giriş*” ve “*Kısa*” gibi kelimelerin belirtilmesi ihmal edilmemelidir.

Yazarların ve keza yüksek lisans veya doktora öğrencilerinin çalışmalarında elinizde tuttuğunuz *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitaba değil, yukarıda bahsettiğimiz iki ciltlik *İdare Hukuku* başlıklı kitabımızı kullanmaları tavsiye olunur. Zira diğer üç kitapta, pek çok, konuda pedagojik nedenlerle veya yer yokluğundan kendi görüşümüz değil, doktrindeki hâkim görüş verilmiştir. Keza bu kitaplarda konuların teknik ayrıntılarına girilmemiş, doktrindeki görüşler üzerinde durulmamış ve yargı içtihatları derinlemesine incelenmemiş ve eleştirilmemiştir.

* * *

Yirminci Baskı Hakkında.- Bilindiği gibi 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu, 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Anayasa değişikliğiyle idarî teşkilatımızda ve idarenin düzenleyici işlemlerinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık lağvedilmiştir. Yeni sistemde “bakanlar” ve “bakanlıklar” vardır. Ancak yeni sistemde bunlar ile eski sistemdeki bakanlar ile bakanlıklar arasında, görev, yetki ve sorumluluk bakımından çok büyük farklar vardır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanının statüsü, görev ve yetkileri baştan sona değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir. Yürütme organının düzenleyici işlemlerine ilişkin olarak ise kanun hükmünde kararname kaldırılmış, yerine Cum-

hurbaşkanlığı kararnamelemleri getirilmiştir. Tüzük şeklindeki düzenleyici işlem türüne son verilmiştir. Keza bu değişikliklere uyum sağlamak amacıyla yürürlükte olan pek çok kanunda da değişiklik yapılmıştır. Özellikle kanunlarımızda geçen “Bakanlar Kurulu”, “Hükümet” ve “Başbakan” kelimeleri “Cumhurbaşkanı” kelimesiyle değiştirilmiştir. Eski sistemde “Bakanlar Kurulu” ve “Başbakan” a verilen yetkiler yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Keza 9 Temmuz 2018’den sonra çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile gerek Cumhurbaşkanlığının, gerek bakanlıkların, gerekse bunlara bağlı veya bunlarla ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların teşkilâtlarında ve görev ve yetkilerinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Düzenlemelerin büyüklüğü açısından fikir vermek için belirtelim ki, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi *toplam 539 maddelik*, 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise *toplam 802 maddelik* fevkâlâde uzun kararnamelerdir.

Bu kitabın 24’üncü baskısı bütün bu değişikliklere göre güncellenmiştir. Özellikle kitabın “idarî teşkilat” ve “idarenin düzenleyici işlemleri” bölümleri baştan sona tekrar yazılmıştır.

Yirminci baskıyı baştan sona elden geçirirken, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunundan etkilenmeyen bazı bölümlerde kısaltmalar yapmaya çalıştık. Zira ondokuzuncu baskısı itibarıyla kitabımız 864 sayfaya ulaşmıştı ve ders kitabı olarak gerek meslektaşlarımız, gerekse öğrenciler tarafından fazla uzun bulunmaya başlanmıştı. Özellikle idarî teşkilât kısmında ayrıntı olarak görülebilecek bazı paragrafları çıkardık. Bunları çıkararak çok büyük bir hata yaptığımızı sanmıyoruz. Zira bunlar zaten büyük ölçüde mevzuatta aynen yer alan hususlardır. Arzu eden okuyucu, “belediye meclisi ihtisas komisyonları”, “belediye başkanlığının boşalması hâlinde yapılacak işlemler”, “büyükşehir belediyesi genel sekreteri”, “köylere hizmet götürme birliklerinde birlik meclisinin oluşum tarzı” gibi konularda bunları düzenleyen kanun metinlerine www.mevzuat.gov.tr/ den bakabilir.

Diğer yandan kitabımızın önceki baskılarında, kitabın hacmi daha da artmasın diye metin içinde pek çok paragrafın puntosunu küçültme yoluna gitmiştik. Neticede kitap, zor okunan bir kitap hâline gelmişti. Yeni baskıda elden geldiği ölçüde puntoları büyültmeye çalıştık.

Elinizde tuttuğunuz yirminci baskıda kısaltmalara rağmen, punto büyültme nedeniyle, toplam sayfa sayısında önemli bir azalma olmamıştır. Ondokuzuncu baskıda 864 sayfa olan kitap, elinizde tuttuğunuz yirminci baskıda 64 sayfa azalarak 800 sayfaya inmiştir.

İÇİNDEKİLER

İDARE HUKUKUNUN BİLGİ KAYNAKLARI

I. Mevzuat.....	2
II. Mahkeme Kararları	3
III. Bilimsel Eserler	5
IV. İnternet Kaynakları.....	7
V. Kaynak Tarama	7

Birinci Kısım İDARE VE İDARE HUKUKU

Bölüm 1 İDARE KAVRAMI

Kamu İdaresi - Özel İdare Ayrımı	9
Organik Anlamda İdare-Fonksiyonel Anlamda İdare Ayrımı.....	10
I. İdare Organı (Organik Anlamda İdare).....	11
A. İdare Organının Yasama Organından Ayrılması.....	11
B. İdare Organının Yargı Organından Ayrılması.....	11
C. İdare Organının Yürütme Organından Ayrılması.....	12
1. Cumhurbaşkanı İdare ile Yakın İlişkiler İçindedir	13
2. Bakanlar da İdare ile Yakın İlişkiler İçindedir.....	15
3. Cumhurbaşkanı Yardımcısı da İdare ile Yakın İlişkiler İçindedir	15
II. İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare).....	16
A. Maddî Kriter.....	17
-Maddî Kriterin Eleştirisi	18
B. Şeklî veya Organik Kriter	19
1. İdarî Fonksiyonun Yasama Fonksiyonundan Ayrılması.....	20
2. İdarî Fonksiyonun Yargı Fonksiyonundan Ayrılması	21
3. İdarî Fonksiyonun Hükümet Fonksiyonundan Ayrılması	22
C. İdarî Fonksiyonun Özellikleri	25
- İdarenin Faaliyet Alanı	26

Bölüm 2 İDARE HUKUKU

(Tanımı, Sistemleri, Gelişimi, Özellikleri, Kaynakları,
Uygulama Alanı, Bölümleri ve İlkeleri)

I. İdare Hukukunun Tanımı.....	27
II. İdare Hukuku Sistemleri.....	28

A. Anglo-Sakson Sistemi: Adli İdare Sistemi	28
B. Kara Avrupası Sistemi: İdarî Rejim	29
III. İdare Hukukunun Doğuşu ve Gelişimi	30
A. Fransa'da	30
B. Almanya'da	33
C. Türkiye'de	34
IV. İdare Hukukunun Özellikleri	35
1. İdare Hukuku Genç Bir Hukuk Dalıdır	35
2. İdare Hukuku "Tedvin (<i>Codifié</i>)" Edilmemiş Bir Hukuk Dalıdır	35
3. İdare Hukuku, Büyük Ölçüde, "İçtihadî (<i>Jurisprudentielle</i>)" Bir Hukuk Dalıdır	35
4. İdare Hukuku Bağımsız (<i>Autonome</i>) Bir Hukuk Dalıdır	36
5. İdare Hukuku "Statüsel (<i>Statutaire</i>)" Niteliktedir	36
6. İdare Hukuku İşlemleri "Tek-Tarafli (<i>Unilatérale</i>)"dır	37
7. İdare Hukukundan Doğan Uyuşmazlıklara İdarî Yargı Yerlerinde Bakılır	37
V. İdare Hukukunun Kaynakları	38
A. Asıl Kaynaklar	38
1. Yazılı Kaynaklar	38
2. Yazısız Kaynak: Örf ve Adet Hukuku	38
B. Yardımcı Kaynaklar	39
1. Yargısal İçtihatlar	39
2. Doktrin	41
VI. İdare Hukukunun Uygulama Alanı	42
A. Kamu Gücü Ölçütü	42
1. Hâkimiyet Tasarrufları (Kamu Gücü İşlemleri)	43
2. Temşiyet Tasarrufları (İşletme İşlemleri)	43
B. Kamu Hizmeti Ölçütü	44
1. İçtihat	44
<i>Blanco</i> Kararı	44
<i>Terrier</i> Kararı	45
<i>Feutry</i> Kararı	45
<i>Théront</i> Kararı	46
2. Doktrin	47
3. Kamu Hizmeti Kriterinin Yetersizliği (Kamu Hizmeti Kriterinin Çöküşü veya Krizi)	47
C. Günümüzdeki Durum	51
D. Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleri	52
VII. İdare Hukuku ile Diğer Hukuk Dalları Arasındaki İlişkiler	57
VIII. İdare Hukukunun Bölümleri	57
A. Özel İdare Hukuku	58
B. Genel İdare Hukuku	58
IX. İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler	60
A. Hukuk Devleti İlkesi	61
1. Tarihsel Gelişimi	61
a) Mülk-Devlet Anlayışı	61
b) Polis Devleti Anlayışı	62
c) Hazine Teorisi	63

2. Hukuk Devleti İlkesinin Gerekleri (Hukuk Devletinin Şartları).....	64
a) Hukuk Devletinin Genel Gerekleri (Devletin Hukuka Bağlılığının Şartları)	64
aa) Yasama Organı Hukuka Bağlı Olmalıdır	64
bb) Yargı Organı da Hukuka Bağlı Olmalıdır.....	64
cc) Yürütme Organı Hukuka Bağlı Olmalıdır.....	64
b) Hukuk Devletinin Özel Gerekleri (İdarenin Hukuka Bağlılığının Şartları)	65
aa) İdarenin Bütün Eylem ve İşlemleri Yargı Denetimine Tâbi Olmalıdır.....	65
bb) Hâkimler Bağımsız ve Teminatlı Olmalıdır.....	65
cc) İdarenin Faaliyetleri Önceden Bilinebilir Olmalıdır	66
dd) Hukukî Güvenlik İlkesi ve Geçmişe Etki Yasası	67
ee) Diğer Gerekler	68
B. Eşitlik İlkesi.....	69
1. Hukukî Niteliği.....	69
2. Muhatapları.....	69
3. Çeşitleri.....	70
a) Mutlak Eşitlik.....	70
b) Nispi Eşitlik	71
C. İdarenin Kanuniliği İlkesi.....	71
1. Kanuna Dayanma İlkesi (İdarenin <i>Secundum Legem</i> Özelliği).....	72
2. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi (İdarenin <i>Intra Legem</i> Özelliği)	73

İkinci Kısım İDARÎ TEŞKİLÂT

Bölüm 3

İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

I. Merkezden Yönetim İlkesi	75
A. Tanımı.....	75
B. Merkezden Yönetimin Özellikleri.....	76
C. Merkezden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları	77
1. Merkezden Yönetimin Yararları.....	77
2. Merkezden Yönetimin Sakıncaları.....	77
D. Yetki Genişliği İlkesi	78
II. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) İlkesi.....	79
A. Genel Olarak	80
B. Yerinden Yönetimin Varlık Şartları	80
1. Kamu Tüzel Kişiliği	80
2. Özerklik	81
3. Vesayet Denetimi	82
C. Yerinden Yönetimin Çeşitleri	83
1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet): Yerel Yönetimler (Mahallî İdareler)	83
2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti).....	85

3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları ile Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları Arasındaki Farklılıklar.....	86
D. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları.....	87
1. Yerinden Yönetimin Yararları.....	87
2. Yerinden Yönetimin Sakıncaları.....	88
III. Kamu Tüzel Kişiliği.....	89
A. Genel Olarak Kişilik Kavramı.....	89
B. Kamu Tüzel Kişileri.....	92
1. Devlet.....	92
2. Diğer Kamu Tüzel Kişileri.....	94
3. Devlet ile Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılıklı Durumları.....	95
C. Kamu Tüzel Kişiliğinin Belirlenmesi (Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Hukuk Tüzel Kişilerinden Ayrılması Sorunu).....	96
1. Anayasayla, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Nitelendirme.....	96
2. Anayasayla, Kanunla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Nitelendirme Yoksa.....	98
a) Birinci Şart: Tüzel Kişi, Devlet Tarafından Kurulmuş Olmalıdır.....	98
b) İkinci Şart: Tüzel Kişi Kamu Gücü Ayrıcalıklarıyla Donatılmış Olmalıdır.....	100
D. Kamu Tüzel Kişiliği Şartlarının Örnekler Üzerinde Uygulanması.....	101
E. Kamu Tüzel Kişiliği Konusunda Çeşitli Uyarılar.....	103
F. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olan ve Olmayan Teşkilâtlar.....	105
G. Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri.....	107
1. Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri.....	107
2. Kamu İdareleri - Kamu Kurumları.....	108
H. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları.....	110
1. Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Sonuçları: Genel Hukuk Açısından Tüzel Kişilere Tanınan Hak ve Fiil Ehliyetinden Yararlanırlar.....	110
2. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları: En Az Bir Konuda Kamu Hukukuna Tâbi Olma.....	111
IV. İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Hiyerarşi ve Vesayet.....	112
A. Hiyerarşi.....	113
1. Kavram.....	113
2. Hiyerarşik Amir.....	114
3. Hiyerarşik Gücün Kapsamı.....	116
a) Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Yetkiler.....	116
b) İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç.....	117
4. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri.....	118
5. Hiyerarşi Yetkisine Tâbi Olmayanlar.....	119
B. İdarî Vesayet.....	120
1. İdarî Vesayetın Amacı, Dayanağı ve Tanımı.....	120
2. İdarî Vesayetın Özellikleri.....	121
3. Hiyerarşi ile İdarî Vesayet Arasındaki Farklar.....	122
4. İdarî Vesayet - Medenî Vesayet Karşılaştırması.....	123
5. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı).....	123
a) Kişiler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma.....	124

b) İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: İptal, Onama, Değiştirerek Onama, Yeniden Görüşülmesini İsteme ve Erteleme Yetkileri.....	125
6. Hukukîlik ve Yerindelik Açısından Vesayet Denetimi.....	130
7. Vesayet Makamının İşlemlerinin Hukukî Niteliği ve Yargısal Denetimi	131

Bölüm 4 İDARÎ TEŞKİLÂT

Alt Bölüm 1.- Merkezî İdare (Devlet İdaresi)..... 134

I. Merkezî İdarenin Başkent Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı)..... 136

A. Cumhurbaşkanı	137
1. Statüsü	138
2. Görev ve Yetkileri	138
a) Cumhurbaşkanının Genel Yürütme Görev ve Yetkisi	138
b) Cumhurbaşkanının Diğer İdarî Görev ve Yetkileri	138
c) Cumhurbaşkanının Atama Yetkisi	139
d) Yetki Devri	141
3. Cumhurbaşkanının İşlemleri.....	141
a) Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemleri: Cumhurbaşkanı Kararları.....	142
b) Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri	143
4. Cumhurbaşkanına Vekâlet	143
5. Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı.....	144
a) Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanlığı	144
b) İdarî İşler Başkanlığının Alt Birimleri (Genel Müdürlükler).....	145
c) Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	146
d) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	146
e) Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	146
f) Devlet Denetleme Kurulu	148
B. Cumhurbaşkanı Yardımcıları	150
C. Bakanlar ve Bakanlıklar	151
1. Bakanların Statüleri	152
2. Bakanların Görev ve Yetkileri	152
3. Bakanların Sorumlulukları	155
4. Bakan Yardımcıları	156
5. Bakan Müşavirliği	156
6. Bakanlık Teşkilâtı	156
a) Bakanlık Merkez Teşkilâtı	157
b) Bakanlık Taşra Teşkilâtı	157
c) Bakanlık Yurtdışı Teşkilatı	157
d) Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	157
E. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar	160
1. Danıştay	161
2. Sayıştay.....	164
3. Millî Güvenlik Kurulu	165
4. Yüksek Askerî Şûra	167

II. Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı)	168
A. İl İdaresi	169
1. Vali	169
a) Atanması ve Görev Süresi	169
b) Statüsü	170
c) Görev ve Yetkileri	171
2. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri)	173
3. İl İdare Kurulu	174
B. İlçe İdaresi	174
1. Kaymakam	175
a) Atanması ve Statüsü	175
b) Görev ve Yetkileri	176
2. İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri)	177
3. İlçe İdare Kurulu	177
Tarihsel Bilgi: Bucak İdaresi	178
C. Bölge Teşkilatları	178
Alt Bölüm 2.- Yerinden Yönetim Kuruluşları	179
I. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları: Mahallî İdareler	179
A. İl Özel İdaresi	181
1. Tanımı, Düzenlenişi, Kuruluşu	181
2. Görev ve Yetkileri	183
3. Gelirleri ve Bütçesi	183
4. Organları	183
a) İl Genel Meclisi	183
b) İl Encümeni	185
c) Vali	185
B. Belediye İdaresi	186
1. Genel Olarak: Sayılar, Kanunlar ve Tanım	186
2. Kurulması	187
3. Görev ve Yetkileri	188
4. Bütçesi ve Gelirleri	189
5. Organları	189
a) Belediye Meclisi	189
b) Belediye Encümeni	190
c) Belediye Başkanı	191
C. Büyükşehir Belediyesi (Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri)	192
1. Düzenleyen Kanunlar	192
2. Tanımı ve Türleri	193
3. Sınırları	193
4. Görev, Yetki ve Sorumlulukları	193
5. Organları	194
6. Gelirleri ve Bütçesi	195
D. Köy İdaresi	196
1. Sayılar, Anayasal Temel ve Tanım	196
2. Kurulması ve Kaldırılması	197

3. Köyün Görev ve Yetkileri	198
4. Köyün Organları	198
a) Köy Derneği	198
b) Köy İhtiyar Meclisi	199
c) Muhtar	199
d) Köy Personeli	200
5. Köy Bütçesi ve Gelirleri	200
E. Mahallî İdare Birlikleri	200
II. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Kamu Kurumları).....	202
A. Kavram ve Varlık Nedeni	202
B. Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri	203
1. Kamu Kurumları Bir Tüzel Kişidir (Tüzel Kişilik İlkesi)	204
2. Kamu Kurumları Bir Kamu Tüzel Kişisidir (Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi)	204
3. Kamu Kurumları Bir Kamu İdaresine Bağlıdır (Vesayet Denetimine Tabidir) (Bağlılık İlkesi)	205
4. Kamu Kurumları Özerktirler (Özerklik İlkesi)	206
5. Kamu Kurumları Birer Uzmanlık Kuruluşudur (Uzmanlık İlkesi)	207
C. Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması	208
1. Kurulmaları	208
2. Kaldırılmaları	209
D. Kamu Kurumlarının “Kamuya Yararlı Kurumlar”dan Ayrılması	211
E. Kamu Kurumlarının Çeşitleri	213
1. Millî Kamu Kurumları	213
a) İdarî Kamu Kurumları	214
b) İktisadî Kamu Kurumları: KİT’ler	214
aa) Türleri	215
aaa) İktisadi Devlet Teşekkülleri	215
bbb) Kamu İktisadi Kuruluşları	215
ccc) Müesseseler	215
ddd) Bağlı Ortaklıklar	216
eee) Kamu İştirakleri	216
bb) KİT’lerin Özellikleri	216
c) Sosyal Kamu Kurumları	217
d) Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları	217
e) Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları: Bağımsız İdarî Otoriteler	221
f) Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları	224
2. Mahallî Kamu Kurumları	225
a) Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri	225
b) İett ve Ego	226
c) İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri	226
III. Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları	229
A. Ortak Özellikleri	230
B. Meslek Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri	233

Üçüncü Kısım İDARÎ İŞLEMLER

Bölüm 5 İDARÎ İŞLEM KAVRAMI

I. İdarî İşlemin Tanımı	234
II. İdarî İşlemin Yasama ve Yargı İşlemlerinden Ayrılması	238
A. İdarî İşlemin Yasama İşlemlerinden Ayrılması	238
B. İdarî İşlemin Yargı İşlemlerinden Ayrılması	240
1. Kural: Organik Kriter (Yargı Organından Çıkma)	240
2. İstisna: Maddî Kriter (Yargı Organlarının İdarî İşlemleri).....	241
C. İdarî İşlemlerin “Hükûmet Tasarrufları”ndan Ayrılması	242
III. İdarî İşlemlerin Türleri.....	246
A. Tek-Yanlı ve İki-Yanlı İdarî İşlemler Ayrımı	246
1. Tek-Yanlı İdarî İşlemler.....	247
2. İki-Yanlı İdarî İşlemler (İdarî Sözleşmeler).....	247
B. Bireysel İdarî İşlemler - Düzenleyici İdarî İşlemler Ayrımı.....	248
IV. İdarî İşlemlerin Özellikleri	251
A. İcraîlik.....	251
B. Re'sen İcra Edilebilirlik.....	253
C. Hukuka Uygunluk Karinesi	255

Bölüm 6 BİREYSEL İŞLEMLER (İDARÎ KARARLAR)

I. İdarî Kararların Çeşitleri	257
A. Maddî Açısından Tasnif	258
B. İçeriklerine Göre Tasnif	260
C. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif	262
D. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usûlüne Göre Tasnif.....	263
E. İşlemi Yapan Makama Göre Tasnif.....	264
F. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif	264
1. Sarîh Kararlar	264
2. Zımnî Kararlar.....	265
G. İsteğe Bağlı Olup Olmamlarına Göre Tasnif.....	267
H. İcraî Olup Olmamlarına Göre Tasnif.....	268
1. İcraî İşlemler	268
2. İcraî Olmayan İşlemler.....	268
a) Hazırlık İşlemleri (Ön İşlemler)	269
b) Teyit Edici İşlemler	270
c) İç Düzen İşlemleri	270
aa) Sirkülerler.....	270
bb) Direktifler.....	271
cc) Hizmet İçi Tedbirler.....	272
d) Enformel İdarî İşlemler.....	273

II. İdarî İşlemlerin Unsurları	273
A. Yetki Unsuru	274
1. “Yetki Kuralları” (İdare Hukukunda Yetkilerin Ortak Özellikleri)	275
2. “Yetki Kuralları”nın İstisnaları (Yetkisizliği Gideren Hâller)	276
a) Fiiî Memur Teorisi	276
aa) Görünüşte Memur	276
bb) Zaruri Memur	277
b) Yetkilerin Paralelliği İlkesi	278
c) Yetki Devri-İmza Devri	279
aa) Konuları	280
bb) Şartları	281
cc) Sonuçları	283
dd) Türk Pozitif Hukukunda Yetki Devrine İlişkin Hükümlerin Açıklanması ve Eleştirisi	285
d) Vekâlet	286
aa) Birinci Tür Vekâlet: Vekâlet Verme (<i>Suppléance</i>)	286
bb) İkinci Tür Vekâlet: Vekâleten Atama (<i>Intérim</i>)	287
e) Cari İşlerin Yürütülmesi	288
3. Yetki Çeşitleri	289
a) Kişi Bakımından Yetki (<i>Ratione Personae</i> Yetki)	289
b) Konu Bakımından Yetki (<i>Ratione Materiae</i> Yetki)	289
c) Yer Bakımından Yetki (<i>Ratione Loci</i> Yetki)	290
d) Zaman Bakımından Yetki (<i>Ratione Temporis</i> Yetki)	291
4. Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri	292
a) Fonksiyon Gaspı	293
b) Yetki Gaspı	294
c) Yetki Tecavüzü	296
d) Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü	299
B. Şekil Unsuru	299
1. Genel Olarak	299
2. Yazılılık Kuralının Kapsamı: İdarî İşlemin Metninde Neler Bulunmalıdır?	301
C. Usûl Unsuru	305
1. Teklif Usûlü	306
2. Danışma Usûlü	307
3. Çelişme Usûlü (Savunma Hakkı)	310
4. Her Bir Durumun Özel Olarak İncelenmesi İlkesi	313
5. Usûlde Paralellik İlkesi	313
6. Usûl Kurallarına Aykırılığın Müeyyidesi: Usûl Sakatlığı	315
D. Sebep Unsuru	317
1. Genel Olarak	317
2. Sebep Unsurunun Kanunlarda Düzenlenme Biçimleri	318
a) Sebebin Açıkça Belirtilmesi	318
b) Sebebin Belirsiz Kavramlarla İfade Edilmesi	318
c) Sebebin Hiç Belirtilmemesi	319
3. Sebep Unsurunda Sakatlık Hâlleri	320

E. Konu Unsuru.....	322
1. Genel Olarak	322
2. Konu Unsurunda Sakatlık Halleri	323
a) Konunun İmkânsız Olması.....	323
b) Konunun Kanuna Aykırı Olması (Kanunu İhlâl).....	323
aa) Pozitif Kanuna Aykırılık.....	324
bb) Negatif Kanuna Aykırılık.....	325
c) Sebep ile Konu Arasındaki Kanunun Öngördüğü İlliyyet Bağının Yokluğu	326
d) Sebep ile Konu Arasında Ölçüsüzlük Bulunması	327
3. Bağlı Yetki.....	327
4. Takdir Yetkisi.....	328
a) Tanım ve Örnekler.....	328
b) Takdir Yetkisi İdarî İşlemin Hangi Unsurunda Olabilir?.....	329
c) Bağlı Yetki, Takdir Yetkisi ve Değerlendirme Marjı Arasındaki Farklar.....	330
d) İdarenin Takdir Yetkisine Sahip Olduğu Nasıl Anlaşılır?.....	330
e) Takdir Yetkisinin Varlık Nedeni: Yerindelik Meselesi	332
f) Takdir Yetkisinin Niteliği: Takdir Yetkisi, İdarenin Hukuka Bağlılığı İlkesinin Bir İstisnası veya Sınırı Değildir.....	333
f) Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi Mümkün Değildir	334
g) Takdir Yetkisinin Denetlenemeyeceği Kuralının İstisnaları.....	334
aa) Açık Takdir Hatası	334
bb) Ölçülülük İlkesine Aykırılık	335
F. Amaç Unsuru	336
1. Yetki Saptırması Halleri (Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık Çeşitleri).....	337
a) Kamu Yararı Dışında Bir Amaçla Yapılmış İşlemler.....	337
b) Özel Maksudı Aşan İşlemler	339
2. Yetki Saptırmasının Sınırları.....	340
a) Bağlı Yetki Hali.....	340
b) Maksatların Çokluğu Hali	341
3. Yetki Saptırmasının Özel Bir Türü: Uşûl Saptırması	342
III. İdarî İşlemlerin Hukuka Aykırılığının Müeyyideleri: İptal ve Yokluk	343
A. İptal.....	343
B. Yokluk	344
1. Maddî Yokluk	344
2. Yok Hükmünde Sayma (Yokluk Benzeri, Ağır ve Apaçık Sakatlıklardan Dolayı Yokluk).....	346
a) Fonksiyon Gaspıyla Sakat İşlemler.....	346
b) Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzüyle Sakat İşlemler	346
c) “Fiilî Yol” Oluşturan İşlemler	347
d) Düzmece Atamalar	347
e) Yaş Koşuluna Uymayan Atamalar.....	347
f) Kanunla Öngörülmiş Yokluk Hükmünde Sayma Hâli	348
Yok Hükmünde Saymanın (Yokluk Benzerinin) Sonuçları.....	349
Yok Hükmünde Sayma ile İptal Arasındaki Farklar	350

IV. İdarî İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi	350
A. Düzenleyici İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: Yayın.....	351
B. Bireysel İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi.....	352
1. İlgilisinin Lehine Olan İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: İmza.....	353
2. İlgilisinin Aleyhine Olan İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: Tebliğ.....	353
C. İdarî İşlemlerin İlgililerine Duyurulmasının ve Duyurulmamasının Sonuçları (Etkileri).....	354
1. İdarî İşlemlerin İlgililerine Duyurulmasının Sonuçları.....	354
2. İdarî İşlemlerin İlgililerine Duyurulmamasının Sonuçları (İmzalanmış Ama Duyurulmamış İşlemlerin Doğuracağı Sonuçlar).....	355
D. İdarî İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi.....	356
E. İdarî İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesinin İstisnaları.....	357
V. İdarî Kararların İcrası	358
A. İdarî Kararın Muhatapları Tarafından Kendiliğinden İcrası (Gönüllü İcra).....	359
B. İdarî Kararların Adlî Makamlar Tarafından İcrası (Adlî İcra).....	360
C. İdarî Kararların İdare Tarafından İcrası (Re'sen İcra).....	360
1. Cebir Kullanmaksızın Re'sen İcra.....	361
2. Cebir Kullanarak Re'sen İcra (Cebri İcra).....	361
D. İdarî Kararların Müeyyideleri.....	364
1. Cezaî Müeyyideler.....	364
2. İdarî Müeyyideler.....	364
a) Genel İdarî Müeyyide: “Emre Aykırı Davranış Kabahati” (Kabahatler Kanunu, m.32).....	365
b) Çeşitli İdarî Müeyyideler : Para Cezaları, Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi, Elkoyma, Yıkım, İşyerinin Kapatılması vs.....	365
c) İdarî Müeyyidelerin Verilmesi ve Uygulanması Usûlü.....	367
3. İdarî Müeyyide-Cezaî Müeyyide Karşılaştırması.....	368
VI. İdarî İşlemlerin Sona Ermesi	369
A. İdarenin İradesi Dışındaki Sebepler.....	369
1. İptal.....	370
2. Sürenin Dolması.....	370
3. İnfisahî Şartın Gerçekleşmesi.....	370
4. Maddî Sebepler.....	371
B. İdarenin İradesine Bağlı Sebepler.....	371
1. İlga.....	371
a) Düzenleyici İşlemlerin Geri Alınması.....	371
b) Bireysel İşlemlerin Geri Alınması.....	372
2. Geri Alma.....	373
a) Düzenleyici İşlemlerin Geri Alınması.....	373
b) Bireysel İşlemlerin Geri Alınması.....	374
-Hak Yaratıcı Olan ve Olmayan İşlemler.....	376

Bölüm 7

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Düzenleyici İşlemlerin Tanımı	378
I. İdarenin Düzenleme Yetkisi	379
A. İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kaynağı	380
B. İdarenin Düzenleme Yetkisinin Nitelikleri	381
1. İdarenin Düzenleme Yetkisinin “ <i>İntra Legem</i> ” Niteliği (Düzenleyici İşlemlerin Kanuna Uygun Olması Özelliği)	382
2. İdarenin Düzenleme Yetkisinin “ <i>Secundum Legem</i> ” Niteliği (Düzenleyici İşlemlerin Kanuna Dayanması Özelliği)	382
a) Kural	382
b) İstisnalar (Türk Pozitif Hukukunda Aslı Düzenleme Yetkisi Örnekleri)	383
C. İdarenin Düzenleme Alanı	384
II. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Olağan Dönem)	385
A. Yetki Unsuru	387
B. Konu Unsuru	387
1. Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenemeyecek Konular	388
a) Yürütme Yetkisine İlişkin Olmayan Konular	388
b) Kişinin Hakları ve Hürriyetleri ile Siyasî Haklar ve Ödevler	389
c) Anayasada Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konular	390
d) Kanunda Açıkça Düzenlenen Konular	391
2. Mahfuz Alan: Münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenmesi Gereken Konular	392
3. İhtiyarî Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle veya Kanunla Düzenlenebilecek Alan	394
C. Usûl ve Şekil Unsuru	395
D. Denetim Unsuru	395
E. Hukukî Gücü	396
G. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükmünde Kararnameler Arasında Karşılaştırma	398
H. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Tüzükler Arasında Karşılaştırma	399
III. Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	400
A. Yetki Unsuru	400
B. Sebep Unsuru	400
C. Usûl ve Şekil Unsuru	401
D. Konu Unsuru	401
E. Süre Unsuru	402
F. Yer Unsuru	403
G. Denetim Unsuru	403
IV. Yönetmelikler	405
A. Yetki	405
B. Konu	406
C. Sebep	406
D. Usûl	406
E. Şekil Unsuru	406

E. Yargısal Denetim	407
G. Yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığı Tarafından Denetimi	407
V. İdarenin Diğer Düzenleyici İşlemleri: “Adsız Düzenleyici İşlemler”	411
VI. 2017 Anayasa Değişiklikleriyle Kaldırılan Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri	412
A. Kanun Hükmünde Kararnameler (Khk’ler)	413
1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri	413
2. Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleri	413
B. Tüzükler	414
C. Bakanlar Kurulu veya Başbakanlık Tarafından Çıkarılan Yönetmelikler ve Diğer Düzenleyici İşlemler Hakkında Bir Açıklama	415
VII. Düzenleyici İdarî İşlemler Arasında Hiyerarşi Sorunu	416
VIII. Bireysel İşlemler ile Düzenleyici İşlemler Arasındaki Hiyerarşi	417

Bölüm 8 İDARÎ SÖZLEŞMELER

I. Sözleşme Kavramı ve İdarenin Sözleşmelerinin İdarenin Tek-Yanlı İşlemlerinden Ayrılması Sorunu	419
II. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri-İdarî Sözleşmeler Ayrımı (İdarî Sözleşmelerin Kriterleri)	421
A. Teşriî Kriter (Kanunla Nitelendirme)	422
1. Doğrudan Nitelendirme	422
2. Sözleşmenin Tâbi Olduğu Hukukî Rejimin Kanunla Belirlenmesi	422
3. Sözleşmeden Kaynaklanacak Uyuşmazlıkların Tâbi Olduğu Yargı Düzeninin Kanunla Belirlenmesi	423
B. İctihadî Kriterler	423
1. Organik Kriter	423
a) Sözleşmenin Konusu Bir Kamu Hizmetinin Yürütülmesine İlişkin Olmalıdır (Kamu Hizmeti Kriteri)	423
b) Veya Sözleşme, Özel Hukuku Aşan Hükümler İçermelidir (Aşan Hükümler Kriteri)	423
2. Maddî Kriter	425
C. Türk Hukukunda İdarî Sözleşme Olarak Kabul Edilen Sözleşmeler	428
III. İdarî Sözleşmelerin Temel Tipleri (Türleri)	430
A. İdarî Sözleşmelerin Klasik Tipleri (Türleri)	431
1. İmtiyaz Sözleşmeleri	431
2. İltizam Sözleşmeleri	431
3. Müşterek Emanet Sözleşmesi	432
4. Kamu İstikraz Sözleşmeleri	432
5. İdarî Hizmet Sözleşmeleri	433
B. İdarî Sözleşmelerin Yeni Tipleri	433
C. İsimsiz İdarî Sözleşmeler	436
IV. İdarî Sözleşmelerin Akdedilmesi: Kamu İhalesi	437
A. Genel Olarak	437
B. Kamu İhalesini Düzenleyen Kanunlar	439
1. Genel İhale Usûlü Kanunu: Yoktur	439

2. Özel İhale Usûlleri.....	440
3. En Özel İhale Usûlleri.....	440
C. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamları.....	441
1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun Kapsamı.....	441
2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamı.....	442
3. Hangi Durumda 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve Hangi Durumda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Uygulanır?.....	442
D. Kamu İhalelerine Hâkim Olan İlkeler.....	444
E. İhale Usûlleri.....	447
1. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Öngördüğü İhale Usûlleri.....	447
a) Kapalı Teklif Usulü.....	447
b) Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü.....	447
c) Açık teklif Usûlü.....	447
d) Pazarlık Usûlü.....	447
e) Yarışma Usûlü.....	448
2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Öngördüğü İhale Usûlleri.....	448
a) Açık İhale Usûlü.....	448
b) Belli İstekliler Arasında İhale Usûlü.....	449
c) Pazarlık Usûlü.....	449
Doğrudan Temin.....	450
Tasarım Yarışmaları.....	450
F. İhale Süreci.....	450
1. Hazırlık Aşaması.....	450
2. İlân Aşaması.....	451
3. İhale Dokümanının Alınması Aşaması.....	452
4. Tekliflerin Sunulması Aşaması.....	452
5. Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşaması.....	452
6. Sonuçlandırma Aşaması (İhalenin İptal Edilmesi veya İhale Kararının Alınması).....	452
a) İhalenin İptal Edilmesi.....	453
b) İhale Kararının Alınması.....	453
7. Sözleşme Aşaması.....	454
G. Kamu İhale Sözleşmeleri.....	456
1. Kamu İhale Sözleşmelerinin İçeriklerinin Düzenlenmesi.....	456
2. Kamu İhale Sözleşmelerinin Türleri.....	456
3. Kamu İhale Sözleşmelerinin Hukukî Niteliği.....	456
H. Kamu İhale Uyuşmazlıklarının Çözümü (Başvuru Yolları).....	458
1. İdarî Çözüm (İdarî Başvuru Yolları).....	458
a) İdareye Şikâyet Başvurusu.....	459
b) Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikâyet Yolu.....	459
2. Yargısal Çözüm (Yargısal Başvuru Yolu).....	460
a) İstekli ve Adaylar Tarafından Şikâyet Konusu Yapılması Gereken İşlemler....	461
b) Diğer İşlemler.....	461
V. İdarî Sözleşmelerin Biçimi.....	462
A. Anlaşma.....	462
B. Şartnameler.....	463

VI. İdarî Sözleşmelerin Uygulanması (Tarafların Karşılıklı Hak ve Borçları).....	464
A. Sözleşmecinin Borçları	464
1. Şahsen İfa.....	464
2. Sözleşme ve Şartname Hükümlerine Uygun, Tam ve Zamanında İfa	464
3. Dürüst İfa	464
B. Sözleşmecinin Hakları.....	465
1. Ücret Hakkı.....	465
2. Tazminat Hakkı	465
C. İdarenin Borçları.....	465
D. İdarenin Hak ve Yetkileri	465
1. Denetim ve Yönlendirme Yetkisi	465
2. Müeyyide Uygulama Yetkisi.....	465
3. Tek-Taraflı Değişiklik Yapma Yetkisi	466
4. Fesih Yetkisi	466
E. Yeni Olayların Sözleşmenin Uygulanmasına Etkisi	467
1. Mücbir Sebep	467
2. Fedürens (<i>Fait du Prince</i>) Teorisi.....	468
3. Öngörülemezlik Teorisi	469
VII. İdarî Sözleşmelerin Sona Ermesi	472
A. Normal Sona Erme.....	472
B. Zamanında Önce Sona Erme: Fesih	472
VIII. İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları	473

Dördüncü Kısım İDARENİN FAALİYETLERİ

Bölüm 9 KAMU HİZMETİ

I. Tanım (Kamu Hizmetinin Özel Faaliyetlerden Ayırt Edici Unsurları).....	477
A. Maddî Şart (Amaç Şartı): Faaliyet, Kamu Yararı Amacına Yönelik Olmalıdır.....	478
B. Organik Şart: Faaliyet, Kamu Tüzel Kişisi Tarafından Üstlenilmeli ve Onun Tarafından veya Onun Denetimi Altında Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından Yürütülmelidir.....	480
II. İdarî Kamu Hizmetleri - Sınâf ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı.....	482
III. Kamu Hizmetlerinin Hukukî Rejimi	484
IV. Kamu Hizmeti İlkeleri (Kamu Hizmeti “Kanunları”)	487
A. Devamlılık İlkesi	487
B. Değişebilirlik İlkesi.....	488
C. Eşitlik İlkesi.....	489
D. Tarafsızlık İlkesi.....	490
D. Lâiklik İlkesi	491
F. Kamu Hizmetlerinin Bedavahlığı/Ücretliliği Sorunu.....	492
V. Kamu Hizmetlerinin Kurulması.....	494
A. Millî Kamu Hizmetleri: Kanunla Kurma.....	495

B. Mahallî Kamu Hizmetleri.....	497
VI. Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması.....	497
A. Kamu Hizmetlerini Kaldırmaya Yetkili Makam.....	498
B. Kamu Hizmetlerinin Kaldırılmasında Takdir Yetkisi.....	499
VII. Kamu Hizmetlerinin İşletilme Usûlleri.....	500
A. Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından İşletilmesi Usûlleri.....	501
1. Emanet Usûlü (Bir Kamu Hizmetinin Bir Kamu İdaresi Tarafından Doğrudan Doğruya İşletilmesi).....	501
2. Kamu Kurumu Usûlü (Kamu Hizmetinin Bir Kamu Kurumu Tarafından İşletilmesi).....	503
B. Kamu Hizmetinin Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usulleri.....	504
1. Tek-Tarafılı Görevlendirme (Statüer Görevlendirme): Kamu Hizmetinin Kanunla veya Tek Yanlı İdarî İşlemlerle Görevlendirilen Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlü.....	505
2. Sözleşmeyle Görevlendirme (Akdî Görevlendirme): Kamu Hizmetinin Sözleşmeyle Görevlendirilen Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlü....	508
a) İmtiyaz Usûlü.....	509
b) İltizam Usûlü.....	513
c) Müşterek Emanet Usûlü.....	515
d) Vekâlet Usûlü.....	516
e) Yeni Usûller.....	517
aa) Görevlendirme Sözleşmesi Usûlü (3096 Sayılı Kanun).....	517
bb) Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi Konusunda Görevlendirme Sözleşmesi Usûlü (3465 Sayılı Kanun).....	518
cc) Türk Telekomun Görevlendirilmesi Sözleşmesi Usulü (4502 Sayılı Kanun ile Değişik 406 Sayılı Kanun).....	519
dd) Ptt Aş'ının Görevlendirilmesi Sözleşmesi Usûlü (6475 Sayılı Kanun).....	519
ee) Yap-İşlet-Devret Usûlü (3996 Sayılı Kanun).....	519
ff) Yap-İşlet Usûlü (4283 Sayılı Kanun).....	520
gg) Elektronik Haberleşmede Kullanım Hakkının Verilmesi Yoluyla Yetkilendirme Usûlü (5 Kasım 2008 Tarih ve 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, M.9).....	521
hh) Kamu-Özel Ortaklığı Usûlü.....	521
f) Diğer Usûller (İsimsiz Sözleşmeler).....	521
Türkiye'de Yargı Organlarının İmtiyaz Sözleşmesi Saplantısı ve Buna Tali Kurucu İktidarın Tepkisi.....	522

Bölüm 10 KOLLUK

I. Kamu Düzeni Kavramı.....	524
A. Klasik Anlayış: "Geleneksel Üçlü".....	525
1. Kamu Güvenliği.....	525
2. Kamu Huzuru.....	525
3. Kamu Sağlığı.....	526
B. Modern Anlayış.....	526

1. Genel Ahlâk Unsuru	526
2. Kamusal Estetik.....	526
3. İnsan Onuru.....	527
4. Bireylerin Kendilerine Karşı Korunması	527
II. İdarî Kolluk - Adlî Kolluk Ayrımı	527
A. Ayrımın Kriterleri.....	527
B. Ayrımın Sonuçları.....	529
III. İdarî Kolluğun Özellikleri	530
IV. Genel İdarî Kolluk - Özel İdarî Kolluk Ayrımı.....	531
A. Genel İdarî Kolluk	532
1. Merkezî İdare Kolluğu (Devlet Kolluğu)	533
2. Mahallî İdare Kollukları.....	535
B. Özel İdarî Kolluklar	536
V. Kolluk Makam, Amir ve Personeli.....	537
Kolluk Makamı-Kolluk Amiri-Kolluk Personeli Ayrımı.	537
VI. Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması	538
A. Merkezî İdare Kolluk Makamları Arasında Çatışma ve Yarışma.....	538
B. Merkezî İdare Kolluğu ile Mahallî İdare Kolluklarının Çatışması ve Yarışması.....	539
C. Mahallî İdare Kolluklarının Kendi İçinde Çatışması ve Yarışması.....	540
D. Genel Kolluk Yetkileri ile Özel Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması	540
E. Özel Kolluk Yetkilerinin Kendi Arasında Çatışması ve Yarışması.....	541
VII. Kolluk Usûlleri.....	541
A. Serbestlik Usûlü (Düzeltilici Sistem)	542
B. İzin Usûlü (Önleyici Sistem)	542
C. Bildirim Usûlü	543
VIII. Kolluk Tedbirleri (Kolluk Eylem ve İşlemleri).....	543
A. Düzenleyici Kolluk İşlemleri.....	544
B. Bireysel Kolluk İşlemleri.....	544
C. Kolluk Eylemleri.....	545
IX. Kolluk Eylem ve İşlemlerinin Hukuka Uygunluğunun Şartları (Kolluk Yetkisinin Sınırları).....	545
X. Kolluk Yetkisinin Genişlemesi (Olağanüstü Hâl Yönetim Usûlünde Kolluk Yetkisinin Sınırları)	549
A. Olağanüstü Hâl İlân Kararı.....	550
B. Olağanüstü Hâl İlânının Sonuçları	551
C. Olağanüstü Hâlin Uygulanması	552
C. Olağanüstü Yönetim Usûllerinde Yargısal Denetim.....	553
XI. Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi (Kolluk Tedbirlerinin Cebri İcrası)	553
XII. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyideleri.....	555
A. Cezaî Müeyyideler.....	555
B. İdarî Müeyyideler.....	556
1. İdarî Müeyyide Çeşitleri	556
2. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyidesi Olarak Çeşitli Kabahatler	556
a) Emre Aykırı Davranış Kabahati	556
b) Diğerleri	556
3. İdarî Müeyyidelerin Verilmesi ve Uygulanması Usûlü	557

Beşinci Kısım

İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

Bölüm 11

KAMU GÖREVLİLERİ

I. “Kamu Görevlisi” Teriminin Değişik Anlamları.....	559
II. “Kamu Görevlisi” Tanımı ve Kamu Görevlisi Olmayanlardan Ayrılması.....	560
III. Kamu Görevlisi Türleri: Memurlar ve Sözleşmeli Personel	562
A. Memurlar	562
1. Devlet veya Diğer Kamu Tüzel Kişilerinde Çalışma Şartı	563
2. Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Kamu Hizmetini İfa Etme Şartı.....	563
3. Aslı ve Sürekli Nitelikte Bir Görev Yapma Şartı	563
B. Sözleşmeli Personel	563
IV. Kamu Görevlilerinin Hukukî Durumu	566
B. Memurların Hukukî Durumu: Kanunî ve Nizamîdir.....	566
B. Sözleşmeli Personelin Hukukî Durumu: Akdîdir	567
V. Devlet Memurları Kanununa Göre Memurların Tâbi Olduğu Hukukî Rejim.....	567
A. Memurluk Mesleği, Sınıfları ve Kadrolar.....	568
1. Memurluk Mesleği	568
a) Sınıflandırma İlkesi	568
b) Kariyer İlkesi	568
c) Liyakat İlkesi	568
2. Memurluk Sınıfları	570
3. Kadrolar.....	571
B. Memurluğa Giriş.....	571
1. Memurluğa Girişte İlkeler.....	571
a) Serbestlik İlkesi.....	571
b) Eşitlik İlkesi.....	572
c) Görevin Gerektirdiği Niteliklerden Başka Nitelik Aranmaması İlkesi	572
2. Memur Olma Koşulları	573
a) Genel Şartlar	573
b) Özel Şartlar.....	574
3. Atama Yapılacak Kadroların Belirlenmesi ve Duyurulması.....	574
4. Sınavlar: Kpss	575
5. Adaylık (Aday Memur Olarak Atanma).....	575
6. Atama (Asli Memurluğa Atanma).....	576
7. İşe Başlama.....	577
8. İstisnai Memurluklara Atama	577
C. Memurların Değerlendirilmesi ve İlerlemesi	577
D. Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Hâller	578
1. Kadro Açığı.....	579
2. Görevden Uzaklaştırma.....	579
E. Memurluğun Sona Ermesi	581
1. Çekilme (İstifa)	582
2. Çekilmiş (Müstafi) Sayılma	582

2. Memurluktan Çıkarma (İhraç).....	583
4. Koşullarda Eksiklik	583
5. Bağdaşmazlık.....	584
6. Ölüm.....	584
7. Emeklilik.....	584
a) Emeklilik Nedenleri.....	584
aa) Zorunlu Nedenlerle Emeklilik	585
bb) Memurun İsteği Üzerine Emeklilik.....	585
cc) İdarenin İsteği Üzerine Emeklilik (Re'sen Emeklilik).....	585
b) Emeklilere Sağlanan Malî Haklar.....	586
c) Emeklilik Haklarının Düşmesi	586
d) Emeklilerin Yeniden Göreve Alınması.....	586
F. Memurların Yükümlülükleri ve Tâbi Oldukları Yasaklar	586
1. Memurların Yükümlülükleri.....	586
2. Memurların Tâbi Oldukları Yasaklar	588
G. Memurların Hakları	590
H. Memurların Disiplin Rejimi	595
1. Disiplin Cezaları.....	595
2. Disiplin Suçları.....	598
3. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Makamlar	600
4. Disiplin Usûlü	601
5. Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları	603
VI. Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması	605
A. Genel Kurallara Göre Memurların Yargılanması Usûlü	606
B. Özel Soruşturma ve İzin Usullerine Tabi Suçlar: 3628, 5816, 298, 2547 ve 2937 Sayılı Kanunlara Göre Memurların Yargılanması Usûlü.....	606
C. 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurların Yargılanması Usûlü.....	607
VII. Memurların Hukukî Sorumluluğu	609
A. Memurun İdareye Karşı Hukukî Sorumluluğu.....	609
B. Memurun İdare Edilenlere Karşı Hukukî Sorumluluğu	609
1. Hizmet Kusuru Teşkil Eden Eylem ve İşlemlerinden Dolayı Sorumluluk.....	610
2. Kişisel Kusur Teşkil Eden Eylem ve İşlemlerinden Dolayı Sorumluluk	610

Bölüm 12

KAMU MALLARI

I. Mal Kavramı ve Çeşitleri.....	612
1. Özel Kişilere Ait Mallar.....	613
2. Kamu Tüzel Kişilerine Ait Mallar (=Kamuya Ait Mallar)	613
II. Kamu Malı Kavramı ve Tanımı (Bir Malın Kamu Malı Sayılabilmesi İçin Gerekli Şartlar).....	614
A. Kamu Mülkiyeti Şartı: Söz Konusu Mal, Bir Kamu Tüzel Kişisinin Mülkiyetinde Bulunmalıdır	615
B. Tahsis Şartı: Söz Konusu Mal, Kamu Yararına Tahsis Edilmelidir.....	616
III. Kamu Mallarının Tasnifi.....	619
A. Tahsis Amaçlarına Göre Kamu Malları.....	619

1. Sahipsiz Mallar.....	619
2. Orta Mallar.....	620
3. Hizmet Malları	620
B. Maddî İçeriklerine Göre Kamu Malları	621
1. Kara Kamu Malları	621
2. Deniz Kamu Malları	621
3. Su Kamu Malları	621
4. Hava Kamu Malları	621
C. Oluşum Tarzlarına Göre Kamu Malları	622
D. Taşınabilir Olup Olmamasına Göre Kamu Malları.....	623
IV. İdarenin Kamu Malları Üzerindeki Hakkının Niteliği.....	623
V. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi	624
A. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması	624
1. Tabîî Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kazanması.....	624
2. Sun'î Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kazanması	625
B. Kamu Malı Niteliğinin Kalkması veya Kaldırılması	626
1. Tabîî Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kalkması.....	626
2. Sun'î Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kaldırılması (Adem-i Tahsis)	627
VI. Kamu Mallarıyla İlgili Dönüşümler: Kamu Mallarında Mülkiyet Devri ve Tahsis Değişiklikleri.....	627
VII. Kamu Mallarının Korunması Rejimi	628
A. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi ve Bu İlleden Kaynaklanan Diğer İlkeler ..	628
1. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi	629
2. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesinde Kaynaklanan Diğer İlkeler.....	629
a) Kamu Malları Kamulaştırılamaz	629
b) Kamu Malları Haczedilemez.....	630
c) Kamu Malları Zamanaşımıyla Kazanılamaz.....	630
d) Kamu Malları Üzerinde Sınırlı Aynı Haklar Tesis Edilemez	630
e) Kamu Mallarının Tapuya Tescil Zorunluluğu Yoktur.....	630
2. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesinden Kaynaklanan Diğer İlkeler.....	630
B. Kamu Mallarını Koruma Kolluğu	634
VIII. Kamu Mallarının Kullanılması	634
A. Kamu Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı	635
B. Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı.....	635
1. Kolektif Kullanımlar.....	636
a) Serbestlik İlkesi	636
b) Eşitlik İlkesi	636
c) Bedavallık İlkesi	636
2. Özel Kullanımlar	637
a) İzne Bağlılık İlkesi	637
b) Ücretlilik İlkesi	638
c) Geçicilik İlkesi	639
IX. Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları.....	639
A. Tanımı.....	639
B. Özel Malların Hukukî Rejimi	640

X. İdarenin Mal Edinme Usûlleri	640
A. Kamulaştırma	640
B. Devletleştirme.....	641
C. İstimval	641
Geçici İşgal.....	643
D. Kamulaştırma, Devletleştirme, İstimval, Geçici İşgal ve Satın Alma Usûllerinin Karşılaştırılması.....	645
XI. Kamulaştırma.....	646
A. Kamulaştırmanın Temel İlkeleri	646
B. Kamulaştırma İşleminin Unsurları	647
1. Yetki Unsuru	647
2. Sebep Unsuru	649
3. Konu Unsuru	650
4. Şekil Unsuru.....	654
5. Usûl Unsuru	654
6. Amaç Unsuru	654
C. Kamulaştırmanın Aşamaları (Kamulaştırma Usûlü).....	655
1. İdarî Aşama.....	657
2. Yargısal Aşama	660
Kamulaştırmanın Yargısal Aşamasının Tamamlanmasının Sonuçları.....	663
D. Malikin Geri Alma Hakkı.....	664
E. İdarenin Kamulaştırmadan Vazgeçmesi.....	664
F. Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Hakkı Kurma	665
G. Kamulaştırmaz El Atma.....	667
1. Alelâde Kamulaştırmaz El Atma.....	668
2. Bayındırlık Eserleri İnşası Nedeniyle Kamulaştırmaz El Atma: Dolaylı Kamulaştırma Teorisi	668
H. “Arazi ve Arsa Düzenlemesi” Yoluyla Arazilerin % 40’ına Bedelsiz Olarak El Atılması (İmar Kanunu, m.18).....	670

Altıncı Kısım İDARENİN SORUMLULUĞU

Bölüm 13 İDARENİN SORUMLULUĞU

I. Genel Olarak.....	672
A. Sorumluluk Çeşitleri	672
B. İdarenin Sorumluluğunun Tarihsel Gelişimi.....	676
C. “İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu” - “İdarî Sorumluluk” Ayrımı	678
1. İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu	678
2. İdarenin İdarî Sorumluluğu	679
D. İdarî Sorumluluğun Özerkliği.....	680
E. Devletin İdarî Nitelikte Olmayan Faaliyetlerinden Dolayı Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu.....	680

II. Kusurlu Sorumluluk.....	682
A. Kusur Kavramı	682
B. Ağır Kusur - Basit Kusur Ayırımı	685
C. Kişisel Kusur - Hizmet Kusuru Ayırımı	687
1. Hizmet Kusuru	687
2. Kişisel Kusur.....	688
3. Kişisel Kusur ile Benzer Kavramların Karşılaştırması	690
4. Fransa'da Sorumlulukların Birleşmesi	690
5. Türkiye'de Kamu Görevlisinin ve İdarenin Sorumlulukların Birleşmemesi (Ay, M.129/5, 40/3 ve Dmk, M.13).....	692
6. Rücu Davası	693
III. Kusursuz Sorumluluk	694
A. Risk Sorumluluğu	696
Risk Sorumluluğun Özellikleri.....	696
Risk Sorumluluğu Hâlleri	697
1. Tehlikeli Şeyler	697
2. Tehlikeli Yöntemler.....	698
3. Tehlikeli Durumlar	699
4. Meslekî Riskler: Kamu Personelinin Görevleri Sırasında Uğradığı Zararlar	700
5. İdarenin Arızî İşbirlikçilerinin Uğradığı Zararlar.....	701
6. Bayındırlık Eser ve İşlerinden Üçüncü Kişilerin Uğradığı Zararlar	702
7. Toplantı ve Gösterilerden (Sosyal Olaylardan) Dolayı Ortaya Çıkan Zararlar.....	702
8. İdarenin Terörle Mücadele Kapsamında Yürüttüğü Faaliyetlerden Dolayı Üçüncü Kişilerin Uğradığı Zararlar: Sulhen Karşılama (5233 Sayılı Kanun)	702
9. Teröristlerin Masum Kişilere Verdiği Zararlardan Dolayı İdare Sorumlu Tutulabilir mi?.....	703
B. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk	705
1. Bayındırlık İşlerinin Daimî Zararlarından Dolayı Sorumluluk	708
2. Hukuka Uygun İdarî İşlemlerden Dolayı Sorumluluk.....	709
3. Kanunlardan Dolayı Sorumluluk	711
4. Uluslararası Andlaşmalardan Dolayı Sorumluluk.....	712
IV. İdarenin Sorumluluğunun Şartları	714
A. Fiil	714
B. Kusur.....	715
C. Zarar.....	716
D. İliyet Bağı	720
V. İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Haller	722
A. Mücbir Sebep	722
B. Beklenmeyen Hâl.....	724
C. Zarar Görenin Davranışı,	725
D. Üçüncü Kişinin Davranışı,	727
VI. Zararın Tazmini.....	729
A. Sorumlu Kamu Tüzel Kişisinin Belirlenmesi	729
B. Zararın İdareden İstenmesi ve Tazminat Davasının Açılması.....	730
C. Zararın Tazminine İlişkin İlkeler	732
1. Nakden Tazmin İlkesi (İdare Aynen Tazmine Mahkûm Edilemez)	732

2. İdare Sorumlu Olduğundan Daha Fazlasına Mahkûm Edilemez.....	732
3. İstenilenden Fazlasına Hükmedilemez (İstemle Bağlılık Kuralı).....	733
D. Zararın ve Tazminatın Hesaplanması.....	734
1. Tam Tazmin İlkesi.....	734
2. Zararın Hesaplanma Tarihi.....	734
3. Nakdi Tazminatın Türünün Belirlenmesi: Sermaye veya İrat Şeklinde Tazminat	735
4. Feri Tazminatlar	736
5. Sonradan Ortaya Çıkan Zarrlar ve Zararın Sonradan Ağırlaşması	736

Yedinci Kısım İDARENİN DENETLENMESİ

Bölüm 14

İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARDAN DENETİMİ

I. Siyasî Denetim: İdarenin Tbm Tarafından Denetlenmesi.....	738
II. İdarî Denetim: İdarenin İdare Tarafından Denetimi	739
A. İsti'taf Yoluyla Denetim.....	740
B. Hiyerarşik Denetim	740
1. Kapsamı	740
2. Hiyerarşik Denetimin Özellikleri.....	741
C. Vesayet Denetimi.....	741
1. Vesayet Denetiminin Özellikleri.....	741
2. Vesayet Denetiminin Kapsamı	741
D. Denetleme Kurulları.....	742
D. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu Tarafından Denetim.....	742
E. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları.....	743
III. Bağımsız Organlar Tarafından Denetim.....	743
A. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Tarafından Denetim	744
B. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetim	745

Bölüm 15

İDARENİN YARGISAL DENETİMİ: İDARÎ YARGI

I. Genel Olarak.....	747
A. Yargısal Denetimin Diğer Yollardan Farkları.....	747
B. İdarî Yargı Sistemleri.....	748
C. İdarî Yargının Ortaya Çıkışı	748
II. İdarî Yargı Örgütü.....	750
A. İlk Derece Mahkemeleri.....	750
1. İdare Mahkemeleri.....	751
2. Vergi Mahkemeleri.....	751
B. Ara Derece (İstinaf) Mahkemeleri: Bölge İdare Mahkemeleri.....	751
C. Üst Derece Mahkemesi (Temyiz Mahkemesi): Danıştay.....	752
III. İdarî Yargının Görev Alanı: İdarî ve Adlî Yargı Arasında Görev Dağılımı.....	755
A. Kural: Uyuşmazlığın Çözümüne Uygulanan Hukuk Kriteri ("Görev Esası İzler")	755

B. İstisnalar: Adli Yargının Görev Alanına Giren Uyuşmazlıklar	758
IV. Görev Uyuşmazlıklarının Çözümü: Uyuşmazlık Mahkemesi	760
V. İptal Davası	762
A. İptal Davasının Ön Koşulları	763
1. Göreve İlişkin Ön Koşullar	763
2. Yetkiye İlişkin Ön Koşullar.....	765
3. İptal Davasının Konusuna İlişkin Ön Koşullar: Kesin ve Yürütülmesi Gereken İdarî İşlem	766
4. Davacıya İlişkin Ön Koşullar	767
5. Davalıya İlişkin Ön Koşullar	767
6. Süreye İlişkin Ön Koşullar	768
7. Biçime İlişkin Ön Koşullar.....	770
B. Esasa İlişkin Koşullar.....	771
C. İptal Davasının Sonuçları	771
D. İptal Kararının Yerine Getirilmesi	772
VI. Tam Yargı Davası.....	773
A. Tam Yargı Davası Türleri	774
B. Tam Yargı Davasının Ön Koşulları.....	775
1. Göreve İlişkin Ön Koşullar	775
2. Yetkiye İlişkin Ön Koşullar.....	775
3. Davacıya İlişkin Ön Koşullar	776
4. Davalıya İlişkin Ön Koşullar.....	776
5. Biçime İlişkin Ön Koşullar.....	776
6. Konuya İlişkin Ön Koşullar.....	776
7. Süreye İlişkin Ön Koşullar	778
C. Tam Yargı Davasının Esastan Kabul Şartları.....	778
D. Tam Yargı Davalarının Sonuçları	778
E. Tam Yargı Davasında Kabul (Tazminata Mahkûmiyet) Kararlarının Yerine Getirilmesi	779
VII. Yürütmenin Durdurulması	779
VIII Yargılama Usûlü	781
A. İdarî Yargılama Usûlünün Özellikleri	781
B. Davaların İncelenmesi ve Karara Bağlanması Usûlü.....	781
IX. Kanun Yolları.....	782
A. Olağan Kanun Yolları	783
1. İstinaf.....	783
2. Temyiz.....	784
B. Olağanüstü Kanun Yolu: Yargılamanın Yenilenmesi.....	788
Bibliyografya	789
Dizin.....	794
Yazarların Özgeçmişi ve Yayın Listesi.....	800

PLÂN

Kitabımız yedi kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda idare ve idare hukuku kavramları, ikinci kısımda idarenin teşkilâtı, üçüncü kısımda idarenin işlemleri, dördüncü kısımda idarenin faaliyetleri, beşinci kısımda idarenin hareket araçları, altıncı kısımda idarenin sorumluluğu ve nihayet yedinci kısımda idarenin denetlenmesi incelenmektedir. Altıncı kısım hariç diğer kısımlar kendi içinde bölümlere ayrılmaktadır. Biz bölümleri her kısımda birden itibaren numaralandırmak yerine, ilk bölümden itibaren ardışık bir şekilde numaralandırmayı tercih ettik. Buna göre planımız şu şekilde olacaktır.

BİRİNCİ KISIM: İDARE VE İDARE HUKUKU

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdare Hukuku

İKİNCİ KISIM: İDARÎ TEŞKİLÂT

Bölüm 3: İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

Bölüm 4: İdarî Teşkilât

ÜÇÜNCÜ KISIM: İDARÎ İŞLEMLER

Bölüm 5: İdarî İşlem Kavramı

Bölüm 6: Bireysel İşlemler

Bölüm 7: Düzenleyici İşlemler

Bölüm 8: İdarî Sözleşmeler

DÖRDÜNCÜ KISIM: İDARENİN FAALİYETLERİ

Bölüm 9: Kamu Hizmeti

Bölüm 10: Kolluk

BEŞİNCİ KISIM: İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

Bölüm 11: Kamu Görevlileri

Bölüm 12: Kamu Malları

ALTINCI KISIM: İDARENİN SORUMLULUĞU

Bölüm 13: İdarenin Sorumluluğu

YEDİNCİ KISIM: İDARENİN DENETLENMESİ

Bölüm 14: İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi

Bölüm 15: İdarenin Yargısal Denetimi: İdarî Yargı

Ancak birinci kısma başlamadan önce “idare hukukunun bilgi kaynakları” hakkında kısa bir açıklama yapmayı uygun gördük.

İDARE HUKUKUNUN BİLGİ KAYNAKLARI*

İdare hukuku konularını incelemeye geçmeden önce idare hukukunun “bilgi kaynakları”nı¹, yani idare hukuku kurallarının bulunacağı yerleri ve bunların kapsamı hakkında bilgi edinilecek belgeleri kısaca görmek gerekir. İdare hukukunun bilgi kaynakları “mevzuat”, “mahkeme kararları” ve “bilimsel eserler” olmak üzere üçe ayrılır:

I. MEVZUAT

İdare hukuku kurallarının çok önemli bir kısmı, anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, uluslararası andlaşma, tüzük, yönetmelik gibi pozitif hukuk metinlerinde bulunur. İşte bu tür pozitif hukuk metinlerinin hepsine birden genel olarak “mevzuat” denir. Mevzuatın bulunabileceği çeşitli kaynaklar vardır:

1. Resmî Gazete.- Resmî Gazete, Ankara’da 1920’de kurulmuştur. 1927’den beri düzenli olarak yayınlanmaktadır. Resmî Gazete, *RG* harfleriyle kısaltılır. Resmî Gazete, Cumhurbaşkanlığınca [Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğüne] internet ortamında yayınlanır (10 sayılı CBK, m.2). Ayrıca lüzum görüldüğü takdirde, ihtiyaç duyulan sayıda basılı ortamda da yayınlanabilir. Resmî Gazete, ulusal bayram ve genel tatil günleri dışında her gün çıkar. Gerekli durumlarda aynı gün içerisinde tekrar yayınlanabilir (m.3). Bu sayıya mükerrer sayı denir ve o günün sayısı ile aynı sayıyı taşır. Resmî Gazetenin bütün sayılarına internet üzerinden www.resmigazete.gov.tr adresinden ücretsiz olarak ulaşılabilir ve bu sitede mevzuat araması yapılabilir. Resmî Gazeteye atıf usulü örneğin şöyledir: *Resmî Gazete*, 16 Ağustos 2018, Sayı 30511.

2. Mevzuat Bilgi Sistemi.- Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, milletlerarası andlaşma, yönetmelik ve eski dönemden kalan kanun hükmünde kararname ve tüzük metinlerine “Mevzuat Bilgi Sistemi”nden (www.mevzuat.gov.tr) ücretsiz olarak ulaşılabilir ve burada mevzuat araması yapılabilir.

3. TBMM Sitesi.- Kanunların kabul edildikleri tarihteki orijinal metinlerine, hazırlık çalışmalarına (teklif ve tasarı metinlerine, gerekçelerine, kanunun kabulü sırasında TBMM’de yapılan tartışmalara da www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sor-gu_baslangic adresinden erişilebilir.

4. Özel Elektronik Kaynaklar.- Mevzuata ulaşılacak çeşitli özel kişilerin hazırladığı ücretli mevzuat siteleri de vardır: Kazancı Mevzuat ve İhtihat Bankası (www.kazanci.com.tr), Lebib Yalkın Mevzuat Bankası (www.mevbank.com), HukukTürk (www.hukukturk.com) gibi.

5. Özel Kâğıt Kaynaklar.- Yukarıda belirtilen elektronik kaynakların dışında, çeşitli özel kişilerin yaptığı mevzuat derlemeleri de vardır. Örnekler:

Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku ve İdarî Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*, İstanbul, Alfa, Beşinci Baskı, 2011.

Süleyman Arslan, Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *İdare Hukuku Mevzuatı: Teşkilat, İdarî Usûl, Faaliyet, Personel*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 13. Baskı, 2017, 1119 s.

Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *İdarî Yargı Mevzuatı*, Ankara, Seçkin, 10. Baskı, 2017, 456 s.

* Bu başlık Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, 2009, c.I, s.1-22’den özetlenmiştir. Daha geniş bilgi için oraya bakınız.

1. Genel olarak hukukta “bilgi kaynakları” konusunda bkz.: Yaşar Karayalçın ve Aynur Yongalık, *Hukukta Öğretim-Kaynaklar-Metod: Problem Çözme*, Ankara, BTHAE Yayınları, 7. Baskı, 2008, s.73-103.

Birinci Kısım

İDARE VE İDARE HUKUKU

Bu kısımda, idare hukukuna giriş niteliğinde, önce idare hukukunun konusu olan idare kavramını, sonra idare hukukunun tanımını, sistemlerini, doğumunu, gelişimini, özelliklerini, kaynaklarını, uygulama alanını, diğer hukuk dallarıyla ilişkilerini, bölümlerini ve idare hukukuna hâkim olan temel ilkeleri göreceğiz. Planımız şu şekilde olacaktır.

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdare Hukuku (Tanımı, Sistemleri, Gelişimi, Özellikleri, Kaynakları, Uygulama Alanı, Bölümleri ve İlkeleri)

Bölüm 1

İDARE KAVRAMI*

Bibliyografya.- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 15. Baskı, 1999, c.I, s.618-630; Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, (Traduit par Michel Fromont), Paris, L.G.D.J., 1994, s.9-19; Gustave Peiser, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1989, s.2-4; Jean-Marie Aubry ve Robert Ducos-Ader, *Droit public*, Paris, Sirey, 1976, s.177-179; Georges Vlachos, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Ellipses, 1993, s.14-35; Georges Dupuis ve Marie-José Guédon, *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1993, s.10-16; Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1971, s.9-35; Jean-Pierre Dubois, *Droit administratif*, Paris, Eyrolles, 1992, s.7-31; Francis-Paul Bénéoit, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, s.27-52; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 10. Baskı, 2011, s.3-24; Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977, s.94-120; Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, c.I, s.1-8; Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.1-14; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. Baskı, 1985, s.1-23; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 8. Baskı, 2011, c.1, s.16-25; A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan, 10. Bası, 1999, s.467; İsmet Giritli, Per-tev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, 8. Baskı, 2017, s.3-13; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta, 2009, s.1-22; Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku*, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993, s.22-28; Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, 3. Baskı, 2016, s.13-55; Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, M. Eyüp Özdemir, Gül Üstün Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, İstanbul, Oniki Levha, Güncellenmiş 6. Baskı, 2017, s.3; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. Baskı, 2016, s.11-16; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Seçkin, 8. Baskı, 2017, s. 33-39; Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Yetkin, 2017, c.I, s.25-26.

“İdare hukuku (*droit administratif*)”nun konusu “idare”dir. Peki ama “idare” nedir?

İdare.- Genel anlamda “idare (yönetim, *administration*)”, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen plânlı insan faaliyeti demektir¹. Bu anlamda idare (yönetim), hem bir *örgütü*, hem de bu örgütün *faaliyetlerini* ifade eder. İdare olgusu beşerî faaliyetin her alanında görülür. Açıkçası, nerede belli bir amacın gerçekleşmesi için yapılan bir faaliyet varsa, orada bir idare olgusu vardır.

Kamu İdaresi-Özel İdare Ayrımı.- İdare olgusu bir devlette görüldüğü gibi, özel hayatın her alanında da görülebilir. Örneğin bir şirkette, bir vakıfta, bir dernekte, hatta bir apartmanda da görülür². İdare kavramı, hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerlidir³. Hemen belirtelim ki, idare hukukunun konusunu oluşturan “idare”, şirket, vakıf, dernek gibi özel idareler değil, devletin

* Bu bölüm Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, c.I, s.25-48’den özetlenmiştir.

1. A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 13. Baskı, 1999, s.1; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, 1985, s.1.
2. Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand* (Trad. par Michel Fromont), Paris, LGDJ, 1994, s.9.
3. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, op. cit., s.1.

idaresi, yani kamu idaresidir. Bu nedenle, “kamu idaresi (*administration publique*)” ile “özel idare (*administration privée*)”yi birbirinden ayırmak gerekir. Kamu idaresi ile özel idareler arasında şu farklılıklar vardır⁴:

1. *Amaçları farklıdır.* Kamu idaresinin amacı “kamu yararı (*intérêt public*)”dır. Özel idarelerin amacı ise özel çıkar, yani kâr elde etmektir.
2. Kamu idareleri, kamu yararı amacını gerçekleştirebilmek için, “kamu gücü (*puissance publique*)”yle donatılmışlardır. Oysa özel idareler, kamu gücüne sahip değildirler.
3. Kamu idareleri kamu gücüne sahip olduklarından dolayı özel kişiler karşısında *üstün* konumdadırlar. Özel kişilerin rızaları hilafına onlar hakkında işlem yapabilirler. Oysa özel idareler ile özel kişiler arasında *eşitlik ilkesi* geçerlidir. Bu şu anlama gelir ki, bir özel idare, örneğin bir şirket, bir özel kişinin rızasını almaksızın onunla ilgili bir hukukî işlemde bulunamaz.
4. Kamu idaresinin kuruluşu ve çalışması kanunlarla düzenlenmiştir. Kamu idaresi alanında *kanuna bağlılık ilkesi* geçerlidir. Kamu idaresinin yöneticisi, karşılaştığı soruna, tüm ihtimalleri düşünerek serbestçe bir çözüm bulamaz. Kamu yöneticisi, kanunun izin vermediği bir çözüme başvuramaz. Buna karşılık, özel idarelerin kuruluş ve faaliyetlerinde kural olarak *serbestlik ilkesi* geçerlidir. Özel idarenin yöneticisi, kamu idaresinin yöneticisine oranla daha serbesttir⁵.

İdare hukukunun konusunu “kamu idareleri”, yani “devlet idaresi” oluşturur. Bu nedenle, idare hukukunun konusunu tespit ederken “özel idareleri” bir kenara atmak gerekir. Sonuç olarak, idare hukukunun aslında “kamu idaresi hukuku” olduğunu söyleyebiliriz. Ancak dilde pratiklik bakımından “kamu idaresi”ne kısaca “idare”, “kamu idaresi hukuku”na da doğrudan “idare hukuku” denmektedir.

İdare hukukunun konusunun kamu idaresi olduğunu söylemiş bulunuyoruz. Ancak bunu söylemekle iş bitmiyor. Zira devlette de çeşitli organlar ve fonksiyonlar vardır. Anayasamıza göre, devlette yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel organ ve fonksiyon vardır. İdare hukukunun konusu olarak idareyi hem *organ* hem de *fonksiyon* olarak yasamadan, yürütmeden ve yargıdan ayırmak gerekir. İşte burada bunu yapmaya çalışacağız.

“Organik Anlamda İdare”-“Fonksiyonel Anlamda İdare” Ayrımı. İdare hukukunun konusunun “kamu idaresi” veya daha kısa bir terimle “idare” olduğunu söylemekle iş bitmiyor. Zira idare hukukunun konusu olan “idare” kavramı da biri “organik”, diğeri “fonksiyonel” olmak üzere iki değişik anlamda kullanılmaktadır. İdarenin organı, yani kuruluşu, personeli, teşkilâtı söz konusu olduğunda “organik anlamda idare (*administration au sens organique*)”-den, faaliyetleri yani eylem ve işlemleri söz konusu olduğunda ise “fonksiyonel

4. Bu farklılıklar konusunda bkz. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, *op. cit.*, s.9; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der Yayınları, 4. Baskı, 2011, s.4-6; Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1971, s.10-11.

5. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, *op. cit.*, s.9; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.4-6.

d) Yürütme organının başka devletlerle olan ilişkileri idarî nitelikte değildir⁴². Diğer bir ifadeyle, devletin “diplomatik faaliyeti”, yani devletin diğer bir devlet ile veya bir uluslararası kuruluşla yaptığı eylem ve işlemler, “idarî fonksiyon” değil, “hükûmet fonksiyonu” kapsamına girer⁴³. Dolayısıyla bu tür ilişkilerin incelenmesi idare hukukunun değil, uluslararası hukukun konusuna dâhildir. Bu tür işlemlere karşı da idarî yargı organlarında dava açılmaz.

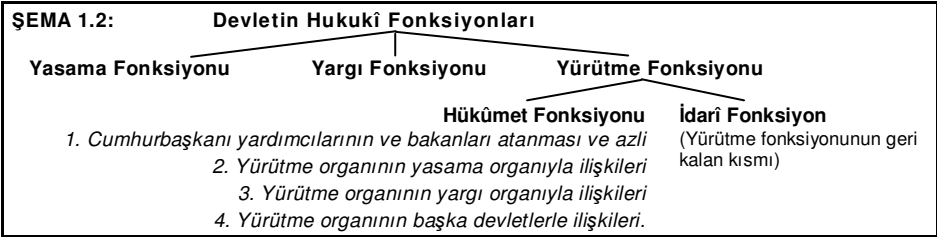
SONUÇLAR:

1. İdarî fonksiyon, yasama ve yargı fonksiyonlarının dışında kalan bir devlet fonksiyonudur.
2. İdarî fonksiyon, esasen, yürütme organının bir fonksiyonudur. Ancak yürütme organının şu fonksiyonları idarî fonksiyonun dışında kalır (Bunlar “hükûmet fonksiyonu”na dâhildirler):
 - a) Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanması ve görevden alınması.
 - b) Yürütme organının yasama organıyla olan ilişkileri.
 - c) Yürütme organının yargı organıyla olan ilişkileri.
 - d) Yürütme organının başka devletlerle olan ilişkileri.

TANIM 1: *İdarî fonksiyon*, yürütme organının bir fonksiyonudur. Ancak yürütme organının yasama ve yargı organları ve yabancı devletler ile ilişkileri çerçevesinde yaptığı işlemler ve keza Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanması ve azli işlemleri idarî fonksiyonun dışında kalır.

Bu sonucu şu şekilde formülleştirebiliriz:

$$\boxed{\text{İdarî Fonksiyon}} = \boxed{\text{Yürütme Organının Fonksiyonu}} - \boxed{\text{Hükûmet Fonksiyonu}}$$



İdarî Fonksiyona Ek.- İdarî fonksiyon, yukarıdaki gibi devletin yasama ve yargı fonksiyonu ile yürütme organının siyasî fonksiyonu dışında kalan fonksiyonu olarak tanımlanabilir. Ancak idarî fonksiyon, devletin bu fonksiyonundan ibaret değildir. Zira aşağıda göreceğimiz gibi devlet, yani merkezi idare dışında, il özel idaresi, belediye, köy, üniversiteler, TRT, KİT’ler gibi kamu tüzel kişileri vardır. Bunların fonksiyonu da idarî fonksiyon kapsamındadır. O hâlde, idarî fonksiyon daha geniş olarak şu şekilde tanımlanabilir:

TANIM 2.- *İdarî fonksiyon*, devletin yasama ve yargı fonksiyonu ile yürütme organının siyasî fonksiyonu dışında kalan fonksiyonu ve devlet yani merkezi idare dışındaki diğer kamu tüzel kişilerinin fonksiyonudur.

$$\boxed{\text{İdarî Fonksiyon}} = \boxed{\text{Devletin Yürütme Organının Siyasî Olmayan Fonksiyonu}} + \boxed{\text{Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Fonksiyonu}}$$

42. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.73.

43. *Ibid.*, c.I, s.74.

Bölüm 2

İDARE HUKUKU

(Tanımı, Sistemleri, Gelişimi, Özellikleri, Kaynakları, Uygulama Alanı, Bölümleri ve İlkeleri)*

Bibliyografya.- Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.77-93; Chapus, *op. cit.*, s.1-12; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, Onbeşinci Baskı, 1999, c.I, s.13-54; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1995, s.16-31; Peiser, *op. cit.*, s.1-14; Auby ve Ducos-Ader, *op. cit.*, s.179-180; Francis-Paul Bénéoit, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, s.53-84; Vlachos, *op. cit.*, s.42-51; Jean-Michel de Forges, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1991, s.9-14; Rivero, *op. cit.*, s.14-35; Maurer, *op. cit.*, s.25-59; Onar, *op. cit.*, c.I, s.101-122; Özyörük, *op. cit.*, s.122-146; Balta, *op. cit.*, s.26-32, 82-97; 140-192; Duran, *op. cit.*, s.15-44; Eroğlu, *op. cit.*, s.11-29; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.25-139; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku, op.cit.*, s.12-30; Günday, *op. cit.*, s.24-34; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.14-59.

İdare hukuku, genel olarak, idarenin tâbi olduğu hukuktur. Ama idarenin tâbi olduğu bu hukuk hangi hukuktur? İşte bu bölümde idare hukukunun tanımını, sistemlerini, doğuşunu, gelişimini, özelliklerini, kaynaklarını, uygulama alanını, diğer hukuk dallarıyla ilişkilerini, bölümlerini, idare hukukuna hâkim olan ilkeleri göreceğiz. Plânımız şu şekilde olacaktır.

PLÂN:

I. İdare Hukukunun Tanımı

II. İdare Hukuku Sistemleri

III. İdare Hukukunun Doğumu ve Gelişimi

IV. İdare Hukukunun Özellikleri

V. İdare Hukukunun Kaynakları

VI. İdare Hukukunun Uygulama Alanı

VII. İdare Hukuku ile Diğer Hukuk Dalları Arasındaki İlişkiler

VIII. İdare Hukukunun Bölümleri

IX. İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler

I. İDARE HUKUKUNUN TANIMI

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1-10; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.26-27; Peiser, *op. cit.*, s.1; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.76-80; Rivero, *op. cit.*, s.20; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.14-16; Eroğlu, *op. cit.*, s.11-13.

“İdare hukuku (*droit administratif*)”, biri geniş diğeri dar olmak üzere iki değişik anlamda tanımlanmaktadır.

a) **Geniş anlamda idare hukuku** (*droit administratif au sens large*), idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan hukuk kurallarının bütünüdür¹. Bu kurallar kamu hukuku kuralları olabileceği gibi, özel hukuk kuralları da olabilir. Bu

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.49-139'dan özetlenmiştir.

1. Peiser, *op. cit.*, s.1.

anlamda, Anglo-Sakson ülkelerinde de idare hukuku vardır. Geniş anlamda idare hukukuna aslında “idarenin hukuku (*droit de l'administration*)” denebilir².

b) Dar anlamda idare hukuku (*droit administratif au sens strict*) ise, idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan kamu hukuku kurallarının bütünüdür. Bu anlamda idare hukuku kuralları, özel hukuk kurallarından farklı, “özel hukuk kurallarını aşan birtakım kurallar (*règles exorbitantes du droit commun*)”dan oluşur³. *İşte dar anlamda idare hukuku, idare organına ve fonksiyonuna uygulanan özel hukuk kurallarından farklı olan kurallar bütünüdür*⁴. Keza idare hukukundan doğan uyuşmazlıklar genel ve ortak yargı düzeni olan adlî yargıda değil, ayrı ve özel bir yargı düzeni olan idarî yargıda çözümlenir. Dar anlamda idare hukuku sadece kara Avrupası ülkelerinde görülür. Bu ülkelerde ve bizde “idare hukuku” deyince bundan dar anlamda idare hukuku anlaşılır. Dar anlamda idare hukukunu şu şekilde tanımlayabiliriz:

TANIM: *İdare hukuku, idarenin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kamu hukuku kurallarının bütünüdür.*

Diğer bir ifadeyle, idare hukuku, idare organını ve fonksiyonunu düzenleyen özel hukuk kurallarını aşan hukuk kurallarının bütünüdür.

II. İDARE HUKUKU SİSTEMLERİ

İdare hukuku alanında başlıca iki sistem vardır.

A. ANGLO-SAKSON SİSTEMİ: ADLÎ İDARE SİSTEMİ

Bibliyografya.- Onar, *op. cit.*, c.I, s.78-83; Günday, *op. cit.*, s.24-25; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.I, s.8; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.II, s.25-27; Balta, *op. cit.*, s.140-142; Bénéoit, *op. cit.*, s.70-73; O. Hood Phillips ve Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet&Maxwell, Yedinci Baskı, 1987, s.530-674; S. A. de Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 6. Baskı, 1989, s.577-773.

“Ortak hukuk (*common law*) sistemi” veya “adlî idare sistemi” de denen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, “genel hukuk (ortak hukuk, *common law*)”un dışında, ondan ayrı ve bağımsız bir “idare hukuku” ve genel mahkemeler (adlî yargı) düzeninden ayrı bir “idarî yargı” düzeni yoktur.

Şüphesiz, İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde de bir “idare” teşkilâtı ve bu teşkilâtın yürüttüğü idarî nitelikte faaliyetler vardır. Keza bu ülkelerde idare teşkilâtının kuruluşunun ve işleyişinin tâbi olduğu hukuk kuralları da mevcuttur. Yani Anglo-Sakson ülkelerinde de “idareye uygulanan bir hukuk” vardır. Ancak bu hukuk “idare hukuku” değil, ülkenin genel hukukudur.

2. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.77; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, Onbeşinci Baskı, 1999, c.I, s.26.

3. Peiser, *op. cit.*, s.1; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.78; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1, 470; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.27.

4. Peiser, *op. cit.*, s.1; Rivero, *op. cit.*, s.20. Örneğin Rivero, idare hukukunu “kamu tüzel kişilerinin idarî faaliyetini düzenleyen özel hukuku aşan hukuk kurallarının bütünü” olarak tanımlamaktadır.

Blanco kararına konu olan olaya aslında kamu gücü kriteri uygulanırsa bu davanın idarî yargıda değil, adlî yargıda görülmesi gerekirdi. Şöyle ki, bu davaya konu teşkil eden olayda, Bordeaux tütün işletmesine (*Manufacture des tabacs de Bordeaux*) ait bir vagonet, tütün işletmesinin iki binası arasında tütün işletmesinin Henri Bertrand, Pierre Monet ve Jean Vignerie isimli işçilerinin idaresi altında gidip gelirken Agnès Blanco isimli beş buçuk yaşında bir kız çocuğuna çarparak onun yaralanmasına sebep olmuştur. Çocuğun babası, Fransız Medenî Kanununun istihdam edenin sorumluluğu hakkındaki hükümlerine (m.1832-1834) dayanarak adliye mahkemeleri önünde uğradığı zararın tazmini için Devlete karşı tazminat davası açmıştır. Bordeaux şehrinin içinde bulunduğu Gironde ili Valisi Adolphe Jean, tazminat istemiyle devlete karşı adlî yargıda dava açılmayacağını ileri sürerek bu davaya karşı görev uyuşmazlığı kararı almış ve bunun üzerine Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi, bu davanın adlî yargıda değil, idarî yargıda görülmesi gerektiğine karar vermiştir.

Oysa *Blanco* davasında kamu gücü kriteri uygulanarak bu davanın adlî yargıda görülmesi gerektiğine karar verilebilirdi. Çünkü söz konusu dava, Devletin bir özel işletmeci gibi işlettiği bir tütün işletmesinden kaynaklanmıştır. Bu tütün işletmesi özel sektördeki ticarî işletmeler gibi işletilmektedir. Zararı veren olay herhangi bir kamu gücüne dayanmaz. Zarar, bir idarî makamın kamu gücüne dayanarak yaptığı bir işlemde değil, vagoneti idare eden işçilerin tedbirsizliğinden kaynaklanmıştır. Bu davada hükümet komiseri David, konusu ne olursa olsun kamu hizmetleri nedeniyle idareye karşı açılacak davalarda adliye mahkemelerinin yetkisiz olduğu görüşünü ileri sürmüştü¹⁰³, Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi de bu görüşe hak vermiştir.

Terrier Kararı.- Fransız Danıştayının 6 Şubat 1903 tarihli “yılan avcısı (*chasseur de vipères*)” diye bilinen *Terrier* [Teriye okunur] kararına konu teşkil eden olayda, Saône-et-Loire İl Genel Meclisi, ildeki yılanlarla mücadele etmek için getirilen her yılan başına 0,25 Frank ödül vermeyi vaat etmiştir. Yılan avı oldukça verimli geçmiş ve kısa bir sürede İl Genel Meclisinin ödül için ayırdığı para tükenmiştir ve Bay Terrier'nin getirdiği yılan başları için ödül verilememiştir. Bunun üzerine Bay Terrier, Danıştay'da tazminat davası açmıştır¹⁰⁴. Fransız Danıştay bu davanın bir kamu hizmetiyle ilgili olduğunu gözlemlemiş ve dolayısıyla bu davanın idarî yargıda açılabilmesine karar vermiştir. Bu davada hükümet komiseri Jean Romieu'nün ileri sürdüğü ve Danıştay tarafından benimsenen şu görüş kamu hizmeti kriterini en güzel bir şekilde özetlemektedir:

“İster genel ister mahallî nitelikte olsun, idare ister sözleşme isterse otorite işlemleri yoluyla hareket etsin, kamu hizmetlerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin olan her şey niteliği gereği idarî yargının görev alanına giren bir idarî faaliyet oluşturur... Bir kamu hizmetinin yürütülmesinden, yürütülmemesinden veya kö-

103. Long *et al.*, *op. cit.*, s.2.

104. Conseil d'État, 6 Şubat 1903, *Terrier*, RDCE, 1903, s.94 (Long *et al.*, *op. cit.*, s.72-75; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.112).

Yukarıda görüldüğü gibi, idare hukukunun en önemli ayırıcı özelliği bu hukuk dalının kamu gücüne dayanmasıdır. Keza idare hukukunun uygulama alanını belirleyen kriter de yine kamu gücü kriteridir. Bu nedenle, burada “kamu gücü (âmmе kudreti, *puissance publique*)” kavramı üzerinde ayrıca durmak uygun olur. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, günümüz idare hukuku literatüründe doğrudan doğruya “kamu gücü” tabiri değil, “kamu gücü ayrıcalıkları (*prérogatives de puissance publique*)” tabiri kullanılmaktadır¹³⁶. Biz de “kamu gücü” yerine, “kamu gücü ayrıcalıkları” tabirini kullanacağız.

TANIM: Kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım hüküm ve şartlardır.

Kamu gücü ayrıcalıkları bu şekilde tanımlandınca, bazı yazarlar bunun yerine doğrudan, “özel hukuku aşan ayrıcalıklar (*prérogatives exorbitantes du droit commun*)” terimini kullanmaktadırlar¹³⁷. Burada her ne kadar, “ayrıcalık (*prérogative*)” terimi kullanılıyorsa da idare hukukunda idareye her zaman bir üstünlük veya bir ayrıcalık tanınmaz, aynı zamanda idare yükümlülüklerine¹³⁸ de tâbi tutulur¹³⁹. Bu nedenle, bazı Fransız yazarlar “özel hukuku aşan ayrıcalıklar” ifadesi yerine haklı olarak, “özel hukuku aşan ayrıcalıklar ve bağımlılıklar (*prérogatives et sujétions exorbitantes du droit commun*)” ifadesini kullanmaktadırlar¹⁴⁰. Biz daha yaygın kavram olan, “kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri” kavramını kullanacağız.

Varlık Sebebi.- Niçin idareye birtakım kamu gücü ayrıcalıkları tanınmıştır? Bunun sebebi, “kamu yararı (*intérêt général*)”nın sağlanması düşüncesidir¹⁴¹. Örneğin bir yol yapımında yol üzerinde kalan bir tarlanın kamulaştırılması gerekir. Bunda kamu yararı vardır. Eğer idareye kamu gücü ayrıcalığı (tek yanlı karar alma gücü ve re'sen icra) tanınmamış olsaydı, idarenin o tarlaya el atabilmesi için mutlaka tarla sahibiyile anlaşması ve onu satın alması gerekirdi. Eğer tarla sahibi tarlasını satmayı kabul etmez ise idare kamu gücü ayrıcalığına sahip olmasaydı, tarla sahibini zorlaması mümkün olmazdı.

Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleri Nelerdir?- İdare hukukunda görülen başlıca kamu gücü ayrıcalıkları nelerdir? Veya diğer bir ifadeyle, “özel hukukta görülmeyen ayrıcalıklar ve bağımlılıklar (*prérogatives et sujétions exorbitantes du droit commun*)” nelerdir? Şu ayrıcalıklar ve bağımlılıklar kamu gücü ayrıcalık ve bağımlılıklarıdır:

136. De Forges, *op. cit.*, s.98; Rivero, *op. cit.*, s.435; Vlachos, *op. cit.*, s.326.

137. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.35.

138. Örneğin özel hukukta bir kişi sözleşme yaparken karşı tarafı seçmekte serbest iken, idare hukukunda idare sözleşme yaparken karşı tarafı seçmekte serbest değildir. Kamu ihalesi sürecinde belirli kişiyle sözleşme yapmak zorundadır.

139. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.36; Bénoit, *op. cit.*, s.76-78; Bu durumu ifade etmek için Jean Rivero idare hukukunu, özel hukuktan “daha fazla derogasyonlar (*dérogations en plus*)” ve “daha az derogasyonlar (*dérogations en moins*)” bulunduran kurallardan oluşmuş bir hukuk dalı olarak tanımlamaktadır (Rivero, *op. cit.*, s.35). Derogasyon kavramı için bkz. Gözler, *Hukuka Giriş*, 15. B., 2018, s.379.

140. De Forges, *op. cit.*, s.98.

141. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.407.

ler konusunda anayasa hukuku kitaplarına bakılmalıdır¹⁸². Ancak bu ilkelerden “hukuk devleti” ve “eşitlik” ilkelerinin idare hukuku açısından arz ettikleri önem dolayısıyla ayrıca incelenmesi gerekir. Keza bu iki ilkeye “kanunilik ilkesi”ni de ilâve etmek gerekir.

A. HUKUK DEVLETİ İLKESİ

Bibliyografya.- Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.113-123; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.123-135; Günday, *op. cit.*, s.37-53; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.31-41; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.63-104; Balta, *op. cit.*, s.103-111; Atay, *op. cit.*, s.99-157; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.103-164; Yaşar, *op. cit.*, s.81-83; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.81.

1982 Anayasasının 2’nci maddesine göre, “Türkiye Cumhuriyeti... bir hukuk devletidir”. İdare hukuku bakımından Anayasamızda tanınmış temel ilkelere en önemlisi, hiç şüphesiz hukuk devleti ilkesidir. *Hukuk devleti*, en kısa tanımıyla, *faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukukî güvenlik sağlayan devlet demektir*¹⁸³.

1. Tarihsel Gelişimi

Hukuk devleti anlayışı birden ortaya çıkmamıştır. Ortaçağda “mülk devlet” anlayışı vardı. Daha sonra, “polis devleti” ve “hazine teorisi” anlayışları ortaya çıktı. Hukuk devleti anlayışını görmeden bunları kısaca görmekte yarar vardır.

a) Mülk-Devlet Anlayışı¹⁸⁴

Ortaçağda hâkim olan “mülk-devlet (*Patrimonialstaat, Etat patrimonial*)” anlayışına göre, devlet kralın kişisel mülkü olarak kabul edilmekteydi. Feodal sistemde kral, ülkenin en büyük toprak sahibi durumundaydı. Ülke âdeta kralın çiftliği konumundaydı¹⁸⁵. Kralın ülke üzerindeki yetkisi, mülkiyet hakkına benzetiliyordu¹⁸⁶. Keza kralın dışındaki yöneticiler olan feodal beylerin yetkileri de esas itibarıyla, sahip oldukları toprak mülkiyetinden kaynaklanıyordu¹⁸⁷. Yani feodal beylerin sahip oldukları kamusal yetki ve ayrıcalıklar da mülkiyet esasına dayanıyordu¹⁸⁸. Özetle, bu sistemde kamu gücüne sahip olanların (kralın ve feodal beylerin) bu yetkileri onların şahsî malı olarak görülüyordu¹⁸⁹. Keza bu kamusal yetkiler sözleşmeyle devredilebiliyor, miras yoluyla varislere geçebiliyordu¹⁹⁰. Böyle bir sistemde, yönetici olarak, gerek kralı gerekse feodal beyleri sınırlandıran bir “idare hukuku” yoktu¹⁹¹. Gerek kral gerekse feodal beyle-

182. Örneğin Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin, 2000, s.105-202.

183. Özbudun, *op. cit.*, s.123; Günday, *op. cit.*, s.39; Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, Ankara, İmaj, 2002, s.73.

184. Onar, *op. cit.*, c.I, s.124-126; Balta, *op. cit.*, s. 83-84; Eroğlu, *op. cit.*, s.32-33; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.64; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.31; Özay, *op. cit.*, s.24-26.

185. Carl Schmitt, *Theorie de la constitution*, Çev. Lilyane Deroche, Paris, PUF, 1993, s.428.

186. Balta, *op. cit.*, s.84; Onar, *op. cit.*, c.I, s.125.

187. Onar, *op. cit.*, c.I, s.125.

188. *Ibid.*

189. *Ibid.*

190. Balta, *op. cit.*, s.84.

191. *Ibid.*

İkinci Kısım İDARÎ TEŞKİLÂT

Yukarıda “idare organı”nı gördük. İdare organının, esasen yürütmenin Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar dışında kalan kısmı olduğunu söylemiştik. İşte bundan sonra bu “idare organı”nı, yani “idarî teşkilât”ı daha yakından inceleyeceğiz. Ancak, idarî teşkilâtı görmeden önce “idarî teşkilâta hâkim olan temel ilkeleri” ayrı bir bölüm hâlinde görmek uygun olur. Dolayısıyla bu kısım iki bölümden oluşacaktır. Önce idarî teşkilâta hâkim olan temel ilkeleri, sonra idarî teşkilâtın kendisini göreceğiz. O hâlde planımız şu şekilde olacaktır:

Bölüm 3: İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

Bölüm 4: İdarî Teşkilât

Bölüm 3

İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER*

Bu bölümde idarî teşkilâta hâkim olan temel ilkeleri göreceğiz. Bu bölümde sırasıyla “merkezden yönetim” (I), “yerinden yönetim” (II), “kamu tüzel kişiliği”(III) ile “idarenin bütünlüğü” (IV) ilkelerini inceleyeceğiz.

I. MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ

Bibliyografya.- Rivero, *op. cit.*, s.290-291; Peiser, *op. cit.*, s.61-64; Bénoit, *op. cit.*, s.97-99; De Forges, *op. cit.*, s.104-106; Onar, *op. cit.*, c.II, s.589-610; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.143-144; Günday, *op. cit.*, s.65-70; A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1996, s.32-34; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.210-218; Eroğlu, *op. cit.*, s.136-140; Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdarî Teşkilâtı*, İstanbul, Alkım Yayınları, 1999, s.20-21, 25-29; Özyörük, *op. cit.*, s.151-155; Duran, *op. cit.*, s.47-53.

Burada merkezden yönetim ilkesinin tanımını (A), özelliklerini (B), yararlarını ve sakıncalarını (C) ve bu ilkenin sakıncalarını telafi etmek amacıyla geliştirilmiş olan yetki genişliği ilkesini (D) göreceğiz.

A. TANIMI

Anayasal Tanınma.- Anayasamızın 123'üncü maddesinin 2'nci fıkrası, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” demektedir. Demek ki burada göreceğimiz “merkezden yönetim (merkeziyet, *centralisation*)” ve biraz aşağıda göreceğimiz “yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, *décentralisation*)” ilkeleri “anayasal ilkeler”dir.

TANIM.- “Merkezden yönetim” yahut eski tabiriyle “merkeziyet (*centralisation*)” ilkesi, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya “devlet (*État*)” tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir.

Devlet üstlendiği kamu hizmetlerini konularına göre bölmüş, bu “bölüm”lerden her birini de ayrı bir “bakanlık (*département ministériel*)” şeklinde örgütlemiştir. Ancak bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Tek bir tüzel kişilik vardır, o da “devlet tüzel kişiliği (*personnalité morale de l'État*)”dir. Her bir bakanlık kendi görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Kamu hizmetleri değişik bakanlıklar tarafından yürütülse de, bu hizmetler tek bir tüzel kişi adına, “devlet” adına yürütülür. Bu hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.143-238'den özetlenmiştir.

yetki de tek bir yetkidir ve o da “devlet yetkisi”dir. Türk idare hukukunda burada “devlet” dediğimiz tüzel kişiye, her nedense “merkezî idare” denmektedir. *İşte kamu hizmetlerinin “devlet”, yani “merkezî idare” tarafından yürütülmesine “merkezden yönetim” veya “merkeziyet ilkesi” denmektedir.*

Örneğin Türkiye’de güvenlik, sağlık ve ilk ve ortaöğretim kamu hizmetleri merkezden yönetim sistemine göre yürütülmektedir. Bu hizmetleri yürütmek amacıyla İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı kurulmuştur. Bu bakanlıklar bu hizmetleri kendi adlarına değil, “devlet” adına yürütür. Bu bakanlıkların kullandıkları yetki de devlet yetkisidir.

Bakanlıklar esas itibarıyla devletin merkezinde, yani “başkent”te teşkilâtlanmışlardır. Belli bir bakanlığın görev alanındaki kamu hizmetleri, bakanlığın başkent teşkilâtında plânlanır ve düzenlenir¹. Bu plânlama ve düzenlemeyi yapan örgüte *başkent teşkilâtı* denir. Ancak başkent teşkilâtındaki sınırlı sayıda görevlinin başkentte oturarak kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütmesi mümkün olmadığından, her bakanlık tüm ülkeye yayılmış bir teşkilâta da ihtiyaç duyar. İşte başkent dışındaki bu teşkilâta *merkezî idarenin taşra teşkilâtı* denir². Gerek başkent teşkilâtının gerekse taşra teşkilâtının kimlerden oluştuğunu aşağıda ayrıntılarıyla göreceğiz. Burada sadece merkezden yönetim sisteminin özelliklerini verelim.

B. MERKEZDEN YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ

Merkezden yönetimin başlıca özellikleri şunlardır:

1. *Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır*, o da “devlet tüzel kişiliği”dir. Bu tüzel kişiliğe “merkezî idare” de denir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi bu tüzel kişi tarafından, yani “merkezî idare” tarafından üstlenilir.

2. Devlet tüzel kişiliği yani *merkezî idare*, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek *bakanlıklar şeklinde örgütlemiştir*. Ancak bakanlıkların kendilerine has bir tüzel kişilikleri yoktur, kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. Kamu hizmetlerini bakanlıklar devlet adına ve devletten aldıkları yetkiyle yürütürler.

3. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi merkezî idare (devlet) tarafından üstlenildiğine göre, hizmetlerin *gelir ve giderleri merkezî bütçede toplanır*³.

4. Vatandaşlara sunulacak *kamu hizmetleri bir merkezde, yani başkentte plânlanır ve düzenlenir*. Karar alma yetkisi başkentte oturan birtakım merkezî yetkililere aittir. Sorumluluk da onlardadır⁴.

5. *Merkezî idarenin (devletin) bir taşra teşkilâtı vardır*⁵. Ancak taşra teşkilâtı merkezin bir uzantısı konumundadır. Taşradaki görevliler merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır⁶. Taşra teşkilâtındaki görevlilerin kendilerine has bir yetkileri yoktur. Onlar başkent teşkilâtı tarafından görevlerine atanırlar, görevlerinden alınırlar.

1. Günday, *op. cit.*, s.66.

2. Özyörük, *op. cit.*, s.153; Günday, *op. cit.*, s.66.

3. Özyörük, *op. cit.*, s.32.

4. Günday, *op. cit.*, s.66.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

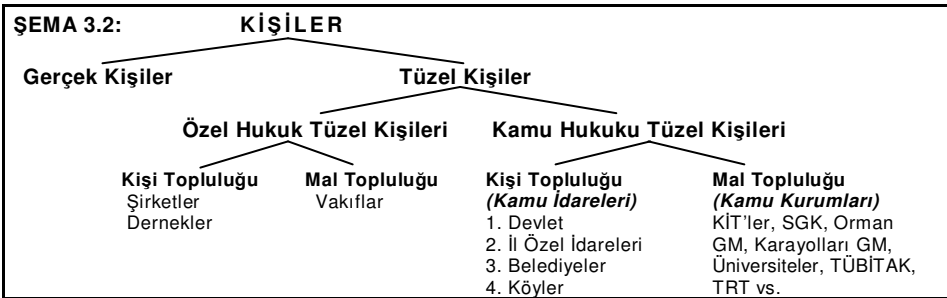
b) “Kamu hukuku tüzel kişileri (*personnes morales de droit public*)”, kamu hukukuna tâbi olan tüzel kişilerdir. Kamu hukuku tüzel kişilerinin başlıca **özellikleri** şunlardır: (1) Kamu hukuku tüzel kişileri, devlet tarafından kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından kurulurlar. (2) Kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden *üstün* konumdadırlar. Zira kamu hukuku tüzel kişileri, *kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülüklerine* tabidirler. (3) Kamu hukuku tüzel kişileri, *kamu yararının* gerçekleşmesi amacıyla faaliyette bulunurlar.

Kamu hukuku tüzel kişileri yapıları bakımından, “kişi topluluğu” ve “mal topluluğu” şeklinde ikiye ayrılırlar:

aa) Kamu İdareleri.- Kişi topluluğu şeklindeki kamu hukuku tüzel kişilere “kamu idareleri (*administrations publiques*)” denir. Bunlar “devlet”, “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köyler”dir.

bb) Kamu Kurumları.- Mal topluluğu şeklindeki kamu hukuku tüzel kişilere ise “kamu kurumları (*établissements publics*)” denir. Örneğin üniversiteler, TRT, KİT’ler böyledir.

Buna göre hukukta kişi türleri şemayla şu şekilde gösterilebilir:



Kamu Tüzel Kişileri ile Özel Hukuk Tüzel Kişileri Arasındaki Bazı Farklılıklar.- Kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişileri arasında şu farklılıklar vardır: (1) Özel hukuk tüzel kişileri gerçek ve tüzel kişilerin *serbest iradeleri* ile kurulurlarken, kamu tüzel kişileri *devlet tarafından* kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak *idare tarafından* kurulurlar. (2) Özel hukuk tüzel kişileri birbiriyle *eşit* durumda bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden *üstün* konumdadırlar. Zira kamu hukuku tüzel kişileri *kamu gücü ayrıcalıklarından* yararlanırlar⁷⁷. (3) Özel hukuk tüzel kişileri birtakım *özel yararları* gerçekleştirmek amacıyla faaliyette bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri *kamu yararını* gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar. Bu farklar bir tabloyla şu şekilde gösterilebilir:

77. Kamu gücü ayrıcalıklarının neler olduğunu yukarıda (s.44-49) gördük. Bu konuda oraya bakınız. Örneğin kamu tüzel kişilerinin mallarının haczedilip satılamaması bir kamu gücü ayrıcalığıdır (Bu konuda Fransa’da Uyuşmazlık Mahkemesinin şu kararı klasik bir karardır: Tribunal des conflits, 9 Aralık 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac*, RDCE, 1899, s.731 (Bu kararın metni ve açıklaması Long *et al.*, *op. cit.*, s.51-55’de bulunmaktadır).

lığa kavuşturmadığını söylemiştik. İETT, 3645 sayılı Kanunla kurulduğuna göre kamu tüzel kişisi olmanın birinci şartını yerine getirmektedir.

bb) Veya Tüzel Kişi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kurulmuş Olmalıdır. - Bir tüzel kişinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması durumunda da bu tüzel kişi kamu tüzel kişisi sayılabilmesi için gerekli olan birinci koşulu yerine getirmiş kabul edilir. Örneğin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 566'ncı maddesinde TÜBA'nın "tüzel kişiliğe" sahip olduğu belirtilmiş, ama bu tüzel kişiliğin türü açıklığa kavuşturulmamıştır. TÜBA, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle (m.566) kurulduğuna göre, kamu tüzel kişisi olmak için gerekli olan birinci şartı taşımaktadır.

KUTU 3.3: 9 Temmuz 2018'den Sonra Kamu Tüzel Kişiliği "Kanunun Açıkça Verdiği Yetkiye Dayanılarak" İdarî İşleme Kurulabilir mi?- Anayasamızın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının eski şeklinde "*kamu tüzel kişiliği ancak kanunla ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*" deniyordu. 9 Temmuz 2018'den önce cümlelerin bu ikinci kısmı uyarınca idarenin de kanundan aldığı yetkiye dayanarak idarî işlemle kamu tüzel kişiliği kurması mümkün idi. Nitekim uygulamada başta KİT'ler olmak üzere pek çok kamu tüzel kişisi kanunla değil, idarî işlemle kurulmuştur.

Anayasamızın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrası 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla şu şekilde değiştirilmiştir: "*Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*". Görüldüğü gibi fıkra metninden "*kanunun verdiği yetkiye dayanılarak*" ibaresi çıkarılmıştır. Dolayısıyla Anayasanın bu hükmü nedeniyle artık idarenin kanunun verdiği yetkiye dayanarak idarî işlem ile kamu tüzel kişiliği kurması mümkün değildir.

Oysa hâlâ pek çok kanunumuzda idareye idarî işlemle kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi veren hüküm vardır. Örneğin 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin c bendi uyarınca köy tüzel kişiliği "İçişleri Bakanlığı kararı" ile kurulur. Belediye tüzel kişiliği ise 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 4'üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca "Cumhurbaşkanı kararı" ile kurulur. 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 3'üncü maddesine göre kamu iktisadî teşebbüsleri "Cumhurbaşkanı kararı" ile kurulur. Bu maddelerde geçen "Cumhurbaşkanı kararı", hâliyle "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" demek değildir. Mahallî idareler de kendilerine kanunla yetki verilmiş ise, idarî işlemle kamu tüzel kişisi kurabilirler. Örneğin 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 70'inci maddesine göre belediyeler, "kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir".

İdareye idarî işlemle kamu tüzel kişiliği kurma yetkisini veren bu kanun hükümleri artık Anayasamızın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı hâle gelmiştir. Dolayısıyla artık idare idarî işlemle kamu tüzel kişiliği kuramaz. Bu sonuç gelecekte ciddi sorunlara neden olabilir. Ancak hukuka uygun tek sonuç budur. Anayasanın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının yeni şeklinin hükmü açıktır. Maddede "*kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*" denilmektedir. "Ancak" edatı başka bir yoruma izin vermemektedir. Dahası hükmünde "ancak" denilmemiş olsaydı bile bir şey değişmezdi. Çünkü hüküm yetkiyle ilgili bir hüküm olduğu için dar yoruma tâbi tutulur ve bu nedenle hükmünde sayılan iki işlem (kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi) dışındaki işlemlerle kamu tüzel kişiliğinin kurulamayacağı sonucuna ulaşıldı.

Ortaya çıkan bu sonucun saçmalığı ve muhtemel zararlarına çözüm bulmak hukukçuların üzerine vazife değildir. Bu sorunu kimler yaratmış ise bundan onlar sorumludur. Bu sorunu yara-

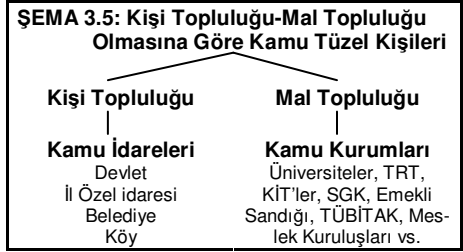
Gerek merkezden yönetim kuruluşu olan devlet, gerek yerinden yönetim kuruluşları birer kamu tüzel kişisidir ve kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu ortak özelliklere sahiptirler. Bunların yetkileri arasında konu ve yer bakımından farklar vardır.

2. Kamu İdareleri - Kamu Kurumları

İkinci olarak, kamu tüzel kişileri, kişi topluluğu ve mal topluluğu olmalarına göre “kamu idareleri (*administrations publiques*)” ve “kamu kurumları (*établissements publics*)” olarak ikiye ayrılır. Kamu idareleri kişi topluluğu, kamu kurumları ise mal topluluğu şeklindedir.

Kamu idareleri, belli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan insan topluluklarının oluşturdukları kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda bunlar dört tanedir: Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy. Devlet ülke deneni bir toprak parçası üzerinde oturan insanlardan; il özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan insanlardan; belediye, belde sakinlerinden; köy ise köyde oturan insanlardan oluşmuş birer kamu tüzel kişisidir. Bunları tek tek aşağıda ayrıca inceleyeceğiz.

Kamu kurumları ise, belli bir malvarlığının belli bir amaca tahsis edilmesi suretiyle oluşmuş kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda birçok kamu kurumu vardır: Üniversiteler, TRT, KİT’ler, barolar vs. Bunlardan bazılarını aşağıda göreceğiz.



Gerek kamu idareleri gerekse kamu kurumları birer kamu tüzel kişisidir ve kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu ortak özelliklere sahiptirler. Bununla birlikte, kamu idareleri ile kamu kurumları arasında bazı **farklılıklar** vardır. Bu farklılıkları şu şekilde özetleyebiliriz:

a) Kişi Topluluğu - Mal Topluluğu.- Kamu idarelerinde, ülke, il, belediye, köy gibi belirli coğrafi alanlarda oturan insan topluluklarına tüzel kişilik tanınmıştır. Diğer bir ifadeyle, kamu idareleri belli bir coğrafi alanda bulunan insanların belli bir amaç etrafında bir araya gelmeleriyle oluşmuş topluluklardır. Bu nedenle, kamu idareleri bir “kişi topluluğu (*universitates personorum, corporation*)”dur. Buna karşılık, kamu kurumlarında belli bir hizmet, onu yürütmek için gerekli olan mallarla birlikte tüzel kişilik hâline getirilmiştir¹⁰⁵. Diğer bir ifadeyle, kamu kurumları, belli bir malvarlığının belli bir amaca tahsis edilmesiyle oluşmuş topluluklardır¹⁰⁶. Bu nedenle, kamu kurumları birer “mal topluluğu (*universitates bonorum, fondation, institution*)”dur. Bu şu anlama gelir ki, kamu idarelerinin aslı unsuru insanlardır. Bu idarelerin yöneticileri ve ka-

105. Özyörük, *op. cit.*, s.171.

106. *Ibid.*, s.72.

B. İDARÎ VESAYET

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.408-434; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.400-407; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.65, 125-129, 146-147, 277-302; Peiser, *op. cit.*, s.63-64; Auby ve Ducos-Ader, *op. cit.*, s.188-190; Vlachos, *op. cit.*, s.254; De Forges, *op. cit.*, s.111-113; Rivero, *op. cit.*, s.295; Dubois, *op. cit.*, s.26-30; Onar, *op. cit.*, c.II, s.622-639; Günday, *op. cit.*, s.84-92; Özyörük, *op. cit.*, s.180-185; Özay, *op. cit.*, s.176-186; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.150-155; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı, op.cit.*, s.38-40; Duran, *op. cit.*, s.51-53; Giritli et al., *op. cit.*, s.225-234; Eroğlu, *op. cit.*, s.321-323; Yıldırım, *op. cit.*, s.16-20.

1. İdarî Vesayetin Amacı, Dayanağı ve Tanımı

Amacı. - “İdarî vesayet (*tutelle administrative*)”, merkezî idare (devlet) ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik bir hukukî araçtır¹⁴⁹. Yukarıda gördüğümüz gibi, merkezî idarenin (devletin) dışında başka idareler de vardır. Dolayısıyla, devlet tüzel kişiliği dışında başka tüzel kişilikler de vardır. İşte devletin (merkezî idarenin) dışında yer alan kamu tüzel kişilerinin eylem ve işlemleri devletin bütünlüğünü tehdit edebilir veya kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilir¹⁵⁰. Bu nedenle, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşlarını belli bir ölçüde denetleme yetkisine sahip olması gerekir. İşte merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu ve sınırları kanunla çizilmiş bu denetleme yetkisine idarî vesayet yetkisi denmektedir¹⁵¹. O hâlde, idarî vesayet yetkisini şu şekilde tanımlayabiliriz:

GENEL TANIM: *İdarî vesayet*, merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde kanunla öngörülmüş durumlarda sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir. Bu yetki genellikle, onama, onamama, değiştirerek onama veya erteleme gibi yetkiler içerir.

Anayasal Dayanağı.- İdarî vesayet yetkisi bizzat Anayasa tarafından öngörülmüş bir yetkidir. Anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrasına göre,

“Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir”.

Dikkat edileceği üzere, yukarıdaki maddede merkezî idarenin mahallî idareler, yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezî idarenin (devletin) vesayet yetkisine sahip olduğu hususu ise belirtilmemiştir. Ancak, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına nazaran daha özerk olan yerel yönetimler üzerinde merkezî idarenin (devletin) sahip olduğu bu yetkinin, merkezî idareye (devlete) daha bağımlı olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de evleviyetle geçerli

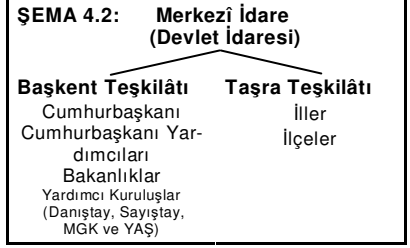
149. Günday, *op. cit.*, s.84.

150. *Ibid.*

151. Günday, *op. cit.*, s.72, Rivero, *op. cit.*, s.295.

Türkiye Cumhuriyeti merkezî idaresi yani devlet idaresi şema hâlinde yandaki şekilde gösterilebilir.

Şimdi yandaki şemaya göre Türkiye Cumhuriyeti merkezî idaresinin yani devlet idaresinin önce başkent teşkilâtını (I), sonra da taşra teşkilâtını (II) göreceğiz.



KUTU 4.3: Devlet Tüzel Kişiliğinin Tekliği İlkesi.- Merkezî idare, üstteki şemada genel olarak ve aşağıda da ayrıntılı olarak görüleceği gibi parçalı yapıdadır. Ancak, bu parçalı yapısına rağmen, merkezî idarede tek bir tüzel kişilik vardır, o da devlet tüzel kişiliğidir. Buna, idare hukukunda “devlet tüzel kişiliğinin tekliği ilkesi (*unité de la personnalité juridique de l'Etat*)” denir (Chapus, *op. cit.*, c.I, s.222). Bu ilkenin bir sonucu olarak, iller ve ilçelerin, bakanlıkların, keza yasama ve yargı organlarının, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Bunlar devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alırlar. Bunlar kendi başlarına bir “idare” değil, merkezî idarenin “daiireleri”, merkezî idarenin “hizmet birimleri”dir.

I. MERKEZÎ İDARENİN BAŞKENT TEŞKİLÂTI (Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı)

Bibliyografya.- Günday, *op. cit.*, s.389-457; Özyörük, *op. cit.*, s.187-199; Onar, *op. cit.*, c.II, s.745-801; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.165-202; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.44-78; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.247-330; Duran, *op. cit.*, s.83-132; Özay, *op. cit.*, s.196-216; Yıldırım, *op. cit.*, s.31-103; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.166-184; TODAİE, *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*, Ankara, TODAİE Yayınları, 1988, c.I, s.172-498; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.201-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.447-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.67-131; Peiser, *op. cit.*, s.74-78; Bénéoit, *op. cit.*, s.94-105, 120-127; Vlachos, *op. cit.*, s.255-261; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.142-157; De Forges, *op. cit.*, s.115-117; Rivero, *op. cit.*, s.315-324.

“Merkezî idarenin başkent teşkilâtı”, daha doğru bir deyimle “devlet idaresinin merkez teşkilâtı”, 9 Temmuz 2018’den önce Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlıklardan oluşurdu. 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunıyla merkezî idarenin başkent teşkilatında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmıştır. Bu iki makama ait görev ve yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanının statüsünde ve görev ve yetkilerinde de çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Keza önceki sistemde olmayan Cumhurbaşkanı yardımcılarını getirilmiştir. Bakanlar yeni sistemde de vardır. Ancak, aşağıda ayrıca gördüğümüz gibi statüleri ile görev ve yetkileri bakımından yeni sistemdeki bakanlar ile eski sistemdeki bakanlar arasında pek çok fark vardır.

Yeni sistemde başkent teşkilatı, (A) “Cumhurbaşkanı” ve doğrudan doğruya onun tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan (B) “Cumhurbaşkanı yardımcılarını” ve (C) “bakanlar”dan oluşur hâle gelmiştir. Başkent teşkilâtında, (D) Danıştay, Sayıştay ve MGK gibi birtakım yardımcı kuruluşlar da vardır. Devlet idaresinin başkent teşkilâtındaki organların hepsi Ankara’da bulunurlar. Ancak bu bir zorunluluk değildir. Şimdi bunları görelim.

A. CUMHURBAŞKANI

Cumhurbaşkanı devlet idaresinin merkez teşkilâtı içinde ilk sırada yer alan makamdır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı teşkilâtı Anayasamızın 101 ilâ 108’inci maddelerinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir (m.101). Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Yukarıda birinci bölümde gördüğümüz gibi, Cumhurbaşkanı bir siyasî makamdır ve prensip olarak, devletin yürütme organının “idare” dışında kalan kısmında bulunur. 9 Temmuz 2018’den *önceki sistemde* Cumhurbaşkanının “idare” ile *yakın ilişkiler* içinde olduğu kabul ediliyordu. 9 Temmuz 2018’den *sonra da*, yani *yeni hükümet sisteminde* de, Cumhurbaşkanının eski sisteme oranla idareye çok daha yaklaştığını, hatta onun *en önemli parçası hâline* geldiğini söyleyebiliriz. Çünkü:

Bir kere, 2017 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının idarî nitelikte görev ve yetkileri artırılmıştır. Dahası Cumhurbaşkanının bu görev ve yetkileri kullanabilmesi için eski sistemde mevcut olan “karşı-imza” zorunluluğu kaldırılmıştır; artık Cumhurbaşkanı bütün işlemlerini tek başına yapabilmektedir. *İkinci olarak*, 2017 değişiklikleriyle, eski sistemde Cumhurbaşkanlığı ile idare arasında bulunan Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamları kaldırılmıştır. Bu husus, Cumhurbaşkanı ile idareyi birbirine daha da yaklaştırmıştır. *Üçüncü olarak* yeni sistemde bakanlar olmakla birlikte, aşağıda göreceğimiz gibi bunlar, gerek statüleri, gerekse görev ve yetkiler bakımından eski sistemdeki bakanlardan farklıdırlar ve onlara göre çok daha güçsüzdürler; bunlar eski sistemde olduğu gibi TBMM’ye karşı değil, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar; bunlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadırlar. *Dördüncü olarak* yeni sistemde Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı gibi bazı birimler doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. *Beşinci olarak* yapılan değişiklikler sonucu Cumhurbaşkanı, merkezî idare teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiri hâline gelmiştir. *Nihayet* yeni sistemde Cumhurbaşkanı kendisine bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla bütün idarî teşkilatı denetleyebilmekte ve hatta idarî soruşturma açtırabilmektedir.

Bu nedenlerden dolayı, idare hukuku kitaplarında, 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla bütün hükümleriyle yürürlüğe girmiş bulunan yeni sistemde Cumhurbaşkanı, eski sistemdeki Cumhurbaşkanına oranla daha yakından incelemek, Cumhurbaşkanına daha fazla yer ayırmak gerekmektedir.

1. Bakanların Statüleri

9 Temmuz 2018'den **önceki** hükûmet sistemimizde bakanlar hukuken fevkalade önemli görevlilerdi. Bakan çifte nitelikli bir görevliydi; hem “hükûmet üyesi”, hem de bir “idarenin başı” idi. *Hükûmet üyesi olarak bakan, bir siyasî makamdı.* Bakanlar, kendi bakanlıklarından dolayı TBMM'ye karşı bireysel olarak sorumluydular. Yine bakanlar, Bakanlar Kurulunun yani hükûmetin üyesi olarak hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesine katılırlardı ve bu siyasetin yürütülmesinden dolayı TBMM'ye karşı kolektif olarak sorumluydular. Bakanların TBMM karşısında sorumlulukları siyasî nitelikteydi.

9 Temmuz 2018'den **sonra**, yani yeni hükûmet sisteminde durum tamamıyla değişmiştir. Yeni sistemde bakanlar, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ve yine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınırlar (Anayasa, m.104/8, 106/4). Bakanlar, Anayasanın 81'inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde milletvekilleri gibi andiçerler (m.106/4). Bakan olarak atanacak kişinin milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerekir (m.106/4). Ancak eski sistemden farklı olarak bakanlık ile milletvekilliği bağdaşmaz. “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer” (m.106/4).

Yeni sistemde bakanlar, TBMM'ye karşı değil, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar (Anayasa, m.106/5). Yeni sistemde bakanlar, yürütme yetkisinin bir parçasına sahip değildirler. Yürütme yetkisi bütünüyle Cumhurbaşkanı'na aittir. Yeni sistemde bakanlar, Bakanlar Kurulu gibi bir kolektif ve kolejyal organın üyesi değildirler. Zaten yeni sistemde “Bakanlar Kurulu” da yoktur. Bakanların bir araya gelerek toplanması ve karar alması mümkün değildir. Eğer toplanırlarsa bu toplantı, bir “bakanlar kurulu” toplantısı değil, bir arkadaş toplantısıdır.

Türkiye'de yeni sistemde bakanlar, parlâmenter hükûmet sistemlerindeki “bakanlar (*ministers*)”a değil, başkanlık sistemlerindeki “sekreterler (*secretaries*)”e benzemektedir. Nasıl İngilizcede “*secretaries*” ile “*ministers*” arasında ayırım yapıyorsa Türkçede de benzer şekilde bir ayırım yapılmasında yarar vardır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle getirilen görevlilere “bakan” değil, “sekreter”, “katip”, “vekilharç” gibi bir isim verilmesi daha doğru olurdu.

Yukarıda gördüğümüz gibi 9 Temmuz 2018 tarihinden sonra Türkiye'de, genel yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Dolayısıyla bakanların genel bir yürütme yetkisi yoktur. O hâlde bakanlara Anayasayla, kanunla ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hangi görev ve yetki verilmiş ise bakanların görev ve yetkisi ondan ibarettir.

2. Bakanların Görev ve Yetkileri

Anayasamızın 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla değişik 106'ncı maddesinin 11'inci fıkrasında “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri

(<https://www.kaysis.gov.tr/>) araştırılabilir. İlgili bakanlık seçildikten sonra alt menüden “bağlı kuruluşlar”, “ilgili kuruluşlar” veya “ilişkili kuruluşlar” sekmesine tıklamak yeterlidir.

Yukarıda gördüğümüz gibi bakanlık teşkilatı oldukça ayrıntılı ve karışık bir teşkilattır. Bu nedenle bakanlık teşkilatını şematik bir şekilde özetlemekte yarar vardır.



E. BAŞKENTTEKİ YARDIMCI KURULUŞLAR

Bibliyografya.- Günday, *op. cit.*, s.422-457; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.190-202; Yıldırım, *op. cit.*, s.74-102; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.269-319; Duran, *op. cit.*, s.102-132; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.461-469; De Laubadere, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.84-98; Bénoit, *op. cit.*, s.120-127; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.155-160.

Başkentte “yardımcı kuruluşlar” da vardır. Bunlara “danışma organları” da denir. Hâli hazırda bunların Danıştay, Sayıştay, Millî Güvenlik Kurulu, Yüksek Askerî Şura olmak üzere sadece dört örneği kalmıştır.

9 Temmuz 2018’den önce Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Milli Eğitim Şurası gibi başka yardımcı kurullar da vardı. Bunlar kaldırılmıştır. Bazılarının yerlerine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 20 vd. maddeleriyle “**Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları**” kurulmuştur. Bunlar şunlardır:

- Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu.
- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu.
- Ekonomi Politikaları Kurulu.
- Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.
- Hukuk Politikaları Kurulu.
- Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu.
- Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.
- Sosyal Politikalar Kurulu.
- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

Bu kurullar, yeni sistemdeki gerçek “yardımcı kurullar” veya “danışma organları”dır. Ancak bunlar doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde

II. MERKEZÎ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLÂTI (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı)

Bibliyografya.- Onar, *op. cit.*, c.II, s.802-819; Özyörük, *op. cit.*, s.199-206; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.202-217; Günday, *op. cit.*, s.457-470; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı, op. cit.*, s.80-89; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.321-330; Yıldırım, *op. cit.*, s.105-124; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.232-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.469-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.102-119; Rivero, *op. cit.*, s.324-334; Bénoit, *op. cit.*, s.106-118; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.168-180; Peiser, *op. cit.*, s.78-83.

“Merkezî idare (devlet idaresi, genel idare)”nin, üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmesi için taşraya da uzanan “ellere” ihtiyacı vardır. İşte bu “eller”, “merkezî idarenin taşra teşkilâtı”nı oluşturur.

Taşra teşkilâtı merkezî idarenin taşradaki bir uzantısıdır. Taşra teşkilâtındaki birimler ne kadar çeşitli olurlarsa olsunlar bir bütününe parçasıdırlar; hepsi aynı devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alırlar³¹.

Türleri.- 1982 Anayasasının 126’ncı maddesinin birinci fıkrası, “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” demektedir. Görüldüğü gibi, “il”, bizzat isim olarak Anayasamızda (m.126/1) geçmektedir. Anayasamız “il”in de “diğer kademeli bölümlere” ayrılacağını öngörmüş, ama bunları isim olarak belirtmemiştir. O hâlde, ilin altındaki diğer kademeli bölümleri kurmak yasama organının takdirindedir. Yasama organı 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla ilin altındaki bölümler “ilçe” olarak saptamıştır. O hâlde, Türkiye’de hâli hazırda *il ve ilçe* olmak üzere iki çeşit taşra idaresinin olduğunu söyleyebiliriz.

Not: 10 Eylül 2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunla “bucaklar” kaldırılmadan önce, merkezî idarenin taşra teşkilatı, “il”, “ilçe” ve “bucak” olmak üzere üçe ayrılıyordu.

Taşra teşkilâtının il ve ilçe şeklinde bölümlere ayrılmasına “*mülkî idare taksimatı (bölümleri)*” denir³². Mülkî idare bölümlerinin başında yer alan kişilere “*mülkî idare amiri*” denmektedir. O hâlde “*vali*” ve “*kaymakam*” olmak üzere iki çeşit “mülkî idare amiri” vardır. Bunlardan birincisi ilin, ikincisi ise ilçenin başında olan kişidir.

Anayasal Düzenleme ve Taşra Teşkilâtına Yön Veren Anayasal İlkelere.- Merkezî idarenin taşra teşkilâtı Anayasamızın 126’ncı maddesinde düzenlenmiştir.

“Madde 126.- Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetki-leri kanunla belirlenir”.

31. Günday, *op. cit.*, s.427.

32. Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı, op. cit.*, s.80.

Bu maddeye göre, şu *anayasal ilkeler* merkezî idarenin taşra teşkilâtına yön vermektedir³³:

1. Anayasa, merkezî idarenin taşra teşkilâtı için, hem il ve diğer kademeli bölümler (mülkî idare bölümleri), hem de birden fazla ili içine alan “bölge idareleri” kurulmasını öngörmüştür (Aşağıda göreceğimiz gibi Türkiye’de henüz bölge valiliği yoktur).
2. Anayasa, sadece ilden söz etmiş, ilin altındaki diğer kademeli bölümleri isim olarak saymamıştır. O hâlde, bunların tespiti kanun koyucuya kalmaktadır.
3. Mülkî idare bölümleri (il ve diğer bölümler) kurulurken, “coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine” göre hareket edilecektir.
4. Birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasında “kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlama amacı” güdülecektir.
5. “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”.

A. İL İDARESİ

Bibliyografya.- Özyörük, *op. cit.*, s.200-205; Onar, *op. cit.*, c.II, s.813-817; Duran, *op. cit.*, s.133-138; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.204-211; Günday, *op. cit.*, s.458-463; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.81-83; Giritli et al., *op. cit.*, s.324-327; Yıldırım, *op. cit.*, s.105-124; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.232-245; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.470-480; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.105-112; Peiser, *op. cit.*, s.78-83.

“İl (vilayet)”, Türkiye’de merkezî idarenin en büyük taşra teşkilâtıdır.

İllerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin değiştirilmesi kanunla olur (10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, m.2). Keza bir ilçenin bir ilden alınıp diğer ile bağlanması için de kanun gerekir. Günümüzde il sayısı 81’dir.

KUTU 4.9: Uyarı.- Merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan ve burada incelenen “il” ile bir mahallî idare olan “il”in coğrafi sınırları aynıdır. Bu nedenle, bunlar karıştırılmaya müsaittir. Biz karışıklığa yol açmamak için merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan “il” için sadece “il” terimini, buna karşılık bir mahallî idare olan “il” için ise “il özel idaresi” terimini kullanacağız. Bazen, merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan “il”e, onu “il özel idaresi”nden ayırmak için, “il genel idaresi” de denir.

İl idaresi, vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulundan oluşur.

1. Vali³⁴

10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4’üncü maddesine göre “vali”, “il genel idaresinin başı ve mercii”dir.

a) Atanması ve Görev Süresi

10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 2’nci maddesininin ikinci fıkrasına göre vali-

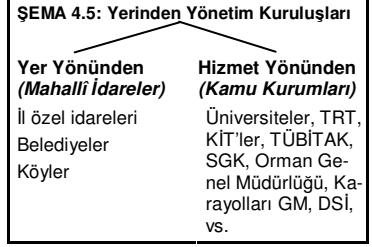
33. *Ibid.*

34. Günday, *op. cit.*, s.459; Duran, *op. cit.*, s.135-137; Fransa için bkz.: De Forges, *op. cit.*, s.124; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.474; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.235-236.

Alt Bölüm 2.- YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Merkezî idareyi yani devlet idaresini yukarıda gördük. Şimdi T.C. idarî teşkilâtının *yerinden yönetim kuruluşlarını* göreceğiz. Yerinden yönetim kuruluşlarının *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrıldığını yukarıda görmüştük. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca *mahallî idareler* veya *yerel yönetimler*; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca *hizmet kuruluşları* veya *kamu kurumları* da denir.

Yerinden yönetim kuruluşlarını bir şema yardımıyla yandaki gibi gösterebiliriz. Biz aşağıda önce yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını yani mahallî idareleri, sonra da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını yani hizmet kuruluşlarını veya diğer bir ifadeyle kamu kurumlarını inceleyeceğiz.



I. YER YÖNÜNDE YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI: MAHALLÎ İDARELER

Bibliyografya.- Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Bursa, Ekin, 2018; Onar, *op. cit.*, c.II, s.819-866; Günay, *op. cit.*, s.471-529; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.217-263; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.91-117; Giritli et al., *op. cit.*, s.331-391; Yıldırım, *op. cit.*, s.125-183; Duran, *op. cit.*, s.144-187; Halil Nadaroğlu, *Mahallî İdareler*, İstanbul, Beta, 1998; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.254-388; 194-238; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, s.487-589; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.133-302; Peiser, *op. cit.*, s.83-110; Bénoit, *op. cit.*, s.129-192; De Forges, *op. cit.*, s.129-146; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.184-214; Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005; Veysel K. Bilgiç, *Yerel Yönetimler*, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, Yıl Yok.

Yer yönünden yerinden yönetime, “yer yönünden adem-i merkeziyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahallî adem-i merkeziyet (*décentralisation territoriale*)” de dendiğini yukarıda görmüştük. Bu tür yerinden yönetim kuruluşlarına, “mahallî idareler (*collectivités locales*)” veya “yerel yönetimler” de denir. Anayasamız, “mahallî idareler” terimini kullanmaktadır.

KUTU 4.12: MAHALLÎ İDARE KAVRAMININ TANIMI VE UNSURLARI

Türk hukukuna bağlı kalmaksızın, mahallî idareler hukukunun genel teorisi açısından mahallî idareler şu şekilde tanımlanabilir: *Mahallî idareler, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesaletine tâbi olan kamu tüzel kişilidir.*

Bu tanıma göre, bir kuruluşun mahallî idare olarak nitelendirilebilmesi için şu beş unsuru birlikte taşıması gerekir:

1. İnsan Topluluğu Unsuru.- Bir kuruluşun mahallî idare olabilmesi için her şeyden önce bu kuruluşun insanlardan oluşması gerekir. Mahallî idare oluşturacak insan topluluğunun sayısı önemli değildir. Ancak genellikle 150'den az olmaması gerektiği söylenebilir. Bu konuda aşağıda (s.196)

yer alan Kutu 4.17'ye bakılabilir. Bir insan aynı zamanda birden fazla mahallî idarenin unsuru olabilir. Örneğin köyde yaşayan bir kişi, hem köyün, hem de il özel idaresinin bir unsurudur.

2. Toprak Unsuru.- Bir kuruluşun mahallî idare olabilmesi için, ikinci olarak, bu kuruluşun bir toprak parçası üzerinde kurulu olması gerekir. Topraksız bir mahallî idare tasavvur edilemez. Havada asılı mahallî idare olmaz. Denizde kurulu mahallî idare de olmaz. Toprak unsuru itibarıyla mahallî idareler ile devlet birbirine benzer. Ama mahallî idarelerin toprak unsuru içinde buldukları devletin toprak unsurundan daha küçüktür ve devletin toprağının içinde yer alırlar. Mahallî idarelerin toprakları iç içe geçmiş olabilir. Örneğin Türkiye'de köylerin toprağı, aynı zamanda içinde buldukları il özel idaresinin toprağını oluşturur.

3. Kamu Tüzel Kişiliği Unsuru.- Bir topluluğun mahallî idare olabilmesi için, ilk iki unsuru (insan topluluğu ve toprak unsurları) taşıması yetmez; kamu tüzel kişiliğine de sahip olması gerekir. Belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insan topluluğu, sayıca ne kadar çok olursa olsun kamu tüzel kişiliğine sahip olmadıkça mahallî idare olamazlar. Örneğin Türkiye'de "mahalleler" böyledir. Tüzel kişiliği olmadığı için mahalle, mahallî idare değildir.

4. Kendine Has Belli Bir İktidara Sahip Olma (Özerklik) Unsuru.- Yukarıdaki üç unsur (insan topluluğu, toprak ve kamu tüzel kişiliği), mahallî idareleri kamu kurumlarından ayırmaya yeterlidir. Zira kamu kurumları, insan topluluğu ve toprak unsurlarını içermez. Ancak bu üç unsur, mahallî idareleri devletten, yani merkezî idareden ayırmaya yeterli değildir. Çünkü devletin de, aynen mahallî idarelerin olduğu gibi, bir insan topluluğu, bir toprağı ve bir kamu tüzel kişiliği vardır. Devlet ile mahallî idareler arasındaki fark, iktidar unsuru bakımındandır. Devlet, *egemen bir iktidara*; mahallî idareler ise egemen bir iktidara sahip değildir. Devlet buna rağmen, mahallî idareler, egemen olmasalar bile, *kendilerine has belli bir iktidara sahip olmalıdır*. Mahallî idareler hukukunda kendine has belli bir iktidara sahip olma unsuruna "özerklik" ismi verilir.

5. Vesayet Denetimine Tabi Olma Unsuru.- Bir kuruluşun mahallî idare olabilmesi merkezî idare karşısında özerk olması gerekir. Ne var ki özerklik unsuru, mahallî idarelerin merkezî idare, yani devlet karşısında *bağımsız* olduğu anlamına gelmez. Eğer mahallî idare olarak takdim edilen kamu tüzel kişisi, devlet karşısında *bağımsız ise*, bu kamu tüzel kişisi, bir mahallî idare değil, ya bir federe devlet (eyalet), ya da kendi başına bir devlettir. O nedenle mahallî idarelerin, mahallî idare olmaktan çıkıp, federe devlet (eyalet) veya düpedüz bir devlet hâline gelmemeleri için, merkezî idarenin bunlar üzerinde *belli ölçüde bir denetiminin* bulunması gerekir. İşte merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde sahip olduğu bu sınırlı denetim yetkisine idare hukukunda "vesayet yetkisi" denir.

Mahallî idare kavramının tanımı ve bu beş unsuru hakkında daha fazla bilgi için bkz.: Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Bursa, Ekin, 2018, s.72-88.

Genel teori açısından mahallî idare kavramının tanımını ve unsurlarını bu şekilde gördükten sonra, şimdi, Türk pozitif hukukuna göre mahallî idareleri görelim:

Anayasamıza göre Türk idare sisteminde üç tane mahallî idare vardır. Bunlar "il özel idaresi", "belediye" ve "köy"dür.

Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında "mahallî idareler, *il, belediye* veya *köy* halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" denmektedir. Anayasamızın bu hükmünden yola çıkarak mahallî idareleri şu şekilde tanımlayabiliriz:

TANIM: *Mahallî idareler, il, belde ve köy gibi belli bir yerde oturanların yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezî idarenin dışında, Devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan, karar organları o yerde oturan seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*

Anayasal İlkeler⁵⁴.- Mahallî idarelere ilişkin Anayasamızın 127'nci maddesinde şu ilkeler belirlenmiştir:

1. Mahallî idareler, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
2. Mahallî idareler, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulurlar.
3. Mahallî idarelerin görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Bu düzenleme, yerinden yönetim (adem-i merkezîyet) ilkesine uygun olarak yapılır.
4. Mahallî idarelerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Seçimler kural olarak beş yılda bir yapılır.
5. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur.
6. Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.
7. Mahallî idareler, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak faaliyette bulunurlar. Dolayısıyla mahallî idarelerin üzerinde merkezî idarenin idarî vesayet yetkisi vardır.
8. Mahallî idareler, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izniyle birlik kurabilirler.
9. Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir.
10. Mahallî idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Mahallî idarelerin Anayasamıza göre, il (il özel idaresi), belediye ve köy olmak üzere üç çeşit olduğunu söylemiştik. Şimdi bunları görelim:

A. İL ÖZEL İDARESİ

Bibliyografya- Gözler, *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş*, *op. cit.*, s.210-233; Onar, *op. cit.*, c.II, s.819-835; Özyörük, *op. cit.*, s.207-210; Günday, *op. cit.*, s.471-489; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.229-235; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.94-101; Yıldırım, *op. cit.*, s.153-158; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.337-352; Duran, *op. cit.*, s.144-151; Fransa için bkz.: De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.181-187; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.260-306.

1. Tanımı, Düzenlenişi, Kuruluşu.- İl özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur. Bu tanımda geçen “il sınırları ile çevrili coğrafi alan” ibaresinin altını çizmek gerekir. Bu coğrafi alanın içine sadece şehir, kasaba ve köyler gibi *yerleşim birimleri* değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi *araziler* ve keza akarsular ve yollar da girer. Bu anlamda, il özel idaresi bir nevi “bölgesel” bir kuruluştur. Bu bakımdan il özel idaresi, aşağıda göreceğimiz, belediyeden farklıdır. Belediye, evlerin yan yana gelme-

54. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.218-219; Yıldırım, *op. cit.*, s.125-126; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.92; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.331-337.

B. BELEDİYE İDARESİ

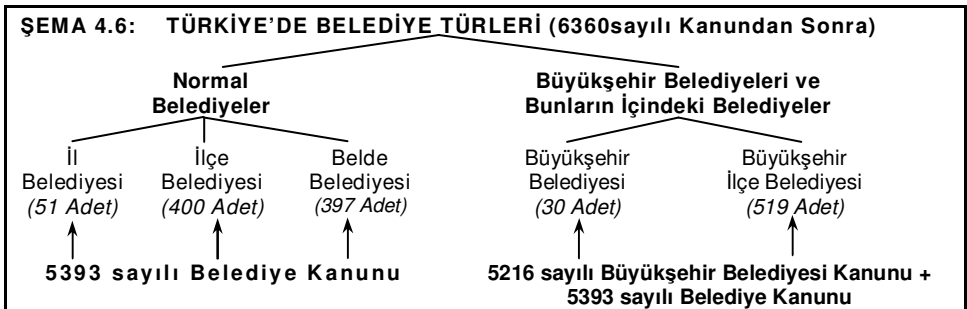
Bibliyografya.- Gözler, *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş*, *op. cit.*, s.215-291; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, *op. cit.*, *passim*; Onar, *op. cit.*, c.II, s.845-861; Günay, *op. cit.*, s.489-521; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.235-249; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.362-390; Yıldırım, *op. cit.*, s.158-178; Duran, *op. cit.*, s.152-170; Fransa için bkz.: De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.187-220; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.275-304.

1. Genel Olarak: Sayılar, Kanunlar ve Tanım

2018 yılı itibarıyla, Türkiye’de, 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 402 ilçe belediyesi ve 396 belde belediyesi olmak üzere toplam 1398 adet “belediye” vardır⁵⁵.

6360 sayılı Kanundan Sonra Belediye Sayıları.- Bu Kanunun 30 Mart 2014’te yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye’de belediye sayıları önemli ölçüde değişmiştir. Şöyle: (1) Büyükşehir belediyesi sayısı 16’dan 30’a çıkmıştır. (2) 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan bazı illerde yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. (3) Büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde, bütün belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ermiş, bunlar bağlı buldukları ilçenin belediyesinin bir mahallesi hâline dönüşmüşlerdir. (4) Büyükşehir belediyesi kurulmayan 41 ilde yer alan nüfusu 2000’in altına düşen belde belediyeleri köy tüzel kişiliği hâline dönüştürülmüşlerdir.

Kanunlar.- Belediyeler iki ayrı Kanunla düzenlenmiştir. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Bu kanunlardan birincisi (5393 sayılı Belediye Kanunu) genel kanundur ve Türkiye’deki bütün belediyelere uygulanabilir. Bu kanunlardan ikincisi (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) ise sadece büyükşehir belediyelerine ve bunların içindeki büyükşehir ilçe belediyelerine uygulanabilir. Dolayısıyla, hukukî rejimleri itibarıyla Türkiye’de iki tür belediye olduğunu söyleyebiliriz: Normal belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ve bunların içindeki ilçe belediyeleri. (Not: 6 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun ile Büyükşehirlerdeki “ilk kademe belediyeleri” bütünüyle kaldırılmıştır). Bu ayrımı şematik olarak şu şekilde gösterebiliriz:



55. www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumlari.aspx (8.9.2018).

D. KÖY İDARESİ

Bibliyografya.- Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.292-313; Onar, op. cit., c.II, s.835-845; Özyörük, op. cit., s.216-219; Günday, op. cit., s.521-529; Gözübüyük ve Tan, op. cit., c.I, s.255-259; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, op. cit., s.111-114; Giritli et al., op. cit., s.352-361; Yıldırım, op. cit., s.177-182.

Burada sırasıyla köy sayılarını, köyün anayasal temelini, tanımını, kurulmasını, görevlerini, yetkilerini, organlarını, bütçe ve gelirlerini göreceğiz.

1. Sayılar, Anayasal Temel ve Tanım

Sayılar.- Mahallî idarelerin en küçüğü ve en yaygını köydür. Köy sayısı 2018 itibarıyla 18.336'dır⁵⁷. 6360 sayılı Kanundan önce 2011 yılı itibarıyla köy sayısı 34.395 idi⁵⁸. 1950'de köy nüfusunun genel nüfusa oranı % 72,5 iken bu oran 1995 yılında % 29,4'e, 2007'de de % 17,01'e⁵⁹, 2017'de ise % 7,7'ye düşmüştür⁶⁰.

6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi Olan İllerde Köylerin Kaldırılması.- 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe giren 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi olan illerde (toplam 30 ilde) bütün köylerin tüzel kişiliğini kaldırmış ve bu köyleri bir ilçe belediyesinin "mahallesi" hâline dönüştürmüştür. Böylece köy sayısı 34.395'ten 18.296'ye düşmüştür.

Anayasal Temeli.- Köy idaresinin anayasal temeli vardır. Anayasa m.127/1'de "köy" terimi geçmekte ve "köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını", karar organları köy halkı tarafından seçilerek oluşturulan bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Dolayısıyla kanun koyucu, bir mahallî idare türü olarak köy idaresini kaldıramaz.

KUTU 4.16: Bir Görüş.- Kanımızca, 6360 sayılı Kanunun köylerin tüzel kişiliklerini kaldırıp, mahalleye dönüştüren hükmü, Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır. Çünkü yanda açıklandığı gibi, köylerin kamu tüzel kişiliği doğrudan doğruya Anayasadan (m.127/1) kaynaklanmaktadır. Köyün yerine mahalle kurulması sorunu çözmektedir. Çünkü mahallelerin tüzel kişiliği yoktur. Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için bkz. Gözler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm.

Tanımı.- 442 sayılı Köy Kanunu, köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır:

1. Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (yerleşim birimlerine) köy denir (m.1).
2. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler (m.2).
3. Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık, yani bir tüzel kişidir (m.7).

57. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (8.9.2018).

58. http://www.migm.gov.tr/Istatistik/İllerin_Koy_Sayilari.pdf

59. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistiksel/nufus.pdf> (Mayıs 2008).

60. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24638>.

2. Kurulması ve Kaldırılması

Köyün *kurulabilmesi* için o yerleşim yerinin nüfusunun 150'den çok ve 2000'den az olması gerekir (m.1, 89). Köylerin büyük çoğunluğu kendiliklerinden ortaya çıkmış tarihsel topluluklardır. Bunların ayrıca bir idarî işlemle kurulmaları gerekli değildir. 18 Mart 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girdiğinde, nüfusu 150'nin üstünde bulunan yerleşim yerleri kendiliğinden köy tüzel kişiliğini kazanmışlardır. Bunun dışında, doğal afetler sonucunda bir köyün yerinin değiştirilmesi, göçmenlerin yerleştirilmesi gibi sebeplerle yeni bir köyün kurulması da gerekebilir. Bu durumda köy, Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının kararıyla kurulur (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, m.2/C).

KUTU 4.17: 150 Sayısının Sihri.- Köy en küçük mahallî idaredir. Diğer bir ifadeyle kamu tüzel kişiliğine sahip en küçük insan topluluğudur. Bir mahallî idare kurmak için en az kaç kişi gerekir? Bu sorunun cevabı şu soruda saklıdır: Acaba tüzel kişiliğe ihtiyaç duymadan ez az kaç kişilik bir topluluk kendi işlerini yürütebilir? Beş on kişiden oluşan bir ailenin tüzel kişiliğe ihtiyaç duymadan işlerini yürütebilecekleri aşikardır. Aralarında akrabalık ilişkisi olmasa bile, belirli bir yerde yaşayan ve birbiriyle yakın ilişkiler içinde olan 40-50 kişilik bir topluluğun da tüzel kişiliğe ihtiyaç duymadan birlikte yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçları karşılayabileceği tahmin edilebilir. Ama sayı artıkça bu topluluk, bir organizasyona, karar, yönetim ve denetim organlarına ve keza bir tüzel kişiliğe ihtiyaç duyar. Bu ihtiyaç acaba en az kaç kişilik bir toplulukta kendini gösterir? 100 kişilik mi, 500 kişilik mi, 1000 kişilik mi? Bu konuda bir "**sihirli sayı**" var mıdır?

Türk hukukunda böyle bir "sihirli sayı" vardır ve bu sayı yukarıda gördüğümüz gibi "**150**"dir. Çünkü en küçük tüzel kişi olan köyü kurmak için en az 150 kişi gerekir.

Gerçekten de bir insan topluluğuna kamu tüzel kişiliğini tanımak için gereken minimum sayının 150 olduğu söylenebilir. Gerçekten de bu konuda **Yuval Noah Harari, Hayvanlardan Tanrılara Sapiens** isimli kitabında şöyle yazmaktadır:

"Bilişsel Devrim'in arifesinde, dedikodu Homo sapiens'in daha büyük ve daha istikrarlı gruplar kurabilmesini sağladı. Ama dedikodunun bile bir sınırı vardır. Sosyolojik araştırmalar dedikodu sayesinde bir arada durabilen 'doğal' bir grubun sınırının 150 kişi olduğunu göstermiştir. Grup bundan daha büyük olduğunda çoğu kişi diğerlerini ne yeterince yakından tanıyabilir, ne de etkili bir şekilde dedikodu yapabilir.

İnsanların oluşturduğu yapıların çoğunluğunda, bugün bile bu sihirli rakam bir eşittir. Bu eşitğin altındaki topluluklar, işyerleri, toplumsal ağlar ve askeri birimler, varlıklarını bireylerin karşılıklı olarak birbirlerini yakından tanımaları ve dedikodu sayesinde sürdürürler. Bu yüzden de düzeni korumak için, resmi rütbelere, sıfatlar ve kurallar gerekmez. ... Küçük bir aile şirketi, yönetim kurulu, müdürler, genel müdür ve bir muhasebe departmanı olmadan da hayatta kalabilir ve çok başarılı olabilir.

Ancak birey sayısı 150'yi geçtiği anda işler değişir. Binlerce askerden oluşan bir birliği, bir müfrezeyi idare ettiğiniz gibi idare edemezsiniz. Başarılı aile şirketleri büyüyüp daha fazla çalışan istihdam ettiğinde genelde sıkıntıya düşer ve kendilerini yenileyemezlerse çoğu iflas eder" (Yuval Noah Harari, Hayvanlardan Tanrılara Sapiens: İnsan Türünün Kısa Bir Tarihi, Çev. Ertuğrul Genç, İstanbul, Kolektif, 36. Baskı, 2017, s.39-40).

Köyün bağlı bulunduğu ilçenin değiştirilmesi, köy adının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi veya ayrılması, bir mahallenin bir köyden alınarak diğer

II. HİZMET YÖNÜNDE YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI (KAMU KURUMLARI)

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.347-388; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.596-644; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.305-334; Rivero, *op. cit.*, s.425-458; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, s.272-280; Peiser, *op. cit.*, s.109-113; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.238-277; Bénéit, *op. cit.*, s.201-266; De Forges, *op. cit.*, s.155-166; Vlachos, *op. cit.*, s.324-339; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.255-266; Dubois, *op. cit.*, s.62-82; Onar, *op. cit.*, c.II, s.865-966, 1002-1011; Günday, *op. cit.*, s.531-576; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.263-347; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı, op. cit.*, s.118-147; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.391-506; Duran, *op. cit.*, s.188-236; Yıldırım, *op. cit.*, s.184-240.

Yukarıda yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani mahallî idareleri (il özel idaresi, belediye ve köy) gördük. Şimdi de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını inceleyeceğiz. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları çok çeşitlidir: Üniversiteler, TÜBİTAK, TRT, KİT'ler, İETT, EGO, ASKİ, Sosyal Güvenlik Kurumu, Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına “kamu kurumları” da denmektedir.

Uyarı.- Türkiye’de bazı yazarlar, meslek kuruluşlarını da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yani kamu kurumları arasında saymakta ve işlemektedir⁶³. Kanımızca meslek kuruluşları birer kamu kurumu değildir. Bunun nedenlerini aşağıda III nolu başlık altında meslek kuruluşlarını inceleyeceğimiz yerde açıklayacağız.

A. KAVRAM VE VARLIK NEDENİ

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet ve mahallî idare tüzel kişiliği dışında örgütlenmesi ve tüzelkişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır⁶⁴.

“Kamu Kurumu” Kavramı.- Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına “kamu kurumları (*établissements publics*)” da denmektedir. *Kamu kurumları*, devlet ve mahallî idareler dışında kalan kamu tüzel kişileridir⁶⁵. Bir kategori olarak “kamu kurumu” kavramının kullanılmasında yarar vardır⁶⁶. Bu şekilde kamu kurumları ile kamu idareleri arasındaki fark ortaya çıkar. “Kamu idareleri (*administrations publiques*)”, yani devlet ve mahallî idareler (il özel idaresi, belediye, köy) birer kişi topluluğu, kamu kurumları ise mal topluluğudur. Diğer bir ifadeyle, kamu idarelerinde belli bir yerde yaşayan insanların oluşturduğu topluluğa tüzel kişilik tanınırken, kamu kurumlarında belli bir amaca tahsis edilmiş malvarlığına tüzel kişilik tanınmıştır. Keza, aşağıda ayrıca göreceğimiz gibi, kamu kurumları, kamu idareleri tarafından kurulurlar ve onların vesayet denetimine tâbidirler.

63. Örneğin Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.399; Günday, *op. cit.*, s.565 ve keza bir bakıma Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.298.

64. Günday, *op. cit.*, s.531.

65. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.596, 611.

66. Bazı Fransız yazarlar “kamu kurumları (*établissements publics*)” terimi yerine “uzmanlık kurumları (*institutions spécialisées*)” terimini kullanmaktadır (örneğin Chapus, *op. cit.*, c.I, s.347).

TANIM.- Kamu kurumları, bir kamu idaresi tarafından kurulan ve onun vesayeti altında çalışan belli bir özerkliğe sahip ve belli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileridir.

Kamu Kurumlarının Varlık Nedenleri⁶⁷.- Kamu kurumları, merkezî idare (devlet) veya mahallî idareler (il özel idaresi, belediye ve köy) tarafından kurulurlar. Kamu kurumlarının yürüttükleri kamu hizmetlerini aslında devlet veya mahallî idareler yerine getirebilir. Bu hizmetlerden esas itibarıyla da onlar sorumludur. Ama aşağıda sayacağımız nedenlerle, devlet ve mahallî idareler teknik uzmanlık isteyen bazı kamu hizmetlerini doğrudan doğruya yerine getirmek yerine, bunları kendi kurdukları ve kendi vesayet denetimlerine tâbi olan kamu tüzel kişileri olan kamu kurumlarına gördürmektedirler. Kamu kurumlarının kurulmasına yol açan sebepler şunlardır: Aşağıda göreceğimiz gibi, kamu kurumları, kendisini kuran kamu idaresinden farklı bir tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Tüzel kişilik, belli bir malın ve kaynağın belirli bir amaca özgülmesini sağlar⁶⁸. Keza tüzel kişilik kamu kurumuna kendi başına hukukî işlemler yapma yetkisi verir. Yine aşağıda ayrıca göreceğimiz gibi, kamu kurumları ayrı bir mal varlığına ve ayrı bir bütçeye ve kendilerine has bir personele sahiptir. Diğer bir ifadeyle, kamu kurumları malî özerkliğe ve personel bağımsızlığına sahiptir. Bu sayede, kamu kurumları, merkezî idarenin katı idarî yapısından, ağırlığı ve yavaşlığından kısmen kurtulmaya imkân verir⁶⁹. Şöyle ki, kamu kurumlarında bütçe işlemleri daha hızlıdır, kamu kurumunun gelirlerinin kendi harcamalarına tahsis edilmesi mümkündür, kamu kurumları mal ve personel yönetiminde serbestiye sahiptirler. Ayrıca, bilimsel, teknik, kültürel alanda verilen kamu hizmetlerinin özerkliğe ihtiyaçları vardır. Bu tür hizmetlerin merkezî idare tarafından yürütülmesi bu kamu hizmetlerinden beklenen yararın gerçekleşmesini engelleyebilir. Özetle, kamu kurumlarının varlık nedeni, özgülendikleri kamu hizmetinin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır.

B. KAMU KURUMLARININ ORTAK ÖZELLİKLERİ

Bibliyografya.- Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.611-623; Rivero, *op. cit.*, s.431-446; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.266-267; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.238-239; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.306-308, 312-322; De Forges, *op. cit.*, s.155-159; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.347-354, 368-370; Dubois, *op. cit.*, s.71-78; Vlachos, *op. cit.*, s.326-332; Günday, *op. cit.*, s.533-534; Duran, *op. cit.*, s.190-192; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.263-270.

Kamu kurumlarının ortak özellikleri şunlardır: Bir kere, kamu kurumları, bir tüzel kişidirler. İkinci olarak, kamu kurumları kamu tüzel kişisidirler. Üçüncü olarak, kamu kurumları, devlet, belediye gibi bir kamu idaresine bağlıdır. Dördüncü olarak, kamu kurumları özerktirler. Nihayet, kamu kurumları birer uzmanlık kuruluşlarıdır.

67. Vlachos, *op. cit.*, s.325-330; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.239; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.374-377; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.258-60.

68. Vlachos, *op. cit.*, s.326.

69. Vlachos, *op. cit.*, s.327; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.239.

Eğer Cumhurbaşkanına bu ofisler üzerinde emir ve talimat verme yetkisi tanınacaksa, bu ofislere neden ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmıştır? Bu maddeleri kaleme alanların idare hukukunu ne derece bildikleri hususu şüphelidir.

2. Mahallî Kamu Kurumları

Mahallî kamu kurumları, kanundan aldığı yetkiyle mahallî idareler tarafından kurulan veya yasama organı tarafından kanunla kurulup bir mahallî idareye bağlanan ve bağlı olduğu mahallî idarenin vesayet denetimine tâbi olan ve bağlı olduğu mahallî idarenin coğrafi sınırları içinde faaliyette bulunan kamu kurumlarıdır. Bunlara örnek olarak İSKİ, ASKİ, BUSKİ, İETT, EGO, BURULAŞ, BESAF verilebilir.

Mahallî kamu kurumları yukarıda (s.202-205) gördüğümüz “*kamu kurumlarının ortak özellikleri*”ni taşırlar. Yani: **(a)** Bunlar, *tüzel kişiliğe* sahiptir. **(b)** Bunların sahip oldukları tüzel kişilik, *kamu tüzel kişiliğidir*. **(c)** Bunlar bir mahallî idareye *bağlıdırlar*. Bağlı buldukları mahallî idarenin vesayet denetimi altında bulunurlar. **(d)** Bununla birlikte bunlar, bağlı buldukları mahallî idare karşısında belli ölçüde *özerktirler*; kendilerine has mal varlıkları, bütçeleri, karar organları ve personeli vardır. **(e)** Bunlar birer *uzmanlık* kuruluşudur. Sadece özgülendikleri amaç doğrultusunda faaliyette bulunabilirler. Bu beş özellik bunların birer “kamu kurumu” olduklarını gösterir. Ancak bu beş özellik bunları millî kamu kurumlarından ayırmaya yetmez. Bunları millî kamu kurumlarından ayıran bir **altıncı** özellik vardır: Bu özellik “*mahallîlik*” özelliğidir. Bu şu anlama gelir: Bu kurumlar ancak bağlı oldukları mahallî idarenin coğrafi sınırları içinde faaliyette bulunabilirler (Mahallî kamu kurumlarının ayırıcı özellikleri konusunda daha fazla bilgi için bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş, op. cit.*, s.316-324).

Mahallî kamu kurumları kendi içinde üç gruba ayırabiliriz:

a) Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ), 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla kurulmuştur. Adı geçen Kanunun ek 5’inci maddesi uyarınca, bu Kanun, sadece İSKİ’ye değil, ASKİ, BUSKİ gibi diğer büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon idarelerine de uygulanır. Büyükşehirlerdeki su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlükleri birer mahallî kamu kurumudurlar. Bunlar yukarıda gördüğümüz mahallî kamu kurumu olmanın altı özelliğini taşırlar. Bunlar birer kamu tüzel kişisidirler; bir büyükşehir belediyesine bağlıdırlar; ama bağlı oldukları büyükşehir belediyesi karşısında belli bir özerkliğe sahiptirler; sadece özgülendikleri konuda faaliyette bulurlar ve nihayet bunlar bağlı oldukları büyükşehir belediyesinin sınırları içinde hizmet verirler.

Bölüm 5

İDARÎ İŞLEM KAVRAMI*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.470-572; 1009-1226; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.232-442; Bénéoit, *op. cit.*, s.467-664; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.617-838; Rivero, *op. cit.*, s.87-123; Peiser, *op. cit.*, s.18-56; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.350-423; De Forges, *op. cit.*, s.19-91; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.99-202; Vlachos, *op. cit.*, s.116-195; Ricci, *op. cit.*, s.45-77; Bénéoit, 506-540; Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, (Traduit par Michel Fromont), Paris, L.G.D.J., 1994, s.184-413; Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, s.236-271; Michel Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, Paris, LGDJ, 1973, s.79-89; Onar, *op. cit.*, c.I, s.256-354; Günday, *op. cit.*, s.121-222; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.351-562; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.1049-1130; Özay, *op. cit.*, s.339-511; Özyörük, *op. cit.*, s.73-83; Eroğlu, *op. cit.*, s.68-82; Duran, *op. cit.*, s.381-503; Yayla, *op. cit.*, s.108-177; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s. 301-463; Atay, *op. cit.*, s.421-551; Yaşar, *op. cit.*, s.251-317; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.363-465; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.372-479.

“Bireysel idarî işlemleri”, “düzenleyici işlemleri” ve “idarî sözleşmeleri” incelemeden önce bunların hepsi için ortak bir şekilde, genel olarak idarî işlem kavramını göreceğiz. Bu bölümde idarî işlemlerin tanımını (I), idarî işlemlerin yasama ve yargı işlemlerinden ayrılmasını (II), idarî işlemlerin türlerini (III) ve nihayet özelliklerini (IV) inceleyeceğiz.

I. İDARÎ İŞLEMİN TANIMI

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.491-501; 533-544; Rivero, *op. cit.*, s.86-87; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.354-355; Peiser, *op. cit.*, s.18-19; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.617-634; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.233-240; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.32-36; Erkut, *op. cit.*, s.13-19; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s. 299-302; Atay, *op. cit.*, s.421-423; Yaşar, *op. cit.*, s.254-255; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.364-367; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.372-376.

İdarî işlemler genel olarak “hukukî işlemler”in bir türünden ibarettir. Bu nedenle, ilk önce “hukukî işlem” kavramını kısaca görelim.

Hukukî İşlem.- “Hukukî işlem (*acte juridique*)”, *hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması veya açıklamalarıdır*¹. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, hukukî işlemin biri “irade açıklaması (*manifestation de volonté*)”, diğeri ise “hukukî sonuç (*effets de droit*)” olmak üzere iki unsuru vardır. Ancak bu iki unsur bir araya geldiği takdirde bir hukukî işlem meydana gelir. Örneğin muris kendisi öldükten sonra terekesinden bir malın birisine verilmesi konusunda *iradesini açıklamakta* ve hukuk düzeni de murisin iradesine *hukukî sonuçlar*

* Bu bölüm, Gözler, *op. cit.*, c.I, s.512-574'ten özetlenmiştir.

1. Kemal Gözler, *Hukuka Giriş*, Bursa, Ekin, 15. Baskı, 2018, s.450.

bağlamaktadır. Keza kiracı ev sahibine onun evini belli bir bedelle kiralamak istediğini söylemekte (irade açıklaması), ev sahibi de bu isteği kabul ettiğini bildirmekte, hukuk düzeni de kiracının ve ev sahibinin yaptığı bu irade açıklamalarına hukukî sonuç bağlamakta, neticede bunların yaptığı irade açıklamaları “kira sözleşmesi” şeklinde bir hukukî işlem doğurmaktadır.

İdarî İşlem.- Konuya bir başlangıç olarak *idarî işlemi, idarenin hukukî sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olarak tanımlayabiliriz.* Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, idarî işlemin biri “irade açıklaması”, diğeri de “hukukî sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır. Ancak bu iki unsur bir araya geldiği takdirde hukukî işlem kurulur. Örneğin fakülte idaresinin öğrenciye disiplin cezası verme işleminde idarenin açıkladığı bir irade ve bu iradenin doğurduğu bir hukukî sonuç (ör. öğrencinin bir dönem okuldan uzaklaştırılması) vardır. Bir memurun emekliye sevk edilmesi işleminde, idarenin bu yönde açıkladığı bir irade ve bu iradenin hukuk düzeninde yol açtığı bir değişiklik (o kişinin memurluk statüsünün artık sona ermesi ve emeklilik statüsü içine girmesi) vardır.

Yukarıda idarî işlemi, “*idarenin hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması*” olarak tanımladık. Böyle bir tanım başlangıç için gereklidir ama yeterli değildir. Esasen tam anlamıyla doğru da değildir. İki sebepten dolayı: Bir kere, idarenin her işlemi “idarî işlem” değildir. İkinci olarak, özel hukuk tüzel kişilerinin de bazı işlemleri “idarî işlem” niteliğindedir.

İdarenin Her İşlemi İdarî İşlem Değildir (İdarenin Bazı İşlemleri Özel Hukuk İşlemidir).- İdarenin hukukî sonuç doğurmaya yönelik her irade açıklaması bir “hukukî işlem”dir ama bir “idarî işlem” değildir. Açıkçası, “idarenin işlemleri (*actes de l’administration*)” kavramı “idarî işlemler (*actes administratifs*)” kavramından geniştir. Diğer bir ifadeyle, idarenin yaptığı her işlem her zaman bir “idarî işlem” değildir². Çünkü idarenin bazı işlemleri idare hukukuna değil, özel hukuka tâbi olmakta ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara adli yargıda bakılmaktadır. İdarenin bu tür işlemlerine “idarenin özel hukuk işlemleri (*actes de droit privé*)” denmektedir³.

İdarenin şu işlemleri idarî işlem değil, “özel hukuk işlemi” niteliğindedir: (a) İdarenin kendi “özel mallarının yönetimi (*gestion du domaine privé*)”ne ilişkin olarak yaptığı işlemler, idarî işlem değil, özel hukuka tâbi işlemlerdir⁴ ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklar da adli yargıda görülür. Zira idare bu mallarını bir özel hukuk kişinin mülkünü işletmesi gibi işletir⁵. **(b)** Kamu tüzel kişileri özel hukuk sözleşmeleri de yapabilir. Bu, onların tüzel kişilik sıfatından kaynaklanır. Örneğin üniversite idaresi, üniversite kütüphanesine alacağı kitapları kitapçılardan bir sözleşme yaparak satın alır. Üniversite ile kitapçı arasındaki sözleşme, irade

2. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.533.

3. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.533. Bunlara “özel işletme işlemleri (*actes de gestion privée*)” de denir (De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.632).

4. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.534; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, 250.

5. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.534.

Bölüm 6

BİREYSEL İŞLEMLER (İDARÎ KARARLAR)*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.501-568, 1011-1178; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.232-322; Bénéoit, *op. cit.*, s.509-582; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.637-790; Rivero, *op. cit.*, s.89-103; Peiser, *op. cit.*, s.38-51; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.384-423; De Forges, *op. cit.*, s.23-30, 49-79; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.99-137; Vlachos, *op. cit.*, s.116-195; Ricci, *op. cit.*, s.45-69; Onar, *op. cit.*, c.I, s.274-354, Günday, *op. cit.*, s.123-183; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.369-466; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.1049-1087; Özyay, *op. cit.*, s.339-343, 385-391, 412-467; Özyörük, *op. cit.*, s.73-83; Duran, *op. cit.*, s.391-426.

Önceki bölümde gördüğümüz gibi, “bireysel idarî işlemler (*actes administratifs individuels*)” veya “idarî kararlar (*décisions administratives*)”, *ismen belirlenmiş bir kişi veya belli bir duruma ilişkin olan idarî işlemlerdir*. Diğer bir ifadeyle, *idarî kararlar, belli kişilere ilişkin hukukî sonuçlar doğurmaya yönelik kamu gücü ayrıcalıkları içeren irade açıklamalarıdır*. Bunlarla hukuk düzeminde bir değişikliğe yol açılır, yani yeni bir hukukî durum yaratılır veya mevcut bir hukukî durumda değişiklik yapılır veya bu duruma son verilir. Örneğin bir kişiyi memur olarak atama, bir memuru emekliye sevk etme, kamulaştırma, ruhsat verme, disiplin cezası verme gibi işlemler birer idarî karardır.

Bu kısımda sırasıyla idarî kararların kendi içindeki çeşitlerini, unsurlarını, idarî kararlardaki sakatlıkların müeyyidelerini, yürürlüğe girmelerini, uygulanmalarını ve sona ermelerini göreceğiz. Buna göre bu kısmın plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. İdarî Kararların Çeşitleri
- II. İdarî Kararların Unsurları
- III. İdarî Kararların Hukuka Aykırılığının Müeyyideleri
- IV. İdarî Kararların Yürürlüğe Girmesi
- V. İdarî Kararların Uygulanması
- VI. İdarî Kararların Sona Ermesi

Şimdi bu plân dâhilinde konuları sırasıyla inceleyelim:

I. İDARÎ KARARLARIN ÇEŞİTLERİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.501-524; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.265-270; Peiser, *op. cit.*, s.48-51; Autexier, *op. cit.*, s.s.241-243; Maurer, *op. cit.*, s.214-231; Onar, *op. cit.*, c.I, s.338-370; Özyörük, *op. cit.*, s.76-83; Günday, *op. cit.*, s.126-133; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.352-358; Özyay, *op. cit.*, s.385-410; Eroğlu, *op. cit.*, s.75-79; Bahtiyar Akyılmaz, *İdarî Usûl İlkeleri İşığında İdarî İşlemin Yapılış Usûlü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s.54-62.

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.696-1150'den özetlenmiştir.

Yukarıda idarî işlemlerin tek-yanlı idarî işlemler ve iki-yanlı idarî işlemler olarak ikiye ayrıldığını, tek-yanlı idarî işlemlerin de bireysel idarî işlemler ve düzenleyici idarî işlemler olarak ikiye ayrıldığını gördük. Bireysel idarî işlemler yani idarî kararlar da kendi içinde çeşitli gruplara ayrılmaktadır.

PLÂN:

- | | |
|---|---|
| <p>A. Maddî Açidan Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Şart İşlemler 2. Sübjektif İşlemler <p>B. İçeriklerine Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Emredici İşlemler 2. İnşai İşlemler 3. Tespit Edici İşlemler <p>C. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Yararlandırıcı İşlemler 2. Yükümlendirici İşlemler <p>D. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usûlü Bakımından Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Basit İşlemler 2. Kolektif İşlemler 3. Karma İşlemler | <p>E. İşlemi Yapan Makama Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kolejyal Makamların Kararları 2. Bireysel Makamların Kararları <p>F. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sarih Kararlar 2. Zimnî Kararlar <p>G. İsteğe Bağlı Olup Olmama Bakımından Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İsteğe Bağlı İşlemler 2. İsteğe Bağlı Olmayan İşlemler <p>H. İcrâî Olup Olmamasına Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İcrâî İşlemler 2. İcrâî Olmayan İşlemler |
|---|---|

Şimdi bu plân dâhilinde idarî kararların çeşitlerini görelim.

A. MADDÎ AÇIDAN TASNİF

Bireysel idarî işlemler maddî mahiyetlerine göre “şart işlemler” ve “sübjektif işlemler” şeklinde ikiye ayrılmaktadır:

1. Şart İşlemler¹. – “Şart işlemler” veya daha doğru bir ifadeyle “durum işlemler (*actes-condition*)” bir kişiyi veya bir şeyi hukuk kurallarınca önceden tespit edilmiş bulunan genel, objektif ve kişilik-dışı bir hukukî statüye (duruma) sokan veya böyle bir statüden çıkararak işlemlerdir². Şart işlemde işlemin içeriği “statüsel (*statutaire*)” niteliktedir yani önceden kişilik dışı ve objektif olarak belirlenmiştir³. Yaratılan hukukî durum (statü), o durum içine sokulacak herkes için geçerlidir. Bir şart işlemi yapmaya yetkili makam bu işlemi yapıp yapmamakta serbesttir ama yapmaya karar vermiş ise işlemin içeriğini düzenlemekte serbest değildir⁴.

Şart işlemlerin en bilinen örneği memur atama işlemidir⁵. Atama işlemiyle, kişi önceden hukuk kurallarıyla genel olarak düzenlenmiş bulunan genel, kişilik-dışı bir duruma sokulmaktadır. Bu kişinin sahip olacağı görev, yetki ve haklar bu kişi için ayrıca belirlenmez. Bunlar önceden zaten genel bir şekilde belirlenmiştir. Bu kişi içine sokulduğu statüden (hukukî durumdan) kaynaklanan görev, yetki ve haklara sahip olur. Örneğin idare istese de atadığı bir memura bu memurun statüsünün gerektirdiği maaştan daha fazla maaş veremez. İşte böyle hukukî durumlara (statülere) bir kişiyi sokan, böy-

1. Bénéoit, *op. cit.*, s.524-525; Onar, *op. cit.*, c.I, s.340-341; Özyörük, *op. cit.*, s.76; Eroğlu, *op. cit.*, s.76-77; Günday, *op. cit.*, s.127; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.356; Özay, *op. cit.*, s.388-391.

2. Bénéoit, *op. cit.*, s.524; Özyörük, *op. cit.*, s.76; Günday, *op. cit.*, s.127; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.356; Özay, *op. cit.*, s.388.

3. Özyörük, *op. cit.*, s.76.

4. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, s.356.

5. Bénéoit, *op. cit.*, s.524; Özyörük, *op. cit.*, s.76; Günday, *op. cit.*, s.127.

İdarî işlem, belli bir hukukî sonucu doğurmaya yönelik bir irade açıklamasıdır. Bu irade açıklamasının yöneldiği sonucu doğurabilmesi için herhangi bir kişi tarafından değil, idare adına irade açıklamaya yetkili olan bir kişi veya kişiler tarafından açıklanması gerekir. İşte, idarî işlemin özünü oluşturan irade açıklamasının kim veya kimler tarafından yapılacağı hususu o işlemin “yetki (*compétence*) unsuru”nu oluşturur.

Peki ama idare adına irade açıklamaya kim yetkilidir? Bunun basit bir cevabı vardır: Hukuk kurallarıyla kendisine bu konuda yetki verilmiş kişi veya kişiler idare adına irade açıklayabilirler. Dolayısıyla, yetkili kişiler Anayasa ve kanunla belirlenir. Diğer bir ifadeyle, idare adına irade açıklamaya yetkili kişiler bu yetkilerini Anayasa ve kanunlardan alırlar.

KUTU 6.5: İdarî Makam.- İdare adına irade açıklamaya yani işlem tesis etmeye yetkili mercilere “idarî makam (*autorité administrative*)” denir. İdarî makamlar, “bireysel (*individuel*)” olabileceği gibi (Cumhurbaşkanı, bakan, vali, belediye başkanı, muhtar, rektör, genel müdür vs.), “kolejyal (kurumsal, *collégial*)” de (örneğin belediye meclisi, il genel meclisi, ihtiyar meclisi, üniversite yönetim kurulu vs.) olabilir¹³⁵.

1. “Yetki Kuralları” (İdare Hukukunda Yetkilerin Ortak Özellikleri)

İdare hukukunda, idare adına irade açıklamaya yetkili kişilerin yani idarî makamların bir yetkiye sahip olabilmemesinin ve sahip olduğu yetkiyi kullanabilmesinin birtakım genel kuralları vardır. Bu kurallara, kısaca “yetki kuralları (*règles de compétence*)”¹³⁶ denmektedir. Söz konusu kurallar aynı zamanda idare hukukunda yetkilerin gösterdikleri “ortak özellikler” olarak da görülebilir. Bu “yetki kuralları” veya diğer bir ifadeyle “ortak özellikler” şunlardır:

a) *İdare hukukunda yetkiler anayasa ve kanunlardan kaynaklanır*¹³⁷. Bu husus Anayasamızın 6’ncı maddesinde, “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” denilerek vurgulanmıştır. Diğer bir ifadeyle, idare hukukunda yetkiler “verilmiş yetki (*compétence d’attribution*)” niteliğindedirler. Yani bir kişiye anayasa veya kanunla yetki verilmemişse o kişi yetkisizdir, idare adına herhangi bir işlem yapamaz.

b) *İdare hukukunda yetkiler istisnâî niteliktedirler*. İdarî makamların sahip oldukları yetkiler kendilerine anayasa ve kanunlarla *verilmiş* olduğuna göre idarî makamların yetkisiz olması *kural*, yetkili olması ise *istisnâî* niteliktedir. Dolayısıyla idarî makamların yetkileri “genel yetki (*compétence générale*)¹³⁸” değil, “istisnâî yetki (*compétence d’exception*)” niteliğindedir.

c) *İdare hukukunda yetkiler dar yoruma tâbi tutulur*. İdarî makamların yetkileri istisnâî nitelikte olduğu için bu makamların yetkileri “dar yorum (*interprétation stricte*)”a tâbi tutulur¹³⁹.

135. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1091.

136. De Forges, *op. cit.*, s.60.

137. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.718; Bénéto, *op. cit.*, s.470.

138. Genel yetkiye “*compétence de droit commun*” veya “*compétence de principe*” de denir.

139. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.718.

Yetki devri ve imza devrine ihtiyaç vardır. Çünkü bazı makamlara (örneğin bakanlara), bir kişinin üstesinden gelemeyeceği kadar çok yetki verilir. Bir kişinin bunca yetkiyi bizzat kullanması mümkün değildir¹⁶⁹. Bu kişi kanunlarla kendisine verilmiş olan bu karar alma yetkilerinden bazılarını kaçınılmaz olarak kendi yardımcılarına ve astlarına devretmek zorunda kalır. İşte idare hukukunda belirli şartlar dâhilinde buna imkân tanınmıştır¹⁷⁰.

Önce yetki devri ve imza devrinin **tanımlarını** verelim:

YETKİ DEVRİ, karar alma yetkisinin bir makamdan diğer makama kişi ismi belirtilmeksizin devredilmesidir ki, devreden makam, devri geri almaksızın devrettiği konuda artık karar alamaz.

İMZA DEVRİ, karar alma yetkisinin ismen belirlenmiş bir kamu görevlisinden yine ismen belirlenmiş bir başka kamu görevlisine devredilmesidir ki, devreden görevli, devri geri almaksızın devrettiği konuda istediği zaman karar alabilir.

Yetki devri ile imza devri arasında bunların konusu, şartları ve sonuçları bakımından bazı benzerlik ve farklılıklar vardır. Şimdi bunları görelim.

aa) Konuları

Yetki devri ile imza devri arasında konuları bakımından bir fark yoktur. Her ikisinin de konusu bir makamın veya bir kişinin sahip olduğu *karar alma yetkisinin* diğer bir makama veya kişiye aktarılmasıdır. Bazı yazarlar, yetki devrinde “karar alma yetkisi”nin devredildiğini, imza devrinde ise yalnızca alınan kararı “belgelendirme yetkisi”nin devredildiğini ileri sürmekte ise de bu doğru değildir. Çünkü imza devrinde de devredilen şey “karar alma yetkisi” yani “idarî işlem yapma” yetkisidir. İdare hukukunda imza, idarî işlemin özünü oluşturan iradenin kim tarafından açıklandığını gösterir. İmza yetkisi devredilmiş ise idare adına irade açıklama yetkisi de devredilmiş demektir. Zaten yetki ve imza devri idari işlemin şekil unsuruyla değil, yetki unsuruyla alakalıdır. Bu da, imza devrinde de devredilen şeyin aslında karar alma yetkisi olduğunu gösterir. Dolayısıyla imza devrinin konusu, bazı yazarların ileri sürdüğü gibi işlemi belgelendirme, tasdik etme, suret verme veya bir takım maddî ameliyeler yapma yetkisi değil, bizzat idarî işlem yapma yetkisidir.

Gerek yetki gerekse imza devrinde karar alma yetkisi devralan makama geçtiğine göre devredilen yetkiyle alınacak karardan doğacak sorumluluk da ona ait olacaktır. *Yani yetki ve imza devrinde sorumluluk da devredilmiş olur.* Aksi takdirde, yetki veya imza devrinin bir anlamı kalmaz. Sorumluluğun devredilmemiş olduğu bir yetki veya imza devri, yetkiyi devreden makama bir yarar sağlamaz. Böyle bir devir, bizzat yetki ve imza devri kurumunun varlık se-

(*délégation de signature*)” kavramlarını içeren bir üst kavram olarak kullanılmaktadır (Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1102-1104; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.719; De Forges, *op. cit.*, s.52-53). Bu konuda *İdare Hukuku* isimli inceleme kitabımıza bakınız (c.I, 648-674).

168. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1102-1104; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.719; De Forges, *op. cit.*, s.52-53.
169. İ Han Özey, İstanbul Valisinin günde altı bin belgeyi imzalaması gerektiğinin söylendiğini not etmektedir (Özey, *op. cit.*, s.175, dipnot 264).

170. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.277; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1100-1101; De Forges, *op. cit.*, s.53.

nemlerinde karar almaya yetkilidirler²⁴⁷. Bu dönemlerin dışında aldıkları kararlar “*ratione temporis* yetkisizlik” ile sakattırlar.

Kanunlar bazen bir idarî işlemin yapılması için belirli bir “süre (*délai*)” öngörmüş olabilir. Normal olarak idarî makamın bu işlemi o süre içinde yapması beklenir. Acaba idarî makam bu süre geçtikten sonra işlemi yapabilir mi? Veya idarî makamın süre koşuluna uymadan yaptığı işlemler geçerli midir? Bu soruya, süreler arasında “sınırlandırıcı süreler”, “hızlandırıcı süreler” ve “koruyucu süreler” şeklinde bir ayırım yapılarak²⁴⁸ cevap verilmektedir. Buna göre, sınırlandırıcı sürelerde süre geçtikten sonra işlem yapılması işlemi “*ratione temporis* yetkisizlik” ile sakat kılar. Hızlandırıcı sürelerde ise süre geçtikten sonra da işlem yapılabilir²⁴⁹. Koruyucu sürelerde ise zaten mühim olan sürenin dolması değil, dolmasıdır. Dolayısıyla süre dolduktan sonra da işlem yapılabilir.

4. Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri

Bibliyografya.- Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.250-264; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.305; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1024; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.577; Günday, *op. cit.*, s.142; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.II, s.418-442; Özyörük, *İdarî Yargı, op. cit.*, s.168-170.

İdarî işlemin yetki unsurunda çeşitli hukuka aykırılıklar ortaya çıkabilir. Yukarıda belirtilen yetki kurallarından birine aykırı olarak yapılmış bir idarî işlem yetki unsuru bakımından sakattır. Yetki unsurunda sakatlığa kısaca “yetkisizlik (*incompétence*)”²⁵⁰ ismi verilebilir. Kişi, konu, yer veya zaman itibarıyla yetki kurallarına uyulmadan yapılmış bir işlem yetki unsuru bakımından sakattır²⁵¹. Yetki bakımından çeşitli sakatlık hâlleri vardır. Şimdi bu hâlleri görelim:

KUTU 6.7: Negatif Yetkisizlik²⁵².
Bir idarî makamın yetki kurallarına aykırı olarak işlem yapması nasıl bir yetki sakatlığı yani yetkisizlik oluşturursa, idarî makamın yetkili olduğu bir konuda yapması gereken işlemi yetkisiz olduğu bahanesiyle yapmayı reddetmesi durumunda da bir yetki sakatlığı vardır. Bu tür sakatlığa, “negatif yetkisizlik (*incompétence négative*)” ismi verilmektedir²⁵³. Örneğin Fransız Danıştayı, ekmeği vergilendiren bir valilik kararına karşı yapılan başvuru hakkında Tarım Bakanının yetkisiz olduğu gerekçesiyle karar vermeyi reddetmesi işleminde bir “negatif yetkisizlik” hâli görmüştür²⁵⁴.

Şema 6.2

Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri

Fonksiyon Gaspı

1. İdarenin Yasama Fonksiyonunu Gasbetmesi
2. İdarenin Yargı Fonksiyonunu Gasbetmesi

Yetki Gaspı

1. Resmî Sifatın Yokluğu Hali
2. Resmî Sifatın Sona Ermesi

Yetki Tecavüzü

1. Konu Bakımından
2. Yer Bakımından

Ağır ve Bariz

Yetki Tecavüzü

247. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.722; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.285;

248. Bu ayırım konusunda Bkz.: Gözler *Hukuku, op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.806-808.

249. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.287; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.399; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.736.

250. Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.246; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.303.

251. Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.248-249.

252. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1029-1030; Auby ve Drago, *op. cit.*, s.II, s.247.

253. Auby ve Drago, *op. cit.*, s.II, s.247.

254. Conseil d'État, 31 Temmuz 1903, *Picard*, RDCE, 1903, s.586 (Nakleden: *op. cit.*, c.II, s.247).

maktan çıkar, meşru idareciler hâline gelirler. Amaçlarına ulaşamazlar ise yaptıkları ihtilale teşebbüsten dolayı şiddetli bir şekilde cezalandırılırlar.

Resmî sıfattan tamamıyla mahrum kişilerin açıkladıkları iradeyle yapılmış işlemler “yetki gaspı” nedeniyle sakattırlar. Bu tür yetki gaspının müeyyidesi “mutlak yokluk (*inexistence absolue*)”tur²⁶⁹. Yani böyle bir gasıbın işlemleri “hukuka aykırı (*illégal*)” değil, madden yokturlar²⁷⁰. Maddî olarak yok olan bu sözde işlemlerin bir hukukî sonuç doğurması mümkün değildir. Kimse bunlara uymak zorunda değildir²⁷¹. Fransız hukukunda bunlara karşı iptal davası değil, ancak “yokluklarının tespiti davası (*recours en déclaration d'inexistence*)” açılabilir²⁷². Bu tür yetki gaspını yapan kişiler için öngörülmuş cezaî müeyyideler de olabilir. Örneğin 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 262'nci maddesi, “kamu görevinin usûlsüz olarak üstlenilmesi”ni, yani resmî memuriyetin gaspını cezalandırmaktadır. Aynı Kanunun 264'üncü maddesi de, bir “kamu görevinin resmi elbisesini yetkisi olmaksızın alenen ve başkalarını yalıntacak şekilde giyen” kimseleri cezalandırmaktadır.

bb) Resmî Sıfatın Henüz Başlamaması Hâli.- Yetkili makama henüz atanmamış veya atanıp da henüz göreve başlamamış bir kamu görevlisinin durumunda “yetki gaspı” vardır. Mesela göreve başlaması için devir-teslim veya andiçme töreni yapılması gereken bir kamu görevlisi, atanmış olmasına rağmen, henüz devir-teslim veya andiçme töreni yapılmamış ise işlem tesis etme yetkisinden mahrumdur. Bu görevlinin yaptığı işlemler yetki gaspıyla sakattır. Örnek olarak aşağıdaki kutuya bakılabilir.

KUTU 6.8: 10 Temmuz 2018 Günü Saat 09 İla 15 Arasında “Cumhurbaşkanı Vekili” Fuat Oktay'ın Durumu.- Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay, 9 Temmuz 2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı görevine atanmıştır (RG, 10 Temmuz 2018). Fuat Oktay, TBMM önünde 10 Temmuz 2018 günü saat 15:00'da açılan oturumda andiçmiştir²⁷³. Dolayısıyla Fuat Oktay, 9 Temmuz'da atanmış olsa da, görevine ancak 10 Temmuz 2018 günü saat 15'te başlayabilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı vekili olarak ancak 10 Temmuz 2018 günü saat 15'ten sonra atanabilirdi.

Oysa Cumhurbaşkanı, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 9 Temmuz 2018 tarih ve 68244839-140.01-1-390 sayılı “Cumhurbaşkanlığına Vekâlet Etme İşlemi” işlemiyle Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay, Cumhurbaşkanı vekalet etmekle görevlendirilmiştir (Yandaki kutuya bakınız).

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI 68244839-140.01-1-390	9 Temmuz 2018
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA	
10 Temmuz 2018 tarihinde Azerbaycan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne ziyarette bulunacağımдан, dönüşüme kadar Cumhurbaşkanlığına, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 106 nci maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı Fuat OKTAY vekâlet edecektir.	
Bilgilerinize sunarım.	
Recep Tayyip ERDOĞAN CUMHURBAŞKANI	

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 10 Temmuz 2018 günü saat 09.10'da Azerbaycan'a hareket etmiştir²⁷⁴. Oysa bu saat itibarıyla “Cumhurbaşkanı Yardımcısı” Fuat Oktay henüz and içmemiş

269. “Mutlak yokluk” veya “maddî yokluk” kavramı hakkında bkz. *infra*, s.373.

270. Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.235.

271. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.263.

272. Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.235.

273. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23146&P5=H&page1=2&page2=2.

274. <https://www.tcgb.gov.tr/haberler/410/94773/cumhurbaskani-erdogan-azerbaycan-da>;

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-azerbaycana-gitti-40891884>.

Ancak bunun bir istisnası vardır: İdarî yargı hâkimi, kanuna uygun olan ve kanunun uygulanması niteliğindeki bir idarî işlemi kanunu atlayıp anayasaya aykırı görerek iptal edemez. Çünkü Anayasamızın 152'nci maddesi, idarî yargı hâkiminin kanunu ihmal ederek doğrudan doğruya Anayasa hükmüne göre karar vermesini engeller. Böyle bir durumda, 152'nci maddeye göre idarî yargı hâkiminin söz konusu kanun hakkında itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurması gerekir. Dolayısıyla kanuna uygun ama Anayasaya aykırı olduğu düşünülen bir idarî işlem, söz konusu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmedikçe hukuka uygun olarak kabul edilir. Anayasa Mahkemesi tarafından kanun iptal edilmedikçe, kanun anayasa ile idarî işlem arasına girer ve idarî işlemin anayasaya aykırılığını “perdeler”.

KUTU 6.14: Fransa'da “Yasama Perdesi Teorisi”.- Fransız Danıştayına göre, idare hâkimi, anayasaya aykırı ama kanuna uygun olan bir idarî işlemi iptal edemez. Çünkü böyle bir durumda, kanun hâkim ile anayasa arasında “perde” oluşturur⁴⁸⁸. Fransız literatüründe bu duruma “yasama perdesi teorisi (*théorie de l'écran législatif*)” veya “perde kanun teorisi (*théorie de la loi-écran*)” ismi verilir⁴⁸⁹.

İdarî işlemin içeriği ile bu işlemin uymak zorunda olduğu kuralların içeriği arasında bir çatışma varsa ortada bir kanuna aykırılık halinin olduğunu söyleyebiliriz. Kanuna aykırılığın *pozitif* ve *negatif* olmak üzere iki şekli vardır⁴⁹⁰.

aa) Pozitif Kanuna Aykırılık.- Pozitif hukuka aykırılık, idarî işlemin konusunun uygun olması gerektiği hukuk kurallarına aykırı olması demektir⁴⁹¹. Bu tür aykırılıklar şu şekillerde ortaya çıkabilir:

(1) *Yasak Konularda İşlem Yapılması.*- Bir kere, kanunun açıkça yasakladığı bir konuda idarî işlem yapılmış olabilir. Örnekler: (1) Bir öğretmene eğitim-öğretimin sürdüğü dönemde yıllık izin verilmesi işlemi konu yönünden kanuna aykırıdır. Zira 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 103'üncü maddesi, “öğretmenler yaz tatili ile dinlenme tatillerinde izinli sayılırlar. Bunlara, hastalık ve diğer mazeret izinleri dışında, ayrıca yıllık izin verilmez” demektedir. (2) Bir kamu tüzel kişinin bir başka kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan bir taşınmaz mal hakkında kamulaştırma kararı alması konu bakımından kanuna aykırıdır. Zira 4 Kasım 1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 30'uncü maddesine göre “kamu tüzel kişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal... diğer bir kamu tüzel kişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz”. (3) Belediyenin kendi mülkiyetinde bulunan ve tarihî eser kapsamında olan bir binayı yıkmaya ve yerine kapalı otopark yapma kararı alması konu bakımından sakattır. Çünkü böyle bir binanın tarihi eserlerin korunmasına ilişkin mevzuat uyarınca yıkılması yasaktır. (4) İnşaat yapılması yasak olan yerde inşaat ruhsatı verilmesi işlemi, konu unsuru bakımından hukuka aykırıdır.

(2) *Temel Hak ve Hürriyetlerin İdarî İşlemlerle Sınırlanması.*- İkinci olarak, temel hak ve hürriyetler Anayasamızın 13'üncü maddesine göre ancak kanunla sınırlanabilir. İdarenin bir kanuna dayanmadan vatandaşların temel hak ve hürriyetlerine getirdiği sınırlamalar da konu unsuru bakımından hukuka aykırıdır.

488. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.33. Bu konuda: Conseil d'Etat, 10 Temmuz 1954, *Fédérat. des conseils de parents d'élèves*, RDCE, s.449 (Chapus, *op. cit.*, c.I, s.33).

489. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.33-35; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.640-641.

490. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.313; Auby ve Drago, *op. cit.*, s.327.

491. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.313.

tir. Kamu yararı, istisnasız bütün idarî işlemler için geçerli bir “genel amaç”tır. Kamu yararı amacı, bütün kamu makamlarının faaliyetlerinde izlemeleri gereken bir genel kuraldır⁵⁵⁵. Kanunla böyle bir maksadın öngörülmemiş olması durumunda bile, idare yaptığı işlemlerde kamu yararı amacını gütmek zorundadır. Bu nedenle, idarî işlemin amaç unsurunda idarenin takdir yetkisi olmaz⁵⁵⁶. İşte kamu yararına yönelik olmayan, “kamu yararına yabancı bir amaç (*but étranger à l'intérêt général*)”la yapılan idarî işlemler amaç unsuru bakımından hukuka aykırıdır⁵⁵⁷. Yani böyle işlemler yetki saptırmasıyla sakattırlar ve bu nedenle iptal edilmeleri gerekir. “Kamu yararına yabancı bir amaç”la yapılan işlemlere birçok örnek vermek mümkündür.

aa) Kişisel Amaç.- “Kişisel maksat (*mobile personnel*)” güdülecek yapılmış idarî işlemler amaç unsuru bakımından sakattırlar⁵⁵⁸. Örneğin özel çıkar sağlama veya ölç alma amacıyla yapılmış işlemlerde yetki saptırması vardır. Fransa’da bu tür yetki saptırması örneklerine özellikle küçük belediyelerde rastlanmıştır. Meselâ bir belediye başkanının kendi yakını hakkında ceza tutanağı düzenleyen zabıta memurunu görevden alması⁵⁵⁹, belediye başkanının sahip olduğu birahanenin satışlarını artırmak maksadıyla rakibi durumunda olan bir diskoteği bazı günlerde kapatması⁵⁶⁰ kararları hep yetki saptırmasıyla sakattır.

*bb) Siyasal Amaç*⁵⁶¹.- “Siyasal maksat (*mobile politique*)” güdülecek yapılmış işlemler de amaç unsuru bakımından sakattırlar. Kamu görevinde, valilik, elçilik gibi bazı görevlerin dışında, kural olarak kamu görevlilerinin tayininde, özlük işlemlerinde görevlinin siyasal düşünceleri, siyasal eğilimi vs. önemli değildir. Kamu görevlisi hakkında siyasal maksatlarla alınmış işlemler yetki saptırması oluşturur⁵⁶². Örneğin bir hiyerarşik amirin astına sicil notu verirken onun siyasal eğilimini dikkate alması durumunda maksat bakımından hukuka aykırılık hâli vardır⁵⁶³. Keza bir belediye başkanının bir yabancı ülkedeki siyasal olayları protesto etmek amacıyla o ülkenin kendi şehrinde bulunan büyükelçiliğinin suyunu kesmesi işlemi, amaç unsuru bakımından hukuka aykırıdır⁵⁶⁴. Zira buradaki işlem doğrudan bir siyasal amaç güdülecek alınmıştır.

*cc) Üçüncü Kişiyeye Yarar Sağlama Maksadı*⁵⁶⁵.- İdarî makamların sadece kendilerine özel çıkar sağlamak amacıyla değil, üçüncü kişilere özel çıkar sağlamak amacıyla yaptığı işlemler de yetki saptırmasıyla sakat işlemlerdir. Örneğin sırf belli bir kişiye iş yaratılması için bir idarî görevin ihdas edilmesi⁵⁶⁶, belediyenin kendi beldesindeki tacirleri korumak için seyyar satıcıların belde sınırlarına girmelerini ya-

555. *Ibid.*556. *Ibid.*557. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.403.558. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.581; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.334.559. Conseil d'État, 16 Kasım 1900, *Maugras*, S.1901, Sayı 3, s.57 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1049).560. Conseil d'État, 14 Mart 1937, *Demoiselle Rault*, RDCE, 1937, s.337 (Nakleden: Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.334; Long *et al.*, *op. cit.*, s.29).561. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.581; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.334.562. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.336.563. Conseil d'État, 23 Kasım 1962, *Camara*, RDCE, 1962, s.627 (Nakleden: Vedel ve Delvolvé *op. cit.*, c.II, s.336).564. Örnek Özay, *op. cit.*, c.II, s.469'dan alınmıştır.565. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.334-335; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.581.566. Conseil d'État, 5 Mart 1954, *Demoiselle Soulier*, RDCE, 1954, s.139 (Nakleden: Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.409).

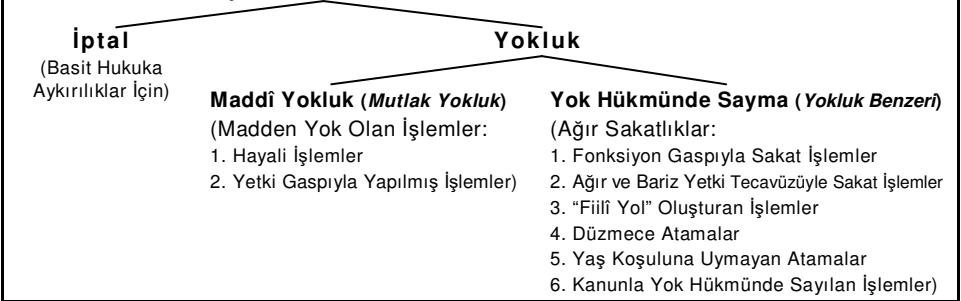
III. İDARİ İŞLEMLERİN HUKUKA AYKIRILIĞININ MÜEYYİDELERİ: İPTAL VE YOKLUK

Bibliyografya.- De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.684-690; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1013-1016; Sayagués Laso, *op. cit.*, c.I, s.498-515; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.432-537; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.263-264; Maurer, *op. cit.*, s.252-276; Onar, *op. cit.*, c.I, s.323-338; Günday, *op. cit.*, s.162-183; Özyörük, *İdarî Yargı, op. cit.*, s.196-199.

Yukarıda idarî işlemlerin unsurlarını ve bu unsurlarda ne gibi “sakatlıklar (*irrégularités*)”ın olabileceğini gördük. Bir idarî işlemin unsurlarında bir sakatlığın bulunması, o işlemin “hukuka aykırı (*illégal*)” olması demektir. Bir hukuk devletinde, idare hukuka aykırı işlem yapmamak zorundadır. İdare yaptığı işlemin hukuka aykırı olduğunu fark ederse bu işlemi “geri alma” veya “ilga” yollarıyla ortadan kaldırmalı veya “değiştirme” yoluyla bu işlemdeki hukuka aykırılığı gidermelidir. Ancak, idarenin bunları kendi isteğiyle yapmaması durumunda yargı organlarının hukuka aykırı olan idarî işleme karşı birtakım müeyyideler uygulayarak ortaya çıkan “hukuka aykırılığı (*illégalité*)” gidermesi gerekir. Peki ama hukuka aykırı olan bir idarî işleme karşı idarî yargı organlarının uygulayabileceği “müeyyide (*sanction*)” nedir?

İdare hukukunda “iptal” ve “yokluk” olmak üzere başlıca iki tür müeyyide vardır. Her ikisi de idarî işlemi yapıldığı tarihten itibaren ortadan kaldırır. “Yokluk” müeyyidesinin ise “maddî yokluk (mutlak yokluk)” ve “yok hükmünde sayma (yokluk benzeri)” olmak üzere iki çeşidi vardır. İptale basit hukuka aykırılıklar hâlinde, yok hükmünde saymaya ağır hukuka aykırılıklar hâlinde, maddî yokluğa ise işlemin madden mevcut olmaması veya yetki gaspıyla yapılmış olması durumunda başvurulur. İdare hukukundaki bu müeyyideler şu şekilde şemalaştırılabilir.

ŞEMA 6.3: İDARİ İŞLEMLERİN HUKUKA AYKIRILIĞININ MÜEYYİDELERİ



Şimdi bu şema dâhilinde iptal ve yokluk müeyyidelerini inceleyelim:

A. İPTAL

Bibliyografya.- De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.684-686; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1013; Sayagués Laso, *op. cit.*, c.I, s.506-511; Maurer, *op. cit.*, s.253-258; Onar, *op. cit.*, c.I, s.337; Günday, *op. cit.*, s.168-170.

2. Geri alma kararı, geri alınan kararı alındığı tarihten itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırır. Dolayısıyla geri alma kararı geçmişe etkili bir sonuç doğurur. Hâliyle geri almanın şartlarına uyulması gerekir.

3. İdarî işlemler hakkında mahkemeler tarafından verilen *iptal kararı geriye yürür*. Yani işlemi tesis edildiği tarihten itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla hukuk âleminde siler. İşte idare, idare mahkemesinin verdiği iptal kararını uygulayabilmek amacıyla geçmişe etkili işlemler yapabilir⁶⁶².

4. Kolluk alanında bazı işlemlerin *kişi güvenliğini korumak amacıyla istisnaen geçmişe etkili olabileceği* kabul edilmektedir.

5. *Kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi* de geçmişe etkili şekilde bazı düzenleyici işlemlerin yapılmasını meşrulaştırmaktadır⁶⁶³.

6. İdarenin ortaya çıkan “hukuk boşluğu (*vide juridique*)”nu⁶⁶⁴ gecikerek de olsa geçmişe etkili düzenleme yaparak doldurabileceği kabul edilmektedir⁶⁶⁵.

7. “İnfisahât şart (*condition résolutoire*)”a bağlı olarak yapılmış bir işlem durumunda, söz konusu şartın gerçekleşmesi işlemi baştan itibaren (*ab initio*) yani geçmişe etkili bir şekilde ortadan kaldırır⁶⁶⁶.

8. Onay işlemleri, beyan edici işlemler ve düzeltme kararları gibi bazı işlemler *mahiyetleri gereği geçmişe etkilidir*⁶⁶⁷.

Yukarıda istisnaların her birinin açıklanması için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, s.1063-1067.

V. İDARÎ KARARLARIN İCRASI

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1171-803-806; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.320-326; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.763-774; Rivero, *op. cit.*, s.94-96; Peiser, *op. cit.*, s.40-42; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.414-421; Vlachos, *op. cit.*, s.162-165; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.104-105; Bénoit, *op. cit.*, s.550-565; De Forges, *op. cit.*, s.68-71; Autexier, *op. cit.*, s.287-298; Ricci, *op. cit.*, s.67-68; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.426-439; Günday, *op. cit.*, s.124-125; Giritli et al., *op. cit.*, s.1074-1079; Özey, *op. cit.*, s.342-346.

İdarî Kararın İcrası (Uygulanması) Ne Demektir? İcra-İcrailik Ayrımı.- İdarî kararın “uygulanması” veya diğer bir ifadeyle “icra (*exécution*)”sı, o kararın “icraî (*exécutoire*)” nitelikte olması demek değildir. Yukarıda gördüğümüz gibi, idarî kararlar “icraî” niteliktedir. Bir idarî kararın *icraî* nitelikte olması, onun ilgilisi tarafından kabul edilmesine gerek olmaksızın hukukî sonuçlar doğurması anlamına gelir. Ancak, bu sonuçlar maddî (fizik) âlemde değil *hukuk âleminde* ortaya çıkar. Dolayısıyla hukuk âleminde doğmuş bu sonuçların daha sonra *maddî âleme* aktarılması yani yaratılan *hukukî* durumun *fîlî* hâle dönüştürülmesi gerekir⁶⁶⁸. İşte bir idarî kararın hukuk âleminde ortaya

662. Rivero, *op. cit.*, s.99; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1149; Long et al., *op. cit.*, s.406; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.304; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.339; Rougevin-Baville et al., *op. cit.*, s.115.

663. Long et al., *op. cit.*, s.406.

664. Rougevin-Baville, et al., *op. cit.*, s.116.

665. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.304; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1149.

666. Vlachos, *op. cit.*, s.153.

667. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1149.

668. Rivero, *op. cit.*, s.95.

idarî müeyyideler tüzel kişilere de uygulanabilir. Keza idarî müeyyideler alanında genel olarak “uzlaşma (*transaction*)” mümkündür⁷⁰⁷. İdarî müeyyideler, bir idarî işlemdirler ve idarî işlemlerin hukukî rejimine tâbidirler. Dolayısıyla bunlara karşı kural olarak idarî yargıda dava açılabilir⁷⁰⁸. İdarî müeyyideler alanında da geriye yürümezlik ilkesi geçerli olduğu⁷⁰⁹, bu alanda da “savunma hakkı” tanınması gerektiği kabul edilmektedir⁷¹⁰.

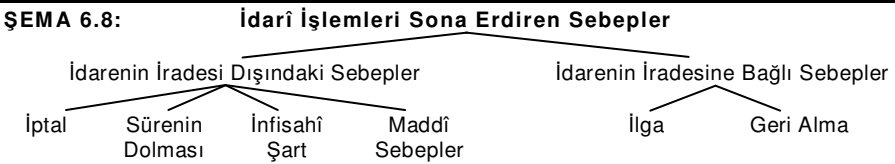
VI. İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1151-1171; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.774-784, Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.305-319; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.409-414; Bénéoit, *op. cit.*, s.566-570; De Forges, *op. cit.*, s.65-68; Rivero, *op. cit.*, s.99-101; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.351-354; Ricci, *op. cit.*, s.66-67; Vlachos, *op. cit.*, s.153-162; Sayagués Laso, *op. cit.*, c.II, s.515-528; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.439-466; Günday., *op. cit.*, s.180-183.

Yukarıda idarî işlemlerin yürürlüğe girmesini gördük. Burada ise, “idarî işlemlerin sona ermesi (*extinction des actes administratifs*⁷¹¹)”ni göreceğiz.

İdare tarafından belli bir zamanda tesis edilen bir idarî işlemin “sonsuzca kadar (*ad aeternum*)” yürürlükte kalması ve hüküm ve sonuçlarını doğurmaya devam etmesi eşyanın tabiatına aykırıdır. İdarenin işlemleri de çok çeşitli sebeplerle etkisini yitirmekte, hüküm ve sonuçlarını kaybetmekte ve ortadan kalkmaktadır. İşte burada idarî işlemlerin hüküm ve sonuçlarını sona erdiren bu sebepleri incelemeye çalışacağız. Ama öncelikle bu sebeplerin bir tasnifini yapmak gerekir.

İdarî işlemleri sona erdiren sebepler öncelikle “idarenin iradesi dışındaki sebepler” ve “idarenin iradesine bağlı sebepler” olmak üzere ikiye ayrılabilir. İdarenin iradesi dışındaki sebepler, “iptal”, “sürenin dolması”, “infisahî şartın gerçekleşmesi” ve “maddî sebepler” olmak üzere dört tanedir. İdarenin iradesine bağlı sebepler ise “ilga” ve “geri alma” olmak üzere iki tanedir.



Şimdi bunları bu sistem dâhilinde tek tek inceleyelim:

A. İDARENİN İRADESİ DIŞINDAKİ SEBEPLER

Bir idarî işlem, idarenin iradesi dışında çok değişik sebeplerle ortadan kalabilir. Bu sebepleri “iptal”, “sürenin dolması”, “infisahî şartın gerçekleşmesi” ve “maddî sebepler” olarak dört gruba ayırıp inceleyebiliriz.

707. *Ibid.* 708. *Ibid.*

709. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s. 401-403; 418-419.

711. Sayagués Laso bu tabiri kullanıyor. Bkz.: Sayagués Laso, *Traité de droit administratif*, (Trad. par Simone Aicardi), Paris, Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, 1964, c.II, s.515.

Bölüm 7

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.649-196; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.139-169; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.70-80; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.49-60, 326-370; De Forges, *op. cit.*, s.36-47; Vlachos, *op. cit.*, s.167-175; Rive-ro, *op. cit.*, s.67-70; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.62-64; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.123-132; Mary-vonne Hecquard-Théron, *Essai sur la notion de réglementation*, Paris, LGDJ, 1977, *passim*; Jean-Marie Rainaud, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, 1966, *passim*; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.621-806; Özbudun, *op. cit.*, s.245-264; Onar, *op. cit.*, c.I, s.370-398; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.94-132; Günday, *op. cit.*, s.110-117; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.186-202; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.425-462; Atay, *op. cit.*, s.65-98; Yaşar, *op. cit.*, s.93-101; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.409-421; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.58-78; Özay, *op. cit.*, s.381-385; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965, *passim*.

Yukarıda açıkladığımız gibi idarî işlemler, “tek-yanlı işlemler” ve “iki-yanlı işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdarenin tek yanlı işlemleri de kendi aralarında “bireysel idarî işlemler” ve “düzenleyici idarî işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bireysel idarî işlemleri yukarıda altıncı bölümde gördük. Bu bölümde ise “düzenleyici idarî işlemleri” göreceğiz.

Düzenleyici İşlemlerin Tanımı.- “Düzenleyici işlemler (*actes réglementaires*)”ın tanımını aslında yukarıda “bireysel işlemler-düzenleyici işlemler” ayrımını incelediğimiz yerde gördük. Hatırlanacağı üzere, düzenleyici işlemleri şu şekilde tanımlamıştık:

TANIM.- *Düzenleyici işlemler, genel ve kişilik-dışı nitelikte olan tek yanlı idarî işlemlerdir*¹.

Düzenleyici işlemler maddî kriter bakımından yani içerikleri itibarıyla kanunlara benzerler². İdare düzenleyici işlemlerle kurallar (normlar) koyar. Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere, düzenleyici idarî işlemlerin bireysel idarî işlemlere nazaran iki ayırıcı özelliği vardır: (1) Düzenleyici işlemler, “genel nitelikte (*caractère général*)”dir³. (2) Düzenleyici işlemler, “kişilik-dışı nitelikte (*caractère impersonnel*)”dir⁴. Kişilik-dışı olma özelliği bakımından önemli olan şey işlemin muhataplarının sayısı değil, bunların ismen belirlenmemiş ol-

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.1153-1295'ten özetlenmiştir.

1. Vlachos, *op. cit.*, s.129; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.121.

2. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.625-626. De Forges, *op. cit.*, s.36.

3. Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.121; De Forges, *op. cit.*, s.36.

4. Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.121; De Forges, *op. cit.*, s.36; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.525; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.627.

masıdır⁵. Bir idarî işlemin muhatabı olan kişi ismen değil de sıfatı veya görevi itibarıyla belirlenmiş ise o işlem neticede bir kişiye uygulanacak olsa bile, bu işlem bir düzenleyici işlemdir⁶. Örneğin tek bir kişi tarafından işgal edilen makamlara (Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanı, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri vs.) ilişkin yapılan bir işlem veya bunlara verilen bir yetki gerçekte ismen bilinen tek bir kişiyi ilgilendiriyor olsa da o kişinin ismi geçmedikçe bu işlem bir bireysel idarî işlem değil, düzenleyici idarî işlemdir.

9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren yeni sistemde “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ve “yönetmelik” olmak üzere iki düzenleyici işlem türü vardır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de kendi içinde iki türü vardır. Eski dönemden kalan “kanun hükmünde kararnameler” ve “tüzükler” de yürürlüktedir. Bunlardan başka “adsız düzenleyici işlemler” de vardır. Ancak bundan önce idarenin “düzenleme yetkisi”ni görmek uygun olacaktır. Son olarak da düzenleyici işlemlerin kendi arasında ve düzenleyici işlemler ile bireysel işlemler arasındaki hiyerarşi sorununu göreceğiz. Buna göre bu bölümün plânı yandaki şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. İdarenin Düzenleme Yetkisi
- II. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Olağan Dönem)
- III. Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri
- IV. Yönetmelikler
- V. Adsız Düzenleyici İşlemler
- VI. 2017 Anayasa Değişiklikleriyle Kaldırılan Düzenleyici İşlemler
 - A. Kanun Hükmünde Kararnameler
 - B. Tüzükler
 - C. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık Yönetmelikleri
- VII. Düzenleyici İdarî İşlemler Arasında Hiyerarşi Sorunu
- VIII. Bireysel İşlemler ile Düzenleyici İşlemler Arasındaki Hiyerarşi Sorunu

Şimdi bu plân dâhilinde konuyu inceleyelim.

I. İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.649-196; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.139-169; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.326-370; De Forges, *op. cit.*, s.36-47; Rivero, *op. cit.*, s.67-70; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.62-64; Hecquard-Théron, *op. cit.*, s.1-78; Özbudun, *op. cit.*, s.245-247; Onar, *op. cit.*, s.370-378; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.94-105; Günday, *op. cit.*, s.223-232; Özay, *op. cit.*, s.382-385; Giritli et al., *op. cit.*, s.188-193; Güneş, *op. cit.*, s.49-99; Burhan Kuzu, *Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987; Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1987, Cilt 3, s.203-216.

Düzenleme Yetkisinin Tanımı.- İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisine kısaca “düzenleme yetkisi (*pouvoir réglementaire*)” denir. İdarenin düzen-

5. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.525; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.627.

6. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.525; De Forges, *op. cit.*, s.37.

leme yetkisi, idarenin genel ve kişilik-dışı idarî işlemler yapma yetkisi olarak tanımlanabilir⁷. Burada önce düzenleme yetkisinin kaynağını sonra da niteliğini göreceğiz.

A. İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİNİN KAYNAĞI

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I. s.650-651, 663-665; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.140-146; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I. s.352-361; De Forges, *op. cit.*, 38; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.62; Hecquard-Théron, *op. cit.*, s.79-104; Güneş, *op. cit.*, s.49-98; Kuzu, *Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi*, *op. cit.*, s.41-49; Özbudun, *op. cit.*, s.245-247; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.188-192; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I. s.426-431.

İdarenin düzenleme yetkisinin kaynağı nedir? Yani idare düzenleme yetkisini nereden almaktadır? İdarenin düzenleme yetkisinin üç kaynağı vardır. Bunlardan ilki Anayasa, ikincisi kanun ve nihayet üçüncüsü ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Şimdi bunları sırasıyla görelim:

1. Düzenleme Yetkisi Anayasadan Kaynaklanabilir.- Ülkenin anayasası idareye açıkça düzenleme yetkisi vermiş olabilir. Örneğin 1958 Fransız Anayasasının 21'inci maddesi "Başbakan düzenleme yetkisini kullanır" diyerek Başbakanı düzenleme yetkisi vermektedir⁸. Türkiye'de de idarenin düzenleme yetkisi doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanmaktadır. Zira 1982 Anayasası Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik çıkarma yetkisi; bakanlık ve kamu tüzel kişilerine ise yönetmelik çıkarma yetkisini vermiştir. O hâlde, 1982 Anayasası sisteminde idarenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik şeklindeki düzenleme yetkisinin doğrudan doğruya Anayasadan (m.104/17, 124) kaynaklandığını söyleyebiliriz.

2. Düzenleme Yetkisi Kanundan Kaynaklanabilir.- Yasama organı bir alanı doğrudan doğruya kanunla düzenlemek yerine, bu alandaki temel ilkeleri kanunla belirtip ayrıntılar konusunda Cumhurbaşkanına, bakanlara, mahallî idarelere, kamu kurumlarına vb. bir organ veya kurula düzenleme yapma, düzenleyici işlemler çıkarma yetkisini verebilir.

3. Düzenleme Yetkisi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden Kaynaklanabilir.- Aşağıda göreceğimiz gibi Anayasamız Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilecek konular için pek çok sınır ve yasak getirmiştir. Bu nedenle her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle idareye düzenleme yetkisi verilemez. Ancak yasak alanda bulunmayan konularda koşullarına uygun olmak kaydıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle idareye düzenleme yetkisi verilebilir. Nitekim Anayasamızın 124'üncü maddesinde yönetmeliklerin "kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere" çıkarılacağı belirtilmesi de idarenin yönetmelik şeklindeki düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden kaynaklanabileceği anlamına gelir.

7. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I. s.382.

8. Chapus, *op. cit.*, c.I. s.663; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.142-143.

rine konulduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, söz konusu Anayasa Değişikliği Kanunuyla Anayasanın çeşitli maddelerinde (örneğin m.148, 150, 151, 152, 153) geçen “kanun hükmünde kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ibaresiyle değiştirilmiştir. Ancak aşağıda açıklanacağı gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin gerçekten eski sitemdeki kanun hükmünde kararnamelerin karşılığı olduğu hususu çok tartışmalıdır.

1982 Anayasasının 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla değişik hâline göre iki çeşit Cumhurbaşkanlığı kararnamesi vardır. Birincisi olağan dönemlerde çıkarılan ve kanun altı değerinde olan normal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (Anayasa, m.104/17), diğeri ise olağanüstü hâllerde çıkarılan ve kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir (Anayasa, m.119/6-7). Bunların hukukî rejimi birbirinden oldukça farklıdır. Bu nedenle bunları ayrı ayrı incelemekte yarar vardır.

Şimdi bu ön açıklamadan sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini unsur unsur inceleyelim. Ama önce bir ön sorun olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir düzenleyici işlem olması gereğinin altını çizmekle işe başlayalım.

KUTU 7.1: Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukukî Niteliği: Düzenleyici İşlem

Olmaları Gerekir.- Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bireysel işlemler değil, *sadece düzenleyici işlemlerin* yapılabilmesi gerekir. Eğer bireysel işlemler de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklinde yapılırsa ortaya pek çok sakınca çıkar: Örneğin bireysel işlem niteliğinde olan bu kararnameler, Danıştay değil, Anayasa, m.148/1 uyarınca Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tâbi olur. Dolayısıyla bu durumda bu kararnamelere karşı menfaati olan herkes değil, sadece TBMM’de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve 120 milletvekili iptal davası açabilir.

Uygulamada, Cumhurbaşkanının *bireysel işlemleri* ile *düzenleyici işlemleri* arasında fiilen bir ayırım yapılmakta; birinciler “Cumhurbaşkanı kararı”, ikinciler ise “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” biçiminde yapılmaktadır. Uygulamadaki bu ayırım isabetlidir. **Ancak bu ayırımın anayasal dayanağı yoktur.** Buna bir anayasal dayanak kazandırılmaldır.

Sırf “kararname” kelimesine bakarak, “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri”nin birer düzenleyici işlem olduklarını söyleyemeyiz. Keza sırf “karar” kelimesine bakarak da “Cumhurbaşkanı kararları”nın bunun bir bireysel işlem olduğunu da söyleyemeyiz. “Kararname” ile “karar” kelimeleri arasındaki fark, birincisinin sonunda bulunan “-name” ekidir. “Name”, “kaide (kural)” demek değil, “yazılı” demektir. Zaten idare hukukunda prensip olarak idarenin bütün işlemleri yazılıdır. Dolayısıyla kararnamenin illa ki düzenleyici işlem olacağını söylememiz mümkün değildir.

Bu nedenle “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” isimlendirmesi yanlıştır.

“Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” kurumu hukukumuzda “kanun hükmünde kararname” kurumunun yerini almak üzere 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla sokulmuştur. Ne var ki bu kurum, hukukumuzda sokulurken bireysel ve düzenleyici kararnameler arasında bir ayırım yapılmamıştır. Bu kararnamelerin hukukî dayanağı olan ve tâbi olacakları hukukî rejimini düzenleyen Anayasamızın 104’üncü maddesinin 17’nci fıkrasında veya bir başka maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici nitelikte olmaları gerektiğini belirten bir hüküm yoktur.

Tersine Anayasamızın 104’üncü maddesinin 17’nci fıkrasında “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” denmektedir. “Yürütme yetkisine ilişkin konu”, haliyle düzenleyici nitelikte olabileceği gibi, bireysel nitelikte de olabilir.

ŞEMA 7.1: CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİYLE DÜZENLENEBİLECEK KONULAR

Yasak Alan

1. Yürütme yetkisine ilişkin *olmayan* konular (m.104/17-1)
2. Kişi hakları, siyasî haklar ve ödevler (m.104/17-2)
3. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular (m.104/17-3)
4. Kanunda açıkça düzenlenen konular (m.104/17-4)

Bu konular,

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez; ancak kanunla düzenlenebilir.

Mahfuz Alan

1. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9).
2. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/11).
3. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/son).
4. "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (m.118/6)

Bu konular,

münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir; kanunla düzenlenemez.

İhtiyarî Alan

Yasak alanın ve mahfuz alanın dışında kalan konular

Bu konular,

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle veya kanunla düzenlenebilir.

Şimdi bu şema dahilinde konuyu ayrıntılarıyla inceleyelim:

1. Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenemeyecek Konular

“Yasak alan”, yani Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek konular kendi içinde dörde ayrılabilir:

a) Yürütme Yetkisine İlişkin Olmayan Konular

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesinin birinci şartı, çıkarılacak kararnamenin “yürütme yetkisine ilişkin konularda” olmasıdır. Zira Anayasamızın 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla değişik 104’üncü maddesinin 17’nci fıkrasının ilk cümlesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” denmektedir. Tersinden söylersek Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramaz. Buna göre yasama ve yargı yetkisine ilişkin olan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını söyleyebiliriz.

Tartışma ve Eleştiri.- Burada kilit kavram, “yürütme yetkisi” kavramıdır. Zira bir konu, yürütme yetkisine ilişkin ise, Cumhurbaşkanı bu konuda kararname çıkarabilecek, değil ise çıkaramayacaktır. Peki ama “yürütme yetkisi” nedir? Nasıl tanımlanır? “Yürütme yetkisi” kavramı tartışmaya açık bir kavramdır. Bu konuda tartışma ve eleştiriler için bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, s.679-880.

düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır” şeklindeki mutlak ifadeler karşısında neresinden baktarsanız bakın, Anayasamızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilişkin olarak 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla getirilen hükümleri problemlidir. Şunu tekrar söylemek gerekir ki, bu problem, adı geçen Kanun Teklifini hazırlayan kişilerin ehliyetsizliğini göstermektedir.

3. İhtiyarî Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle veya Kanunla Düzenlenebilecek Alan

Yukarıdaki 1 nolu başlıkta açıklanan “yasak alanı” ve 2 nolu başlık altında açıklanan “mahfuz alan”ın kapsamına girmeyen bir konu var ise, o konuda Cumhurbaşkanı istiyorsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Hâliyle çıkarmak zorunda değildir. Böyle bir konu, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanına da girmediği için kanunla da düzenlenebilir. Bu alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun için “yarışan alan”dır. Ancak biraz aşağıda açıklayacağımız Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun hükümleri arasında çatışma var ise kanun hükümleri çatışmadan galip çıkar.

KUTU 7.2: Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı “Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle” Düzenlenebilir mi? Uygulamada Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile Cumhurbaşkanının bazı görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Yukarıda gördüğümüz gibi Anayasada (1) üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların (m.104/9), (2) bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının (m.106/11), (3) Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/son), (4) “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (m.118/6) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği açıkça belirtilmiştir. Bunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükme bağlarken, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun Cumhurbaşkanının teşkilatının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini hükme bağlamaması (keza aynı şey kamu kurumları için de geçerlidir) hayret vericidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gereken birinci konu hiç şüphesiz Cumhurbaşkanlığı teşkilatıdır. Nitekim 9 Temmuz 2018 öncesi sistemde dahi idareye aslı bir düzenleme yetkisi verilmekten, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükme bağlanmıştı. 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununu hazırlayanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek ilk konuyu belirtmemesi, keza bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini hükme bağlarken bakanlıklara bağlı veya ilgili veya ilişkili kamu kurumlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin hükme bağlamamalarının sebebi anlaşılamamaktadır. Bu Anayasa Değişikliği Kanununun hazırlayanların ya unutkanlığının; ya da ehliyetsizliğinin bir sonucudur.

Kanımızca Anayasada sayılmadığı için Cumhurbaşkanlığı idarî teşkilatı ve keza kamu kurumları Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanını oluşturmaz. Bu alan yukarıda açıklanan “ihtiyarî alan”da bulunur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve kamu kurumları *kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle* düzenlenebilir. Haliyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesi için Anayasa, m.104/17’deki şartlara uyulması gerekir. Yani “kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” (m.104/17).

III. OLAĞANÜSTÜ HÂL CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

1982 Anayasası, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunundan önce olağan ve olağanüstü hâllere mahsus olmak üzere iki tür kanun hükmünde kararname öngörmüştü. Adı geçen Anayasa Değişikliği Kanunuyla olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri kaldırılmış, yerlerine Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konulmuştur. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin yerine ise “olağanüstü hâl kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” konulmuştur. Gerçi bu terim bu şekilde Anayasamızda geçmemektedir. Ancak biz kararnamelere bu ismin verilebileceğini düşünüyoruz.

Anayasamızın 119’uncu maddesinin yeni şeklinin altıncı fıkrasına göre “olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda... *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* çıkarabilir. *Kanun hükmündeki bu kararnameler* Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur”. Bu düzenlemeye göre iki şey söylenebilir: (1) Olağanüstü hâllerde çıkartılacak kararnameler de “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”dir. (2) Bu kararnameler, “kanun hükmündedir”. Buna göre yeni sistemde “olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi” terimi kullanılmasa bile “olağanüstü hâllerde çıkartılan kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” terimi kullanılabilir.

Şimdi bu tür kararnamelerin hukukî rejimini unsur unsur inceleyelim.

A. YETKİ USURU

Olağanüstü hâllerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile olağan dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında yetkili makam bakımından bir fark yoktur: Her iki tür kararname de Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır. Her iki tür kararnamede sadece Cumhurbaşkanının imzası bulunur. Her iki tür kararname için de Cumhurbaşkanının TBMM’den yetki kanunuyla yetki olmasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanının bu yetkisi kanundan kaynaklanan, yani *secundum legem* olan bir yetki değildir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanır.

B. SEBEP USURU

Olağan dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsuru Anayasada belirtilmemiştir. Olağanüstü hâllerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsuru ise Anayasada belirtilmiştir. Bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnameleri “sebebe bağlı işlemler”dir. Bu kararnamelerin *sebepe* unsurunu “olağanüstü hâller” oluşturur (m.119). Zira 119’uncu maddenin altıncı fıkrasında “olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, ... Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” denmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanının olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi için, ülkede daha önceden

V. İDARENİN DİĞER DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ: “ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER”

Bibliyografya.- Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.643-647; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.120-132; Güneş, *op. cit.*, s.186-187; Günday, *op. cit.*, s.223-228; Özay, *op. cit.*, s.375-376, 383-384; Duran, *op. cit.*, s.472-473; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.200-204; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.459-461; Atay, *op. cit.*, s.98; Yaşar, *op. cit.*, s.99-101; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.73-78.

Anayasada öngörölmüş idarenin düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelik olmak üzere iki tanedir. Ancak, uygulamada yürütme organının bunların dışında, “kararname”, “karar”, “tebliğ”, “sirküler”, “genelge”, “ilke kararı”, “esaslar”, “yönerge”, “talimat”, “statü”, “genel emir”, “tenbihname”, “genel tenbih”, “ilân”, “duyuru”, “plân”, “tarife”, “izahname”, “açıklama” gibi değişik isimler taşıyan işlemlerle genel, soyut, objektif hukuk kuralları koyduğu görölmektedir. Bu nedenle, bu işlemler de idarenin düzenleyici işlemidirler.

Bu tür düzenleyici işlemlere, bunların adı, Anayasada geçmediği için, “adsız düzenleyici işlemler” denmektedir³⁵. Bunlara “atipik düzenleyici işlemler” diyenler de vardır³⁶.

9 Temmuz 2018’den sonra bu tür işlemlerin büyük bir kısmı doğrudan doğruya Cumhurbaşkanını tarafından yapılacaktır. Zira eski dönemde Bakanlar Kuruluna ve Başbakana bu tür düzenleyici işlem yapma yetkisi veren pek çok kanun vardı ve Bakanlar Kuruluna ve Başbakana verilen bu yetkiler yeni dönemde Cumhurbaşkanına geçmiştir. Bir örnek aşağıda verilmiştir:

KUTU 7.8: Örnek Adsız Düzenleyici İşlem

(Resmî Gazete, 13 Eylül 2018, Sayı 30534)

TÜRK PARASI KIYMETİNİ KORUMA HAKKINDA 32 SAYILI KARARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KARAR

MADDE 1- 7/8/1989 tarihli ve 32 sayılı Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kararın 4 üncü maddesine aşağıdaki bent eklenmiştir.

“g) Türkiye’de yerleşik kişilerin, Bakanlıkça belirlenen haller dışında, kendi aralarındaki menkul ve gayrimenkul alım satım, taşıt ve finansal kiralama dâhil her türlü menkul ve gayrimenkul kiralama, leasing ile iş, hizmet ve eser sözleşmelerinde sözleşme bedeli ve bu sözleşmelerden kaynaklanan diğer ödeme yükümlülükleri döviz cinsinden veya dövize endeksli olarak kararlaştırılmaz.”

MADDE 2- Aynı Karara aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“Geçici Madde 8 - Bu Kararın 4 üncü maddesinin (g) bendinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün içinde, söz konusu bentte belirtilen ve daha önce akdedilmiş yürürlükteki sözleşmelerdeki döviz cinsinden kararlaştırılmış bulunan bedeller, Bakanlıkça belirlenen haller dışında; Türk parası olarak taraflarca yeniden belirlenir.”

MADDE 3- Bu Karar yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4- Bu Karar hükümlerini Hazine ve Maliye Bakanı yürütür.

Açıklama: Yandaki işlem, “Karar” ismini taşısa da bir bireysel işlem değil, bir “düzenleyici işlem”dir. “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ve “yönetmelik” dışında bir isim taşıdığı için de “adsız düzenleyici işlem”dir.

Bu “Karar” Anayasaya Uygun mu? Kararla “Türkiye’de yerleşik kişilerin”in Anayasamızın 48’inci maddesinde güvence altına alınmış olan “sözleşme hürriyeti” sınırlanmaktadır. Anayasa, m.13’e göre temel hak ve hürriyetler, bir idarî karar ile değil, ancak “kanun” ile sınırlanabilir. Dolayısıyla, bu sınırlama kanunla değil, bir idarî işlemle yapıldığı için Anayasamızın 13’üncü maddesine aykırıdır.

Burada ayrıca belirtelim ki, böyle bir sınırlama, bir idarî işlem ile değil, “kanun” ile yapılmış olsaydı bile, bu kanun Anayasa, m.48’e aykırı olurdu. Zira Anayasa, m.48’e göre böyle bir sebeple sözleşme hürriyeti sınırlanamaz.

35. Bu konuda Bkz.: Özay, *op. cit.*, s. s.349; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.122.

36. Özay, *op. cit.*, s.383.

Bölüm 8

İDARÎ SÖZLEŞMELER*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.491-501, 544-572, 1183-1221; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.791-839; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.369-443; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, 169-210; Benoit, *op. cit.*, s.585-664; De Forges, *op. cit.*, s.73-90; Peiser, *op. cit.*, s.53-57; Rivero, *op. cit.*, s.103-123; Vlachos, *op. cit.*, s.183-205; Ricci, *op. cit.*, s.69-83; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.I, s.378-384; Onar, *op. cit.*, c.III, s.1590-1645; Duran, *op. cit.*, s.427-447; Günday, *op. cit.*, s.183-222; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.467-562; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.1088-1131; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.463-499; Atay, *op. cit.*, s.551-582; Yaşar, *op. cit.*, s.317-363; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.653-669; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.479-531; Özay, *op. cit.*, s.475-505; Pertev Bilgen, *İdarî Sözleşmenin Kriterleri*, İstanbul, 1970; Ali Ülkü Azrak, “İdarî Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikatı”, *İÜHF*M, Cilt XXXIX, 1963, Sayı 3, s.521-540; Meltem Kutlu, *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci*, İzmir, DEÜHF DSI Yayınları, 1997.

Yukarıda gördüğümüz gibi idarî işlemler, “tek-yanlı idarî işlemler” ve “iki-yanlı idarî işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tek-yanlı idarî işlemler idarî kararlar ve düzenleyici işlemlerdir ki, bunları yukarıda gördük. İki-yanlı idarî işlemler ise idarî sözleşmelerdir ki, onları da bu bölümde göreceğiz. Bu bölümün plânı aşağıdaki gibi olacaktır.

PLÂN:

- I. Sözleşme Kavramı ve İdarenin Sözleşmelerinin İdarenin Tek-Yanlı İşlemlerinden Ayrılması
- II. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri-İdarî Sözleşmeler Ayrımı
- III. İdarî Sözleşmelerin Temel Tipleri
- IV. İdarî Sözleşmelerin Akdedilmesi (Kamu İhalesi)
- V. İdarî Sözleşmelerin Biçimi
- VI. İdarî Sözleşmelerin Uygulanması
- VII. İdarî Sözleşmelerin Sona Ermesi
- VIII. İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. SÖZLEŞME KAVRAMI VE İDARENİN SÖZLEŞMELERİNİN İDARENİN TEK-YANLI İŞLEMLERİNDEN AYRILMASI SORUNU

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.491-501; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.248-253; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.354-355; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.171-172; De Forges, *op. cit.*, s.20-22.

Özel Hukukta Sözleşme Tanımı.- Özel hukukta “sözleşme (akit, *contrat*)”, belirli bir hukukî sonuç doğurmak amacıyla en az iki tarafın karşılıklı ve birbirine uygun olarak yaptıkları irade açıklamaları olarak tanımlanmakta-

* Bu bölüm, Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, 2. Baskı, c.II, s.1-248’den özetlenmiştir.

dır¹. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, sözleşmenin özünde birden fazla irade açıklaması vardır. Bu irade açıklamalarının karşılıklı ve birbirine uygun olması gerekmektedir. Örneğin A, B'nin evini kiralamak istediğini, B'de evini A'ya kiralamayı kabul ettiği yolunda bir irade açıklamasında bulunmuş ise ortada bir kira sözleşmesi var demektir.

İdare Hukukunda Sözleşme Tanımı.- İdare hukukunda da sözleşme kavramı ve uygulaması vardır. İdare hukukundaki sözleşme kavramı da esas itibarıyla özel hukuktakine benzer bir şekilde tanımlanmaktadır. Buna göre, *sözleşme, belirli bir hukukî sonuç doğurmak amacıyla muhatabı olan kişinin karşılıklı ve birbirine uygun olarak yaptıkları irade açıklamalarıdır.*

Dolayısıyla sözleşme, idarenin ve karşısındaki kişinin (sözleşmecinin) karşılıklı iradelerinin ürünüdür. Anlaşılacağı üzere, bir sözleşmenin teşekkül edebilmesi için sadece idarenin irade açıklaması yeterli değildir. Bu iradenin, idarenin karşısındaki kişi tarafından da kabul edilmesi gerekir. Oysa yukarıda altıncı bölümde gördüğümüz “tek-yanlı idarî işlemler (*actes administratifs unilatéraux*)”, ilgilinin rıza ve muvafakatine bağlı olmadan idarenin tek yanlı olarak açıkladığı iradesiyle tekemmül eden işlemlerdir.

“Sözleşme”-“Tek Yanlı İşlem” Ayrımı.- Sözleşme, “iki-yanlı işlemler (*actes bilatéraux*)” kategorisine girer. İki-yanlı bir işlem olarak sözleşme, idarenin tek-yanlı işlemlerinden oldukça farklı bir hukukî rejime tâbidir. Bu nedenle, sözleşmeler ile idarenin tek-yanlı işlemlerini birbirinden ayırt etmek gerekir. Bu ayrım konusunda çeşitli kriterler ileri sürülmüştür:

a) “*Niceliksel kriter*” denen ilk kritere göre, bir işlem tek kişinin iradesinin ürünü ise ortada *tek-yanlı işlem*, birden fazla kişinin iradesinin ürünü ise ortada *sözleşme* var demektir². Ancak, bu kriter her zaman işe yaramamaktadır. Çünkü birden fazla kişinin irade açıklamasıyla yapılan bazı idarî işlemler (örneğin belediye ve il genel meclisi kararları) “sözleşme” değil, birer tek-yanlı işlemdirler³.

b) “*Yönel kriter*” ismi verilen ikinci bir kritere göre, tek-yanlı işlem ile iki-yanlı işlem (sözleşme) arasındaki ayrımın kriteri, işlemin *yapıcılarının sayısı* değil, işlemin yapılması sırasında açıklanan *iradelerin yönüdür*. Tek-yanlı işlemlerde açıklanan iradeler birden fazla kişiden çıksa bile *aynı yöndedir*. Buna karşılık, sözleşmelerde açıklanan iradeler birbirine *karşılıklı yöndedir*. Yandaki şemaya bakınız.



1. Akıntürk, *Medenî Hukuk, op. cit.*, s. s.17; Eren, *op. cit.*, c.I, s.190-195.

2. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.354; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.491.

3. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.492; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.354-355; De Forges, *op. cit.*, s.20.

c) “*Niteliksel kriter*” ismi verilen üçüncü kritere göre ise mühim olan şey işlemin içeriğidir. Bir işlem, o işlemi yapan kişilerin dışındaki kişilerin davranışlarını düzenlemeye yönelik ise bu işlem tek-yanlı bir işlemdir. Buna karşılık, bir işlem bu işlemi yapan kişilerin karşılıklı davranışlarını düzenlemeye yönelik ise bu işlem bir sözleşme yani iki-yanlı bir işlemdir⁴. Diğer bir ifadeyle, tek-yanlı idarî işlemler üçüncü kişiler üzerinde, sözleşmeler ise sadece sözleşmenin tarafları üzerinde hüküm ve sonuç doğurur⁵.

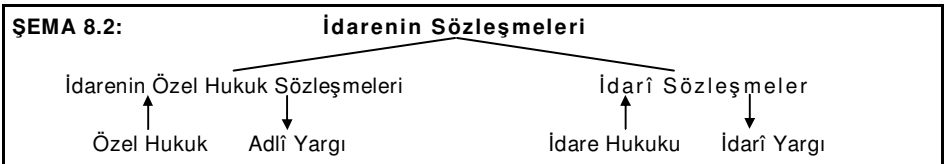
Bir işlemin tek yanlı bir işlem mi yoksa iki yanlı işlem mi yani sözleşme mi olduğuna karar verilirken, bu işleme idarenin koyduğu adın hiç bir önemi yoktur⁶.

- “Görünüşte sözleşmeler”, “katılnmalı sözleşmeler (iltihakî sözleşme, *contrats d’adhésion*)”, “pazarlıklı tek-yanlı işlemler (*actes unilatéraux négociés*)” ve “karma işlemler (*actes mixtes*)” konusunda bkz.: Gözler, *İdare Hukuku*, 2. Baskı, *op. cit.*, c.II, s.4-6.

II. İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİ-İDARÎ SÖZLEŞMELER AYRIMI (İDARÎ SÖZLEŞMELERİN KRİTERLERİ)

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.544-572; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.371-397; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.791-804; Bénéoit, *op. cit.*, s.595-602; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.356-367; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.178-186; Vlachos, *op. cit.*, s.184-191; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.I, s.378-384; De Forges, *op. cit.*, s.31-36.

Günümüzde idare çok çeşitli sözleşmeler yapmaktadır. İdare tarafından akdedilen bütün sözleşmelere genel olarak “idarenin sözleşmeleri (*contrats de l’administration*)” ismi verilir⁷. İdarenin sözleşmeleri, tâbi oldukları hukukî rejim bakımından “idarenin özel hukuk sözleşmeleri” ve “idarî sözleşmeler” şeklinde ikiye ayrılır. “İdarenin özel hukuk sözleşmeleri (*contrats de droit privé de l’administration*)” özel hukuka tâbidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir. Buna karşılık, “idarî sözleşmeler (*contrats administratifs*)” idare hukukuna tâbidirler ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargıda karara bağlanır⁸. Bu durum, aşağıda şema hâlinde gösterilmiştir.



4. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.492; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.355; De Forges, *op. cit.*, s.20; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.172.

5. Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.172.

6. Conseil d’État, 13 Mayıs 1987, *Syndicat national profess. des médecins du travail*, DA, 1987, n° 362 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.492).

7. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.356.

8. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.791; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.359; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.178.

Not: Bayilik sözleşmeleri, Uyuşmazlık Mahkemesinin 17 Kasım 2014 tarih ve E. 2014/933, K.2014/977 sayılı kararı (RG, 11.12.2014) ve 26 Eylül 2016 tarih ve E.2016/414, K.2016/443 sayılı kararı (RG, 19.10.2016) ile “bir genel hizmetin yürütülmesi için yapılan idari sözleşme” olarak kabul edilmiştir Söz konusu kararda, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile bir spor toto bayii arasındaki bayilik sözleşmesinin idarî sözleşme olduğuna ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıkların idarî yargının görev alanına girdiğine karar verilmiştir.

SONUÇ.- İdarî sözleşmelerin özel hukuk sözleşmelerinden ayrılması konusunda ulaştığımız sonuçları şu şekilde özetleyebiliriz:

ÖZET.- Bir sözleşmenin idarî sözleşme sayılabilmesi için şu şartları yerine getirmesi gerekir:

A. Kanunla Nitelendirilme Şartı: Bir sözleşme kanunla idarî sözleşme olarak nitelendirilmiş ise, o sözleşme bir idarî sözleşmedir.

B. İctihadi Şartlar: Bir sözleşme kanunla idarî sözleşme olarak nitelendirilmemiş ise, o sözleşmenin idarî sözleşme olabilmesi için şu şartları yerine getirmesi gerekir:

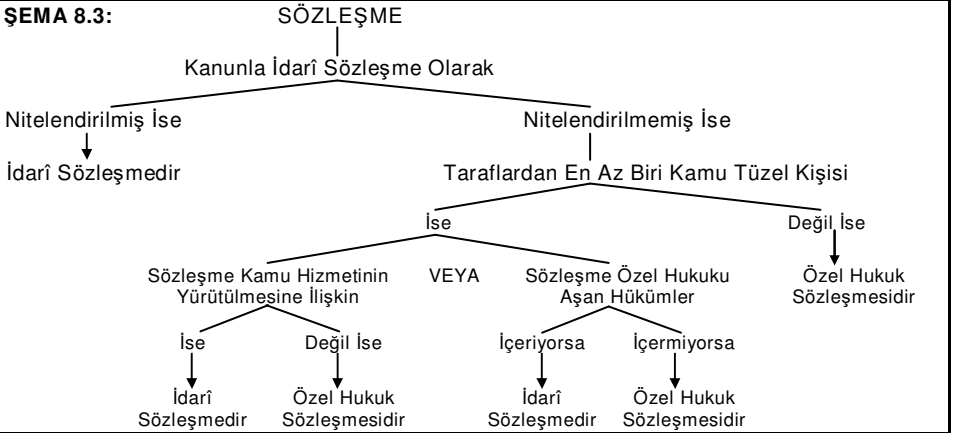
1. Organik Şart: Sözleşmenin taraflarından en az birisi kamu tüzel kişisi olmalıdır.

2. Maddî Şartlar: Şu iki şarttan biri gerçekleşmiş olmalıdır:

a) Kamu Hizmetinin Yürütülmesine İlişkin Olma Şartı: Sözleşmenin konusunun kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olması gerekir. [VEYA]

b) Özel Hukuku Aşan Hükümler Şartı: Veya bu sözleşmenin özel hukuku aşan hükümler içermesi gerekir.

Bu sonuçları şema hâlinde ise şu şekilde gösterebiliriz:



Tanım.- Vardığımız bu sonuçları kullanarak idarî sözleşmeyi şu şekilde tanımlayabiliriz:

İDARİ SÖZLEŞME, bir kanunla idarî sözleşme olarak nitelendirilen veya taraflardan en az birisinin bir kamu tüzel kişisi olması şartıyla kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olan veya özel hukuku aşan hükümler içeren sözleşmedir.

Böylece idarî sözleşmenin tanımını ve bir idarî sözleşmeyi özel hukuk sözleşmelerinden ayırt etmeyi öğrenmiş bulunuyoruz. Şimdi bu bilgilerimizi bir problem üzerinde test edelim:

PROBLEM 8.1: Vakıf Üniversitelerinin Öğretim Üyeleriyle Yaptığı Hizmet Sözleşmeleri Özel Hukuk Sözleşmesi midir, Yoksa İdarî Sözleşme midir?- Bu soruya cevap vermek için, bu sözleşmelerin yukarıdaki organik ve maddî kriteri gerçekleştirip gerçekleştirmediğini araştırılalım: **(1) Organik kriter gerçekleştirilmiştir.** Çünkü sözleşmenin taraflarından birisi olan vakıf üniversitesi bir kamu tüzel kişisidir. Zira 28 Mart 1983 tarih ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun 4, 5, 34-55'inci ek maddeleri bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu belirtmektedir. **(2) Maddî kriter de gerçekleştirilmiştir.** Çünkü bu sözleşmelerin konusu bir kamu hizmetinin (eğitim ve öğretim) yürütülmesine ilişkindir. **Sonuç:** O halde, bu sözleşmeler birer idarî sözleşmedir. Dolayısıyla bunlar özel hukuka değil, idare hukukuna tabidirler ve bunlardan kaynaklanacak uyumsuzluklar adli yargıda değil, idarî yargıda karara bağlanır.

Nitekim Danıştay Sekizinci Dairesi, 4 Şubat 2003 tarih ve E.2002/5557, K.2003/561 sayılı kararıyla, Yeditepe Üniversitesinde profesör olarak çalışan davacının hizmet akdinin feshinden kaynaklanan davanın idarî yargıda görülmesi gerektiğine, çünkü söz konusu hizmet akdinin idarî hizmet sözleşmesi niteliğinde olduğuna karar vermiş ve şöyle demiştir: “Davalı Yeditepe Üniversitesi... Yasa ile... kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuştur... Kamu tüzel kişiliğine ve ayrıcalıklı kamu gücüne sahip olan davalı vakıf üniversitesinin, kamu hizmeti görmek amacıyla, davacı öğretim üyesi ile aralarında yaptığı sözleşme, kamu hukukuna tabi idarî hizmet sözleşmesi niteliğindedir” (www.danistay.gov.tr). Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu da 12.3.2010 tarih ve YD İtiraz 2010/5 sayılı kararıyla öğretim üyeleriyle vakıf üniversitelerinin yaptığı sözleşmenin idarî sözleşme olduğuna karar vermiştir (www.danistay.gov.tr/e2010_5.htm). Buna karşılık Yargıtay aksi görüştedir. Örneğin Yargıtay Dokuzuncu Hukuk Dairesinin E.2007/7323, K.2009/ 2153 sayılı kararına göre bu tür sözleşmeler tipik bir “hizmet sözleşmesi” olup özel hukuk kurallarına tâbidir. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesinin 24.12.2012 tarih ve E.2012/223, K.2012/282; 24.12.2012 tarih ve E.2012/273, K.2012/289 sayılı kararları (RG, 12.2.2013, S. 28577, mükerrer) ve 24.10.2016 tarih ve E.2016/544, K.2016/522 sayılı kararı (RG, 18.11.2016) Danıştayın yukarıda belirtilen kararları ile aynı yöndedir.

III. İDARÎ SÖZLEŞMELERİN TEMEL TİPLERİ (TÜRLERİ)

Bibliyografya.- Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.394-397; Rougevin-Baville, Denois de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.191-198; Rivero, *op. cit.*, s.105-106; De Forges, *op. cit.*, s.74-77; Onar, *op. cit.*, c.III, s.1606-1614; Günday, *op. cit.*, s.187-195; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.491-501; Giritli et al., *op. cit.*, s.1116-1124.

Yukarıda idarî sözleşmelerin tanımını ve bunların özel hukuk sözleşmelerinden farklarını gördük. Bu şartlara uyarak çok değişik konularda ve türlerde idarî sözleşme akdedilebilir. İdarî sözleşmelerin tiplerini “klasik tipler”, “yeni tipler” ve “isimsiz sözleşmeler” şeklinde üçlü bir ayırım yaparak incelemek uygun olabilir. İlk önce bunları bir şema hâlinde gösterelim:

ŞEMA 8.4: İDARÎ SÖZLEŞMELERİN TEMEL TİPLERİ (TÜRLERİ)

Klasik Tipler	Yeni Tipler	İsimsiz Sözleşmeler
1. İmtiyaz Sözleşmesi	Görevlendirme Sözleşmesi (Posta) (6475 s.K.)	İdare bunların dışında da idarî sözleşme koşullarını taşıyan değişik isimler altında idarî sözleşme yapabilir.
2. İltizam Sözleşmesi	NOT 1: a) 1999'dan önce “Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi” ve b) 2006'dan önce “Yap-İşlet Sözleşmesi” birer idarî sözleşmeydi.	
3. Müşterek Emanet Sözleşmesi	NOT 2: Şu sözleşmeler nitelikleri itibarıyla idari sözleşme olmakla birlikte kanunla özel hukuka tâbi kılınmışlardır: a) Görevlendirme Sözleşmesi (Elektrik) (3096 s.K.). b) Görevlendirme Sözleşmesi (Otoyol) (3465 s.K.). c) Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesi	
4. İstikraz Sözleşmesi		
5. İdarî Hizmet Sözleşmeleri		

Burada ayrıca belirtelim ki, normalde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun kapsamına girebilecek nitelikte olan, ama bu Kanunun 3'üncü maddesinde 10 bent halinde sayılan pek çok işlem ve iş, bu Kanundan *istisna* tutulmuştur (m.3).

Not.- 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 7'nci maddesine göre sağlık alanında kamu-özel ortaklığı sözleşmeleriyle ilgili iş ve işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir (3359 s.K., Ek m.7/7).

3. Hangi Durumda 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve Hangi Durumda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Uygulanır?

a) “Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya hut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının” yapacakları “*mal veya hizmet alımları*”, “*yapım işleri*”, “*taşıma işleri*” ve başka kişilerden “*taşınmaz mal kiralama işleri*” ihalelerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uygulanacaktır.

b) Bunların dışında mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ve taşınmaz mal kiralamaları *dışında kalan işlem ve işlerin* ihalelerine ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulanacaktır. Buna göre 2886 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde sayılan *kiralama (idarenin kendi malını başkasına kiraya vermesi), mülkiyetten gayri aynî hak tesisi ve trampa* işlemlerine eskiden olduğu gibi 2886 sayılı Kanun uygulanmaya devam edecektir.

c) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, “mal ve hizmet *satımları*”nı değil, “mal ve hizmet *alımları*”nı kapsamaktadır (m.2). Dolayısıyla, idareye gelir getirici nitelikte olan mal ve hizmet *satımlarına* 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu değil, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulanır.

TABLO 8.1: 2886 VE 4734 SAYILI KANUNLARIN KAPSAMLARI

	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
Kapsadıkları Kurumlar	Genel bütçeye dâhil dairelerle özel bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyeler.	Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlar
Kapsadıkları İş ve İşlemler	- Mal ve hizmet satımları - Kiraya verme (İdare kiraya veren) - Mülkiyetten gayri aynî hak tesisi - Trampa	- Mal ve hizmet alımları - Yapım işleri - Kiralama (kiraya alma) (İdare kiracı) - Taşıma işleri

KUTU 8.4: 2886 ve 4734 Sayılı Kanunlar, İdarenin Özel Hukuk Sözleşmelerine ve Ayrıca İdarî Sözleşmelere de Uygulanabilir.- 2886 ve 4734 sayılı kanunlar kendi kapsamlarına giren bütün sözleşmelere, bu sözleşmeler ister özel hukuk sözleşmesi olsun isterse idarî sözleşme olsun, uygulanır. Bu kanunların bir sözleşmeye uygulanabilmesi için mühim olan o sözleşmenin idarî veya özel hukuk sözleşmesi olması değil, o kanunların kapsamına girip girmemesidir. Bununla birlikte, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olan sözleşmelere (örneğin imtiyaz sözleşmesine) ihale kanunlarının uygulanma ihtimali düşüktür. Çünkü bir yandan bir özel hukuk kişinin bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmesi demek olan böyle bir sözleşmenin bu kanunların kapsamına giren bir mal ve hizmet alımı olarak nitelendirilmesi oldukça güçtür. Diğer yandan da bu tür sözleşmeleri düzenleyen kanunlarda sözleşmecinin seçilmesine ve sözleşmenin akdedilmesine ilişkin çoğunlukla özel hükümler vardır. Ancak unutulmamalıdır ki, kamu hizmetine ilişkin olmayan, taraflarından birisinin bir kamu tüzel kişisi olduğu ve özel hukuku aşan hükümler içeren sözleşmeler de bir idarî sözleşmedir. Pek çok sayıda olabilecek bu tür idarî sözleşmelerin bazılarında ihale kanunlarının uygulanması ihtimali her zaman vardır.

daki dokuzuncu bölümde ayrıca göreceğimiz gibi kamu hizmeti imtiyaz şartnameleri hükümlerinden bir kısmı akdî, ama bir kısmı ise daima düzenleyici niteliktedir. İmtiyazın süresine, imtiyazcı özel kişinin ücretlendirilmesine ve imtiyazcıya sağlanan avans, kredi teminatı gibi malî avantajlara ilişkin hükümler daima “akdî hükümler (*clauses contractuelles*)” niteliğindedir¹¹⁶. Bunlar idareyi bağlar. İdare bunları tek yanlı olarak değiştiremez. Ancak, imtiyaz şartnamelerindeki kamu hizmetinin organizasyonuna ve yürütülmesine ilişkin hükümler “düzenleyici işlem (*acte réglementaire*)” niteliğindedir. Bu nedenle, idare bunları istediği her zaman tek yanlı olarak değiştirebilir. İmtiyazcı özel kişi bu değişikliklere karşı çıkamaz, sadece tazminat isteyebilir¹¹⁷. Bunlar düzenleyici işlem olduğuna göre, bunlara karşı iptal davası açılabilir¹¹⁸.

VI. İDARİ SÖZLEŞMELERİN UYGULANMASI (TARAFLARIN KARŞILIKLI HAK VE BORÇLARI)

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1202-1215; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.820-843; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.410-428; Bénéoit, *op. cit.*, s.616-657; Rivero, *op. cit.*, s.115-122; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.368-379; Onar, *op. cit.*, c.III, s.1627-1638; Duran, *op. cit.*, s.439-446; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.531-539; Giritli et al., *op. cit.*, s.1124-1130.

“İdarî sözleşmelerin uygulanması (icrası, *exécution des contrats administratifs*)”, tarafların sözleşmede taahhüt ettikleri şeyleri (edim), karşılıklı olarak yerine getirmeleri (ifa) ile olur. Bir tarafın taahhüdü, o taraf için bir borç, diğer taraf için ise bir hak teşkil eder. Dolayısıyla sözleşmenin uygulanması demek, tarafların hak ve borçlarının karşılıklı olarak yerine getirilmesinden başka bir şey değildir. O hâlde, şimdi tarafların hak ve borçlarını görelim. Plânımız şu şekilde olacaktır: (A) Sözleşmecinin borçları; (B) sözleşmecinin hakları; (C) idarenin borçları; (D) idarenin hak ve yetkileri. Ancak önce bunları şematik olarak gösterelim:



A. SÖZLEŞMECİNİN BORÇLARI

Sözleşmeci, sözleşmede taahhüt ettiği şeyi yerine getirmekle yükümlüdür. Diğer bir ifadeyle, sözleşmecinin temel borcu, sözleşme konusu edimi ifa etme

116. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.887; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.772.

117. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.771-772; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.887.

118. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.772; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.887.

Dördüncü Kısım

İDARENİN FAALİYETLERİ

İdarenin faaliyetleri (*activités administratives*)” konusu itibarıyla çok çeşitlidir. Birinci Dünya Savaşına kadar idare, “jandarma devlet (*Etat-gendarmerie*)” anlayışına paralel olarak genellikle, savunma, güvenlik ve adalet alanında faaliyet gösteriyor; diğer alanlara pek karışmıyordu. Birinci ve özellikle İkinci Dünya Savaşından itibaren idare, “sosyal devlet (*sozialstaat, welfare state, Etat-providence*)” anlayışının etkisiyle, sağlık, eğitim, kültür, ekonomi ve hatta ticaret gibi çok değişik alanlarda faaliyet göstermeye başladı. Böylece idarenin faaliyetleri hem yaygınlaştı, hem de çeşitlendi. Ancak 1970’lerden itibaren liberalizmin tekrar canlanmasıyla, idarenin faaliyetlerinin gereğinden çok arttığının farkına varıldı ve “özelleştirme (*privatisation*)” yoluyla bu faaliyetlerden bir kısmı idarî faaliyet olmaktan çıkarılmaya ve idarenin faaliyet alanı daraltılmaya çalışıldı.

İdarenin faaliyetleri konu olarak çok çeşitliyse de bu faaliyetler, genellikle, “kolluk (*police*)” ve “kamu hizmeti (*service public*)” olmak üzere iki grup altında toplanmaktadır. Kolluk ile kamu hizmeti arasında bazı *farklar ve benzerlikler* vardır. Kamu hizmeti ile kolluk arasındaki birinci fark *amaçları* bakımındandır. İdare kamu hizmeti faaliyetleriyle “kamu yararı (*intérêt général*)”nı gerçekleştirmeyi; kolluk faaliyetleriyle ise “kamu düzenini korumayı (*maintien de l'ordre public*)” amaçlar. Kamu hizmeti ile kolluk arasındaki ikinci fark, bu faaliyetlerin yerine getiriliş *vasıtaları* bakımındandır. Kolluk faaliyetleri, düzenleyici veya bireysel nitelikte olan “emir ve yasaklar (*prescriptions*)” yoluyla yerine getirilir. Bunlar daima kamu gücüne dayanan tek-yanlı idarî işlemlerdir. Buna karşılık kamu hizmetini idare, bir edimde bulunarak, yani “hizmet (*prestations*)” sunarak gerçekleştirir (Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.426; Rivero, *op. cit.*, s.281; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.468; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.31-33). Örneğin idare yol yapar; su, elektrik, doğal gaz dağıtır; telefon iletişimini sağlar; ulaştırma hizmetleri verir; öğrencileri eğitir; hastaları tedavi eder; sosyal yardımlarda bulunur, vs. Kamu hizmeti ile kolluk arasında yukarıdaki gibi farklılıklar olsa da, bunların *amaçları* ortaktır; her ikisi de “kamu yararı” amacına yöneliktir (Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.33). Kolluğun amacı olan “kamu düzeni” kavramı, kamu hizmetinin amacı olan “kamu yararı” kavramı içinde yer alır. Bu nedenle, aslında kolluk faaliyetinin de bir kamu hizmeti faaliyeti olduğu söylenebilir ve bu anlamda bir “kolluk kamu hizmeti”nden bahsedilebilir (Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.221-222; Özyay, *op. cit.*, s.566).

İşte biz bu kısımda önce idarenin “kamu hizmeti” ve sonrada “kolluk” faaliyetlerini inceleyeceğiz. Plânımız şu şekilde olacaktır:

PLAN:

Bölüm 9: Kamu Hizmeti

Bölüm 10: Kolluk

Bölüm 9

KAMU HİZMETİ*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.573-627; Bénéoit, *op. cit.*, s.768-782; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I.s.871-971; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.723-792; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.213-254; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.439-465; De Forges, *op. cit.*, s.201-217; Rivero, *op. cit.*, s.395-424; Peiser, *op. cit.*, s.117-128; Jacques Chevalier, *Le service public*, Paris, PUF, 1991; Joël Carbajo, *Droit des service public*, Paris, Dalloz, 1991; Jean-François Lachaume, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, Alain-Serge Meschériakoff, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1991; Günday, *op. cit.*, s.330-366; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.579-645; Onar, *op. cit.*, c.I, s.13-47; Özay, *op. cit.*, s.239-298; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.1015-1043; Duran, *op. cit.*, s.301-345; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.501-535; Atay, *op. cit.*, s.582-641; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.567-585; Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukukî Rejimi*, Ankara, Turhan, 2. Baskı, 2004; Sedat Çal, *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, Ankara, TOBB Yayınları, 2008.

Kavram.- “Kamu hizmeti (*service public*)” kavramı, maddî ve organik olmak üzere iki değişik anlamda kullanılmaktadır:

a) “Organik anlamda (*au sens organique*) kamu hizmeti” kavramı, bir teşkilâtı, bir organizasyonu, bir örgütü ifade eder¹. Örneğin Anayasamızın 70’inci maddesinde “her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir” denirken kullanılan “kamu hizmetleri” kavramından kastedilen şey, “organik anlamda kamu hizmeti” kavramıdır².

b) “Maddî anlamda (*au sens matériel*) kamu hizmeti” kavramı ise, kamu yararına yönelik bir faaliyete işaret eder³. Bu anlamda kamu hizmeti kavramına “fonksiyonel anlamda (*au sens fonctionnel*) kamu hizmeti” de denir⁴. Örneğin Anayasanın 47’nci maddesinde, “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerde devletleştirilebilirler” cümlesinde geçen “kamu hizmeti” ibaresi maddî anlamda kullanılmıştır.

Bu kitapta kullanılan “kamu hizmeti” kavramı, organik anlamda değil, maddî yani fonksiyonel anlamda kullanılmaktadır. Bundan sonra “maddî anlamda kamu hizmeti” değil, doğrudan doğruya “kamu hizmeti” tabiri kullanılacaktır. Bununla kastedilen şey, maddî anlamda kamu hizmetidir. Zaten biz organik anlamda kamu hizmetini, yani kamu hizmetini yürüten teşkilâtı yukarıda dördüncü bölümde “idarî teşkilât” başlığı altında gördük. Burada ise idarenin teşkilâtını değil, “idarenin faaliyetleri”ni inceliyoruz.

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, 2. Baskı, c.II, s.252-471’den özetlenmiştir.

1. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.724; Rivero, *op. cit.*, s.394; Rougevin-Baville *et al.*, *op. cit.*, s.215.

2. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.579; Günday, *op. cit.*, s.330.

3. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.724; Rivero, *op. cit.*, s.396; Rougevin-Baville *et al.*, *op. cit.*, s.215.

4. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.439; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.578.

Kamu hizmeti konusunu şu plân dâhilinde inceleyeceğiz:

PLÂN:

- I. Tanım (Kamu Hizmetinin Özel Faaliyetlerden Ayırt Edici Unsurları)
- II. İdarî Kamu Hizmetleri - Sınai ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı
- III. Kamu Hizmetlerinin Hukukî Rejimi
- IV. Kamu Hizmeti İlkeleri (Kamu Hizmeti “Kanunları”)
- V. Kamu Hizmetlerinin Kurulması
- VI. Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması
- VII. Kamu Hizmetlerinin İşletilme Usûlleri
- IX. Türk Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilerce İşletilmesi Usûlü

Şimdi bu plân dahilinde konuyu incelemeye başlayalım:

I. TANIM (KAMU HİZMETİNİN ÖZEL FAALİYETLERDEN AYIRT EDİCİ UNSURLARI)

Bibliyografya.- Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.118-120, c.II, 724-730; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.578-591; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.868-870; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.441-445; Rivero, *op. cit.*, s.396-397; De Forges, *op. cit.*, s.180; Lachaume, *op. cit.*, s.22-23.

Tanım.- Kamu hizmeti kavramı şu şekilde tanımlanabilir:

*Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir*⁵.

Görüldüğü üzere, yukarıda kamu hizmeti kavramı şu iki⁶ unsur kullanılarak tanımlanmaktadır:

1. **Maddî Unsur (Amaç Unsuru):** Kamu hizmeti, kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir.
2. **Organik Unsur:** Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya ondan aldığı yetkiyle ve onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen bir faaliyettir.

Yukarıda “unsur” dediğimiz şeye “şart” da diyebiliriz. Öncelikle belirtelim ki, bir faaliyetin “kamu hizmeti” olarak kabul edilebilmesi için bu iki şartı *birlikte* yerine getirmesi gerekir. Yani bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için, (1) bu faaliyetin kamu yararına yönelik olması *ve* (2) bu faaliyetin bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmesi *ve* (a) doğrudan doğruya onun tarafından *veya*

5. Benzer tanımlar için bkz.: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.579; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.215; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.868; De Forges, *op. cit.*, s.180; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.442; Lachaume, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, s.23.

Kamu hizmeti daha kısa olarak bir şekilde de tanımlanabilir: *Kamu hizmeti, kamu tüzel kişisi tarafından sağlanan veya üstlenilen kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir. Örneğin René Chapus, kamu hizmetini “bir faaliyet, kamu yararı amacıyla bir kamu tüzel kişisi tarafından sağlandığında veya üstlenildiğinde kamu hizmeti teşkil eder (une activité constituée un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d’un intérêt publique)”* diyerek tanımlamaktadır (Chapus, *op. cit.*, c.I, s.579).

6. Ancak bazı yazarlar bu tanıma bir *üçüncü unsur* olarak özel hukuku aşan hukukî rejim unsurunu da katarlar. Bu konuda izleyen sayfada aşağıda Kutu 9.1’e bakınız.

(b) ondan alacağı yetkiyle ve onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilmesi gerekir. Şimdi bu şartları sırasıyla görelim:

KUTU 9.1: Tanım Nedir, Nasıl Yapılır? Bir kavram “varlık unsurları” ile tanımlanır. Varlık unsurları öyle unsurlardır ki bunlardan birisi olmadığında o kavram ortaya çıkmaz. Tanımın “varlık unsurları” ile “tanımdan çıkan sonuçlar” farklı şeylerdir. Birinciler tanımı ortaya çıkarır; ikinciler ise tanımdan ortaya çıkar.

Tâbi Olduğu “Hukukî Rejim” Kamu Hizmeti Kavramı Tanımının Unsuru mudur? - Bazı yazarlar kamu hizmeti kavramının tanımına bir üçüncü unsur olarak “özel hukuku aşan hukukî rejim” unsurunu ilave ediyorlar ve kamu hizmetini şu şekilde tanımlıyorlar: Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik ve *özel hukuku aşan bir hukukî rejime tâbi olan* faaliyetlerdir. Aşağıda açıklayacağımız gibi, biz özel hukuku aşan hukukî rejim şartını tanıma karıştırmamak gerektiğini düşünüyoruz. Çünkü tâbi olunan hukukî rejim tanımın bir unsuru değil, tanımın bir sonucudur. Bir faaliyet, “kamu hizmeti” olarak nitelendirildiği için özel hukuku aşan bir hukukî rejime tâbi olmaktadır. Bir faaliyetin kamu hukuku rejimine tâbi olup olmadığını bilmek için, öncelikle o faaliyetin bir kamu hizmeti olup olmadığını bilmemiz gerekir. Keza tâbi olunan yargı düzeni de tanımın unsuru değil, tanımdan çıkan bir sonuçtur. Bir faaliyet kamu hizmeti olarak nitelendirildiği için idarî yargıya tâbi olur. Keza kamu hizmeti kavramının tanımına, kamu hizmetinin özellikleri, ilkeleri vs. dâhil edilmemelidir. Bunlar kamu hizmetinin varlık şartı değil, kamu hizmeti kavramından çıkan sonuçlardır. Bir faaliyet kamu hizmeti olarak nitelendirilirse, ancak o zaman bu faaliyet kamu hizmeti ilkelerine (örneğin devamlılık, eşitlik, vs.) tâbi hâle gelir.

A. MADDÎ ŞART (AMAÇ ŞARTI): FAALİYET, KAMU YARARI AMACINA YÖNELİK OLMALIDIR

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.582-590; Rivero, *op. cit.*, s.397-399; De Forges, *op. cit.*, s.180, 184-185; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.215-219; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.441-448; Peiser, *op. cit.*, s.118-119; Lachaume, *op. cit.*, s.23-43.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için her şeyden önce bu faaliyetin “kamu yararı (*intéret général*)” amacını gerçekleştirmeye yönelik bir faaliyet olması gerekir. Diğer bir ifadeyle, kamu yararı amacına yönelik olmayan bir faaliyet kamu hizmeti haline getirilemez. Bu şarttan şu sonuçlar çıkar:

KUTU 9.2: “Kamu Yararı” Kavramı.- Kamu yararı kavramını tanımlamak oldukça güçtür ve tarih boyunca bu kavramı çeşitli düşüncelere mensup yazarlar çeşitli şekillerde tanımlamışlardır. Bu tanımlar ve bunların eleştirileri için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku*, 2.B., *op. cit.*, c.II, s.255-259. Burada sadece şunu söyleyelim ki, bir faaliyette kamu yararı bulunup bulunmadığını tespit etmenin objektif ve bilimsel bir yolu yoktur. O hâlde, kamu yararını tanımlama yetkisini, kurucu iktidara ve devletin yetkili organlarına (yasama organına ve idarî makamlara) bırakmaktan başka bir çare yoktur⁷. Buna göre, kurucu iktidarın ve yasama organının ve idarenin kendisinde kamu yararı gördüğü faaliyetlerde kamu yararı var; görmediği faaliyetlerde de ise kamu yararı yoktur. Kısacası kamu yararını tanımlama yetkisi kurucu iktidara, yasama organına ve idarî makamlara aittir. Bu arada belirtelim ki, bu organlar arasında hiyerarşi vardır. Kurucu iktidarın kamu yararı var dediği yerde yasama organı yok diyemez. Yasama organının kamu yararı var dediği yerde de idare yok diyemez. Diğer bir ifadeyle, kamu yararı anayasayla belirlenmiş ise bu belirleme kanun koyucuyu ve idareyi, kanun ile belirlenmiş ise sadece idareyi bağlar.

1. Bir kere, özel kişiler tarafından yürütülen bir faaliyet ancak kamu yararı amacına yönelik ise bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilebilir ve bir kamu hizmeti hâline getirilebilir. Örneğin bir özel kişinin sahip olduğu bir otobüsle şehir içinde yolcuları bir yerden diğer yere belirli bir ücret karşılığı taşıması fa-

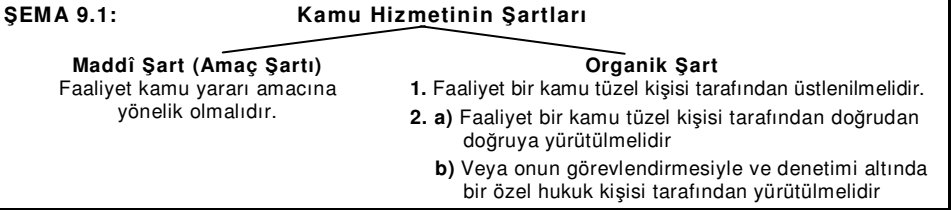
7. Fransız hukukunda bu durumu ifade etmek için, “kamu yararını tanımlama görevi sadece hükümet edenlere aittir” denmektedir (De Forges, *op. cit.*, s.184).

daki bahçesine çeşme yaptırması ve gelip geçenlerin bu çeşmeden su içmesi durumunda da bir kamu hizmeti yoktur. Yine hayırsever bir vatandaşın kendi minibusüyle hayırına soğuk kış günlerinde mahalledeki çocukları ilkokula götürmesi faaliyeti de kamu hizmeti oluşturmaz. Ama bu kişi aynı faaliyeti belediyeden alacağı bir izinle ve belediyenin denetimi altında yapıyor olsaydı, bu faaliyet bir kamu hizmeti haline gelmiş olurdu.

Kamu Hizmeti Şartları Arasında Özel Hukuku Aşan Hukukî Rejim Şartı Var mıdır?- İdare hukuku doktrininde kamu hizmetinin tanımı konusunda, yukarıdaki iki şartın dışında bir üçüncü şart olarak “özel hukuku aşan hukukî rejim (*régime juridique exorbitant du droit privée*)” şartının gerekli olup olmadığı konusu tartışmalıdır¹⁵. Kanımızca böyle bir şart gerekli değildir. Bazı kamu hizmetlerinde kamu gücü ayrıcalıkları vardır, bazılarında ise yoktur. Özel hukuku aşan hukukî rejim, kamu hizmetinin tanımında olmazsa olmaz bir şart değildir. Bu konudaki tartışmanın ve görüşümüzün açıklanması için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku*, 2. B., c.II, s.266-269.

SONUÇ.- *Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya kendisi tarafından veya ondan alacağı yetkiyle ve onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir.*

Bu sonucu şematik olarak aşağıdaki gibi gösterebiliriz:



II. İDARÎ KAMU HİZMETLERİ - SINAÎ VE TİCARÎ KAMU HİZMETLERİ AYRIMI

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.591-603; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.916-932; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.745-755; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.226- 230; Carbajo, *op. cit.*, s.11-12, 17-24; Lachaume, *op. cit.*, s.54-76; Peiser, *op. cit.*, s.123-124; Rivero, *op. cit.*, s.402; Long *et al.*, *op. cit.*, s.228-237.

Kamu hizmetleri kendi arasında, “idarî kamu hizmetleri (*service public administratif*)” ve “sınaî ve ticarî kamu hizmetleri (*service public industriel et commercial*)” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Böyle bir ayrımın yapılmasında birçok yarar vardır. Çünkü idarî kamu hizmetleri ile kullanıcıları (*usager*), personeli ve üçüncü kişiler arasındaki ilişki kural olarak kamu hukukuna tâbidir. Oysa sınaî ve ticarî kamu hizmetleri ile kullanıcıları (*usager*), personeli ve üçüncü kişiler arasındaki ilişkilere özel hukuk

15. Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.220-221, 247-248; De Forges, *op. cit.*, s.185; Rivero, *op. cit.*, s.396; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.808; Peiser, *op. cit.*, s.119; Ricci, *op. cit.*, s.86; Lachaume, *op. cit.*, s. 47-51; Jean-Babiste Geffroy, “Service publique et prérogatives de puissance publique”, *Revue du droit public*, 1987, s.49-75.

ŞEMA 9.3: KAMU HİZMETLERİNİN İŞLETİLME USÛLLERİ

Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından İşletilme Usûlleri

Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından İşletilme Usûlleri

Emanet Usûlü

Kamu Kurumu Usûlü

Tek-Yanlı (*Statüter*) Görevlendirme Usûlleri

1. Kurma Usûlü
2. Ruhsat Usûlü
3. Kamuya Yararlı Dernek Sayma Usûlü

Sözleşmeyle Görevlendirme (*Akdî Görevlendirme*) Usûlleri

1. İmtiyaz Usûlü
2. İltizam Usûlü
3. Müşterek Emanet Usûlü
4. Vekâlet Usûlü
5. Yeni Usûller
 - a) Görevlendirme Usûlü
 - b) Yap-İşlet-Devret Usûlü
 - c) Yap-İşlet Usûlü
 - d) Kullanma Hakkının Devri
 - e) Kamu-Özel Ortaklığı Usûlü
6. İsimsiz Sözleşmelerle Görevlendirme Usûlü

Şimdi bu şemadaki sıraya göre kamu hizmetlerinin işletilme usûllerini görelim:

A. KAMU HİZMETLERİNİN KAMU TÜZEL KİŞİLERİ TARAFINDAN İŞLETİLMESİ USÛLLERİ

Bibliyografya.- Meschériakoff, *op. cit.*, s.310-342; Lachaume, *op. cit.*, s.137-180; Carbajo, s.69-79; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.759-763; De Forges, *op. cit.*, s.204-205; Ricci, *op. cit.*, s.90-93.

Kamu hizmetleri bir kamu tüzel kişisi tarafından iki değişik şekilde işletilebilir:

- (1) Bir kamu hizmeti, o hizmetten sorumlu olan kamu idaresi (devlet, il özel idaresi, belediye, köy) tarafından doğrudan doğruya işletilebilir.
- (2) Bir kamu hizmeti, o hizmetten sorumlu olan kamu idaresinin (devlet, il özel idaresi, belediye, köy) kurduğu diğer bir kamu tüzel kişisi tarafından işletilebilir.

Birinci durumda *emanet*, ikinci durumda *kamu kurumu* usûlünden bahsedilir:

1. Emanet Usûlü (Bir Kamu Hizmetinin Bir Kamu İdaresi Tarafından Doğrudan Doğruya İşletilmesi)

Bibliyografya.- Meschériakoff, *op. cit.*, s.310-320; Lachaume, *op. cit.*, s.137-165; Carbajo, s.69-71; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.637; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.759-762; De Forges, *op. cit.*, s.204-205; Ricci, *op. cit.*, s.90-91; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.450-451.

Tanım.- “Emanet (*régie*)” usûlü, bir kamu hizmetinin bu hizmetten sorumlu olan kamu idaresi (devlet, il özel idaresi, belediye, köy) tarafından kendi tüzel kişiliği içinde kendi personel ve parasıyla doğrudan doğruya işletilmesi demektir¹³⁷.

Örnekler.- Merkezî idarenin yürüttüğü idarî kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı emanet usûlüyle işletilirler. Örneğin merkezî kamu hizmetlerinden millî

137. Lachaume, *op. cit.*, s.137-225; Carbajo, s.66; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.637; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.759.

Bölüm 10

KOLLUK*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.697-745; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.677-721; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.847-865; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.289-305; Bénoit, *op. cit.*, s.739-765; Rivero, *op. cit.*, s.384-395; Dupuis ve Guédon, s.428-239; De Forges, *op. cit.*, s.171-176, 189-201; Vlachos, *op. cit.*, s.175-183; Peiser, *op. cit.*, s.114-117; Long *et al.*, *op. cit.*, s.126-129, 224-227, 300-306, 550-564, 768-776; Onar, *op. cit.*, c.III, s.1474-1511, Duran, *op. cit.*, s.248-300; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.645-718; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.979-1015; Özay, *op. cit.*, s.564-639; Günday, *op. cit.*, s.289-329; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.537-566; Atay, *op. cit.*, s.643-701; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.585-609; Metin Kiratlı, *Koruyucu İdarî Hizmetler*, Ankara, TODAİE, 1973, s.1-88.

Yukarıda gördüğümüz gibi, idarenin faaliyetleri “kamu hizmeti (*service public*)” ve “kolluk (*police*)” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kolluğa “zabıta” veya “polis” de denir. “Kamu hizmeti”ni önceki bölümde gördük. Şimdi bu bölümde de “kolluk” konusunu inceleyeceğiz. Plânımız şöyle olacaktır.

PLÂN:

I. Kamu Düzeni Kavramı

II. İdarî Kolluk - Adli Kolluk Ayrımı

III. İdarî Kolluğun Özellikleri

IV. Genel İdarî Kolluk-Özel İdarî Kolluk

V. Kolluk Makam, Amir ve Personeli

VI. Kolluk Yetkilerinin Çatışması

VII. Kolluk Usûlleri

VIII. Kolluk Tedbirleri (Kolluk Eylem ve İşlemleri)

IX. Kolluk Eylem ve İşlemlerinin Hukuka Uygunluğunun Şartları (Kolluk Yetkisinin Sınırları)

X. Kolluk Yetkisinin Genişlemesi (Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hâllerde Kolluk Yetkisinin Sınırları)

XI. Kolluğun Cebrî İcra ve Zor kullanma Yetkisi

XII. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyideleri

Tanım.- İlk önce kolluğun tanımıyla işe başlayalım: *Kolluk, kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyetidir.* Görüldüğü gibi, bu tanımda temel unsur “kamu düzeni” kavramıdır. O nedenle, kamu düzeni üzerinde ayrıca durmak gerekir.

I. KAMU DÜZENİ KAVRAMI

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.702-712; Rivero, *op. cit.*, s.386-387; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.428-429; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.679-680; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.848-849; Onar, *op. cit.*, c.I, s.1479-1483; Kiratlı, *op. cit.*, s.32-34; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.647-652; Duran, *op. cit.*, s.254-256.

Kolluk faaliyetlerinin amacı “kamu düzeni (âmmе nizamı, *ordre public*)”nin korunmasıdır. Yetkili kolluk makamının bir eylem veya işlemi ancak “kamu düzeni”ni sağlama veya koruma amacını güdüyorsa, bu eylem veya işlem hukuka uygundur. Peki ama, kolluk konusunda böylesine önemli bir kavram olan “kamu düzeni” nedir? Kamu düzeni neden veya nelerden oluşmaktadır? Bu konudaki görüşleri “klasik anlayış” ve “modern anlayış” olmak üzere iki gruba ayırarak özetleyebiliriz.

* Bu bölüm, Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.II, 2. Baskı, s.472-619’den özetlenmiştir.

A. KLASİK ANLAYIŞ: “GELENEKSEL ÜÇLÜ”

Özellikle Maurice Hauriou tarafından 1900’lerin ilk çeyreğinde savunulmuş olan klasik anlayışa göre, kamu düzeni, toplumun “maddî ve dış düzeni (*ordre matériel et extérieur*)” olarak tanımlanır. Bu anlayışa göre, “kamu düzeni” demek, “ahlâk düzeni (*ordre moral*)” demek değildir. Polis, kolluk yetkisini ahlâkî korumak amacıyla kullanamaz. Çünkü ahlakî düzensizlikler, kolluğu ilgilendirmez¹. Klasik anlayış, yani kamu düzenini maddî ve dış bir düzen olarak algılayan anlayış, Fransa’da 1900’lerin ilk yarısında mahkemeler tarafından kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Örneğin Fransız Danıştay boks karşılaşmaları konusunda verdiği 7 Kasım 1924 tarihli *Club sportif chalonais* kararında, “ahlâkî düzensizliğin (*désordre moral*)” ancak “maddî düzensizliğe (*désordre matériel*)” yol açması durumunda kolluğun müdahale yetkisine sahip olduğuna karar vermiştir².

Klasik anlayış, maddî ve dış düzen olarak kamu düzeni kavramını, *kamu güvenliği*, *kamu huzuru* ve *kamu sağlığı* kavramlarından oluşan “geleneksel üçlü (*triologie traditionnelle*)”³ ile tanımlar. Biz de bu kavramları kullanarak, klasik anlayışa göre kamu düzenini şu şekilde tanımlayabiliriz: *Kamu düzeni, bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur*. Kamu düzeninin bu üç klasik unsurundan her biri şöyle tanımlanır:

1. Kamu Güvenliği.- “Kamu güvenliği (âmme emniyeti, âmme asayışı, *sécurité publique, sûreté publique*)”, “şahsa ve eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin yokluğudur”⁴. Örneğin yollarda trafik güvenliğinin sağlanması kamu güvenliği amacıyla yöneliktir⁵.

2. Kamu Huzuru.- “Kamu huzuru (âmme selameti, âmme sükûnu, *tranquillité publique*)”, “cemiyette, intizamsızlığın, karışıklığın yokluğu, hayatın normal seyrini takip etmesi demektir”⁶. Kamu huzuru amacıyla kolluk, gürültü, duman, koku, toz gibi bireyleri rahatsız edecek, onların huzurunu bozacak faaliyetlere karşı gerekli tedbirleri alır⁷.

3. Kamu Sağlığı.- “Kamu sağlığı (genel sağlık, umumî hıfzıssıhha, *salubrité publique*)”, bireylerin bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunması, sosyal hayatın sağlık koşulları içinde sürmesi demektir⁸. Haliyle kamu sağlığı, bireylerin teker teker sağlığı demek değildir⁹. (Bireylerin teker teker sağlığı, şartlarını taşıyorsa kamu hizmetinin konusuna girer). Kolluk kamu sağlığı amacıyla, yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık koşullarına uygun olarak üretilmesini ve satılmasını denetler. Salgın hastalıklara yol açabilecek bataklıkları kurutur, sivrisineklere karşı mücadele eder.

1. Maurice Hauriou, *Précis du droit administratif*, 12’nci Baskı, s.549-550’den nakleden Chapus, *op. cit.*, c.I, s.702, 707.
 2. Conseil d’État, 7 Kasım 1924, *Club sportif chalonais*, RDCE, 1924, s.863 (Nakleden: De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.848). Aynı yönde: Conseil d’État, 29 Ocak 1937, *Société Zed*, RDCE, 1937, s.231 (Nakleden: De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.848).
 3. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.702. 4. Onar, *op. cit.*, c.III, s.1483. 5. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.703-704.
 6. Onar, *op. cit.*, c.III, s.1479. 7. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.647.
 8. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.647; Günday, *op. cit.*, s.292. 9. Duran, *op. cit.*, s.255.

B. MODERN ANLAYIŞ

Klasik anlayış kamu düzenini münhasıran bu üç unsurla tanımlarken, modern anlayış bu üç unsur dışında kamu düzeninin tanımında “genel ahlâk”, “kamusal estetik” ve “insan onuru” gibi bazı yeni unsurlara da yer vermiştir:

1. Genel Ahlâk.- Klasik anlayış, “genel ahlâk (*moralité publique*)”’ı kamu düzeninin bir unsuru olarak kabul etmez. Modern anlayış ise bunu kesin olarak reddetmez; bazı durumlarda genel ahlâkı da kamu düzeninin bir unsuru olarak kabul eder¹⁰.

2. Kamusal Estetik¹¹.- Modern anlayış, kolluk makamlarının bazı durumlarda “kamusal estetiği (*esthétique publique*)” korumak amacıyla kolluk yetkilerini kullanabileceğini kabul etmektedirler. Örneğin belediye bir sokaktaki evlerin dış cephelelerinin belli bir renge boyanması yolunda kolluk kararı alabilir. Keza, belediye bir kişinin arsasındaki hurda otomobillerin kaldırılmasına karar verebilir¹².

3. İnsan Onuru.- Modern anlayış “insan onuru (*dignité de la personne humaine*)”nun da kamu düzeninin bir unsurunu oluşturduğunu ve dolayısıyla kolluk makamlarının insan onurunu korumak amacıyla kolluk işlemleri yapabileceğini kabul etmektedir¹³.

4. Bireylerin Kendilerine Karşı Korunması.- Modern anlayışa göre bazı istisnâ durumlarda bireylerin kendi kendilerine karşı korunması amacı da bir kamu düzeni amacı olarak kabul edilmektedir. Örneğin kolluk makamları kendi güvenliklerini sağlamak amacıyla motosiklet sürücülerine “kask”, otomobil sürücülerine emniyet kemeri takma zorunluluğu getirebilir¹⁴.

KUTU 10.1: “Cüce Fırlatma” Kararı.- Fransa’da “cüce fırlatma (*lancer de nain*)” denen ve oyuncuların bir cüceyi olabildiğince uzağa fırlatması şeklinde oynanan bir oyun vardır. Cüce özel giysiler içinde olduğu için yere düştüğünde zarar görmez. Fırlatılan cüce haliyle bu oyundan para kazanır. Morsang-Sur-Orge Belediyesi Başkanı, 1991 yılında, belde sınırları içinde bu oyunu oynanmasını, insan onuruna aykırı olduğu gerekçesiyle bir kolluk işlemiyle yasaklamıştır. Bu yasaklama kararına karşı açılan iptal davasında Versailles Idare Mahkemesi, Belediye Başkanının bu kararını kolluk yetkilerini aşan bir karar olarak görmüş ve iptal etmiştir¹⁵. Bu kararı temyizden inceleyen ve bozan Fransız Danıştay ise, bu oyunun insan onuruna aykırı bir pratik olduğuna ve “insan onuruna saygının kamu düzeninin unsurlarından biri olduğuna” ve dolayısıyla Belediye Başkanının kolluk yetkisine dayanarak bu oyunu yasaklayabileceğine karar vermiştir¹⁶.

KUTU 10.2: En Yeni Kamu Düzeni Anlayışı: “Birlikte Yaşamak”.- Günümüzde daha yeni bir kamu düzeni anlayışından bahsedilmektedir. Bu anlayışa göre temel hak ve hürriyetler, ortak değerlerden oluşan bir “birlikte yaşamak (*vivre ensemble*)” adına sınırlandırılabilir. Bu kavram, özellikle, ırkçı ve nefret söylemleriyle mücadele etmek amacıyla ifade hürriyetinin sınırlandırılabilmesi için kullanılmaktadır¹⁷.

10. Conseil d’État, 18 Aralık 1959, *Société “Les films Lutetia”*, RDCE, 1959, s.693 (Bu kararın metni ve incelemesi Long et al., *op. cit.*, s.550-557’de bulunmaktadır).

11. İmar hukukunda estetiğin korunması konusunda Türkçe olarak bkz. Halil Kalabalık, *İmar Hukuku*, Ankara, Seçkin, 2002, s.512-518. Fransa için bkz.: Michel Prieur, *Droit de l’environnement*, Paris, Dalloz, 1991, s.671-681.

12. Conseil d’État, 14 Mart 1941, *Compagnie nouvelle des chalets de commodités*, RDCE, 1941, s.44; Conseil d’État, 11 Mart 1983, *Commune du Bures-sur-Yvette*, RDCE, 1983, s.706 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.706)

13. Conseil d’État, Assemblée, 27 Ekim 1995, *Commune de Morsang-Sur-Orge*, RDCE, 1995, s.372 (Bu kararın metni ve açıklaması Long et al., *op. cit.*, s.768-776’da bulunmaktadır).

14. Cour de cassation, Chambre criminelle, 20 Mart 1980, D, 1980, IR, s.521; Conseil d’État, 4 Haziran 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, RDCE, 1975, s.330 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.711-712).

15. Tribunal administratif de Versailles, *Société Fun Productions, M. Wackenheim c. Morsang-Sur-Orge*, AJ, 1992, s.525 (Nakleden: Long et al., *op. cit.*, s.769).

16. Conseil d’État, Assemblée, 27 Ekim 1995, *Commune de Morsang-Sur-Orge*, RDCE, 1995, s.372 (Bu kararın metni ve açıklaması Long et al., *op. cit.*, s.768-776’da bulunmaktadır)

17. Stephanie Hennette-Vauchez ve Riane Roman, *Droits de l’homme et libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2. Baskı, 2015, s.262.

Beşinci Kısım

İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

İdare üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için *personele*, taşınır ve taşınmaz *mallara* ve *paraya* ihtiyaç duyar. Personel, mallar ve para olmaksızın idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi, hatta hareket edebilmesi imkânsızdır. İşte bu nedenle idarenin personel, mal ve para bakımından sahip olması gereken kaynaklara “idarenin hareket araçları (*moyens d’action de l’administration*)” denmektedir (Chapus, *op. cit.*, c.II, s.1). Personel bakımından araçlara “kamu görevlileri (*agents publics*)”; mallar bakımından araçlara “kamu malları (*biens publics*)”, para bakımından araçlara da “kamu gelirleri” denmektedir. Kamu görevlilerini düzenleyen idare hukuku kuralları “kamu görevi hukuku (*droit de la fonction publique*)”nu; kamu mallarını (eşyasını) düzenleyen idare hukuku kuralları “kamu malları hukuku”nu veya “idarî eşya hukuku (*droit administratif des biens*)”nu; kamu gelirlerini düzenleyen hukuk kuralları ise “vergi hukuku (*droit fiscal*)”nu oluşturmaktadır. Vergi hukuku bu bakımından idare hukukunun bir alt dalı konumundadır. Ancak, genişliği nedeniyle idare hukukunun bu dalı başlı başına bir inceleme konusu olarak kabul edilmekte ve ayrı bir hukuk disiplini oluşturduğu varsayılmaktadır. Haliyle bu kitapta da vergi hukuku konuları incelenmeyecektir. Biz burada önce kamu görevlilerini, sonra da kamu mallarını inceleyeceğiz. O hâlde bu kısmın planı şu şekilde olacaktır.

Bölüm 11: Kamu Görevlileri

Bölüm 12: Kamu Malları

Bölüm 11

KAMU GÖREVLİLERİ*

Bibliyografya.- Alain Plantey, *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, Üçüncü Baskı, 1971, 2 Cilt; André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, Altıncı Baskı, 1975, Cilt II, s.1-116; Gustave Peiser, *Droit administratif: Fonction publique, Domaine public...*, Paris, Dalloz, 1977, s.1-24; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.7-357; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.282-326; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.557-575; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Manuél*, *op. cit.*, s.303-328; Onar, *op. cit.*, s.1065-1283; Özyörük, *op. cit.*, s.220-276; Giritli et al., *op. cit.*, s.521-832; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.797-927; Günday, *op. cit.*, s.579-641; Yayla, *op. cit.*, s.271-315; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.617-692; Atay, *op. cit.*, s.847-977; Yaşar, *op. cit.*, s.555-585; Yıldırım et al., *op. cit.*, s.191-308; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.645-731.

Kamu görevlilerini inceleyeceğimiz bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. “Kamu Görevlisi” Teriminin Değişik Anlamları
- II. “Kamu Görevlisi” Tanımı ve Kamu Görevlisi Olmayanlardan Ayrılması
- III. Kamu Görevlisi Türleri: Memurlar ve Sözleşmeli Personel
- IV. Kamu Görevlilerinin Hukukî Durumu
- V. Devlet Memurları Kanununa Göre Memurların Tâbi Olduğu Hukukî Rejim
- VI. Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması
- VII. Memurların Hukukî Sorumluluğu

Şimdi bu plân dâhilinde konuyu inceleyelim.

I. “KAMU GÖREVLİSİ” TERİMİNİN DEĞİŞİK ANLAMLARI

“Kamu görevlisi (*agent public*)” terimi değişik anlamlarda kullanılmaktadır. “Geniş anlamda kamu görevlisi” kavramı kamu sektöründe kamu hukuku veya özel hukuka tâbi olarak çalışan bütün personeli kapsar. Bu anlamda kamu görevlisi kavramı için “kamu personeli” tabiri kullanılabilir. İdare hukukunda kamu görevlisi kavramı geniş anlamda tanımlanmaz.

İdare hukukunda “kamu görevlisi” kavramı dar anlamda kullanılır. “Dar anlamda kamu görevlisi” kavramı, kamu tüzel kişilerinde meslekî bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tâbi olan personeli kapsar¹. Bu tanımda geçen “meslekî sıfatla” iş yapma kavramının altını çizmek gerekir. Çünkü bu tanıma göre, yaptıkları işi bir “meslekî sıfatla” yapmayan kişiler, dar anlamda kamu görevlisi kavramına dâhil değildir. Örneğin Cumhurbaşkanı ve

* Bu bölüm Güzler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, 2. Baskı, c.II, s.623-815’ten özetlenmiştir.

1. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.7.

bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri, muhtarlar, köy ihtiyar meclisi üyeleri dar anlamda kamu görevlisi kavramına dâhil değildir. Çünkü bunlar yürüttükleri görevi meslekî bir sıfatla değil, seçilmiş veya atanmış vatandaş sıfatıyla yaparlar. Dar anlamda kamu görevlisi kavramının içine “memurlar”, idarî hizmet sözleşmesiyle çalışan “sözleşmeli personel” girer.

II. “KAMU GÖREVLİSİ” TANIMI VE KAMU GÖREVLİSİ OLMAYANLARDAN AYRILMASI

Bibliyografya.- De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.16-20; Peiser, *Droit administratif: fonction publique... op. cit.*, s.2-3; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.7-26; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.282-284.

Her çalışan kişi bir “kamu görevlisi” değildir. Serbest çalışanlar, bir özel hukuk kişisine bağlı olarak çalışanlar ve keza bir kamu tüzel kişisinde, ama özel hukuka tabi olarak çalışanlar kamu görevlisi değildir. Dolayısıyla, “kamu görevlileri” ile “kamu görevlisi olmayanlar”ı birbirinden ayırmak gerekir. Bu ayırım fevkalâde önemlidir. Çünkü: (1) Kamu görevlileri idare hukukuna tâbidir. Oysa kamu görevlisi olmayanlar özel hukuka tâbidir. (2) Kamu görevlilerine ilişkin uyuşmazlıklar (atanma, terfi, ücret, yer değiştirme, disiplin, göreve son verme, vs.) idarî yargıda karara bağlanır. Buna karşılık, kamu görevlisi olmayan personelle ilgili uyuşmazlıklar adlî yargıda karara bağlanır².

Anayasamızda ve kanunlarımızda bir “kamu görevlisi” tanımı yoktur. (TCK’da bir tanım vardır; ama bu tanım idare hukukunda geçerli değildir.) O nedenle, kamu görevlisinin tanımı ve kamu görevlilerinin kamu görevlisi olmayanlardan nasıl ayrıldığı konusunda doktrine bakmak gerekir. Doktrinde kamu görevlisi şu şekilde tanımlanmaktadır:

TANIM.- *Kamu görevlisi, bir kamu tüzel kişisi tarafından bir kamu hukuku bağıyla istihdam edilen görevlilerdir*³.

Dikkat edileceği üzere, bu tanıma göre, bir görevlinin kamu görevlisi olabilmesi için şu üç şartı birlikte taşıması gerekir:

1. Bir Kamu Tüzel Kişisine Bağlı Olma Şartı.- Bir personelin “kamu görevlisi” olabilmesi için her şeyden önce *bir kamu tüzel kişisine bağlı olması* gerekir. Bundan şu sonuçlar çıkar: (a) Kendi başlarına çalışan kişiler, yaptıkları hizmet, kamu yararına yönelik olsa, kamu hizmeti niteliğinde bulunsa bile, hiçbir zaman bir kamu görevlisi sayılamazlar. Örneğin serbest çalışan avukatlar, taksi veya dolmuş şoförleri, kamu görevlisi sayılamazlar⁴. (b) Bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişiler de kamu görevlisi sayılamazlar. Bu özel hukuk tüzel kişisi bir kamu hizmetini yürütse bile değişen bir şey olmaz⁵.

2. André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 6., 1975, c.II, s.17; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.20.

3. Bu tanım esas itibarıyla Fransız Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından kullanılan tanımdır. Örneğin bkz: Conseil d’État, 28 Kasım 1969, *Simon*, AJ, 1970, s.309 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.II, s.19)

4. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.22; Günday, *op. cit.*, s.579-580.

5. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.25; Peiser, *op. cit.*, s.3.

Bölüm 12

KAMU MALLARI*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.II, s.369-540, 683-782; De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.117-267; Peiser, *Droit administratif: Fonction public, Domaine public...*, *op. cit.*, s.25-58; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.538-555; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.329-339; Onar, *op. cit.*, c.II, s.1285-1438; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.931-1017; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.835-945; Günday, *op. cit.*, s.249-285; Yayla, *op. cit.*, s.315-347; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.567-605; Atay, *op. cit.*, s.791-847; Yaşar, *op. cit.*, s.363-427; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.315-358; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.631-645; Akın Düren, *İdare Malları*, Ankara, AÜHF Yayınları, 1975.

İdare üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için *personelle* ihtiyaç duyduğu gibi, *eşyaya* yani taşınır ve taşınmaz mallara da ihtiyaç duyar. Taşınır ve taşınmaz mallara sahip olmadan idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi imkânsızdır. İşte bu nedenle, idare hukukunun incelediği konulardan biri de “kamu malları (*domaine public*)”dır.

PLÂN:

I. Mal Kavramı ve Çeşitleri

II. Kamu Malı Kavramı ve Tanımı

III. Kamu Mallarının Tasnifi

IV. İdarenin Kamu Malları Üzerindeki Hakkının Niteliği

V. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi

VI. Kamu Mallarıyla İlgili Dönüşümler

VII. Kamu Mallarının Korunması

VIII. Kamu Mallarının Kullanılması

IX. Kamu Tüzel Kişilerinin Özel

Malları

X. İdarenin Mal Edinme Usûlleri

XI. Kamulaştırma

I. MAL KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ

“Kamu malları”nda geçen “mal” özel hukuktaki maldan başka bir şey değildir. Özel hukukta “mal (*biens*)”, para ile ölçülebilen ve başkalarına devredilebilen varlıklara denir. Mallar, maddî mallar ve gayri maddî mallar olarak ikiye ayrılır. “Maddî mallar”, ev, tarla, otomobil, televizyon, kalem gibi bir cismi olan, yani elle tutulup gözle görülebilen şeylerdir. Maddî mallara “eşya” da denir. Eşya, yani maddî mallar, taşınmaz (gayrimenkul) ve taşınır (menkul) olmak üzere ikiye ayrılır. Maddî mallar, yani eşya üzerinde kişilerin sahip olduğu mutlak haklara *aynî haklar* denir. Aynî haklar kendi içinde, mülkiyet hakkı ve sınırlı aynî haklar olarak ikiye ayrılır.

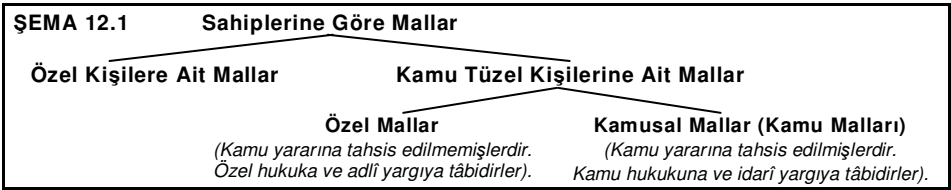
“Gayrimaddî mallar” ise elle tutulamayan, gözle görülemeyen mallardır. Bunlar, zekâ ve düşünce ürünü olan şeyler yani eserlerdir. Gayrimaddî mallar,

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, 2. Baskı, c.II, s.815-1006'dan özetlenmiştir.

le kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu kamu hukukuna veya özel hukuka tâbi bütün mallar kastedilmektedir (*Kamu Malı=Kamu Tüzel Kişilerinin Kamusal Malları+Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları*). (2) Kamu malı tabiriyle, kamu tüzel kişilerinin sadece kamu hukukuna tâbi malları yani kamusal malları kastedilmektedir (*Kamu Malı=Kamu Tüzel Kişilerinin Kamusal Malları*). Doktrinde, içtihatlarda ve mevzuatta, “kamu malı” teriminin bu iki cevaptan hangisi anlamında kullanıldığı konusunda kesin bir şey söylenemez. Kamu malı terimi, bazen birinci anlamda bazen de ikinci anlamda kullanılır. Birinci anlamda, kamu malı *geniş anlamda* kullanılmakta ve kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu bütün mallar anlatılmak istenmektedir. İkinci anlamda ise, kamu malı *dar anlamda* kullanılmakta ve kamu tüzel kişilerinin sadece kamu hukukuna tâbi malları (=kamusal malları) anlatılmak istenmektedir.

Biz, kamu malı tabirini bu bölümde “dar anlamda” yani “kamu tüzel kişilerin kamusal malları” anlamında kullanıyoruz. Kamu tüzel kişilerinin özel mallarını da kapsama dâhil etmek istediğimizde ise, “kamu tüzel kişilerinin özel malları” veya “kamuya ait mallar” ifadelerini kullanacağız.

Sahiplerine göre mal çeşitlerini şema hâlinde şöyle gösterebiliriz:



Özel kişilere ait mallar, kamu tüzel kişilerinin özel malları ve kamu tüzel kişilerinin kamusal malları arasındaki farkları şu şekilde özetleyebiliriz:

TABLO 12.1: Sahiplerine Göre Mal Çeşitleri Arasındaki Farklar

	<i>Özel Kişilerin Malları</i>	<i>Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları</i>	<i>Kamu Tüzel Kişilerinin Kamusal Malları (Kamu Malları)</i>
Tahsis Edildikleri Amaç	Özel Yarar	Tahsis Yok	Kamu Yararı
Tâbi Oldukları Hukukî Rejim	Özel Hukuk	Özel Hukuk	Kamu Hukuku
Tâbi Oldukları Yargı Düzeni	Adli Yargı	Adli Yargı	Idarî Yargı.

II. KAMU MALI KAVRAMI VE TANIMI (Bir Malın Kamu Malı Sayılabilmesi İçin Gerekli Şartlar)

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.II, s.372-419; De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.120-135; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.331-333; Peiser, *op. cit.*, s.27-29; Long *et al.*, *op. cit.*, s.517-524; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.538-539.

Yukarıda kamu tüzel kişilerinin mallarının kamusal mallar (=kamu malları) ve özel mallar olmak üzere ikiye ayrıldığını gördük. Ve yine gördük ki, kamu malları kamu hukukuna tâbidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargıda karara bağlanır. Oysa kamu tüzel kişilerinin özel malları özel hu-

kuka tâbidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir. Peki ama “kamu malı” ne demektir? Hangi mallar kamu malıdır? Öncelikle belirtelim ki, Anayasamızda veya kanunlarımızda bir “kamu malı” tanımı yoktur¹.

Biz “kamu malı (*domaine public*)” tanımı konusunda doğrudan doğruya Fransız doktrininde kullanılan kamu malı tanımdan yararlanacağız. Bugün Fransa’da doktrinde üzerinde uzlaşmış bir kamu malı tanımı vardır ve bu tanım yargı içtihatları tarafından da izlenmektedir² ve bazı kanunlar da bu tanımı kullanmaktadır. Fransa’da kamu malı tanımı, Fransız Medenî Kanunu Reform Komisyonunun (*Commission de réforme du code civil*) 1947 yılında hazırladığı projede yapılmıştır³. Tanım kısaca şöyledir:

TANIM: Kamu malları, kamunun doğrudan kullanımına veya özel düzenlemelerle bir kamu hizmetine tahsis edilen kamu tüzel kişilerine ait mallardır⁴.

Tanımda geçen, “kamunun doğrudan kullanımına veya bir kamu hizmetine tahsis” şartlarını tek bir şart olarak, “kamu yararına tahsis” şartı olarak ifade edebiliriz. O hâlde, kamu mallarını kısaca şu şekilde tanımlayabiliriz:

TANIM: Kamu malları, kamu tüzel kişilerinin kamu yararına tahsis edilmiş olan mallardır.

Bu tanıma göre bir malın kamu malı sayılabilmesi için, şu iki şartı yerine getirmesi gerektiğini söyleyebiliriz:

1. Söz konusu mal, bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunmalıdır.
2. Söz konusu mal, kamu yararına tahsis edilmelidir.

Birinci şarta “kamu mülkiyeti şartı”; ikinci şarta ise “tahsis şartı” ismini verebiliriz.

A. KAMU MÜLKİYETİ ŞARTI: SÖZ KONUSU MAL, BİR KAMU TÜZEL KİŞİNİN MÜLKİYETİNDE BULUNMALIDIR⁵

Bir malın “kamu malı” olabilmesi için, her şeyden önce bir kamu tüzel kişinin yani devletin, mahallî idarelerin veya kamu kurumlarının mülkiyetinde bulunması gerekir⁶. Bir özel hukuk kişinin mülkiyetinde bulunan mallar hiçbir zaman “kamu malı” niteliğinde olamazlar. Özel hukuk kişinin mülkiyetinde bulunan bir tarlanın, arsanın veya yapının kamunun ortak kullanımına sunulması yani bu malın kamu yararına yönelik bir hizmete tahsis edilmesi, o malı kamu malı hâline getirmez. Meselâ hayırsever bir kişi yol kenarında bulunan arsasına yoldan gelip geçenlerin su içmesi için bir çeşme yaptırıp ve arsayı ve çeşmeyi yoldan geçenlerin kullanımına tahsis etse, bu arsa ve çeşme kamu malı hâline gelmez. Aynı sebeple, özelleştirme uygulamaları sonucu özel kişilerin

1. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.932.

2. Long *et al.*, *op. cit.*, s.519’da zikredilen kararlar.

3. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.376; De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.125; Peiser, *op. cit.*, s.27.

4. De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.125; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.376; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.330.

5. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.372-384; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.540-541.

6. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.367.

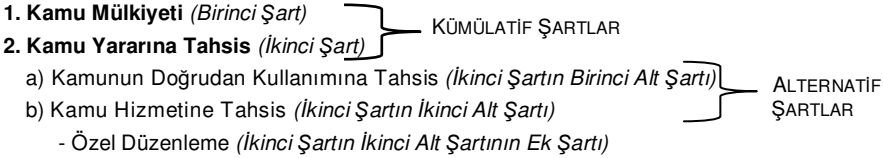
7. *Ibid.*

edilmiş olan mallar kamu malı değil özel kişilerin özel mülkiyetinde bulunan mallardır. Keza, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan ama kamu yararına tahsis edilmemiş mallar kamu malı sayılmazlar; bunlar kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları “özel mallar (*domaine privé*)”dır. Özel malların hukukî rejimini aşağıda ayrıca göreceğiz. Ancak hemen belirtelim ki, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan özel mallar kamu hukukuna değil, özel hukuka tâbidir.

Buna karşılık “B. Kamu Yararına Tahsis Şartı”nın altında yer alan “1. Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis” ve “2. Bir Kamu Hizmetine Tahsis” alt şartları alternatiftir. Bunlardan herhangi birisinin gerçekleşmesi, “kamu yararına tahsis şartı”nın yerine getirilmesine yetmektedir. Ancak, “2. Bir Kamu Hizmetine Tahsis Şartı”nın gerçekleşebilmesi için, söz konusu malın bu amaçla özel düzenlemeye tâbi tutulmuş olması gerekir. Buradaki “özel düzenleme”, ikinci alternatif alt şartın bir ek şartı niteliğindedir.

O hâlde, bir malın kamu malı olabilmesi için her şeyden önce bu malın bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunması gerekir. İkinci olarak ise, bu malın kamu yararına tahsis edilmiş olması gerekir. Bu ikinci şartın gerçekleşebilmesi için ise, kamu malı ya doğrudan kamunun kullanımına ya da bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olmalıdır. Bu sonuncu alt şartın (kamu hizmetine tahsis) gerçekleşebilmesi için ise, söz konusu malın bu amaçla özel düzenlemeye tâbi tutulmuş olması gerekir. Bu hususları yine şematik olarak gösterelim:

ŞEMA 12.2: KAMU MALI ŞARTLARI



KUTU 12.1: “*Domaine public*” Terimi.- “Kamu malı” teriminin Fransızcası “*domaine public*”tir. Fransızca “*domaine*”, Türkiye’de bazı kişilerin sandığı gibi “alan” veya “saha” demek değil, “bir malik tarafından sahip olunan toprak (*terre possédée par un propriétaire*)”¹⁹ demektir. Fransızca “*domaine*” kelimesi orta çağda ortaya çıkmıştır ve Latince genel olarak mülkiyet anlamına gelen “*dominium*” kelimesinden türemiştir²⁰. Buna göre kelime olarak “*domaine public*”, “kamunun mülkiyetinde bulunan toprak” anlamına gelir. “*Domaine*” bir toprak parçası, bir arazi veya bunların üzerindeki yapılar, yani bir gayrimenkuldür. Bu nedenle “*domaine public*” terimini Türkçeye “kamu malları” diye çevrilmesi, “mal” kelimesi menkul malları da kapsadığı için aslında isabetli değildir. “Kamu emlakı” terimi bu açıdan “*domaine public*” için daha doğru bir çeviridir. Zira “emlak” kelimesi gayrimenkul malları anlatır²¹.

19. Bu tanım, *Le Petit Robert*’den aynen alınmıştır. Bkz.: *Dictionnaire de la langue française* (rédaçtion dirigée par A. Rey et J. Rey-Debove), Paris, Le Robert, 1991, s.565. Hukuk Fransızcası değil, genel Fransızca sözlüğü olan bu sözlüğe göre bile “*domaine*” kelimesinin ilk ve günlük anlamı budur. *Le Petit Robert*’e göre “*domaine*” kelimesi sadece figüratif olarak “saha, alan (*sphère*)” anlamına gelir.

20. Guillaume Leyte, “*Domaine*”, in D. Alland ve S. Rials (eds), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, s.406 (406-410).

21. Emlak, “ev, tarla, bağ, bahçe vesaire gibi sahip olunan mal, mülk” demektir (Devellioğlu, *op. cit.*, s.260).

Bölüm 13

İDARENİN SORUMLULUĞU*

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1221-1404; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.947-1047; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.538-798; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.327-402; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.470-498; Vlachos, *op. cit.*, s.209-245; Rivero, *op. cit.*, s.249-286; Bénoit, *op. cit.*, s.671-734; De Forges, *op. cit.*, s.281-330; Peiser, *op. cit.*, s.128-140; Onar, *op. cit.*, c.III, s.1680-1757; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.721-794; Günday, *op. cit.*, s.367-385; Yayla, *op. cit.*, s.347-370.

Bu bölümün plânı aşağıdaki gibi olacaktır:

PLÂN:

I. Genel Olarak

II. Kusurlu Sorumluluk

III. Kusursuz Sorumluluk

A. Risk Sorumluluğu

B. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk

IV. İdarenin Sorumluluğunun Şartları

V. İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Haller

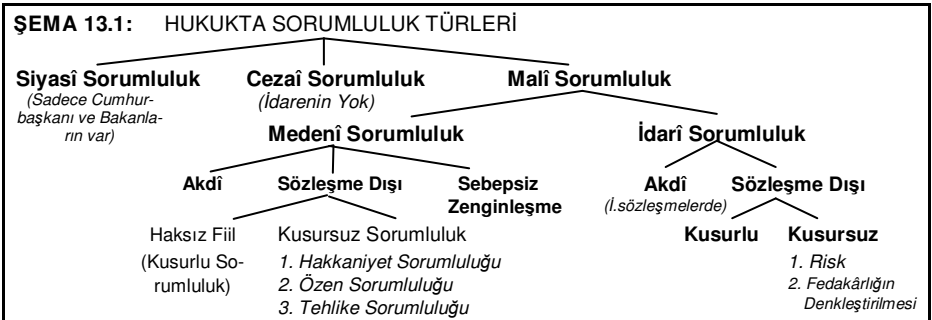
VI. Zararın Tazmini

I. GENEL OLARAK

Burada önce bu bölüme giriş niteliğinde “sorumluluk çeşitleri”, “idarenin sorumluluğunun tarihsel gelişimi”, “idarenin özel hukuk sorumluluğu-idarî sorumluluk ayrımı”, “idarî sorumluluğun özerkliği” konularını göreceğiz.

A. SORUMLULUK ÇEŞİTLERİ

Hukukta “sorumluluk (mesuliyet, *responsabilité*)”, “siyasî sorumluluk, “cezaî sorumluluk” ve “malî sorumluluk” olmak üzere başlıca üç değişik anlamda kullanılmaktadır. Önce sorumluluk türlerini bir şema hâlinde görelim.



* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, 2. Baskı, c.II, s.1009-1428'den özetlenmiştir.

da akdî sorumluluk akit dışı sorumluluğu “emer”. Yani idare ile sözleşme akdeden kişi, sözleşme dışı sorumluluk sebeplerini idareye karşı ileri süremez⁷.

(2) Sözleşme dışı idarî sorumluluk ise, idarenin tek yanlı işlemleri ve eylemleriyle kişilere verdiği zararları tazmin etmesi yükümlülüğü olarak tanımlanabilir. İdare hukuku literatüründe, doğrudan “idarî sorumluluk (*responsabilité administrative*)” dendiğinde idarenin “sözleşme dışı idarî sorumluluğu” anlaşılır. Sözleşme dışı idarî sorumluluğun veya kısaca idarî sorumluluğun, sebeplerine göre, “kusurlu sorumluluk” ve “kusursuz sorumluluk” olmak üzere iki türü vardır:

(a) *Kusurlu Sorumluluk*.- “Kusurlu sorumluluk (*responsabilité pour faute*)”, idarenin hukuka aykırı bir eylem veya işlemleriyle zarar verdiği bir kişinin zararını tazmin etmesi yükümlülüğüdür.

(b) *Kusursuz Sorumluluk*.- “Kusursuz sorumluluk (*responsabilité sans faute*)”, idarenin hukuka uygun eylem ve işlemlerinden doğan zararları bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğüdür. Kusursuz sorumluluk, “risk ilkesi” ve “fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi” olmak üzere iki ilkeye dayanır.

(aa) *Risk İlkesi*.- “Risk sorumluluğu (*responsabilité pour risque*)” da denen risk ilkesine göre, idare, hiçbir kusuru olmasa bile, yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararı tazmin etmekle yükümlüdür.

(bb) *Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi*.- “Fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi” veya “kamu külfetleri karşısında vatandaşların eşitliği ilkesi (*égalité des citoyens devant les charges publiques*)”, idarenin nimetleri tüm toplum tarafından paylaşılan hukuka uygun eylem ve işlemlerinin külfetlerinin sadece belli kişi veya kişilerin üstünde kalması durumunda, bu kişi veya kişilerin uğradığı zararı, idarenin bir kusuru olmasa bile, tazmin etmesini öngörmektedir.

Karşılaştırma.- Siyasî sorumluluk, cezaî sorumluluk ve malî sorumluluk (medenî ve idarî sorumluluk) arasında bir karşılaştırma *İdare Hukuku* isimli inceleme kitabımızda yapılmıştır (c.II, s.937-938). Bu konuda oraya bakılmalıdır. Burada sadece bu karşılaştırma sonucunda oluşturduğumuz aşağıdaki tabloyu vermekle yetiniyoruz.

TABLO 13.1: SORUMLULUK TÜRLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

	Siyasî Sorumluluk	Cezaî Sorumluluk	Malî Sorumluluk	
			Medenî Sorumluluk	İdarî Sorumluluk
Müeyyide	Görevden Alma	Ceza (<i>İdam, hapis, para cezası</i>)	Malvarlığı (<i>Aynen teslim, Tazminat, vs</i>)	Malvarlığı (<i>Tazminat</i>)
Muhataplar	Cumhurbaşkanı, Bakanlar	Gerçek Kişiler	Gerçek ve Tüzel Kişiler	Kamu Tüzel Kişileri
Makamlar	TBMM	Adli Yargı (<i>Ceza Mahkemeleri</i>)	Adli Yargı (<i>Hukuk Mahkemeleri</i>)	İdarî Yargı
Sebepler	Her şey	Suç	Zarar verme (<i>Sözleşmenin ihlâli, haksız fiil, kanuni sebepler, tehlike, fedakârlığın denkleştirilmesi</i>)	Zarar verme (<i>Kusur, risk, fedakârlığın denkleştirilmesi</i>)

7. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.539.

B. İDARENİN SORUMLULUĞUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1227-1231; De Forges, *op. cit.*, s.284-286; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.470-471; Rivero, *op. cit.*, s.250-251; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.976-977.

İdare, bireylere haksız olarak verdiği zararları tazmin etmekle yükümlü müdür? Bu soruya Fransa’da 1873’e kadar olumsuz yanıt verilmiştir. 1873’ten sonra ise, olumlu yanıt verilmeye başlanmıştır. İdarenin sorumluluğunun tarihsel gelişimi, “sorumluluk dönemi” ve “sorumluluk dönemi” olarak ikiye ayrılabilir.

1. 1873’ten Önce: Devletin Sorumsuzluğu İlkesi.- Fransa’da, gerek “eski rejim” yani monarşi döneminde gerekse 1789 ihtilâlinden 1873 yılına kadar “devletin sorumsuzluğu (*irresponsabilité de l’Etat*)” ilkesi kabul edilmiştir⁸. Fransa’da 1789 öncesi “eski rejim (*Ancien Régime*)” döneminde, “Kral kötülük yapmaz (*le Roi ne peut mal faire*)” ilkesi geçerliydi⁹. Bu ilkeye göre, kralın kişilere zarar veremeyeceği, dolayısıyla tazminata da gerek olmadığı kabul edilmekteydi. Fransız ihtilâlinden sonra bu ilke geçerliliğini yitirse de devletin sorumsuzluğu esası varlığını sürdürmeye devam etti. 1789 ihtilâlinden sonra da devletin sorumsuzluğu ilkesi halk egemenliği teorisiyle savunulmaya başlandı¹⁰. Bu teoriye göre, herkesin ortak yararı için hareket eden egemen halk, bu hareketi dolayısıyla bazı özel kişilere zarar da verebilirdi¹¹. Dolayısıyla, devletin sorumsuzluğu ilkesi egemenlik ilkesinin mantıkî bir uzantısı niteliğindedir¹².

2. 1873’ten Sonra: Devletin Sorumluluğu İlkesi.- Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 1 Şubat 1873 tarihli *Blanco* kararıyla¹³ Fransa’da “devletin sorumsuzluğu ilkesi” terk edilmiş ve onun yerine “devletin sorumluluğu ilkesi (*principe de responsabilité de l’Etat*)” kabul edilmiştir¹⁴. Bu karara konu teşkil eden olayda, devlet tarafından emanet usûlüyle işletilen tütün işletmesinin işçileri tarafından kullanılan bir vagonet küçük bir çocuğa çarparak onun yaralanmasına sebep olmuştur. Çocuğun babası, Fransız Medenî Kanununun istihdam edenin sorumluluğu hakkındaki hükümlerine (m.1832-1834) dayanarak adliye mahkemeleri önünde uğradığı zararın tazmini için devlete karşı tazminat davası açmıştır. Gironde valisi, tazminat istemiyle devlete karşı adlî yargıda dava açılmayacağını ileri sürerek bu davaya karşı görev uyuşmazlığı kararı almış, bunun üzerine Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde istihdam edilen kişiler tarafından üçüncü kişilere verdiği zararlardan dolayı devletin sorumlu olduğuna, ancak bu sorumluluğun genel ve mutlak olma-

8. De Forges, *op. cit.*, s.284; Rivero, *op. cit.*, s.250.

9. De Forges, *op. cit.*, s.248.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. Rivero, *op. cit.*, s.250.

13. Tribunal des conflits, 1 Şubat 1873, *Blanco*, 1er suppl. s.61 (Bu ünlü kararın metni ve incelemesi Long *et al.*, *op. cit.*, s.1-7’de bulunmaktadır).

14. De Forges, *op. cit.*, s.285; Rivero, *op. cit.*, s.251; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.1228.

KUTU 13.1: Danıştayın Terörist Saldırıları Sosyal Risk Olarak Gören İçtihadı.- 17

Temmuz 2004 tarih ve 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanundan önce Türkiye'de terörist saldırılardan zarara uğrayan kişilerin zararlarını tazmin etme imkânı yoktu ve kanımızca yukarıda açıkladığımız gibi bu tamamıyla normal bir durumdu. Ancak, Danıştay 2004'ten önce birçok kararında¹⁶⁵, terörist saldırıları “sosyal risk” olarak görmüş ve terörist saldırılar sonucunda ortaya çıkan zarardan devleti kusursuz sorumluluk esaslarına göre sorumlu tutmuştur. Danıştayın bu kararları yanlışır. Çünkü yukarıda açıklandığı gibi, bu zararlar idarenin fiili sonucunda değil, teröristlerin fiili sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kusursuz sorumluluk esasında kusur aranmasa bile, “zarar ile fiili arasında illiyet bağı aranır. Oysa Danıştayın bu kararlarına konu teşkil eden olaylarda, ortaya çıkan zararlar idarenin bir fiili arasında illiyet bağı yoktur. Keza, söz konusu somut olaylarda idarenin olayların ortaya çıkmasını engellemek bakımından bir kusuru da yoktur. Zarara uğrayan kişiler, idareden korunma da istememişlerdir. Eğer Danıştayın bu kararları doğruysa, sadece terörist saldırılar sonucunda öldürülen kişilere değil, devletin adi cinayet sonucunda öldürülen kişilere de tazminat ödemesi gerekir.

B. KAMU KÜLFETLERİ KARŞISINDA EŞİTLİĞİN BOZULMASINDAN DOLAYI SORUMLULUK

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1363-1382; Long *et al.*, *op. cit.*, s.260-267, 328-334, 600-606; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s. 635-663, 670-674; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.1012-1020; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s. 352-356; De Forges, *op. cit.*, s.325-330; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.490-491; Vlachos, *op. cit.*, s.222-225.

Tanım.- “Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk (*responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques*)”; idarenin, nimetlerinden tüm toplum tarafından yararlanan eylem ve işlemlerinin neden olduğu külfetlerin sadece belli bazı kişi veya kişilerin üstünde kalması durumunda, bu kişi veya kişilerin uğradığı zararların idare tarafından, bir kusuru olmasa bile, tazmin etmekle yükümlü tutulmasıdır.

Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi¹⁶⁶.- Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk, adı üstünde “kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi (*principe d'égalité devant les charges publiques*)” denen bir ilkeye dayanır. Bu ilke Mecellede, “*mazarrat menfaat mukabelesindedir. Yani bir şeyin menfaatine nail olan onun mazarratına da mütehammil olur*” ifadeyle açıklanmıştır¹⁶⁷. Bu şu anlama gelir: Bir şeyin nimetinden faydalanan kişi, o şeyin külfetine de katlanmalıdır. İdarenin eylem ve işlemleri kamu yararına yönelik eylem ve işlemlerdir, dolayısıyla bu eylem ve işlemlerden tüm toplum yararlanır. O hâlde, bu eylem ve işlemlerin külfetleri de tüm toplum tarafından paylaşılmalıdır. Gerçekten de, idarenin eylem ve işlemlerinin maliyeti vatandaşların ödediği vergilerle karşılanır. İdarenin eylem ve işlemleri sonucunda or-

165. Danıştay Onuncu Dairesi, 13 Ekim 1993 Tarih ve E.1992/3372, K.1993/3777 Sayılı Karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 89, s.582 (Nakleden: Günday, *op. cit.*, s.381; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.757-758); Danıştay Onuncu Dairesi, 9 Ekim 1995 Tarih ve E.1994/1682, K.1995/4256 Sayılı Karar (Nakleden: Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.761).

166. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1363.

167. Onar, *op. cit.*, c.III, s.1710.

b) *Couitéas* içtihadı sadece mahkeme kararlarını uygulamama alanında kalmamıştır. Fransız Danıştayı çeşitli hukuka uygun idarî kararlar nedeniyle ortaya çıkan zararların idare tarafından kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi temelinde kusursuz sorumluluk esaslarına göre tazmin edilmesine karar vermiştir. Örnekler: (1) İdare, bir işletmeye fazla olan işçilerini işten çıkarmasına izin vermemiştir¹⁹². (2) Arazisinde arkeolojik kalıntılar bulunan malike inşaat ruhsatı verilmemiştir¹⁹³. (3) Bir gemiye, kamu düzeni sebebiyle, limana yanaşmasına hukuka uygun olarak izin verilmemiştir. Neticede, bu gemiyle yük taşıyan kişi zarara uğramıştır¹⁹⁴. Bu örneklerde, Fransız Danıştayı bu hukuka uygun kararlar yüzünden zarara uğrayan kişilerin zararının idare tarafından kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk esaslarına göre tazmin edilmesine karar vermiştir.

c) İdarenin hukuka uygun bir şekilde bir eylem ve işlem yapmaması durumunda da bazen kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk esaslarına göre zarar görenlere tazminat ödemesi gerekebilir. Örnek olarak yandaki kutudaki *Sealink* kararına bakınız.

KUTU 13.2: *Couitéas* Kararı¹⁹⁵.- Fransız Danıştayının 30 Kasım 1923 tarihli *Couitéas* kararına konu teşkil eden olayda, o zamanlar Fransız sömürgesi olan Tunus'ta Tabia-el-Houbira'da, 38.000 hektar (yani 380 000 dönüm) arazi sahibi olan Couitéas isimli biri, topraklarını işgal edenlere karşı Sousse adliye mahkemesinde men'i müdahale davası açmış ve mahkeme, 13 Şubat 1908 günü bu arazinin Bay Couitéas'a ait olduğuna ve arazileri haksız olarak işgal edenlerin boşaltılmasına karar vermiştir. Bay Couitéas, mahkeme kararının icrası, yani işgal edenlerin boşaltılarak topraklarının kendisine teslimi için Fransız makamlarına başvurmuş ancak Fransız makamları, bu mahkeme kararını icra etmemişlerdir. Zira mahkeme kararının icrası için tam anlamıyla bir askerî operasyon düzenlemek gerekiyordu. Çünkü bu topraklar üzerinde yerli halktan 8000 civarında insan yaşamaktaydı ve bunlar, bu toprakları terk etmeyeceklerini, direneceklerini açıklamışlardı. Adliye mahkemesi kararının idarî makamlar tarafından icra edilmemesi üzerine Bay Couitéas Fransız Danıştayında tazminat davası açmıştır. Bu davada Fransız Danıştayı, idarenin bu mahkeme kararını kamu güvenliği sebebiyle icra etmemesinin hukuka uygun olduğuna ve idarenin mahkeme kararını icra etmeyi reddetmesi işleminde bir kusur bulunmadığına karar vermiştir. Bununla birlikte mahkeme kararının icra edilmemesi sebebiyle Bay Couitéas'ın üzerinde kalan külfetin aşırı olduğuna ve bu külfetin sınırı aşan kısmının idare tarafından üstlenilmesi gerektiğine karar vermiş ve idareyi Bay Couitéas'a tazminat ödemeye mahkûm etmiştir¹⁹⁶.

KUTU 13.3: *Sealink* Kararı.- Fransız Danıştayının 22 Haziran 1984 tarihli *Sealink* kararına konu olan olayda, balıkçı gemileri, Boulogne-sur-Mer limanının ağzına baraj kurarak bu limana başka gemilerin girmesine engel olmuşlardır. Kolluk makamları ise bu barajı daha büyük olayların çıkmaması için bozmamışlar, balıkçı gemilerine müdahale etmemişlerdir. Neticede limana başka gemiler girememiş ve diğer şirketler bu arada Fransa ile İngiltere arasında feribot işleten *Sealink* şirketi seferlerini yapmayıp zarara uğramıştır. Bu olaydan kaynaklanan davada, Fransız Danıştayı, *Sealink* şirketinin balıkçı gemilerinin blokajından kaynaklanan zararın kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca karşılanması gerektiğine karar vermiştir¹⁹⁷.

192. Conseil d'État, 28 Ekim 1949, *Société des Atelier du Cap Janet*, RDCE, 1949, s.450 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1369).

193. Conseil d'État, 20 Ocak 1989, *SCI Ville Jacop*, RDCE, 1989, s.23 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1369).

194. Conseil d'État, Section, 7 Aralık 1979, *Société Les fils de H. Ramel*, RDCE, 1979, s.456 (Nakleden: Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1369).

195. Conseil d'État, 30 Kasım 1923, *Couitéas*, RDCE, 1923, s.789 (Bu kararın metni ve incelemesi Long *et al.*, *op. cit.*, s.260-267'de bulunmaktadır).

196. Long *et al.*, *op. cit.*, s.260-262.

197. Conseil d'État, 22 Haziran 1984, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre chargé de la mer c. société Sealink*, RDCE, 1984, s.246 (Nakleden: Long *et al.*, *op. cit.*, s.264).

IV. İDARENİN SORUMLULUĞUNUN ŞARTLARI

Bibliyografya- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1233-1291; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.1004-1010, 1021-1031; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.609-639; Rivero, *op. cit.*, s.256-260; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.492-497; Vlachos, *op. cit.*, s.235-244; De Forges, *op. cit.*, s.290-303.

İdarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesi için bazı şartlar gerekir. İşte burada “idarenin sorumluluğunun şartları”nı²¹⁴ göreceğiz. Bu şartlar, hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluk için geçerli olan genel şartlardır. Bu şartları açıklarken, söz konusu şart bakımından kusurlu sorumluluk ile kusursuz sorumluluk arasında bir fark varsa onu ayrıca belirteceğiz.

Genel olarak hukukta (ceza hukuku, borçlar hukuku, idare hukuku, vs) bir kişinin sorumluluğuna hükmedilebilmesi için, şu dört şartın gerçekleşmesi gerekir (1) Ortada bir fiil olmalıdır. (2) Bu fiil kusurlu olmalıdır. (3) Bir zarar olmalıdır. (4) Fiil ile zarar arasında illiyet bağı olmalıdır. İdare hukukunda da idarenin sorumluluğuna başvurulabilmesi için aynı şartlar gerekir. Yani bir kere, ortada idarenin bir fiili olmalıdır. İkinci olarak, bu fiil kusurlu olmalıdır. Üçüncü olarak, ortaya bir zarar çıkmış olmalıdır. Dördüncü olarak, zarar ile fiil arasında illiyet bağı bulunmalıdır. Şimdi bunları sırasıyla görelim:

A. FİİL²¹⁵

İdarenin sorumluluğundan bahsedilebilmesi için, ortada idarenin bir “fiil (*fait*)”inin bulunması gerekir. Ortada idarenin bir fiili bulunmadan idarenin sorumluluğundan bahsedilebilmesi mümkün değildir. Bu fiil, bir *idarî işlem* veya *eylem* şeklindedir.

1. İdarî İşlemler.- Yukarıda beşinci bölümde gördüğümüz gibi, idarî işlemler çok değişik şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bir kere, idarî işlemler tek taraflı veya iki taraflı olabilmektedir. Ancak iki taraflı idarî işlemlerden, yani sözleşmelerden doğan zararlar genellikle idarenin sorumluluğu başlığı altında değil, idarî sözleşmeler başlığı altında incelenmektedir. Tek taraflı idarî işlemler de düzenleyici ve bireysel idarî işlemler şeklinde olabilmektedir. Düzenleyici işlemler de bireysel işlemler de idarenin sorumluluğuna yol açabilirler.

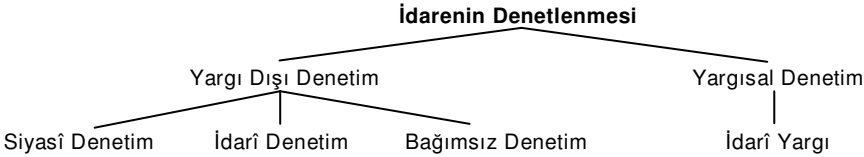
214. Literatürde bu konuda çok değişik başlıklar kullanılmaktadır. Örnekler: “Kamu tüzel kişilerin sorumluluğunun şartları (*conditions de la responsabilité des personnes publiques*)” (Rivero, *op. cit.*, s.256); “sorumluluğun yükletilmesinin genel şartları (*conditions générales d’engagement de la responsabilité*)” (De Forges, *op. cit.*, s.290); “sorumluluğun işletilmesi şartları (*conditions de mise en oeuvre de la responsabilité*)” (De Forges, *op. cit.*, s.492); “sorumluluğun ortaya konulmasının şartları (*conditions de mise en jeu de la responsabilité*)” (Rougevin-Baville *et al.*, *op. cit.*, s.356); “tazminat hakkı şartları (*conditions du droit à réparation*)”; “sorumlu tutulma şartları (*conditions d’engagement de la responsabilité*)” (Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1235).

215. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1233-1291; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.1004-1010, 1021-1031; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.609-639; Rivero, *op. cit.*, s.256-260; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.492-497; Vlachos, *op. cit.*, s.235-244; De Forges, *op. cit.*, s.290-303; Günday, *op. cit.*, s.383-384; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.770.

Yedinci Kısım

İDARENİN DENETLENMESİ

“Denetim (murakabe, *contrôle*)”, bütün toplumsal örgütler için olduğu gibi idare için de gereklidir. İdarenin denetlenmesi değişik yollardan yapılmaktadır: “Siyasî denetim”, “İdarî denetim”, “yargısal denetim” gibi. Yargısal denetimi aşağıda ayrı bir bölüm hâlinde inceleyeceğiz. O nedenle burada idarenin denetlenmesi yollarını “İdarenin yargı dışı yollardan denetimi” ve “yargısal denetimi” olarak ikiye ayırabiliriz. İdarenin yargısal denetimine kısaca “İdarî yargı” da denir. “İdarenin yargı dışı yollardan denetimi” kendi içinde “siyasî denetim”, “İdarî denetim” ve “kamu denetçisi tarafından denetim” olmak üzere üçe ayrılır. Bu denetim türlerini şu şekilde şema hâlinde gösterebiliriz:



Buna göre yedinci kısmın plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

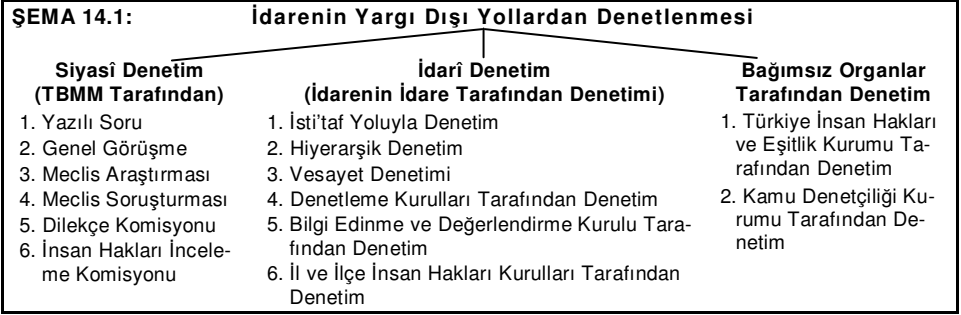
Bölüm 14: İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetimi

Bölüm 15: İdarenin Yargısal Denetimi: İdarî Yargı

Bölüm 14

İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARDAN DENETİMİ

Önce idarenin yargı dışı yollardan denetimi bir şema halinde gösterelim:



I. SİYASÎ DENETİM: İDARENİN TBMM TARAFINDAN DENETLENMESİ¹

Siyasî denetim, idarenin yasama organı, yani TBMM tarafından denetlenmesi demektir. Bu denetim, şu yollarla yapılmaktadır:

1. Yazılı Soru, “yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanını yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak sorularından ibarettir” (Anayasa, m.98/5).

2. Genel görüşme, “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir” (Anayasa, m.98/3).

3. Meclis araştırması, “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” (Anayasa, m.98/2).

4. Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanını yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili *cezaî sorumluluklarının* araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Bunun sonucunda Cumhurbaşkanını yardımcılarını ve bakanlar yargılanmak üzere Yüce Divana sevk edilebilir (Anayasa, m.98/4).

Tarihsel Bilgi: Gensoru.- Bakanlar Kurulunun ve tek tek bakanların TBMM karşısında siyasal sorumluluğunun işletilmesini sağlayan “gensoru” usulü (m.99) 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır.

1. A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 2. Baskı, 2001, c.I: Genel Esaslar, s.940-945 (Not: Kitabımızın diğer bölümlerinde Gözübüyük ve Tan'ın adı geçen kitabının 2011 yılında yapılan Sekizinci Baskısına atf yapılmaktadır. Ancak söz konusu baskıda “idarenin denetlenmesi” bölümü bulunmadığı için, bu bölümün bulunduğu adı geçen kitabın 2001 yılında yapılan İkinci Baskısına atf yapılmaktadır); Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, İstanbul, Alfa Yayınları, 1999, s.62-75.

Bölüm 15

İDARENİN YARGISAL DENETİMİ: İDARÎ YARGI

Bibliyografya.- Auby ve Drago, *op. cit.*, 2 Cilt, *passim*; Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit., passim*; Pacteau, *Contentieux administratif, op. cit., passim*; Peiser, *Contentieux administratif, op. cit., passim*; Ragıp Sarıca, *İdarî Kaza*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1949; Onar, *op. cit.*, c.III; Özyörük, *İdare Hukuku - İdarî Yargı, op. cit., passim*; A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Ankara, Turhan Kitabevi, Ondördüncü Baskı, 2001; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. Baskı, 2012, c.II; A. Şeref Gözübüyük ve Güven Dinçer, *İdarî Yargılama Usûlü*, Ankara, Turhan, 1996; Celâl Karavelioğlu, *İdarî Yargılama Usûlü Kanunu*, (Yayın Yeri ve Yayınevi Yok) 5. Baskı, 2001, 2 Cilt; Gürsel Kaplan, *İdarî Yargılama Hukuku*, Bursa, Ekin, 3. Baskı, 2018.

PLÂN:

I. Genel Olarak

II. İdarî Yargı Örgütü

III. İdarî Yargının Görev Alanı

IV. Görev Uyuşmazlıklarının Çözümü

V. İptal Davası

VI. Tam Yargı Davası

VII. Yürütmenin Durdurulması

VIII. Yargılama Usûlü

IX. Kanun Yolları

I. GENEL OLARAK

Önceki bölümde idarenin yargısal olmayan yollardan denetlenmesini gördük. Yukarıdaki bölümde açıkladığımız gibi, yargı dışı yollarla idarenin etkili bir şekilde denetlenmesi sağlanamamaktadır. Zira idarenin TBMM tarafından denetimi, güvensizlik oyu ve kanun çıkarılması dışında pek bir sonuç doğurmaz. İdarenin idare tarafından denetlenmesi ise, vatandaş açısından güvenceli bir sistem değildir. İdarenin bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetimi sonucunda ise, ortaya idareyi bağlayan bir icrâ karar veya bir kesin hüküm çıkmamaktadır. İşte bu nedenlerden dolayı, idarenin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesi gerekmektedir. İdarenin bu şekilde denetlenmesine, “idarenin yargısal denetimi” veya kısaca “idarî yargı” denir. İşte bu bölümde, “idarenin yargısal denetimi”ni yani “idarî yargı”yı göreceğiz.

A. YARGISAL DENETİMİN DİĞER YOLLARDAN FARKLARI

İdarenin yargısal denetiminin yargı dışı yollardan denetimden farkları vardır. Bir kere, yargısal yolda, denetim bir yargı organı tarafından yapılmaktadır. Yargı organları, teminatlı ve meslekten hâkimlerden oluşmuş bağımsız mahkemelerdir. Bu husus, uyuşmazlığın tarafları bakımından bir güvence teşkil eder.

İkinci olarak idarî denetim sonucunda ortaya bir “idarî karar” çıkar ki bu kararın kendisi de yargısal denetime tâbidir. Yani idarî denetimle nihaî ve kesin bir sonuca ulaşılmaz. Oysa yargısal denetim sonucunda, ortaya bir “hüküm” çıkar. Hükme karşı itiraz, temyiz gibi başvuru yolları tüketildiğinde, bu hüküm “kesin hüküm” hâlini alır. Kesinleşen bir hükme karşı artık aynı mahkemede veya bir başka mahkemede veya bir başka organ nezdinde bir başvuruda bulunulamaz. Dolayısıyla, yargısal denetimin tekrar denetlenmesi mümkün değildir.

Nihayet idarenin idarî denetimi ile yargısal denetimi arasında diğer bir fark da şudur: İdarî denetim, hem hukukîlik hem de yerindelik açısından yapılabilir. Buna karşılık, yargısal denetimde sadece hukukîlik denetimi yapılır. Yargısal denetimde, denetlenen idarî eylem veya işlem hukuka uygunsa, yerinde olmasa bile, yargı organlarının bu eylem veya işlem hakkında yapabileceği bir şey yoktur.

B. İDARİ YARGI SİSTEMLERİ¹

İdarenin yargısal denetiminde başlıca iki sistem vardır: Bunlardan birincisi, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemidir. Diğeri ise, Fransa, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye gibi kara Avrupası ülkelerinde uygulanan “yargı ayrılığı” sistemidir.

1. Yargı Birliği Sistemi (Anglo-Sakson Sistemi).- “Ortak hukuk (*common law*) sistemi” veya “adlî idare sistemi” de denen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, genel mahkemeler (adlî yargı) düzeninden ayrı bir “idarî yargı” düzeni bulunmamaktadır. Özel kişilerin aleyhine de, idare aleyhine de davalar aynı yargı düzeninde açılır. Bu ülkelerde “idare mahkemeleri (*administrative tribunals*)” isimli mahkemelerin olması bir şeyi değiştirmez; çünkü bunlar ayrı bir yargı kolu oluşturmaz; zira bunların ayrı bir üst mahkemesi yoktur.

2. Yargı Ayrılığı Sistemi (Kara Avrupası Sistemi).- Başta Fransa olmak üzere, kara Avrupası ülkelerinde (İtalya, İspanya, Belçika, Yunanistan, Türkiye, vs.), idarî uyumsuzluklar ülkenin genel mahkemelerinde (adliye mahkemelerinde) değil, sırf bu amaçla kurulmuş özel mahkemeler tarafından çözümlenir. Bu tür mahkemelere “idare mahkemesi”, bu tür mahkemelerin oluşturduğu bütüne ise, “idarî yargı” denir. Bu sistem ilk önce Fransa’da geliştiği için bu sisteme “Fransız sistemi” de denmektedir.

C. İDARİ YARGININ ORTAYA ÇIKIŞI

1. Fransa’da İdarî Yargının Ortaya Çıkışı².- İdarî yargı sistemi ilk defa Fransa’da ortaya çıkmıştır. Fransız ihtilâlinden sonra, 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanunla, “idarî ve adlî makamların ayrılığı ilkesi kabul edilmiş ve hâkimlerin idareye karşı açılmış davalara bakmaları, idarî işler hakkında karar vermeleri cezaî

1. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.II, s.25-30; Onar, *op. cit.*, c.I, s.48-94; Balta, *op. cit.*, s.140-143; Bénéoit, *op. cit.*, s.55-56, 70-73; Giritli et al., *op. cit.*, s.17-22.

2. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, c.I, s.12-13, 747-755; Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, s.35-65; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.86-87; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.346-348; Pacteau, *op. cit.*, s.16-19, 33-36.

müeyyideye bağlanarak yasaklanmıştır³. Fransa’da idareyle ilgili uyuşmazlıklar hakkında mahkemelerde dava açılması bu şekilde yasaklanınca, idarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşlar, mahkemelere başvuramadıkları için doğrudan doğruya idareye başvurup zararlarının giderilmesini istediler. Bu durumda, idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlık hakkında doğrudan doğruya yine idare karar veriyordu⁴. Bu başvuruları karara bağlamak için idarenin kendi içinde, 13 Aralık 1799 Anayasasıyla “*Conseil d’État* [konsey deta okunur] (Devlet Şurası, Danıştay)” kurulmuştur. *Conseil d’État*, başvuru hakkında bir karar tasarısı hazırlıyor ve bunu Devlet Başkanına sunuyordu. Ancak 24 Mayıs 1872 tarihli Kanunla, *Conseil d’État*’ya uyuşmazlıklar hakkında kesin karar verme yetkisi tanındı. Bu şekilde Fransa’da ortaya bir idarî yargı organı çıkmış oldu. Kısacası, Fransa’da 1790 yılında mahkemelerin idarî uyuşmazlıklar hakkında karar vermesinin yasaklanması ve ortaya çıkan boşluğun önce bizzat idare tarafından, sonra idarenin kendi içinde oluşturulan *Conseil d’État* tarafından adım adım doldurulmasıyla ve *Conseil d’État*’nın aktif idareden kısmen bağımsızlaşması neticesinde idarî yargı doğmuş ve gelişmiştir. Eğer Fransa’da 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanunla hâkimlerin idarî uyuşmazlıklar hakkında karar vermesi yasaklanmasaydı, yani bu uyuşmazlıklara adlîye hâkimleri baksaydı, Fransa’da bir idarî yargı sistemi ortaya çıkmayacaktı.

2. Türkiye’de İdarî Yargının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.- Türkiye’de 1868 yılında, Fransız *Conseil d’État*’sı örneğine göre bir “Şurayı Devlet” kuruldu ve “hükûmet ile eşhas beyninde (idare ile bireyler arasında)” ortaya çıkacak uyuşmazlıklara bakmak görevi kendisine verildi. Şurayı Devlet kararları Sadrazamın onayı ve Padişahın iradesiyle yürürlüğe konuluyordu. Ancak 1876 Kanun-i Esasîsi, “hükûmet ile eşhas beynindeki davalar dahi mehakim-i umumîyeye aittir” (m.85) diyerek genel yargıdan ayrı bir “idarî yargı” sisteminden vazgeçmiştir. Bununla birlikte, Şurayı Devlet lağvedilmemiştir. Gerek birinci gerekse ikinci meşrutiyet dönemlerinde, idare ile memur arasındaki uyuşmazlıkların ve özellikle “memurin muhakematı” işlerinin Şurayı Devletin görev sahasında kaldığı anlaşılmaktadır. Şurayı Devlet, saltanatın kaldırılmasıyla birlikte, diğer Osmanlı kurumları gibi, 1 Kasım 1922 tarihinde kaldırılmıştır. Görüldüğü gibi, Osmanlı döneminde, Fransız *Conseil d’État*’sı örneğinde bir Şurayı Devlet kurulmuş olsa da bu dönemde genel yargıdan ayrı bir idarî yargının gelişmiş olduğunu söylemek güçtür⁵.

Cumhuriyet döneminde, 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanununun 51’inci maddesi, “idarî dava ve ihtilafları rü’yet... etmek üzere bir Şurayı Devlet” kurulmasını öngörmüştür. Şurayı Devlet, 23 Kasım 1925 tarih ve 669 sayılı Kanunla kurulmuş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır. 1961 Anayasasının 140’inci maddesi “Danıştay, idarî uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlmek(le)... görevlidir” demıştır. 1961 Anayasası döneminde Danıştayın kuruluşu, görev ve yetkileri 24 Aralık 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasası da Danıştaya yer vermiş ve “Danıştay, davaları görmek,... idarî uyuşmazlıkları çözümlmek”le görevlidir denmiştir (m.155). Böylece Türkiye’de adlî yargının dışında, başında Danıştayın bulunduğu ayrı bir idarî yargı düzeni kurulmuştur.

3. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.101; Chapus, *Droit administratif général, op. cit.*, c.I, s.748; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.346.

4. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.103; Chapus, *Droit administratif général, op. cit.*, c.I, s.748.

5. Onar, *op. cit.*, c.I, s.86-92; Özyörük, *İdare Hukuku-İdarî Yargı, op. cit.*, s.41-52;; Balta, *op. cit.*, s.140-143.

DİZİN

- 150 Sayısının Sihri, 197
2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, 441, 447
4483 Sayılı Kanuna Göre Memurların Yargılanması Usulü, 607
4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 442, 448
Açık İhale Usulü, 448
Açık Takdir Hatası, 334
Açık teklif Usulü , 447
Açıklanan İradenin Sayısı ve Usulüne Göre Tasnif, 263
Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif, 264
Adaylık (Aday Memur), 575
Adem-i Tahsis Kararı, 627
Adli İcra, 360
Adli İdare Sistemi, 28
Adli Yargının Görev Alanı, 758
Adsız Düzenleyici İşlemler, 411
Ağır Kusur–Basit Kusur Ayrımı, 685
Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü, 299, 346
Akdî Görevlendirme-Kamu Hizmeti, 506
Alelade Kamulaştırmaz El Atma, 668
Almanya, 33
Amaç Bakımından Sakatlık, 337
Amaç Unsuru, 336
Anglo-Sakson Sistemi: Adli İdare Sistemi, 28
Anlaşma, 462
Ara Derece (İstinaf) Mahkemeleri: Bölge İdare Mahkemeleri, 751
Arazi ve Arsa Düzenlemesi, 670
Arızî İşbirlikçileri, 701
Asıl Kaynaklar, 38
Asli Düzenleme Yetkisi, 383
Asli ve Sürekli Nitelikte Bir Görev Yapma Şartı, 563
Aşan Hükümler Kriteri, 423
Atama (Asli Memurluğa Atanma), 576
Atama Yapılacak Kadroların Belirlenmesi ve Duyurulması, 574
Bağdaşmazlık, 584
Bağımsız İdarî Otoriteler, 221
Bağımsız Organlar Tarafından Denetim, 743
Bağlı Ortaklıklar, 216
Bağlı Yetki, 327, 340
Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 157
Bakan Müşavirliği, 156
Bakan Yardımcıları, 156
Bakanlar - İdare, 15
Bakanlar Kurulu Tarafından Çıkarılan Yönetmelikler, 415
Bakanlar ve Bakanlıklar, 151
- Görev ve Yetkileri, 152
- Sorumlulukları, 155
- Statüleri, 152
- Merkez Teşkilatı, 157
- Taşra Teşkilatı, 157
- Teşkilatı, 156
- Yurtdışı Teşkilatı, 157
Başkent Teşkilatı, 136
Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar, 160
Bayındırlık Eser ve İşleri, 668, 702
Bayındırlık İşlerinin Daimi Zararlarından Dolayı Sorumluluk, 708
Bedavalık İlkesi, 636
Beklenmeyen Hâl, 724
Belediye İdaresi, 186
- Belediye Başkanı, 191
- Belediye Encümeni, 190
- Belediye Meclisi, 189
- Bütçesi ve Gelirleri, 189
- Görev ve Yetkileri, 188
- Kurulması, 187
- Organları, 189
Belli İstekliler Arasında İhlale, 449
Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Tabi, 447
Bildirim Usulü, 543
Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu Tarafından Denetim, 742
Bilgi Kaynakları, 2-7
Bilimsel Eserler, 5
Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları, 217
Bireylerin Kendilerine Karşı Korunması, 527
Bireysel İdarî İşlemler – Düzenleyici İdarî İşlemler Ayrımı, 248
Bireysel İşlemler (İdarî Kararlar), 257-377
- Düzenleyici İşlemler Arasındaki Hiyerarşi, 417
- Geri Alınması, 372
- Yürürlüğe Girmesi, 352
Bireysel Kolluk İşlemleri, 544
Bianco Kararı , 44
Bölge İdare Mahkemeleri, 751
Bölge Teşkilatları, 178
Bucak İdaresi, 178
Büyükşehir Belediyesi (Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri), 192
- Gelirleri ve Bütçesi, 195
- Görev, Yetki ve Sorumlulukları, 193
- Organları, 194
- Sınırları, 193
Büyükşehir İlçe Belediyeleri, 192
Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri, 225
Cari İşlerin Yürütülmesi, 288
Cebir Kullanarak Re'sen İcra, 361
Cebri İcra, 361
Cezaî Müeyyideler, 364, 555
Cumhurbaşkanı - İdare, 13
Cumhurbaşkanı Yardımcıları, 150
Cumhurbaşkanı, 137
- Atama Yetkisi, 139
- Bireysel İşlemleri, 42
- Düzenleyici İşlemleri, 143
- Genel Yürütme Görev Yetkisi, 138
- Görev ve Yetkileri, 138
- İşlemleri, 141
- Statüsü, 138
- Vekâlet, 143
- Yetki Devri, 141
Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanlığı, 144
Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Olağan Dönem), 385
- Denetim Unsuru, 395
- Düzenlenemeyecek Konular, 388
- Hukukî Gücü, 396
- KHK Arasında Karşılaştırma, 398
- Konu Unsuru, 387
- Tüzükler Karşılaştırma, 399
- Usul ve Şekil Unsuru, 395
- veya Kanunla Düzenlenecek, 394
- Yetki Unsuru, 387
Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları, 224
Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, 146
Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 146
Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, 144
Cumhurbaşkanlığına Bağlı, İlgili İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 146
Çekilme (İstifa), 582
Çekilmiş (Müstafi) Sayılma, 582
Çelişme Usulü (Savunma Hakkı), 310
Çeşitli İdarî Müeyyideler, 365
Danışma Usulü, 307
Danıştay, 161
Davaların İncelenmesi ve Karara Bağlanması Usulü, 781
Değerlendirme Marjı, 319, 328
Değişebilirlik İlkesi, 488
Denetim ve Yönlendirme Yetkisi, 465
Denetleme Kurulları, 742
Deniz Kamu Malları, 621
Devamlılık İlkesi, 487
Devlet Denetleme Kurulu, 148
Devlet İdaresinin Merkez Teşkilatı, 136
Devlet İdaresinin Mülki Teşkilatı, 168
Devlet ile Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılıklı Durumları, 95
Devlet Memurları Kanunu, 567
Devlet veya Diğer Kamu Tüzel Kişilerinde Çalışma Şartı, 563
Devlet, 92
Devletin İdarî Nitelikte Olmayan Faaliyetlerinden Dolayı Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu, 680
Devletleştirme, 641
Diğer Düzenleyici İşlemler, 411
Diğer Gereklere, 68
Diğer İşlemler, 461
Diğer Kamu Tüzel Kişileri, 94
Diğer Usuller (Sözleşmeler), 521

- Direktifler, 271
 Disiplin Cezaları, 595
 Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları, 603
 Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Makamlar, 600
 Disiplin Suçları, 598
 Disiplin Usulü, 601
 Doğrudan Nitelendirme, 422
 Doğrudan Temin, 450
Doktrin, 41, 47
 Dolaylı Kamulaştırma Teorisi, 668
 Dürüst İfa, 464
 Düzenleyici İdarî İşlemler Arasında Hiyerarşi, 416
Düzenleyici İşlemler, 378-418
 - Geri Alınması, 371
 - Geri Alınması, 373
 - Tanımı, 378
 - Yürürlüğe Girmesi: Yayın, 351
 Düzenleyici Kolluk İşlemleri, 544
 Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları, 221
 Düzmece Atamalar, 347
 Elektronik Haberleşmede Kullanım Hakkının Verilmesi, 521
 Elkoyma, Yıkım, İşyerinin Kapatılması vs., 365
 Emanet Usulü, 501
 Emeklilere Sağlanan Malî Haklar, 586
 Emeklilerin Yeniden Göreve Alınması, 586
 Emeklilik Haklarının Düşmesi, 586
 Emeklilik Nedenleri, 584
 Emeklilik, 584
 Emre Aykırı Davranış Kabahati (Kabahatler Kanunu, m.32), 365, 556
 En Özel İhale Usûlleri, 440
 Enformel İdarî İşlemler, 273
 Eşitlik İlkesi, 68, 489, 572, 636
 Faaliyet Alanı, 26
 Fedûrens (*Fait du Prince*) Teorisi, 468
 Feri Tazminatlar, 736
 Fesih Yetkisi, 466
Feutry Kararı, 45
 Fiil (İdarenin Sorumluluğu), 714
 Fiilî Memur Teorisi, 276
 Fiilî Yol Oluşturan İşlemler, 347
Fonksiyon Gaspi, 293, 346
 Fonksiyonel Anlamda İdare, 10
 Geçici İşgal, 643
 Geçicilik İlkesi, 639
 Geleneksel Üçlü (Kamu Düzeni), 525
 Genel Ahlâk Unsuru, 526
 Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Kamu Hizmetini İfa Etme Şartı, 563
 Genel İdare Hukuku, 58
 Genel İdarî Kolluk – Özel İdarî Kolluk Ayrımı, 531
 Genel İdarî Kolluk, 532
 Genel İhale Usulü Kanunu: Yoktur, 439
 Genel Kolluk-Özel Kolluk Çatışması ve Yarışması, 540
 Geri Alma, 373
 Geriye Yürümezlik İlkesi, 356
 Gönüllü İcra, 359
 Görev Esası İzler, 755
 Görev Uyuşmazlıklarının Çözümü: Uyuşmazlık Mahkemesi, 760
 Görevden Uzaklaştırma, 579
 Görevlendirme Sözleşmesi Usulü (3096 Sayılı Kanun), 517
 Görünüşte Memur, 276
 Günümüzdeki Durum, 51
 Hâkimiyet Tasarrufları (Kamu Gücü İşlemleri), 43
 Hâkimler Bağımsız ve Teminatlı Olmalıdır, 65
 Hava Kamu Malları, 621
 Hazırlık Aşaması, 450
 Hazırlık İşlemleri (Ön İşlemler), 269
 Hazine Teorisi, 63
 Her Bir Durumun Özel Olarak İncelenmesi İlkesi, 313
Hiyerarşi, 113
 - İdarî Vesayet Farklar, 122
 - Tabî Olmayanlar, 119
 - Özellikleri, 118
 Hiyerarşik Amir, 114
 Hiyerarşik Denetim, 740
 Hiyerarşik Gücün Kapsamı, 116
 Hizmet İçi Tedbirler, 272
 Hizmet Kusuru, 687
 Hizmet Kusuru Teşkil Eden Eylem ve İşlemlerinden Dolayı Sorumluluk, 610
 Hizmet Malları, 620
 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti), 85
Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Kamu Kurumları), 202
Hukuk Devleti İlkesi, 61
 Hukuka Uygun İdarî İşlemlerden Dolayı Sorumluluk, 709
 Hukuka Uygunluk Karinesi, 255
 Hukukî Güvenlik İlkesi, 67
 Hukukî Niteliği, 69
 Hukukîlik ve Yerindelik (Vesayet Denetimi), 130
 Hükümet Tasarrufları, 242
 İcra (İdarî Kararların), 358
 İcraî İşlemler, 268
 İcraî Olmayan İşlemler, 268
 İcraî Olup Olmamasına Göre, 268
 İcraîlik, 251
 İç Düzen İşlemleri, 270
 İçeriklerine Göre Tasnif (İşlemler), 260
 İçtihadî Kriter (İdarî Sözleşmeler), 421
 İçtihat, 44
İdare Hukuku, 27-73
 - Bağımsız Bir Hukuk Dalıdır, 36
 - Bilgi Kaynakları, 2-7
 - Bölümleri, 57
 - Doğuşu ve Gelişimi, 30
 - Genç Bir Hukuk Dalıdır, 35
 - Hâkim Olan İlkeler, 60
 - İçtihadî Bir Hukuk Dalıdır, 35
 - İle Diğer Hukuk Dalları Arasındaki İlişkiler, 57
 - İşlemleri Tek-Taraflıdır, 37
 - Kaynakları, 38
 - Özellikleri, 35
 - Sistemleri, 28
 - Statüsel Niteliktedir, 36
 - Tanımı, 27
 - Tedvin Edilmemiş, 35
 - Uygulama Alanı, 42
İdare Kavramı, 9-26
 İdare Mahkemeleri, 751
 İdare Organı (Organik Anlamda), 11
 İdare - Yargı Ayrılması, 11
 İdare - Yasama Ayrılması, 11
 İdare - Yürütme Ayrılması, 12
 İdarenin Borçları, 465
 İdarenin Bütün Eylem ve İşlemleri Yargı Denetimine Tabî Olmalıdır, 65
İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Hiyerarşi ve Vesayet, 112
İdarenin Denetlenmesi, 737-788
 İdarenin Diğer Düzenleyici İşlemleri: "Adsız Düzenleyici İşlemler", 411
 İdarenin Düzenleme Alanı, 384
İdarenin Düzenleme Yetkisi, 379
 - *Intra Legem* Niteliği, 382
 - Kaynağı, 380
 - Nitelikleri, 381
 - *Secundum Legem* Niteliği, 382
 İdarenin Faaliyetleri Önceden Bilinebilir Olmalıdır, 66
İdarenin Faaliyetleri, 475-557
 İdarenin Hak ve Yetkileri, 465
İdarenin Hareket Araçları, 558-670
 İdarenin İdarî Sorumluluğu, 679
 İdarenin İsteği Üzerine Emeklilik (Re'sen Emeklilik), 585
 İdarenin Kanunluluğu İlkesi, 71
 İdarenin Mal Edinme Usûlleri, 640
 İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu, 678
 İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri-İdarî Sözleşmeler Ayrımı (İdarî Sözleşmelerin Kriterleri), 421
İdarenin Sorumluluğu, 671-736
 - Ortadan Kaldırılan Hâller, 722
 - Şartları, 714
 - Fiil, 714
 - İliyyet Bağı, 720
 - Kusur, 715
 - Zarar, 716
 - Tarihsel Gelişimi, 676
 İdarenin Takdir Yetkisine Sahip Olduğu Nasıl Anlaşılır?, 330
 İdarenin Terörle Mücadele Kapsamında Yürüttüğü , Dolayı
İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetimi, 737-746
İdarenin Yargısız Denetimi: İdarî Yargı, 747-788
 İdareye Şikâyet Başvurusu, 459
 İdarî Çözüm (Kamu İhalesi), 458
 İdarî Denetim: İdarenin İdare Tarafından Denetimi, 739
İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare), 16

İdarî Fonksiyonun Hükümet Fonksiyonundan Ayrılması, 22

İdarî Fonksiyonun Özellikleri, 25

İdarî Hizmet Sözleşmeleri, 433

İdarî İşlem Kavramı, 235-256

- Tanımı, 234

- Yargı İşleminin Ayrılması, 240

- Yasama İşlemleri Ayrılması, 238

İdarî İşlemler, 234-378

- Geriye Yürümezliği İlkesi, 356

- Hukuka Aykırılığının Müeyyideleri:

İptal ve Yokluk, 343

- Hükümet Tasarrufları-Ayrılma, 242

- İlgilerine Duyurulması, 354

- Özellikleri, 251

- Sona Ermesi, 369

- Türleri, 246

- Unsurları, 273

- Yürürlüğe Girmesi, 350

İdarî İşler Başkanlığı (Cumhurbaşkanlığı), 143

İdarî İşler Başkanlığının Alt Birimleri (Genel Müdürlükler), 145

İdarî Kamu Hizmetleri – Sınai ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı, 482

İdarî Kamu Kurumları, 214

İdarî Kararın Muhatapları Tarafından Kendiliğinden İcrası, 359

İdarî Kararların Adli Makamlar Tarafından İcrası (Adli İcra), 360

İdarî Kararların Çeşitleri, 257

İdarî Kararların İcrası, 358

İdarî Kararların İdare Tarafından İcrası (Re'sen İcra), 360

İdarî Kararların Müeyyideleri, 364

İdarî Kolluğun Özellikleri, 530

İdarî Kolluk – Adli Kolluk Ayrımı, 527

İdarî Müeyyideler, 364, 556

- Çeşitleri, 556

- Cezai Müeyyide Karşılaştırma, 368

- Verilmesi ve Uygulanması Usulü, 367, 557

İdarî Rejim, 29

İdarî Sorumluluk, 672-736

İdarî Sorumluluğun Özerkliği, 680

İdarî Sözleşmeler, 419-443

- Akdedilmesi: Kamu İhalesi, 437

- Biçimi, 462

- Kamu Hizmeti Kriteri, 423

- Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları, 473

- Klasik Tipleri (Türleri), 431

- Kriterleri, 421

- Sona Ermesi, 472

- Temel Tipleri (Türleri), 430

- Uygulanması (Tarafların Karşılıklı Hak ve Borçları), 464

- Yeni Tipleri, 433

İdarî Teşkilât, 133-233

İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler, 75-132

İdarî Vesayet – Medeni Vesayet Karşılaştırması, 123

İdarî Vesayet, 120

İdarî Vesayet'in Özellikleri, 121

İdarî Yargı, 747-788

- Görev Alanı, 755

- Ortaya Çıkışı, 748

- Örgütü, 750

- Sistemleri, 748

İdarî Yargılama Usulü Özellikleri, 781

İETT ve Ego, 226

İhale Dokümanının Alınması Aşamaları, 452

İhale Kararının Alınması, 453

İhale Süreci, 450

İhale Usulleri, 447

İhalenin İptal Edilmesi, 453

İhtiyarî Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 394

İki-Yanlı İdarî İşlemler (İdarî Sözleşmeler), 247

İktisadi Devlet Teşekkülleri, 215

İktisadi Kamu Kurumları: Kitler, 214

İl Encümeni, 185

İl Genel Meclisi, 183

İl İdare Kurulu, 174

İl İdare Şube Başkanları, 173

İl İdaresi, 169

İl Genel İdaresi – Özel İdare Ayrımı, 9

İl Özel İdaresi, 181

- Vali, 185

- Gelirleri ve Bütçesi, 183

- Görev ve Yetkileri, 183

- Organları, 183

İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri, 226

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, 743

İlan Aşamaları, 451

İlçe Belediyeleri, 192

İlçe İdare Kurulu, 177

İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri), 177

İlçe İdaresi, 174

İlga, 371

İlgilisinin Aleyhine Olan İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: Tebliği, 353

İlgilisinin Lehine Olan İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: İmza, 353

İlk Derece Mahkemeleri, 750

İlîyet Bağı, 720

İltizam Sözleşmeleri, 431

İltizam Usulü, 513

İmza, 353

İmtiyaz Sözleşmeleri, 431

İmtiyaz Sözleşmesi Saplantısı, 522

İmtiyaz Usulü, 509

İnşaat Şartının Gerçekleşmesi, 370

İnsan Onuru, 527

İnternet Kaynakları, 7

Intra Legem Özellik, 73

İptal Davası, 762

- Biçime İlişkin Ön Koşullar, 770

- Davacıya İlişkin Ön Koşullar, 767

- Davalıya İlişkin Ön Koşullar, 767

- Esasa İlişkin Koşullar, 771

- Göreve İlişkin Ön Koşullar, 763

- Ön Koşulları, 763

- Sonuçları, 771

- Süreye İlişkin Ön Koşullar, 768

- Yetkiye İlişkin Ön Koşullar, 765

İptal Kararının Yeriye Getirilmesi, 772

İptal, 343, 370

İrat Şeklinde Tasminat, 735

İsimsiz İdarî Sözleşmeler, 436

İsimsiz Sözleşmeler, 521

İsteğe Bağlı Olup Olmamasına Göre

Tasnif, 267

İstenilenden Fazlasına Hükmedilemez

(İstemle Bağlılık Kuralı), 733

İsti'raf Yoluya Denetim, 740

İstimval, 641

İstinaf, 783

İstisnai Memurluklara Atama, 577

İşe Başlama, 577

İşlemi Yapan Makama Göre Tasnif, 264

İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç, 117

İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: İptal, Onama, Değiştirerek

İşyerinin Kapatılması vs., 365

İzin Usulü (Önleyici Sistem), 542

İzne Bağlılık İlkesi, 637

Kabahatler Kanunu, m.32, 365

Kadro Açığı, 579

Kadrolar, 571

Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından

Denetim, 745

Kamu Düzeni Kavramı, 524

Kamu Görevlileri, 659-611

- Hukukî Durumu, 566

- Tanımı ve Kamu Görevlisi Olmayanlardan Ayrılması, 560

- Teriminin Değişik Anlamları, 559

- Türleri: Memurlar ve Sözleşmeli

Personel, 562

Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleri, 52

Kamu Gücü Ölçütü, 42

Kamu Güvenliği, 525

Kamu Hizmeti "Kanunları", 487

Kamu Hizmeti 476-523

- Bedavalığı/Ücretliliği Sorunu, 492

- Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Tâbi, 504

- Hukukî Rejimi, 484

- İlkeleri (Kamu Hizmeti Kanunları), 487

- İşletilme Usulleri, 500

- Kaldırılması, 497

- Kaldırmaya Yetkili Makam, 498

- Kamu Tüzel Kişileri Tarafından İşletilmesi Usulleri, 501

- Kriteri (İdarî Sözleşmelerde), 423

- Kriterinin Yetersizliği (Kamu Hizmeti Kriterinin Çöküşü veya Krizi), 47

- Krizi, 47

- Kurulması, 494

- Maddî Şart (Amaç Şartı): Kamu Yararı Amacı, 478

- Organik Şart, 480

- Ölçütü, 44

- Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı, 635

- Tanım, 477
- Kamu Huzuru, 525
- Kamu İdareleri – Kamu Kurumları, 108
- Kamu İhalesi, 437-471**
 - Düzenleyen Kanunlar, 439
 - Hâkim Olan İlkeler, 444
 - İtirazen Şikâyet Yolu, 459
 - Uyuşmazlıklarının Çözümü, 458
- Kamu İhale Sözleşmeleri, 456**
 - Hukukî Niteliği, 456
 - İçeriklerinin Düzenlenmesi, 456
 - Türleri, 456
- Kamu İktisadi Kuruluşları, 215
- Kamu İstikraz Sözleşmeleri, 432
- Kamu İştirakleri, 216
- Kamu Kurumları, 202**
 - Bağlılık İlkesi, 205
 - Çeşitleri, 213
 - Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi, 204
 - Kavram ve Varlık Nedeni, 202
 - Kurulması ve Kaldırılması, 208
 - Ortak Özellikleri, 203
 - Özerklik İlkesi, 206
 - Tüzel Kişilik İlkesi, 204
 - Uzmanlık İlkesi, 207
- Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları, 229**
 - Kamu Kurumu Usûlü-Kamu Hizmeti, 503
 - Kamu Kültüleri Karşısında Eşitlik Buzulması-Sorumluluk, 705
- Kamu Malları, 611-670**
 - Devredilemezliği İlkesi, 628
 - Haczedilemez, 630
 - İlgili Dönüşümler, 627
 - Kamulaştırılmaz, 629
 - Kavramı ve Tanımı, 614
 - Koruma Kolluğu, 634
 - Korunması Rejimi, 628
 - Kullanılması, 634
 - Kazanılması ve Kaybedilmesi, 624
 - Sınırlı Aynı Haklar Yasağı, 630
 - Üzerindeki Hakkın Niteliği, 623
 - Tahsis Değişiklikleri, 627
 - Tapuya Tescil Zor. Yoktur, 630
 - Tasnifi, 619
 - Zamaşımıyla Kazanılmaz, 630
- Kamu Mülkiyeti Şartı, 615
- Kamu Sağlığı, 526
- Kamu Tüzel Kişileri, 92**
 - Ait Mallar (Kamuya Ait Mallar), 613
 - Özel Hukuk Tüzel Kişileri (Ayrımlı), 96
 - Özel Malları, 639
 - Türleri, 107
- Kamu Tüzel Kişiliği, 80, 89**
 - Belirlenmesi, 96
 - Konusunda Çeşitli Uyarılar, 103
 - Sahip Olan ve Olmayan, 105
 - Sahip Olmanın Sonuçları, 110
 - Örnekler - Uygulama, 101
- Kamu Yararı Amacı, 478
- Kamu Yararı Dışında Bir Amaçla Yapılmış İşlemler, 337
- Kamulaştırma, 646**
 - Amaç Unsuru, 654
 - İdarî Aşama, 657
 - İşleminin Unsurları, 647
 - Aşamaları, 655
 - Konu Unsuru, 650
 - Sebep Unsuru, 649
 - Şekil Unsuru, 654
 - Usûl Unsuru, 654
 - Vazgeçmesi, 664
 - Yargısal Aşama, 660
 - Yetki Unsuru, 647
- Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Hakkı Kurma, 665
- Kamulaştırma, Devletleştirme, İstimval, Geçici İşgal ve Satın Alma Usûllerinin Karşılaştırılması, 645
- Kamulaştırmanın Temel İlkeleri, 646
- Kamulaştırmaz El Atma, 667
- Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı, 635
- Kamu-Özel Ortaklığı Usûlü, 521
- Kamusal Estetik, 526
- Kamuya Yararlı Kurumlar, 211
- Kanun Hükmünde Kararnameler, 413
- Kanun Yolları, 782
- Kanuna Aykırı Olmama İlkesi (İdarenin *Intra Legem* Özelliği), 73
- Kanuna Dayanma İlkesi (İdarenin *Secundum Legem* Özelliği), 72
- Kanunda Düzenlenen Konular, 391
- Kanonilik İlkesi, 71**
- Kanunlardan Dolayı Sorumluluk, 711
- Kapalı Teklif Tâbi, 447
- Kapsamı, 740
- Kara Avrupası Sistemi: İdarî Rejim, 29
- Kara Kamu Malları, 621
- Kariyer İlkesi, 568
- Kaymakam, 175
- Kaynak Tarama, 7
- Kesin, Yürütülmesi Gereken İşlem, 766
- Kişi Bakımından Yetki (*Ratione Personae* Yetki), 289
- Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Yetkiler, 116
- Kişiler Üzerinde Vesayet Yetkileri, 124
- Kişinin Hakları ve Hürriyetleri, 389
- Kişisel Kusur-Hizmet Kusuru Ayr., 687
- Kişisel Kusur ile Benzer Kavramların Karşılaştırılması, 690
- Kişisel Kusur Teşkil Eden Eylem ve İşlemlerinden Dolayı Sorumluluk, 610
- Kişisel Kusur, 688
- Kit'lerin Özellikleri, 216
- Klasik Anlayış: "Geleneksel Üçlü", 525
- Kolektif Kullanımlar, 636
- Kolluk, 524-557**
 - Amiri-Kolluk Personeli Ayrımı., 537
 - Ayrımlı Kriterleri, 527
 - Eylemleri, 545
 - Makam, Amir ve Personeli, 537
 - Tedbirleri (Eylem ve İşlemleri), 543
 - Tedbirlerinin Müeyyideleri, 555
 - Usûlleri, 541
 - Çatışma ve Yarışma, 538
 - Yetkisinin Genişlemesi, 549
 - Yetkisinin Sınırları, 545
 - Zor Kullanma Yetkisi, 553
- Konu Bakımından Yetki (*Ratione Materiae* Yetki), 289
- Konu Unsuru, 322
- Konu Unsurunda Sakatlık Tâbi, 323
- Konunun İmkânsız Olması, 323
- Konunun Kanuna Aykırı Olması, 323
- Koşullarda Eksiklik, 583
- Köy İdaresi, 196**
 - Köy Bütçesi ve Gelirleri, 200
 - Köy Derneği, 198
 - Köy İdaresi Anayasal Temel, 196
 - Köy Kurulması, Kaldırılması, 197
 - Köy İhtiyar Meclisi, 199
 - Köy Personeli, 200
 - Köyün Görev ve Yetkileri, 198
 - Köyün Organları, 198
 - KPSS, 575
 - Kusur Kavramı, 682
 - Kusur, 715
- Kusurlu Sorumluluk, 682**
- Kusursuz Sorumluluk, 694**
 - Lâiklik İlkesi, 491
 - Liyakat İlkesi, 568
 - Maddî Açından Tasnif (İdarî İşlemler), 258
 - Maddî İçeriklerine Göre Kamu Malları, 621
 - Maddî Kriter (İdarî Sözleşmeler), 423
 - Maddî Kriter (İdarî Fonksiyon), 17
 - Maddî Kriterin Eleştirisi, 18
 - Maddî Sebepler, 371
 - Maddî Yokluk, 344
- Mahallî Adem-i Merkezîyet, 83**
- Mahallî İdare Birlikleri, 200
- Mahallî İdare Kollukları, 535
- Mahallî İdare Kolluklarının Kendi İçinde Çatışması ve Yarışması, 540
- Mahallî İdareler, 83**
 - Mahallî Kamu Hizmetleri, 497
 - Mahallî Kamu Kurumları, 225
 - Mahfuz Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 392
 - Mahkeme Kararları, 3
 - Maksat Bakımından Sakatlık, 337
 - Maksat Unsuru, 336
 - Maksatların Çokluğu Hâli, 341
 - Mal Kavramı ve Çeşitleri, 612, 676
 - Malikin Geri Alma Hakkı, 664
 - Memur Olma Koşulları, 573
 - Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması, 605
 - Memurlar ve Sözleşmeli Personel, 562
- Memurlar, 562**
 - Değerlendirilmesi ve İlerlemesi, 577
 - Disiplin Rejimi, 595
 - Hakları, 590
 - Hukukî Durumu: Kanunî ve Nizamî dir, 566
 - Hukukî Sorumluluğu, 609
 - Tâbi Oldukları Yasaklar, 588
 - Yükümlülükleri, 586
 - Memurluğa Giriş, 571
 - Memurluğa Girişte İlkeler, 571
 - Sona Ermesi, 581

- Memurluk Mesleği, 568
- Sınıfları, 570
- Statüsünde Kısıntı Yapan Hâller, 578
- Çıkarma (İhraç), 583
- İdare Edilenlere Karşı Hukukî Sorumluluğu, 609
- İdareye Karşı Hukukî Sorumluluğu, 609
- Memurun İsteği Üzerine Emeklilik, 585
- Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri, 107
- Merkezden Yönetim İlkesi, 75**
- Özellikleri, 76
- Yarar ve Sakıncaları, 77
- Merkezi İdare (Devlet İdaresi), 134**
- Merkezi İdare Kolluğu (Devlet Kolluğu), 533
- Merkezi İdare Kolluğu ile Mahallî İdare Kolluklarının Çatışması ve Yarışması, 539
- Merkezi İdare Kolluk Makamları Arasında Çatışma ve Yarışma, 538
- Merkezi İdarenin Başkent Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı), 136**
- Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı), 168**
- Meslek Kuruluşları, 229-233
- Meslekî Riskler, 700
- Mevzuat, 2
- Millî Güvenlik Kurulu, 165
- Millî Kamu Hizmetleri, 495
- Millî Kamu Kurumları, 213
- Modern Anlayış, 526
- Muhtapları, 69
- Muhtar, 199
- Mutlak Eşitlik, 70
- Mücbir Sebep, 467, 722
- Müesseseler, 215
- Müeyyide Uygulama Yetkisi, 465
- Mülk-Devlet Anlayışı, 61
- Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi, 365
- Münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenmesi Gereken Konular, 392
- Müşterek Emanet Sözleşmesi, 432
- Müşterek Emanet Usûlü, 515
- Nakden Tazmin İlkesi (İdare Aynen Tazmine Mahkûm Edilemez), 732
- Nakdî Tazminatın Türünün Belirlenmesi: Sermaye veya İrat Şeklinde Tazminat, 735
- Negatif Kanuna Aykırılık, 325
- Nispi Eşitlik, 71
- Normal Sona Erme, 472
- Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri, 413
- Olağan Kanun Yolları, 783
- Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 400**
- Denetim Unsuru, 403
- Konu Unsuru, 401
- Sebep Unsuru, 400
- Süre Unsuru, 402
- Usûl ve Şekil Unsuru, 401
- Yer Unsuru, 403
- Yetki Unsuru, 400
- Olağanüstü Hâl İlan Kararı, 550**
- Sonuçları, 551
- Kolluk Yetkisinin Sınırları, 549
- Uygulanması, 552
- Olağanüstü Kanun Yolu: Yargılamanın Yenilenmesi, 788
- Usûllerinde Yargısal Denetim, 553
- Oluşum Tarzlarına Göre Kamu Malları, 622
- Organik Kriter (İdarî Sözleşmeler), 423
- Organik Kriter (Yargı İşlemi), 240
- Organik Şart Kamu Hizmeti, 480
- Orta Mallar, 620
- Ortak Özellikleri, 230
- Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi..., (3465 Sayılı Kanun), 518
- Ölçünlülük İlkesine Aykırılık, 335
- Ölüm, 584
- Öngörülemezlik Teorisi, 469
- Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlü, 508
- Özel Hukuku Aşan Hükümler İçermelidir (Aşan Hükümler Kriteri), 423
- Özel İdare Hukuku, 58
- Özel İdarî Kolluklar, 536
- Özel İhale Usûlleri, 440
- Özel Kişilere Ait Mallar, 613
- Özel Kolluk Yetkilerinin Kendi Arasında Çatışması ve Yarışması, 541
- Özel Kullanımlar, 637
- Özel Maksudî Aşan İşlemler, 339
- Özel Malların Hukukî Rejimi, 640
- Özel Soruşturma ve İzin Usullerine Tabi Suçlar, 2937
- Özel Şartlar, 574
- Özerklik, 81
- Para Cezaları, 365
- Pazarlık Usûlü, 447, 449
- Polis Devleti Anlayışı, 62
- Pozitif Kanuna Aykırılık, 324
- PTT AŞ'nin Görevlendirilmesi Sözleşmesi Usûlü, 519
- *Ratione Loci* Yetki, 290
- *Ratione Materiae* Yetki, 289
- *Ratione Personae* Yetki, 289
- *Ratione Temporis* Yetki, 291
- Re'sen İcra Edilebilirlik, 253
- Re'sen İcra, 360
- Risk Sorumluluğu, 696, 697**
- Rücu Davası, 693
- Sahiplerine Göre Mal Türleri, 677
- Sahipsiz Mallar, 619
- Sarıh Kararlar, 264
- Savunma Hakkı, 310
- Sayıştay, 164
- Sebep Unsuru, 317**
- Açıkça Belirtilmesi, 318
- Belirsiz Kavramlarla, 318
- Düzenleme Biçimleri, 318
- Hiç Belirtilmemesi, 319
- ile Konu Arasında Ölçüsüzlük Bulunması, 327
- ile Konu Arasındaki İliyet Bağının Yokluğu, 326
- Sakatlık Hâlleri, 320
- *Secundum Legem* Özellik, 72
- Serbestlik İlkesi (Kamu Malı), 636
- Serbestlik Usûlü (Düzeltilici Sistem) (Kolluk Usûlü), 542
- Sermaye Tazminat, 735
- Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleri, 413
- Sınai ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı, 482
- Sınavlar: KPSS, 575
- Sınıflandırma İlkesi, 568
- Sirkülerler, 270
- Siyasî Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi, 738
- Sonradan Ortaya Çıkan Zararlar ve Zararın Sonradan Ağırlaşması, 736
- Sorumluluk, 672-736**
- Sorumlu Kamu Tüzel Kişisinin Belirlenmesi, 729
- Sorumluların Birleşmemesi, 692
- Sorumluluk Çeşitleri, 672
- Sorumlulukların Birleşmesi, 690
- Sosyal Kamu Kurumları, 217
- Sözleşme Aşaması, 454
- Sözleşme Kavramı, 419
- Sözleşme ve Şartname Hükümlerine Uygun, Tam ve Zamanında İfa, 464
- Sözleşmecinin Borçları, 464
- Sözleşmecinin Hakları, 465
- Sözleşmeden Kaynaklanacak Uyuşmazlıkların Tabî Olduğu Yargı Düzünün Kanunla Belirlenmesi, 423
- Sözleşmelerin Kriterleri, 421
- Sözleşmeli Personel, 562, 563**
- Sözleşmeli Personelin Hukukî Durumu: Akdîdir, 567
- Sözleşmenin Tabî Olduğu Hukukî Rejimin Kanunla Belirlenmesi, 422
- Sözleşmeyle Görevlendirme (Kamu Hizmeti), 506
- Statüde Görevlendirme (Kamu Hizmeti), 504
- Su Kamu Malları, 621
- Sun'î Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kazanması, 625
- Sürenin Dolması, 370
- Şahsen İfa, 464
- Şartnameler, 463
- Şekil Unsuru, 299
- Şekli veya Organik Kriter, 19
- Tabîî Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kazanması, 624

- Tahsis Amaçlarına Göre Kamu Malları, 619
- Tahsis Şartı Kamu Malı, 616
- Takdir Yetkisi, 328**
- Denetlenemeyeceği Kuralı, 334
 - İşlem Hangi Unsurlarda, 329
 - Niteliği, 333
 - Varlık Nedeni: Yerindelik, 332
 - Yargısal Denetimi, 334
- Tam Tazmin İlkesi, 734
- Tam Yargı Davası, 773**
- Biçime İlişkin Ön Koşullar, 776
 - Davacıya İlişkin Ön Koşullar, 776
 - Davalıya İlişkin Ön Koşullar, 776
 - Esastan Kabul Şartları, 778
 - Göreve İlişkin Ön Koşullar, 775
 - Konuya İlişkin Ön Koşullar, 776
 - Ön Koşulları, 775
 - Sonuçları, 778
 - Süreye İlişkin Ön Koşullar, 778
 - Türleri, 774
 - Yetkiye İlişkin Ön Koşullar, 775
- Tarafsızlık İlkesi, 490
- Tarihsel Gelişimi, 61
- Tasarım Yarışmaları, 450
- Taşınabilir Olup Olmamasına Göre Kamu Malları, 623
- Tazminat Hakkı, 465
- Tehlikeli Durumlar, 699
- Tehlikeli Şeyler, 697
- Tehlikeli Yöntemler, 698
- Teklif Usulü, 306
- Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşaması, 452
- Tekliflerin Sunulması Aşaması, 452
- Tek-Tarafılı Değişiklik Yapma Yetkisi, 466
- Tek-Tarafılı Görevlendirme (Statüter Görevlendirme), 504
- Tek-Yanlı İdarî İşlemler, 247
- Tek-Yanlı ve İki-Yanlı İdarî İşlemler Ayırımı, 246
- Temşiyet Tasarrufları (İşletme İşlemleri), 43
- Temyiz, 784
- Teröristlerin Masum Kişilere Verdiği Zararlardan Dolayı İdare Sorumluluğu Tutulabilir mi?, 703
- Terrier Kararı, 45
- Teşriî Kriter (Kanunla Nitelendirme) (Sözleşmeler), 422
- Teyit Edici İşlemler, 270
- Théront Kararı, 46
- Toplantı ve Gösterilerden (Sosyal Olaylardan) Zararlar, 702
- Türk Hukukunda İdarî Sözleşme Olarak Kabul Edilen Sözleşmeler, 428
- Türk Telekomun Görevlendirilmesi Sözleşmesi Usulü (406 Sayılı Kanun), 519
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Tarafından Denetim, 744
- Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Sonuçları, 111
- Tüzükler, 414
- Uluslararası Andlaşmalardan Dolayı Sorumluluk, 712
- Usûl Kurallarına Aykırılığın Müeyyidesi: Usûl Sakatlığı, 315
- Usûl Unsuru, 305**
- Usûl Saptırması, 342
 - Usûlde Paralellik İlkesi, 313
 - Uyuşmazlığın Çözümüne Uygulanan Hukuk Kriteri ("Görev Esası İzler"), 755
 - Ücret Hakkı, 465
 - Ücretlilik İlkesi, 638
 - Üçüncü Kişinin Davranışı, 727
 - Üst Derece Mahkemesi (Temyiz Mahkemesi): Danıştay, 752
 - Vali, 169
 - Vekâlet Usulü, 516
 - Vekâlet Verme (*Suppléance*), 286
 - Vekâlet, 286
 - Vekâleten Atama (*Intérim*), 287
 - Vergi Mahkemeleri, 751
- Vesayet Denetimi, 82, 741**
- Kapsamı, 741
 - Özellikleri, 741
- Vesayet, 120**
- Hukukî Niteliği ve Yargısal Denetimi, 131
 - Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı), 123
- Yap-İşlet Usulü, 520
- Yap-İşlet-Devret Usulü, 519
- Yardımcı Kaynaklar, 39
- Yargılama Usulü, 781
- Yargılamanın Yenilenmesi, 788
- Yargısal Çözüm (Yargısal Başvuru Yolu) (Kamu İhalesi) 460
- Yargısal Denetimin Diğer Yollardan Farkları, 747
- Yargısal İçtihatlar, 39
- Yarışma Usulü, 448
- Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, 388
- Yaş Koşuluna Uymayan Atamalar, 347
- Yazılı Kaynaklar, 38
- Yazılılık Kuralının Kapsamı, 301
- Yazısız Kaynak: Örf ve Adet, 38
- Yeni Olayların Sözleşmenin Uygulanmasına Etkisi, 467
- Yeni Usuller, 517
- Yeniden Görüşülmesini İsteme ve Erteleme Yetkileri, 125
- Yer Bakımından Yetki (*Ratione Loci* Yetki), 290
- Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları: Mahallî İdareler, 179**
- Yer Yönünden Yerinden Yönetim İlkesi, 83**
- Yerel Yönetimler, 83, 179**
- Yerindelik Meselesi, 332
- Yerinden Yönetim Kuruluşları, 179
- Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet), 79**
- Çeşitleri, 83
 - Sakıncaları, 88
 - Varlık Şartları, 80
 - Yarar ve Sakıncaları, 87
- Yetki Çeşitleri, 289**
- Yetki Devri-İmza Devri, 279**
- Eleştirisi, 285
 - Konuları, 280
 - Sonuçları, 283
 - Şartları, 281
- Yetki Gaspi, 294
- Yetki Genişliği İlkesi, 78**
- Yetki Kuralları, 275
- Yetki Kurallarının İstisnaları (Yetkisizliği Gideren Hâller), 276
- Yetki Saptırması** Halleri (Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık Çeşitleri), 337
- Yetki Saptırmasının Sınırları, 340
- Yetki Tecavüzü, 296
- Yetki Unsuru, 274**
- Yetki Unsurlarında İstisna Halleri, 292
- Yetkilerin Ortak Özellikleri, 275
- Yetkilerin Paralellik İlkesi, 278
- Yetkisizliği Gideren Hâller, 276
- Yok Hükümde Sayma (Yokluk Benzeri), 346
- Yok Hükümde Sayma ile İptal Arasındaki Farklar, 350
- Yok Hükümde Saymanın (Yokluk Benzerinin) Sonuçları, 349
- Yokluk Benzeri, 346
- Yokluk, 344
- Yönetmelikler, 405**
- Yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığı Tarafından Denetimi, 407
- Yüksek Askerî Şûra, 167
- Yürütme Yetkisine İlişkin Olmayan Konular, 388
- Yürütmenin Durdurulması, 779**
- Zaman Bakımından Yetki (*Ratione Temporis* Yetki), 291
- Zamanında Önce Sona Erme: Fesih, 472
- Zarar Görenin Davranışı, 725
- Zarar, 716
- Zararın İdareden İstenmesi ve Tazminat Davasının Açılması, 730
- Zararın Tazmini, 729
- Zararın ve Tazminatın Hesaplanması, 734
- Zarur Memur, 277
- Zımnî Kararlar, 265
- Zorunlu Nedenlerle Emeklilik, 585

Bu metin, **Kemal Gözler ve Grsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa, Ekin, 20. Baskı, 2018, XXXII+800 s.)** isimli kitabımızdan tanıtım amacıyla yapılmış bir “seçki” dir. Seçkideki sayfalar ardışık değildir. Bu metinde ileri sürülen görüşleri kendi bütünlüğü içinde değerlendirmek gerekir. Bunun için de buradaki metinden değil, kağıt kitaptaki metinden alıntı yapılması önerilir. Her hlkrda bu metinden alıntı yapılacak ise, bilimsel yazma kurallarına uygun şekilde alıntı yapılmalı ve kaynağı aşağıdaki şekilde açıkça gösterilmelidir: Kemal Gözler ve Grsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 20. Baskı, 2018, sayfa nosu) (<http://www.idare.gen.tr/ihd-20b-secki.pdf>).

Bu Kitabın Tanıtım Sayfası: <http://www.idare.gen.tr/ihd.htm>

İKTİBAS KONUSUNDA UYARILAR: 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 35’inci maddesine göre, bir kitaptan iktibas (alıntı) yapılabilmesi için şu şartlara uyulması gerekir: (1) İktibas, bir eserin “*bazı cümle ve fıkralarının*” bir başka esere alınmasıyla sınırlı olmalıdır (m.35/1). (2) İktibas, maksadın haklı göstereceği bir nispet dahilinde ve münderecatını aydınlatmak maksadıyla yapılmalıdır (m.35/3). (3) İktibas, belli olacak şekilde yapılmalıdır (m.35/5) [Bilimsel yazma kurallarına göre, aynen iktibasların tırnak içinde verilmesi ve iktibasın  satırdan uzun olması durumunda iktibas edilen satırların girintili paragraf olarak dizilmesi gerekmektedir]. (4) İktibas ister aynen, ister mealen olsun, eserin ve eser sahibinin adı belirtilerek iktibasın kaynağı gösterilmelidir (m.35/5). (5) İktibas edilen kısmın alındığı yer (sayfa numarası) belirtilmelidir (m.35/5). 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 71’inci maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi “bir eserden kaynak göstermeksizin iktibasta bulunan kişi”nin altı aydan iki yıla kadar hapis veya adlı para cezasıyla cezalandırılmasını ve beşinci bendi de “bir eserle ilgili olarak yetersiz, yanlış veya aldatıcı mahiyette kaynak gösteren kişi”nin, altı aya kadar hapis cezası ile cezalandırılmasını öngörmektedir.

Ayrıca Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 18 şubat 1981 tarih ve E.1980/1, K.1981/2 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararına göre “iktibas hususunda kullanılan *eser sahibininve eserinin adı belirtilse bile eser sahibi, haksız rekabet hükümlerine dayanarak Borçlar Kanununun 49. maddesindeki koşulların gerçekleşmesi hâlinde manevi tazminat isteyebilir*”.

Bu Kitaptan Yapılacak İktibaslar Konusunda Açıklamalar: (1) Bu kitabın metninden iktibas yapılırken yukarıdaki koşullara uyulmalı ve kaynak gösterilse dahi iktibas oranı haksız rekabet teşkil edecek düzeye ulaşmamalıdır. (2) 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 35’inci maddesi, iktibası “*bazı cümle ve fıkraların* bir başka esere alınması” ile sınırlandırdığına göre, bu kitapta kullanılan kutu, şema, tablolar, yazarın yazılı izni olmaksızın, kaynak gösterilerek dahi iktibas edilemezler.

KİTABIN BÖLÜMLERİ

BİRİNCİ KISIM: İDARE VE İDARE HUKUKU

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdare Hukuku

İKİNCİ KISIM: İDARİ TEŞKİLÂT

Bölüm 3: İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

Bölüm 4: İdarî Teşkilât

ÜÇÜNCÜ KISIM: İDARİ İŞLEMLER

Bölüm 5: İdarî İşlem Kavramı

Bölüm 6: Bireysel İşlemler

Bölüm 7: Düzenleyici İşlemler

Bölüm 8: İdarî Sözleşmeler

DÖRDÜNCÜ KISIM: İDARENİN FAALİYETLERİ

Bölüm 9: Kamu Hizmeti

Bölüm 10: Kolluk

BEŞİNCİ KISIM: İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

Bölüm 11: Kamu Görevlileri

Bölüm 12: Kamu Malları

ALTINCI KISIM: İDARENİN SORUMLULUĞU

Bölüm 13: İdarenin Sorumluluğu

YEDİNCİ KISIM: İDARENİN DENETLENMESİ

Bölüm 14: İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi

Bölüm 15: İdarenin Yargısal Denetimi: İdarî Yargı

KİTAP HAKKINDA: *İdare Hukuku Dersleri* başlıklı bu kitap, lisans öğrencilerine yönelik olarak hazırlanmış bir "ders kitabı"dır.

Bu kitapta konular lisans öğrencilerinin anlayabileceği bir açıklıkta işlenmiştir. Konuların fazla ayrıntılarına girilmemiştir.

Bu kitapta bazı yeni yöntemler kullanılmıştır. Her bölümde o konuyla ilgili bazı ayrıntı sayılabilecek bilgiler, metin içinde verilmek yerine, metinden ayrı "KUTU"lar içinde verilmiştir. Keza metin içinde verilen bilgiler, bazı yerlerde ayrıca "TABLO"lar hâlinde özetlenmiştir. Aynı şekilde, metin içinde yapılan bazı sınıflandırmalar, "ŞEMA" olarak da gösterilmiştir.

Bu kitap, aynı Yayınevinden çıkmış 3168 sayfalık *İdare Hukuku* isimli kitabımızdan özetlenmiştir. Konuyla ilgili daha geniş bilgi edinmek isteyenler adı geçen kitaba bakabilirler.

20. BASKI HAKKINDA: 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle birlikte yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Anayasa Değişikliği Kanunuyla idarî teşkilatımızda ve idarenin düzenleyici işlemlerinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Yine bu değişikliklere uyum sağlamak amacıyla yürürlükte olan pek çok kanunumuzda da değişiklik yapılmıştır. Keza 9 Temmuz 2018'den sonra çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle gerek Cumhurbaşkanlığının, gerek bakanlıkların, gerekse çeşitli kamu kurumlarının teşkilatları ile görev ve yetkilerinde çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Kitabımızın elinizde tuttuğunuz 20. baskısı bütün bu değişikliklere göre güncellenmiştir. Özellikle kitabımızın "idarî teşkilat" ve "idarenin düzenleyici işlemler" bölümleri baştan sona tekrar yazılmıştır.



İdare Hukuku,
2 cilt, 3168 s.



İdare Hukuku
Dersleri, 800 s.



İdare Hukukuna
Giriş, 444 s.



Kısa İdare
Hukuku, 288 s.

Ön Kapak Resmit: U.S. Supreme Court Building (www.supremecourt.gov).

EKİN Basım Yayın Dağıtım

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.
Durak Sk. No 2 Osmangazi / Bursa
Tel :0.224. 220 16 72 - 223 04 37
Fax :0.224. 223 41 12
e-mail: info@ekinyayinevi.com



ONLINE SATIŞ
www.ekinyayinevi.com

ISBN: 978-605-327-704-0



9 786053 277040