

Kemal Gözler - Gürsel Kaplan

İDARE HUKUKUNA GİRİŞ



EKİN

16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa
Değişikliği Kanununa göre güncelleştirilmiştir.

Güncellenmiş
ve Genişletilmiş
24. BASKI
Eylül 2018

Bu metin, **Kemal Gözler, İdare Hukukuna Giriş (Bursa, Ekin, 24. Baskı, 2018, XX+444 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 hâlükârda bu metinden alıntı yapılacak ise, bilimsel yazma kurallarına uygun şekilde alıntı yapılmalı ve kaynağı aşağıdaki şekilde açıkça gösterilmelidir: Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin, 24. Baskı, 2018, sayfa nosu) (<http://www.idare.gen.tr/ihg-24b-secki.pdf>).

Bu Kitabın Tanıtım Sayfası: <http://www.idare.gen.tr/ihg.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 üç 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 adlî 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, iktibas “*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.

Kemal Gözler - Gürsel Kaplan
İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

Ekin Basım Yayın Dağıtım

ISBN: 978-605-327-702-6

(c) 2018. Her hakkı mahfuzdur.

Birinci Baskı: Eylül 2002

Yirmidördüncü Baskı: Eylül 2018

Dizgi ve Sayfa Düzeni: Kemal Gözler

Kapak: Kemal Gözler

Eleştirileriniz İçin: kgozler@hotmail.com

Kitabın Tanıtımı: www.idare.gen.tr/ihg.htm

Baskı

Star Ajans Ltd. Şti.

Alaettinbey Mahallesi, NİLTİM,

2. Bölge, Ayaz Plaza no 24,

Nilüfer - Bursa

Tel: 0224 249 23 20

Sertifika No: 15366

Yayınevi

Ekin Basım Yayın Dağıtım,

Şehreküstü Mahallesi, Cumhuriyet Caddesi,

Durak Sokak No 2, Osmangazi- Bursa,

Tel: 0224-220 16 72; 223 04 37; Fax: 0224-223 41 12

Web: www.ekinyayinevi.com E-mail: info@ekinyayinevi.com

Sertifika No: 0607-16-008681

Kütüphane Tasnif Numaraları

Library of Congress: KKX2720.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 HUKUKUNA GİRİŞ

Güncelleştirilmiş ve Genişletilmiş
Yirmidördüncü Baskı

16 Nisan 2017 Referandumuyla Onaylanan 6771 Sayılı Anayasa
Değişikliği Kanununa Göre Güncelleştirilmiştir.



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, dağıtımçı 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 yazara (kgozler@hotmail.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 olduğunu 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 600 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 altı gün çalışmanız gerekir. Bunu *word* programında girdi işaretleme yoluyla yaparsanız 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 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 bulmayacaklardır.* **Korsan baskı ve fotokopi, kitabı öldürmek üzere. Haberiniz olsun!**

FRANSIZ DERGİLERİNİN KISALTMALARI

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

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 Danıştay

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

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

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

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

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

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

ÖNSÖZ

İdare hukuku alanında dört ayrı kitabımız bulunmaktadır: Birincisi 3168 sayfalık *İdare Hukuku*, ikincisi 864 sayfalık *İdare Hukuku Dersleri*, üçüncüsü elinizde tuttuğunuz 392 sayfalık *İdare Hukukuna Giriş* ve nihayet dördüncüsü küçük boy 264 sayfalık *Kısa İdare Hukuku* başlıklı kitaplarımızdır. İkinci kitap birincisinin, üçüncü kitap ikincisinin, dördüncü kitap üçüncüsünün özetidir.

İdare Hukuku başlıklı kitap yüksek lisans ve doktora öğrencilerine ve bu alanın uzmanlarına, *İdare Hukuku Dersleri* başlıklı kitap bu dersi 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 diğer kitapları fazla hacimli bulan lisans öğrencilerine yöneliktir.

Bu dört kitabın başlıkları birbirine benzemektedir. O 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 bu “*Giriş*” kitabına değil, yukarıda bahsettiğimiz iki ciltlik *İdare Hukuku* başlıklı kitabımızı kullanmaları tavsiye olunur. Zira diğer üç kitapta pek çok noktada, 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.

16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu 9 Temmuz 2018 tarihinde bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Söz konusu değişikliklerle idarî teşkilatımızda ve idarenin düzenleyici işlemlerinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık lağvedilmiştir. Cumhurbaşkanının statüsü ve görev ve yetkiler baştan sona değiştirilmiştir. Yürütme organı düzenleyici işlemlerine ilişkin olarak ise kanun hükmünde kararnameler kaldırılmış, yerine Cumhurbaşkanlığı kararnameleri 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”, “Hükümet” ve “Başbakan” a verilen yetkiler yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir.

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. Keza 9 Temmuz 2018’den sonra çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile gerek Cumhurbaşkanlığının, gerek bakanlıkların, gerekse bunlara bağlı veya bunlarla ilgili ve ilişkili kurumu ve kuruluşların teşkilatlarında ve görev ve yetkilerinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Neticede bu değişiklikler nedeniyle kitabımızın idarî teşkilat bölümünün merkezi idare kısmı baştan sona tekrar yazılmıştır. Neticede 24’üncü baskı 52 sayfa artmıştır.

Kemal Gözler

KÖTÜ NİYETLİ YAZARLARA UYARI

Bu kitap, 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununa göre güncellenmiştir. Bu değişikliklerle Türk merkezî idare teşkilatı ve idarenin düzenleyici işlemleri geçmişte görülmeyen ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikleri yorumlamak ve anlamlı bir sistem içinde oturtmak için çok uğraştım.

Geçmişte yaşadığım acı tecrübeler, bana bu ülkede yapılan yeni yorumların, önerilen ayrımların, geliştirilen sistemlerin ve hatta çizilen şemaların kötü niyetli yazarlar tarafından çalındığını öğretti.

Bu satırları okumak zorunda kalan dürüst meslektaşlarımdan özür dileyerek belirtmek isterim ki, bu kitap, yağmalanacak bir maden veya herkesin serbestçe yararlanacağı bir “kamu malı” değildir; yazarının alın teri ve fikri eseridir.

Kitaplarımdan alıntı yapılması her yazar gibi beni de mutlu eder. Ancak bu alıntının kaynağının gösterilerek usûlüne uygun olarak yapılması ve makul bir miktarı geçmemesi gerekir.

Maalesef ülkemizde herhangi bir KPSS kursunda ders veren ve bir süre sonra da kendini “idare hukuku hocası” sanan cahiller ve bunlar tarafından yazılmış idare hukuku kitapları var.

Benim kitaplarımdan usulsüz alıntılar yaparak veya benim kitaplarımı kendi cümleleriyle özetleyerek kitap yazmaya kalkacak kötü niyetli “yazarlar”a şunu söylemek isterim ki, bir kitaptan özetlenerek yazılan kitap, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununa göre “işleme eser” niteliğinde bir eserdir. Adı geçen Kanunun 21’inci maddesine göre “işleme hakkı” da “münhasıran eser sahibine ait” bir haktır.

Kitabımdan ancak 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 35’inci maddesindeki şartlara uyularak iktibas (alıntı) yapılabilir. Bu şartlar şunlardır: **(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 üç 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 adli 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.

İntihalci yazarlara hatırlatmak isterim ki, yukarıdaki şartlara uyulmadan bu kitaptan yapılan alıntılara karşı eser sahipliğinden kaynaklanan haklarımı korumak için bütün kanunî yollara başvuracağım-dan şüpheniz olmasın. Nitekim şimdiye kadar kitaplarımdan usulsüz alıntı yapanları teşhir eden kitaplar yayınladım; bu yazarları kurumlarına şikayet ettim ve onlar hakkında pek çok dava açtım.

Davalardan birkaç örnek vermek isterim: İzmir 1. F.S.H. Ceza Mahkemesinin 3.7.2014 tarih ve E.2012/836, K.2014/283 sayılı kararıyla Prof. Dr. unvanlı bir yazar; Ankara 1. F.S.H.Ceza Mahkemesinin 25.4.2018 tarih ve E.2014/168, K.2018/82 sayılı kararıyla Yard. Doç. Dr. unvanlı bir yazar, Ankara 1. F.S.H. Ceza Mahkemesinin 3.4.2018 tarih ve E.2015/20, K.2018/99 sayılı kararıyla okutman unvanlı bir yazar mahkum olmuşlardır. Kararlar kesinleşmiştir. Ankara 2. F.S.H. Hukuk Mahkemesinin 12.7.2017 tarih ve E.2012/49, K.2017/292 sayılı kararıyla Prof. Dr. unvanlı bir yazar; Bursa 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin 7.3.2018 tarih ve E.2013/305 sayılı kararıyla, Prof. Dr. unvanlı bir yazar; 7.3.2018 tarih ve E.2013/582 sayılı kararıyla Yard. Doç. Dr. unvanlı bir yazar; 7.3.2018 tarih ve E.2013/591 sayılı kararıyla okutman unvanlı bir yazar; 7.3.2018 tarih ve E.2013/592 sayılı kararıyla okutman unvanlı bir yazar, 7.3.2018 tarih ve E.2014/11 sayılı kararıyla emniyet müdürü unvanlı bir yazar mahkum olmuştur. Davalar istinaf aşamasındadır.

Kemal GÖZLER

İÇİNDEKİLER

İDARE HUKUKUNUN BİLGİ KAYNAKLARI

I. Mevzuat.....	2
II. Mahkeme Kararları.....	3
III. Bilimsel Eserler.....	4
IV. Kaynak Tarama	5

Birinci Kısım İDARE VE İDARE HUKUKU

Bölüm 1 İDARE KAVRAMI

I. İdare Organı (Organik Anlamda İdare)	8
1. İdare Organının Yasama Organından Ayrılması	8
2. İdare Organının Yargı Organından Ayrılması.....	9
3. İdare Organının Yürütme Organından Ayrılması	9
II. İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare).....	11
1. İdarî Fonksiyonun Yasama Fonksiyonundan Ayrılması	11
2. İdarî Fonksiyonun Yargı Fonksiyonundan Ayrılması.....	11
3. İdarî Fonksiyonun Hükûmet Fonksiyonundan Ayrılması	11
İdarî Fonksiyonun Özellikleri.....	14

Bölüm 2 İDARE HUKUKU

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

I. İdare Hukukunun Tanımı	15
II. İdare Hukuku Sistemleri	16
A. Anglo-Sakson Sistemi: Adlî İdare Sistemi	16
B. Kara Avrupası Sistemi: İdarî Rejim	16
III. İdare Hukukunun Doğumu ve Gelişimi	17
IV. İdare Hukukunun Özellikleri	18
V. İdare Hukukunun Kaynakları.....	18
VI. İdare Hukukunun Uygulama Alanı	18
Kamu Gücü Ölçütü	19
Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleri	20
VII. İdare Hukukunun Bölümleri.....	20
1. Genel İdare Hukuku	21
2. Özel İdare Hukuku	22
VIII. İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler	22
A. Hukuk Devleti İlkesi	23
1. Tarihsel Gelişimi.....	23
a) Mülk-Devlet Anlayışı	23
b) Polis Devleti Anlayışı.....	23
c) Hazine Teorisi	24
2. Hukuk Devletinin Gerekleri	25
B. Eşitlik İlkesi	26

C. İdarenin Kanunîliği İlkesi	27
1. Kanuna Dayanma İlkesi	28
2. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi	28

İkinci Kısım İDARÎ TEŞKİLÂT

Bölüm 3

İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

I. Merkezden Yönetim İlkesi	30
A. Merkezden Yönetimin Özellikleri	31
B. Merkezden Yönetimin Yarar ve Zararları	32
C. Yetki Genişliği İlkesi	32
II. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) İlkesi	33
A. Yerinden Yönetimin Varlık Şartları	33
B. Yerinden Yönetimin Çeşitleri	34
1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet): Yerel Yönetimler	34
2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti): Kamu Kurumları	35
C. Yerinden Yönetimin Yarar ve Zararları	36
III. Kamu Tüzel Kişiliği	37
A. Genel Olarak Kişilik Kavramı	37
B. Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Hukuk Tüzel Kişilerinden Ayrılması	38
1. Anayasayla, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Nitelendirme	39
2. Anayasayla, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Belirleme Yoksa	39
a) Birinci Şart: Tüzel Kişi, Devlet Tarafından Kurulmuş Olmalıdır	39
b) İkinci Şart: Tüzel Kişi, Kamu Gücü Ayrıcalıklarıyla Donatılmış Olmalıdır	40
C. Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri	41
1. Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Tüzel Kişileri	42
2. Kamu İdareleri - Kamu Kurumları	42
D. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları	44
IV. İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Hiyerarşi ve Vesayet	46
A. Hiyerarşi	47
1. Kavram	47
2. Üst-Ast	47
3. Hiyerarşik Gücün Kapsamı	47
4. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri	48
5. Hiyerarşi Yetkisine Tâbi Olmayanlar	48
B. İdarî Vesayet	49
1. Amacı	49
2. Anayasal Dayanağı	49
3. İdarî Vesayetin Özellikleri	49
4. Hiyerarşi ile Vesayet Arasındaki Farklar	50
5. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı) ..	51
a) Kişiler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma	52
b) İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: İptal, Onama, Değiştirerek Onama ve Erteleme Yetkileri	52

Bölüm 4 İDARÎ TEŞKİLÂT

Alt Bölüm 1.- Merkezî İdare (Devlet İdaresi)	56
I. Merkezî İdarenin Başkent Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı)	57
A. Cumhurbaşkanlığı	57
1. Statüsü	58
2. Görev ve Yetkileri	58
a) Cumhurbaşkanının Genel Yürütme Görev ve Yetkisi	59
b) Cumhurbaşkanının Diğer İdarî Görev ve Yetkileri	59
c) Cumhurbaşkanının Atama Yetkisi	60
d) Yetki Devri	62
3. Cumhurbaşkanının İşlemleri	62
a) Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemleri: Cumhurbaşkanî Kararları	63
b) Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri	64
4. Cumhurbaşkanına Vekâlet	64
5. Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı	65
a) Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanlığı	65
b) İdarî İşler Başkanlığının Alt Birimleri (Genel Müdürlükler)	66
c) Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	67
d) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	67
e) Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	67
f) Devlet Denetleme Kurulu	69
B. Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları	71
C. Bakanlar ve Bakanlıklar	71
1. Bakanların Statüleri	71
2. Bakanların Görev ve Yetkileri	72
3. Bakanların Sorumlulukları	74
4. Bakan Yardımcıları	75
5. Bakan Müşavirliği	75
6. Bakanlık Teşkilâtı	76
a) Bakanlık Merkez Teşkilatı	76
b) Bakanlık Taşra Teşkilatı	76
c) Bakanlık Yurtdışı Teşkilatı	76
d) Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	77
E. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar	79
1. Danıştay	80
2. Sayıştay	83
3. Millî Güvenlik Kurulu	84
II. Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı)	86
A. İl İdaresi	87
1. Vali	87
a) Atanması ve Görev Süresi	87
b) Statüsü	88
c) Görev ve Yetkileri	89
2. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri)	91
3. İl İdare Kurulu	92
B. İlçe İdaresi	92
1. Kaymakam	93
a) Atanması ve Statüsü	93
b) Görev ve Yetkileri	94
2. İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri)	95

3. İlçe İdare Kurulu.....	96
Tarihsel Bilgi: Bucak İdaresi.....	96
C. Bölge Teşkilatları.....	96
Alt Bölüm 2.- Yerinden Yönetim Kuruluşları	97
I. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Mahallî İdareler)	97
A. İl Özel İdaresi	98
2. Görev ve Yetkileri	100
3. Gelirleri ve Bütçesi	100
4. Organları	100
B. Belediye İdaresi.....	102
1. Genel Olarak: Sayılar, Kanunlar ve Tanım.....	102
2. Kurulması.....	104
3. Görev ve Yetkileri	104
4. Bütçesi ve Gelirleri	105
5. Organları	105
C. Büyükşehir Belediyesi (Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri).....	108
1. Düzenleyen Kanunlar.....	108
2. Tanımı ve Türleri	109
3. Sınırları	109
4. Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	109
5. Organları	110
6. Gelirleri ve Bütçesi	111
D. Köy İdaresi	112
1. Sayılar. Anayasal Temel ve Tanım	112
2. Kurulması ve Kaldırılması.....	112
3. Köyün Görev ve Yetkileri	113
4. Köyün Organları	114
5. Köy Bütçesi ve Gelirleri.....	115
E. Mahallî İdare Birlikleri	115
II. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Kamu Kurumları).....	116
A. Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri.....	117
B. Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması.....	118
C. Kamu Kurumlarının Çeşitleri.....	120
1. Millî Kamu Kurumları	120
a) İdarî Kamu Kurumları.....	120
b) İktisadî Kamu Kurumları: KİT'ler	121
aa) Türleri.....	121
bb) KİT'lerin Özellikleri	122
c) Sosyal Kamu Kurumları.....	123
d) Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları.....	124
e) Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları: Bağımsız İdarî Otoriteler	124
f) Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları.....	128
2. Mahallî Kamu Kurumları	129
a) Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri.....	129
b) İETT ve EGO.....	129
c) İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri	130
III. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları.....	131
A. Ortak Özellikleri	131
B. Meslek Kuruluşların Görev ve Yetkileri.....	133

Üçüncü Kısım İDARİ İŞLEMLER

Bölüm 5 İDARİ İŞLEM KAVRAMI

I. İdarî İşlemin Tanımı	135
II. İdarî İşlemlerin “Hükûmet Tasarrufları”ndan Ayrılması.....	138
III. İdarî İşlemlerin Türleri	140
1. Tek-Yanlı İdarî İşlemler.....	140
a) Bireysel İdarî İşlemler.....	140
b) Düzenleyici İdarî İşlemler.....	140
2. İki-Yanlı İdarî İşlemler (İdarî Sözleşmeler).....	141
IV. İdarî İşlemlerin Özellikleri	141
A. İcraîlik.....	141
B. Re'sen İcra Edilebilirlik	143
C. Hukuka Uygunluk Karinesi.....	144

Bölüm 6 BİREYSEL İŞLEMLER (İDARİ KARARLAR)

I. İdarî Kararların Çeşitleri	147
A. Maddî Açından Tasnif.....	147
B. İçeriklerine Göre Tasnif.....	148
C. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif	148
D. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usûlüne Göre Tasnif	149
E. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif.....	150
F. İsteğe Bağlı Olup Olmamalarına Göre Tasnif.....	152
G. İcraî Olup Olmamalarına Göre Tasnif	152
II. İdarî İşlemlerin Unsurları.....	153
A. Yetki Unsuru	154
1. “Yetki Kuralları” (İdare Hukukunda Yetkilerin Ortak Özellikleri)	154
2. “Yetki Kuralları”nın İstisnaları (Yetkisizliği Gideren Hâller).....	155
a) Fiiî Memur Teorisi.....	155
b) Yetkilerin Paralelliği İlkesi	157
c) Yetki Devri-İmza Devri	157
d) Vekâlet.....	161
e) Cari İşlerin Yürütülmesi.....	162
3. Yetki Çeşitleri.....	162
a) Kişi Bakımından Yetki (<i>Ratione Personae</i> Yetki)	162
b) Konu Bakımından Yetki (<i>Ratione Materiae</i> Yetki)	163
c) Yer Bakımından Yetki (<i>Ratione Loci</i> Yetki)	163
d) Zaman Bakımından Yetki (<i>Ratione Temporis</i> Yetki).....	164
4. Yetki Unsurunda Sakatlık Hâlleri	164
a) Fonksiyon Gaspı.....	164
b) Yetki Gaspı	165
aa) Resmî Sıfatın Yokluğu Hâli	165
bb) Resmî Sıfatın Sona Ermesi	166
c) Yetki Tecavüzü.....	167
d) Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü	167
B. Şekil Unsuru	168
C. Usûl Unsuru.....	170
1. Teklif Usûlü.....	172
2. Danışma Usûlü	172

3. Çelişme Usûlü (Savunma Hakkı).....	174
4. Usûlde Paralellik İlkesi	177
5. Usûl Kurallarına Aykırılığın Müeyyidesi: Usûl Sakatlığı.....	178
a) Aslî Usûl Sakatlıkları	178
b) Tali Usûl Sakatlıkları	179
D. Sebep Unsuru.....	179
1. Sebep Unsurunun Kanunlarda Düzenlenme Biçimleri	180
2. Sebep Unsurunda Sakatlık Halleri	181
E. Konu Unsuru.....	182
1. Konu Unsurunda Sakatlık Halleri	182
2. Bağlı Yetki	184
3. Takdir Yetkisi.....	184
F. Amaç Unsuru	187
1. Yetki Saptırması Halleri (Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık Çeşitleri)	188
a) Kamu Yararı Dışında Bir Amaçla Yapılmış İşlemler.....	188
b) Özel Maksudı Aşan İşlemler	189
2. Yetki Saptırmasının Özel Bir Türü: Usûl Saptırması	190
III. İdarî İşlemlerin Hukuka Aykırılığının Müeyyideleri: İptal ve Yokluk.....	190
A. İptal	191
B. Yokluk.....	192
1. Maddî Yokluk.....	192
a) Hayalî İşlemler	192
b) Yetki Gaspıyla Yapılmış İşlemler.....	192
2. Yok Hükmünde Sayma (Yokluk Benzeri, Ağır ve Apaçık Sakatlıklardan Dolayı Yokluk).....	193
IV. İdarî İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi.....	196
A. Düzenleyici İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: Yayın	196
B. Bireysel İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi.....	197
C. İdarî İşlemlerin İlgililerine Duyurulmasının ve Duyurulmamasının Sonuçları	198
D. İdarî İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi	199
V. İdarî Kararların İcrası	201
A. İdarî Kararın Muhatapları Tarafından Kendiliğinden İcrası (Gönüllü İcra).....	201
B. İdarî Kararların Adlî Makamlar Tarafından İcrası (Adlî İcra)	202
C. İdarî Kararların İdare Tarafından İcrası (Re'sen İcra)	202
D. İdarî Kararların Müeyyideleri	203
1. Cezaî Müeyyideler.....	204
2. İdarî Müeyyideler	204
VI. İdarî İşlemlerin Sona Ermesi	205
A. İdarenin İradesi Dışındaki Sebepler.....	206
1. İptal	206
2. Sürenin Dolması	206
3. İnfisahî Şartın Gerçekleşmesi	206
4. Maddî Sebepler.....	207
B. İdarenin İradesine Bağlı Sebepler.....	207
1. İlga.....	207
a) Düzenleyici İşlemlerin İlgası	208
b) Bireysel İşlemlerin İlgası	208
2. Geri Alma.....	209
a) Düzenleyici İşlemlerin Geri Alınması	210
b) Bireysel İşlemlerin Geri Alınması	210
- Hak Yaratıcı Olan ve Olmayan İşlemler	211
Kazanılmış Hak Kavramı	212

Bölüm 7 DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

I. İdarenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği	214
A. Kanuna Dayanma: İdarenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin “ <i>Secundum Legem</i> ” Niteliği.....	214
B. Kanuna Aykırı Olmama: İdarenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin “ <i>Intra Legem</i> ” Niteliği.....	216
II. İdarenin Düzenleme Alanı	217
İdarenin Bir “Mahfuz Düzenleme Alanı” Var mı?.....	217
III. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Olağan Dönem)	218
A. Yetki Unsuru	219
B. Konu Unsuru.....	219
1. Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenemeyecek Konular	220
2. Mahfuz Alan: Münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenmesi Gereken Konular.....	222
3. İhtiyarî Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle veya Kanunla Düzenlenebilecek Alan	223
C. Usûl ve Şekil Unsuru.....	224
D. Denetim Unsuru.....	224
E. Hukukî Gücü.....	225
IV. Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	226
A. Yetki Unsuru	226
B. Sebep Unsuru	227
C. Usûl ve Şekil Unsuru.....	227
D. Konu Unsuru	227
E. Süre Unsuru	229
F. Yer Unsuru.....	229
G. Denetim Unsuru.....	230
V. Yönetmelikler	232
VI. İdarenin Diğer Düzenleyici İşlemleri: “Adsız Düzenleyici İşlemler”.....	233
VII. 2017 Anayasa Değişiklikleriyle Kaldırılan Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri.....	235
A. Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK’ler).....	235
1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri.....	235
2. Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleri	236
B. Tüzükler	236
C. Bakanlar Kurulu veya Başbakanlık Tarafından Çıkarılan Yönetmelikler ve Diğer Düzenleyici İşlemler Hakkında Bir Açıklama.....	237

Bölüm 8 İDARİ SÖZLEŞMELER

I. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri - İdarî Sözleşmeler Ayrımı (İdarî Sözleşmelerin Kriterleri)	239
A. Teşriî Kriter (Kanunla Nitelendirme)	239
1. Doğrudan Nitelendirme	239
2. Hukukî Rejimin Belirlenmesi Suretiyle Nitelendirme	239
3. Yargı Kolunun Belirlenmesi Suretiyle Nitelendirme.....	239
B. İchtihadî Kriterler.....	240
1. Organik Kriter.....	240

2. Maddî Kriter	240
II. İdarî Sözleşmelerin Temel Tipleri	242
A. İdarî Sözleşmelerin Klasik Tipleri	243
1. İmtiyaz Sözleşmeleri	243
2. İltizam Sözleşmeleri	243
3. Kamu İstikraz Sözleşmeleri	244
4. İdarî Hizmet Sözleşmeleri	244
B. İdarî Sözleşmelerin Yeni Tipleri	245
1. 3096 Sayılı Kanuna Göre Yapılan Görevlendirme Sözleşmeleri	245
2. 3465 Sayılı Kanuna Göre Akdedilen Otoyol Yapımı ve İşletilmesi Konusunda Görevlendirme Sözleşmeleri	245
3. 6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu Uyarınca Yapılan Görevlendirme Sözleşmeleri	246
4. Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesi	247
C. İsimli İdarî Sözleşmeler	248
III. İdarî Sözleşmelerin Akdedilmesi (Kamu İhalesi)	248
A. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamları	249
1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun Kapsamı	249
2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamı	250
3. Hangi Durumda 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve Hangi Durumda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Uygulanır?	251
B. Kamu İhalelerine Hâkim Olan İlkeler	251
C. İhale Usûlleri	252
1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun Öngördüğü İhale Usûlleri	252
2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Öngördüğü İhale Usûlleri	252
D. İhale Süreci	253
E. Kamu İhale Sözleşmelerinin Hukukî Niteliği	254
F. Kamu İhale Uyuşmazlıklarının Çözümü (Başvuru Yolları)	254
1. İdarî Çözüm (İdarî Başvuru Yolları)	254
2. Yargısal Çözüm (Yargısal Başvuru Yolu)	255
IV. İdarî Sözleşmelerin Biçimi	255
A. Anlaşma	255
B. Şartnameler	256
V. İdarî Sözleşmelerin Uygulanması	257
A. Sözleşmecinin Borçları	257
B. Sözleşmecinin Hakları	257
C. İdarenin Borçları	257
D. İdarenin Hak ve Yetkileri	258
E. Yeni Olayların Sözleşmenin Uygulanmasına Etkisi	259
1. Mücbir Sebep	260
2. Fedüprens (<i>Fait du Prince</i>) Teorisi	260
3. Öngörülemezlik Teorisi	261
VI. İdarî Sözleşmelerin Sona Ermesi	262
A. Normal Sona Erme	263
B. Zamanında Önce Sona Erme: Fesih	263
1. Tarafların Anlaşmasıyla Fesih	263
2. İdare Tarafından Fesih	263
3. Mahkeme Kararıyla Fesih	263
VII. İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları	264

Dördüncü Kısım İDARENİN FAALİYETLERİ

Bölüm 9 KAMU HİZMETİ

I. Tanım (Kamu Hizmeti Şartları).....	267
A. Maddî Şart (Amaç Şartı): Faaliyet, Kamu Yararı Amacına Yönelik Olmalıdır	267
B. Organik Şart: Faaliyet, Bir Kamu Tüzel Kişisi Tarafından Üstlenilmeli ve Onun Tarafından veya Onun Denetimi Altında Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından Yürütülmelidir	268
II. İdarî Kamu Hizmetleri - Sinaî ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı.....	269
III. Kamu Hizmetlerinin Hukukî Rejimi	271
IV. Kamu Hizmeti İlkeleri (Kamu Hizmeti “Kanunları”).....	272
1. Devamlılık İlkesi	272
2. Değişebilirlik İlkesi.....	272
3. Eşitlik İlkesi	273
4. Tarafsızlık İlkesi	273
5. Lâiklik İlkesi	273
6. Kamu Hizmetlerinin Bedavallığı/Ücretliliği Sorunu	274
V. Kamu Hizmetlerinin Kurulması ve Kaldırılması	274
VI. Kamu Hizmetlerinin İşletilme Usûlleri.....	275
A. Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından İşletilmesi Usûlleri	276
1. Emanet Usûlü (Bir Kamu Hizmetinin Bir Kamu İdaresi Tarafından Doğrudan Doğruya İşletilmesi).....	276
2. Kamu Kurumu Usûlü (Kamu Hizmetinin Bir Kamu Kurumu Tarafından İşletilmesi).....	276
B. Kamu Hizmetinin Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlleri	277
1. Tek-Tarafî Görevlendirme (Statüer Görevlendirme): Kamu Hizmetinin Kanunla veya Tek Yanlı İdarî İşlemlerle Görevlendirilen Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlü.....	278
2. Sözleşmeyle Görevlendirme (Akdî Görevlendirme): Kamu Hizmetinin Sözleşmeyle Görevlendirilen Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlü	279
a) İmtiyaz Usûlü	280
b) İltizam Usûlü.....	281
c) Müşterek Emanet Usûlü	281
d) Vekâlet Usûlü.....	281
e) Yeni Usûller	281
f) Diğer Usûller (İsimsiz Sözleşmeler).....	283

Bölüm 10 KOLLUK

I. Kamu Düzeni Kavramı	284
1. Kamu Güvenliği.....	285
2. Kamu Huzuru	285
3. Kamu Sağlığı.....	285
II. İdarî Kolluk - Adlî Kolluk Ayrımı.....	285
1. Ayrımın Kriterleri	286
2. Ayrımın Sonuçları.....	287

III. İdarî Kolluğun Özellikleri.....	288
IV. Genel İdarî Kolluk - Özel İdarî Kolluk Ayrımı.....	288
A. Genel İdarî Kolluk	289
1. Merkezi İdare Kolluğu (Devlet Kolluğu).....	289
a) Polis.....	289
b) Jandarma.....	290
c) Sahil Güvenlik Kuvvetleri.....	290
d) Çarşı ve Mahalle Bekçileri.....	290
e) Türk Silahlı Kuvvetleri.....	201
2. Mahallî İdare Kollukları.....	291
B. Özel İdarî Kolluklar.....	292
V. Kolluk Makam, Amir ve Personeli.....	293
VI. Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması.....	294
1. Merkezi İdare Kolluk Makamları Arasında Çatışma ve Yarışma.....	294
2. Merkezi İdare Kolluğu İle Mahallî İdare Kolluklarının Çatışması ve Yarışması.....	295
3. Genel Kolluk Yetkileri İle Özel Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması	295
VII. Kolluk Usûlleri.....	296
1. Serbestlik Usûlü.....	296
2. İzin Usûlü (Önleyici Sistem)	296
3. Bildirim Usûlü	296
VIII. Kolluk Tedbirleri ve Bunların Hukuka Uygunluğunun Şartları	297
IX. Kolluk Yetkisinin Genişlemesi (Olağanüstü Hâl Yönetim Usûlünde Kolluk Yetkisinin Sınırları).....	298
A. Olağanüstü Hâl İlân Kararı	298
B. Olağanüstü Hâl İlânının Sonuçları.....	299
C. Olağanüstü Hâlin Uygulanması.....	301
X. Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi (Kolluk Tedbirlerinin Cebri İcrası).....	302
XI. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyideleri	303
1. Cezaî Müeyyideler	303
2. İdarî Müeyyideler	303

Beşinci Kısım İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

Bölüm 11 KAMU GÖREVLİLERİ

I. “Kamu Görevlisi” Tanımı ve Kamu Görevlisi Olmayanlardan Ayrılması.....	306
II. Kamu Görevlisi Türleri: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri	307
A. Memurlar.....	308
B. Sözleşmeli Personel.....	309
III. Kamu Görevlilerinin Hukukî Durumu.....	311
B. Memurların Hukukî Durumu: Kanunî ve Nizamîdir.....	311
B. Sözleşmeli Personelin Hukukî Durumu: Akdîdir	312
IV. Devlet Memurları Kanununa Göre Memurların Tâbi Olduğu Hukukî Rejim.....	312
A. Memurluk Mesleği, Sınıfları ve Kadrolar	313
B. Memurluğa Giriş	315
C. Memurların Değerlendirilmesi ve İlerlemesi.....	316

D. Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Hâller	317
1. Kadro Açığı	317
2. Görevden Uzaklaştırma	317
E. Memurluğun Sona Ermesi	319
F. Memurların Yükümlülükleri, Tâbi Olduğu Yasaklar ve Hakları	320
G. Memurların Disiplin Rejimi	321
V. Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması	322
1. Genel Kurallara Göre memurların Yargılanması Usûlü	322
2. 3628, 5816, 298, 1402 ve 3713 Sayılı Kanunlara Göre Memurların Yargılanması Usûlü	323
3. 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurların Yargılanması Usûlü	323
VI. Memurların Hukukî Sorumluluğu	324
1. Memurun İdareye Karşı Hukukî Sorumluluğu	324
2. Memurun İdare Edilenlere Karşı Hukukî Sorumluluğu	325

Bölüm 12 KAMU MALLARI

I. Sahiplerine Göre Mal Çeşitleri	326
II. Kamu Malı Kavramı ve Tanımı (Bir Malın Kamu Malı Sayılabilmesi İçin Gerekli Şartlar)	327
III. Kamu Mallarının Tasnifi	329
A. Tahsis Amaçlarına Göre Kamu Malları	329
B. Maddî İçeriklerine Göre Kamu Malları	330
C. Oluşum Tarzlarına Göre Kamu Malları	330
D. Taşınabilir Olup Olmamlarına Göre Kamu Malları	331
IV. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi	331
V. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi ve Bu İlkeden Kaynaklanan Diğer İlkeler	333
A. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi	333
B. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesinden Kaynaklanan Diğer İlkeler	334
VI. Kamu Mallarının Kullanılması	336
A. Kamu Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı	336
B. Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı	336
1. Kolektif Kullanımlar	336
2. Özel Kullanımlar	337
VII. Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları	339
VIII. İdarenin Mal Edinme Usûlleri	339
A. Kamulaştırma	340
B. Devletleştirme	340
C. İstimval	341
- Geçici İşgal	342
D. Kamulaştırma, Devletleştirme, İstimval, Geçici İşgal ve Satın Alma Usûllerinin Karşılaştırılması	343
XII. Kamulaştırma	344
A. Kamulaştırmanın Temel İlkeleri	344
B. Kamulaştırma İşleminin Unsurları	345
C. Kamulaştırmanın Aşamaları (Kamulaştırma Usûlü)	346
D. Malikin Geri Alma Hakkı	348
E. İdarenin Kamulaştırmadan Vazgeçmesi	348
F. Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Hakkı Kurma	349
G. Kamulaştırmaz El Atma	349
H. “Arazi ve Arsa Düzenlemesi” (İmar Kanunu, m.18)	349

Altıncı Kısım İDARENİN SORUMLULUĞU

Bölüm 13 İDARENİN SORUMLULUĞU

I. İdarenin Sorumluluğunun Türleri	351
A. İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu.....	351
B. İdarenin İdarî Sorumluluğu	352
II. Kusurlu Sorumluluk	353
A. Kusur Kavramı.....	353
B. Ağır Kusur - Basit Kusur Ayrımı	354
C. Kişisel Kusur - Hizmet Kusuru Ayrımı.....	355
1. Hizmet Kusuru.....	355
2. Kişisel Kusur	355
3. Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Kişisel Kusurlarından İdarenin Sorumlu Olması Kuralı (AY, m.129/5, DMK, m.13).....	356
4. Rücu Davası.....	357
III. Kusursuz Sorumluluk	358
A. Risk Sorumluluğu	358
1. Tehlikeli Şeyler.....	358
2. Tehlikeli Yöntemler	358
3. Meslekî Riskler	359
B. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk.....	360
1. Bayındırlık İşlerinin Daimî Zararlarından Dolayı Sorumluluk.....	361
2. Hukuka Uygun İdarî İşlemlerden Dolayı Sorumluluk	362
3. Kanunlardan Dolayı Sorumluluk	363
4. Uluslararası Andlaşmalardan Dolayı Sorumluluk	363
IV. İdarenin Sorumluluğunun Şartları	364
A. Fiil.....	364
B. Kusur.....	364
C. Zarar	365
D. Nedensellik Bağı.....	365
V. İdarenin Sorumluluğunun Ortadan Kaldırıcı veya Azaltıcı Haller	366
A. Mücbir Sebep.....	366
2. Beklenmeyen Hâl.....	367
B. Zarar Görenin Davranışı	367
D. Üçüncü Kişinin Davranışı.....	368
VI. Zararın Tazmini	369
A. Tam Yargı Davasının Açılması.....	369
B. Zararın Tazminine İlişkin İlkeler.....	370
1. Nakden Tazmin İlkesi (İdare Aynen Tazmine Mahkûm Edilemez).....	370
2. İstenilenden Daha Fazla Tazminata Hükmedilemez (Ultra Petita Yasağı).....	370
3. Talep Edilen Tazminat Tutarı Nihai Karar Verilinceye Kadar Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Arttırılabilir	371
C. Zararın ve Tazminatın Hesaplanması	371
1. Tam Tazmin İlkesi	371
2. Zararın Hesaplanma Tarihi	371
3. Nakdî Tazminatın Türünün Belirlenmesi: Sermaye veya İrat Şeklinde Tazminat	372
4. Fer’î Tazminatlar	372
5. Sonradan Ortaya Çıkan Zararlar ve Zararın Sonradan Ağırlaşması.....	372

Yedinci Kısım İDARENİN DENETLENMESİ

Bölüm 14

İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARDAN DENETİMİ

I. Siyasî Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi	374
II. İdarî Denetim: İdarenin İdare Tarafından Denetimi	376
A. İsti'taf Yoluyla Denetim	376
B. Hiyerarşik Denetim	376
1. Kapsamı	377
2. Hiyerarşik Denetimin Özellikleri	377
C. Vesayet Denetimi	377
1. Vesayet Denetiminin Özellikleri	378
2. Vesayet Denetiminin Kapsamı	378
D. Denetleme Kurulları	379
D. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu Tarafından Denetim	379
E. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları	380
III. Bağımsız Organlar Tarafından Denetim	380
A. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Tarafından Denetim	380
B. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetim	382

Bölüm 15

İDARENİN YARGISAL DENETİMİ: İDARÎ YARGI

I. Genel Olarak	384
A. Yargısal Denetimin Diğer Yollardan Farkları	384
B. İdarî Yargı Sistemleri	385
C. İdarî Yargının Ortaya Çıkışı	385
II. İdarî Yargı Örgütü	387
A. İlk Derece Mahkemeleri	388
1. İdare Mahkemeleri	388
2. Vergi Mahkemeleri	388
B. Ara Derece (İstinaf) Mahkemeleri: Bölge İdare Mahkemeleri	389
C. Üst Derece Mahkemesi (Temyiz Mahkemesi): Danıştay	389
III. İdarî Yargının Görev Alanı: İdarî ve Adlî Yargı Arasında Görev Dağılımı	393
A. Kural: Uyuşmazlığın Çözümüne Uygulanan Hukuk Kriteri ("Görev Esası İzler")	393
B. İstisnalar: Adlî Yargının Görev Alanına Giren Uyuşmazlıklar	396
IV. Görev Uyuşmazlıklarının Çözümü: Uyuşmazlık Mahkemesi	399
VI. İptal Davası	401
A. İptal Davasının Ön Koşulları	402
1. Göreve İlişkin Ön Koşullar	402
2. Yetkiye İlişkin Ön Koşullar	404
3. İptal Davasının Konusuna İlişkin Ön Koşullar: Kesin ve Yürütülmesi Gereken İdarî İşlem	406
4. Davacıya İlişkin Ön Koşullar	407
5. Davalıya İlişkin Ön Koşullar	407
6. Süreye İlişkin Ön Koşullar	408
7. Biçime İlişkin Ön Koşullar	410

B. Esasa İlişkin Koşullar.....	411
C. İptal Davasının Sonuçları.....	412
D. İptal Kararının Yerine Getirilmesi.....	413
VII. Tam Yargı Davası.....	414
A. Tam Yargı Davası Türleri.....	415
B. Tam Yargı Davasının Ön Koşulları.....	416
1. Göreve İlişkin Ön Koşullar.....	416
2. Yetkiye İlişkin Ön Koşullar.....	416
3. Davacıya İlişkin Ön Koşullar.....	417
4. Davalıya İlişkin Ön Koşullar.....	417
5. Biçime İlişkin Ön Koşullar.....	417
6. Konuya İlişkin Ön Koşullar.....	418
7. Süreye İlişkin Ön Koşullar.....	420
C. Tam Yargı Davasının Esastan Kabul Şartları.....	420
D. Tam Yargı Davalarının Sonuçları.....	421
E. Tam Yargı Davasında Kabul (Tazminata Mahkûmiyet) Kararlarının Yerine Getirilmesi.....	421
VIII. Yürütmenin Durdurulması.....	421
IX. Yargılama Usûlü.....	423
A. İdarî Yargılama Usûlünün Özellikleri.....	423
B. Davaların İncelenmesi ve Karara Bağlanması Usûlü.....	423
X. Kanun Yolları.....	425
A. Olağan Kanun Yolları.....	425
1. İstinaf.....	425
2. Temyiz.....	427
B. Olağanüstü Kanun Yolu: Yargılamanın Yenilenmesi.....	431
Bibliyografya.....	432
Dizin.....	437
Yazarların Özgeçmişi ve Yayın Listesi.....	444

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. Yedinci kısım hariç diğer kısımlar kendi içinde bölümlere ayrılmaktadır. Biz bölümleri her kısımda yeniden numaralandırmak yerine, ilk bölümden itibaren ardışık bir şekilde numaralandırmayı tercih ettik. Buna göre plânımız 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”nı, 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

Mevzuat, anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, uluslararası andlaşma, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerden oluşur. Mevzuata ulaşmanın en sağlam kaynağı *Resmî Gazete*dir. 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.

Kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, eski dönemden kalan kanun hükmünde kararnamelere, tüzüklere ve çeşitli yönetmeliklere internet üzerinden ücretsiz olarak Mevzuat Bilgi Sisteminden (www.mevzuat.gov.tr) ulaşılabilir. Yeni kabul edilen kanunların teklif ve tasarı bilgilerine, gerekçelerine www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic’tan erişilebilir.

II. MAHKEME KARARLARI

İdare hukukunun bilgi kaynaklarından ikincisi, içtihat, yani mahkeme kararlarıdır. İdare hukukunu öğrenmek isteyen herkes, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına ihtiyaç duyar. O nedenle bu yüksek mahkemelerin kararlarına nasıl ulaşılacağının bilinmesi gerekir.

* Bu başlık Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 19. Baskı, 2017, s.1-7’den özetlenmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi için oraya bakılmalıdır.

Bölüm 1

İDARE KAVRAMI*

Bibliyografya.- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, Onbeşinci 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 Benoît, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, s.27-52; Metin Gün-day, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj, 10. Baskı, 2011, s.3-24; Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977, s.94-120; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, c.I, s.1-8; Lütfi 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. Baskı, 1999, s.467; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, 4. Baskı, 2011, s.3-13; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta, 2009, s.1-22; Bahtiyar Akylmaz, *İdare Hukuku*, Konya, Sayram, 2004, s.7-8; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul, Değişim, 2005, s.1-5.

PLÂN:

I. İdare Organı (Organik Anlamda İdare)

II. İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare)

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

İdare.- Genel anlamda “idare (yönetim, *administration*)”, kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır.

TANIM.- Genel anlamda idare, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen plânlı insan faaliyeti demektir¹.

Bu anlamda idare, 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 insan faaliyeti varsa, orada bir “idare” vardır.

* Bu bölüm Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 19. Baskı, 2017, s.9-24’ten özetlenmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi edinmek için oraya bakınız.

1. A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, Onüçüncü Baskı, 1999, s.1; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, 1985, s.1.

Kamu İdaresi-Özel İdare Ayrımı.- İdare olgusu, bir devlette görüldüğü gibi, özel hayatın her alanında, 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 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”dır. Özel idarelerin amacı ise “özel yarar”, 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 özel kişiler karşısında *üstün* konumdadırlar. Özel kişilerin rızaları hilafına onlar hakkında işlem yapabilirler. Oysa özel idareler ile özel kişiler arasında *eşitlik ilkesi* geçerlidir.
4. Kamu idaresinin kuruluşu ve çalışması kanunlarla düzenlenmiştir. Kamu idaresi alanında *kanuna bağlılık ilkesi* geçerlidir. Buna karşılık özel idarelerin kuruluş ve faaliyetlerinde kural olarak *serbestlik ilkesi* geçerlidir.

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.

I. İDARE ORGANI (ORGANİK ANLAMDA İDARE)

“İdare organı”, devletin bir organıdır. Ama devletin başka organları da vardır. İdare organı, devletin diğer organlarından nasıl ayrılır?

1. İdare Organının Yasama Organından Ayrılması.- İdare organının yasama organından ayrılmasında bir mesele yoktur. Zira 1982 Anayasasına gö-

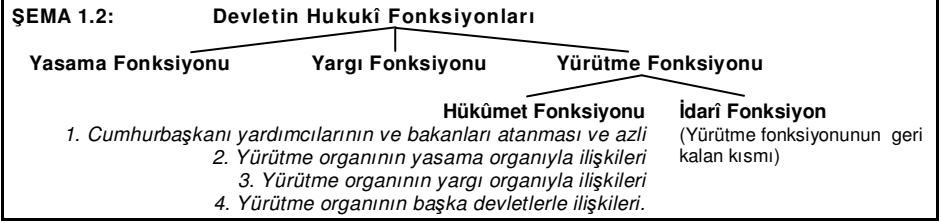
2. Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand* (Trad. par Michel Fromont), Paris, LGDJ, 1994, s.9.

3. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, op. cit., s.1.

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.

Bu sonucu şu şekilde formülleştirebiliriz:

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



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 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 dışındaki diğer kamu tüzel kişilerinin fonksiyonudur.

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

Söz idarî fonksiyondan açılmışken, idarî fonksiyonun özelliklerini görelim.

İDARÎ FONKSİYONUN ÖZELLİKLERİ¹⁷

1. İdarî fonksiyonun amacı kamu yararını gerçekleştirmektir.
2. İdarî fonksiyonun konusu, kamu hizmetleridir.
3. İdarî fonksiyon, idarî işlem ve eylemlerle yürütülür.
4. İdarî fonksiyon, kamu gücü kullanılarak yerine getirilir.
5. İdarî fonksiyon, süreklidir.
6. İdarî fonksiyon kendiliğinden harekete geçer.
7. İdarî fonksiyon bireylerle doğrudan doğruya ilgilidir.

İdarî fonksiyon, devletin diğer fonksiyonlarından ayrımı ve yukarıdaki özellikleri göz önünde bulundurularak şu şekilde tanımlanabilir:

TANIM 3.- İdarî fonksiyon, devletin yasama ve yargı fonksiyonu ile yürütme organının siyasî fonksiyonu dışında kalan toplumun günlük yaşamını sürdürmek, dolayısıyla kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen fonksiyondur.

UYARI: Burada 9 sayfa boyunca işlenen “idare kavramı”, *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızda 15 sayfa (op. cit., s.9-24), *İdare Hukuku* isimli kitabımızda ise 22 sayfa (op. cit., c.I, s.25-47) boyunca işlenmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için adı geçen kitaplara bakılabilir. ■

17. Günday, op. cit., s.16-18; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, op. cit., s.6; Özyörük, op. cit., s.117-121; Lâtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.6-8.

Bölüm 2

İDARE HUKUKU

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

Bibliyografya.- Georges Vedel ve Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1992, c.I, s.77-93; René Chapus, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15. Baskı, 2001, c.I, s.1-12; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.13-54; Peiser, *op. cit.*, s.1-14; Auby ve Ducos-Ader, *op. cit.*, s.179-180; Benoît, *op. cit.*, 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.1222-146; Balta, *op. cit.*, s.26-32, 82-97; 140-192; Duran, *op. cit.*, s.15-44; 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; Kalabalık, *op.cit.*, s.13-30; Akyılmaz, *op.cit.*, s.13-18.

Bu bölümde idare hukukunun tanımını, sistemlerini, doğumunu, özelliklerini, kaynaklarını, uygulama alanını, bölümlerini ve ilkelerini göreceğiz. Bu bölümün plânı 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 Hukukunun Bölümleri
- VIII. İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler

Şimdi bu plân dahilinde konuyu incelemeye başlayalım:

I. İDARE HUKUKUNUN TANIMI¹

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

1. Geniş anlamda idare hukuku, idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan hukuk kurallarının bütünüdür². Bu kurallar kamu hukuku kuralları olabileceği gibi özel hukuk kuralları da olabilir.

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri, op. cit.*, s.25-71’den özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Bu bölümün ayrıntılı dipnotları için de aynı yere bakınız.

1. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1-10; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *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.

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

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 plânımız şu şekilde olacaktır:

Bölüm 3.- İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

Bölüm 4.- İdarî Teşkilât

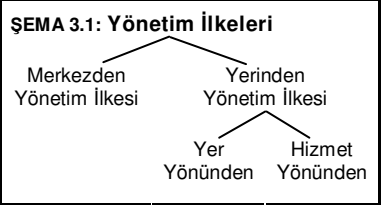
Bölüm 3

İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER*

PLÂN:

- I. Merkezden Yönetim İlkesi
- II. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) İlkesi
- III. Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi
- IV. İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Hiyerarşi ve Vesayet

İdarenin kuruluşuna “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki ilke hâkimdir. Yerinden yönetim ilkesi de yer ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılır. İdarî teşkilâta hâkim olan ilkeleri yandaki gibi şema hâlinde gösterebiliriz:



Burada önce “merkezden yönetim” (I), sonra “yerinden yönetim” (II) ilkelerini göreceğiz. Bu iki ilkedен sonra “kamu tüzel kişiliği”(III) ve “idarenin bütünlüğü” (IV) ilkelerini de inceleyeceğiz.

I. MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ

Bibliyografya.- Rivero, *op. cit.*, s.290-291; Peiser, *op. cit.*, s.61-64; B  noit, *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.66-70; A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye’nin İdar   Yapısı*, Eski  ehir, A  F, 1996, s.32-34; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.210-218; Turan Yıldırım, *Türkiye’nin İdar   Te  kil  t  *, İstanbul, Alkım, 1999, s.20-21, 25-29; Özyörük, *op. cit.*, s.151-155; Duran, *op. cit.*, s.47-53.

Anayasamızın 123’  nc   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, *d  centralisation*)” ilkeleri “anayasal ilkeler”dir.

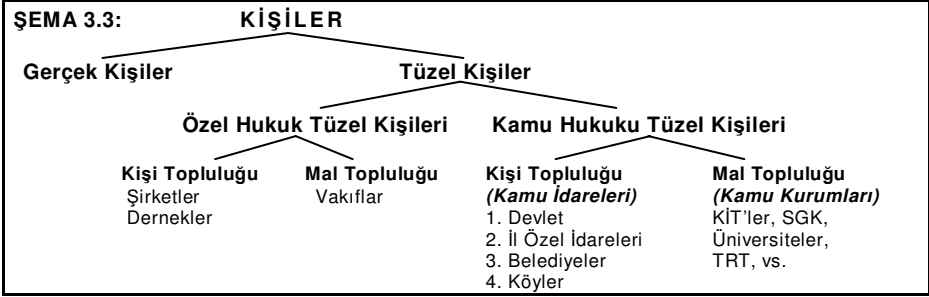
“Merkezden yönetim” yahut eski tabiriyle “merkeziyet” ilkesi, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin, belediye, k  y,   niversite, K  T, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değ  l, *doğrudan doğruya* “devlet” tarafından yürütülmesini   ng  ren bir ilkedir.

TANIM: Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin, “devlet” yani “merkezî idare” tarafından yürütülmesidir.

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.73-125’ten özetlenmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi ve keza bu bölümün tam dipnotları için aynı yere bakınız.

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

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



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 dayanarak *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* yararlanırlar²⁹. (3) Özel hukuk tüzel kişileri, birtakım *özel yararları* gerçekleştirmek amacıyla faaliyette bulunurlar; oysa kamu tüzel kişileri *kamu yararını* gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar.

TABLO 3.4: Özel Hukuk Tüzel Kişileri ile Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılaştırılması

	ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİ	KAMU HUKUKU TÜZEL KİŞİLERİ
Kuruluş	Kişilerin Serbest İradeleriyle	Devlet veya İdare Tarafından
Kamu Gücü	Sahip Değildirler.	Sahiptirler.
Eşitlik İlkesi	Vardır. Diğer Kişilerle Eşit Durumdadırlar.	Yoktur. Diğer Kişilerden Üstün Konumdadır.
Amaç	Çeşitli	Kamu Yararı

B. KAMU TÜZEL KİŞİLERİNİN ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİNDEN AYRILMASI

Kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişileri birbirinden şu şekilde ayrılır:

29. Kamu gücü ayrıcalıklarının neler olduğunu yukarıda (s.20-21) gördük. Bu konuda oraya bakınız. Örneğin kamu tüzel kişilerinin mallarının haczedilip satılamaması bir kamu gücü ayrıcalığıdır (Bu konuda Fransa’da Uyuşmazlık Mahkemesinin şu karar klasik bir karardır: Tribunal des conflits, 9 Aralık 1899, *Association syndicales du Canal de Gignac*, RDCE, 1899, s.731 (Bu kararın metni ve açıklaması Long *et al.*, *op. cit.*, s.51-55’de bulunmaktadır).

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, *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; 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; Duran, *op. cit.*, s.51-53; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.225-234; Yıldırım, *op. cit.*, s.16-20.

1. Amacı.- “İdarî vesayet (*tutelle administrative*)”, merkezî idare (=devlet) ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik bir hukukî araçtır⁵⁰. Yukarıda gördüğümüz gibi, merkezî idarenin (=devletin) dışında başka idareler, yani 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 engelleyebilir⁵¹. 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, sınırları kanunla çizilmiş bu denetleme yetkisine idarî vesayet yetkisi denmektedir⁵². O hâlde, idarî vesayet yetkisini şu şekilde tanımlayabiliriz:

TANIM.- İdarî vesayet, kanunla öngörülmüş durumlarda merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir.

2. 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”.

Anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrası hükmünü dikkate alarak idarî vesayeti şu şekilde tanımlayabiliriz:

ANAYASAL TANIM.- İdarî vesayet, merkezî idarenin (=devletin) yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yerinden yönetim hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve adem-i merkezî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde sahip olduğu yetkilidir.

3. İdarî Vesayetin Özellikleri.- (a) İdarî vesayet *istisnaî* nitelikte bir yetkidir⁵³. Bu yetki *istisnaî* nitelikte bir yetki olduğuna göre, hangi işlemlerin idarî vesayete tâbi olduğunun kanunda açıkça belirtilmesi gerekir. (b) Vesayet ka-

50. Günday, *op. cit.*, s.84.

51. *Ibid.*

52. Günday, *op. cit.*, s.84; Rivero, *op. cit.*, s.295.

53. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.126; Vlachos, *op. cit.*, s.254; Günday, *op. cit.*, s.74; Özay, *op. cit.*, s.178.

Bölüm 4

İDARÎ TEŞKİLÂT*

Bibliyografya.- Onar, *op. cit.*, c.II, s.745-966; Özyörük, *op. cit.*, s.187-206; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.165-347; Günday, *op. cit.*, s.387-576; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.44-147; Giritli et al., *op. cit.*, s.247-506; Duran, *op. cit.*, s.83-236; Özay, *op. cit.*, s.196-216; Yıldırım, *op. cit.*, s.31-240; DTVT (<http://kamu.basbakanlik.gov.tr:8080/DTVT>); Chapus, *op. cit.*, c.I, s.201-388; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.447-644; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.67-302; Peiser, *op. cit.*, s.74-113; Benoît, *op. cit.*, s.94-226; Vlachos, *op. cit.*, s.255-261, 324-339; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.142-157, 184-214, 238-277; De Forges, *op. cit.*, s.115-166; Rivero, *op. cit.*, s.315-324; Vlachos, *op. cit.*, s.324-339; Rougevin-Baville et al., *op. cit.*, s.255-266; Dubois, *op. cit.*, s.62-82.

Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtı önce *merkezî idare* (=devlet) ve *yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır. Merkezî idare de kendi içinde *başkent teşkilâtı* ve *taşra teşkilâtı* olmak üzere ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşlarıysa *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır. 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. Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtını şema hâlinde şu şekilde gösterebiliriz:



Şimdi bu şemaya göre önce “merkezî idare”yi, sonra da “yerinden yönetim kuruluşları”nı inceleyeceğiz. Plânımız şöyle olacaktır:

Alt Bölüm 1.- Merkezî İdare (Devlet İdaresi)

Alt Bölüm 2.- Yerinden Yönetim Kuruluşları

Şimdi bu plân dâhilinde konuları görelim:

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.126-260’tan özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Keza bu bölümün tam dipnotları için de aynı yere bakınız.

Alt Bölüm 1.- MERKEZÎ İDARE (DEVLET İDARESİ)

Bibliyografya.- Özyörük, *op. cit.*, s.187-206; Onar, *op. cit.*, c.II, s.745-819; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.165-217; Günday, *op. cit.*, s.389-457; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı, op. cit.*, s.44-89; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.247-330; Duran, *op. cit.*, s.83-132; Özay, *op. cit.*, s.196-216; Yıldırım, *op. cit.*, s.31-124; DTVB.; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.201-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.447-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.67-131; Peiser, *op. cit.*, s.74-78; Bénéit, *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.

Kavram.- Millî kamu hizmetleri *devlet tüzel kişiliği* tarafından yürütülür. Türk hukukunda “devlet tüzel kişiliği”ni ifade etmek için “devlet”, “devlet idaresi”, “merkezî idare”, “genel idare” terimleri kullanılmaktadır. Bunların içinde “merkezî idare” terimi en yaygındır ve Anayasada (m.126) da kullanılan terim budur. Biz “merkezî idare” teriminin yanında yer yer “devlet idaresi” terimini de kullanacağız.

“Merkezî idare (=devlet idaresi)”nin üstlendiği millî kamu hizmetleri devlet merkezinde (=başkentte) plânlanır ve yürütülür. Bu örgüte Türkçede *başkent teşkilâtı* denir. Başkent teşkilâtına “merkez teşkilâtı” diyenler de vardır. Ancak, başkent teşkilâtındaki görevlilerin başkentte oturarak, üstlendikleri hizmetleri ülke düzeyinde yerine getirmesi mümkün değildir. Bu nedenle, merkezî idarenin üstlendiği hizmetleri yürütebilmesi için, başkent dışında taşraya, tüm ülkeye yayılmış bir teşkilâta da ihtiyacı vardır. İşte merkezî idarenin başkent dışındaki, bütün ülkeye yayılmış teşkilâtına *taşra teşkilâtı* denir. Taşra teşkilâtına “mülkî teşkilât” diyenler de vardır.

Böylece “merkezî idarenin başkent teşkilâtı (=merkezî idarenin merkez teşkilâtı)”ndan veya “merkezî idarenin taşra teşkilâtı (=merkezî idarenin mülkî teşkilâtı)”ndan bahsedilmektedir. Biz burada önce “merkezî idarenin başkent teşkilâtı”nı, sonra da “merkezî idarenin taşra teşkilâtı”nı inceleyeceğiz.

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 4.1: “Genel İdare”.- Türk hukukunda “merkezî idare”ye “genel idare” de denir¹. “Genel idare” terimi aynı zamanda anayasal bir terimdir. Anayasa, m.136’da “genel idare” terimi, “merkezî idare” anlamında kullanılmaktadır. Kanımızca “genel idare” terimi isabetsiz bir terimdir; çünkü bu terimin bir anlamının olabilmesi için karşısında bir “özel idare” kategorisinin olması gerekir ki, Türk hukukunda, “il özel idaresi” dışında, böyle bir kategori yoktur.

1. Örneğin Gözübüyük, *Yönetim Hukuku, op. cit.*, 13.B., s.68 vd; Günday, *op. cit.*, 389 vd.

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; DTVT (<http://dtvt.basbakanlik.gov.tr/>); Chapus, *op. cit.*, c.I, s.201-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.447-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.67-131; Peiser, *op. cit.*, s.74-78; Bénéit, *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 Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlıklardan oluşurdu. 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla 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 Cumhurbaşkanlığı 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) “Cumhurbaşkanlığı 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.

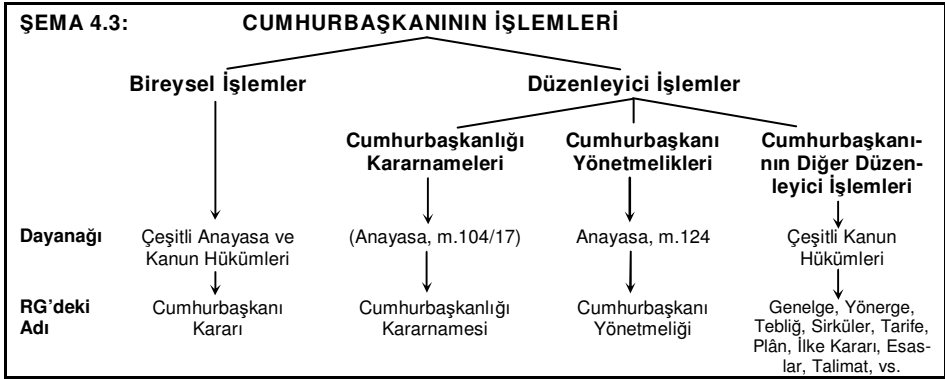
A. CUMHURBAŞKANI

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, devletin yürütme organının bir parçasıdır; ama esas itibarıyla siyasi bir makamdır ve prensip olarak yürütme organının “idare organı”nın dışında kalan kısmında bulunur. Ama 9 Temmuz 2018’den önceki sistemde Cumhurbaşkanının bazı yönleriyle idareyle yakın ilişkiler içinde olduğu kabul edilirdi. Burada ilave edelim ki, 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 ta-

Cumhurbaşkanının tek yanlı işlemleri ise kendi içinde “Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri” ve “Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri” olmak üzere ikiye ayrılır. Bu ayrım işlemlerin içeriğine bakılarak yapılır. Cumhurbaşkanının belli bir kişiye veya belli bir duruma ilişkin olan işlemleri *bireysel işlem*, buna karşılık, genel, kişilik-dışı ve objektif durumlara ilişkin işlemleri ise *düzenleyici işlem*dir. Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri ile düzenleyici işlemleri arasındaki ayrım işlemin şekli belirleyici değildir. İşlemin ortaya çıkarken büründüğü şekil, Resmî Gazetede yayınlanırken aldığı ismin önemi yoktur. Bir işlem, Resmî Gazetede ister “karar” adıyla, isterse “kararname” adıyla yayınlan-sın, bu işlem içerik olarak, kişisel ve özel durumlara ilişkin ise bireysel işlem; genel ve kişilik dışı ise düzenleyici işlemidir.

“Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri” de kendi içinde aşağıda göreceğimiz gibi “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri”, “Cumhurbaşkanı yönetmelikleri” ve “Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleri” olmak üzere üçe ayrılabilir. Bu ayrımı önce bir şema üzerinde göstermekte yarar vardır.



a) Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemleri: Cumhurbaşkanı Kararları

Cumhurbaşkanının bireysel işlemlerinin Cumhurbaşkanının belli bir kişiye veya belli bir duruma ilişkin olan işlemleri olduğunu yukarıda söyledik. Örneğin Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticisi atama işlemi, Devlet Denet-Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atama işlemi, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek ve atamak işlemi, üniversite rektörlerini seçme ve atama işlemi hep birer bireysel işlemidir. Bu işlemlere Resmî Gazete verilen ismin önemi yoktur. Ama uygulamada bireysel işlemler çoğunlukla “karar” ismini alırlar ve bunlar Resmî Gazete “Cumhurbaşkanı kararı” başlığı altında yayınlanırlar.

KUTU 4.2: Örnek Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemi (Atama Kararı)

(Resmî Gazete, 6 Eylül 2018, Sayı 30527)

Cumhurbaşkanlığından:

Karar sayısı: 2018/161

Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2, 3 ve 7 nci maddeleri gereğince Prof. Dr. Halis AYGÜN atanmıştır.

5 Eylül 2018

Recep Tayyip ERDOĞAN
CUMHURBAŞKANI

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; Bénéit, *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 alırlar¹⁸.

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 teşkilâtı, “il”, “ilçe” ve “bucak” olmak üzere üçe ayrılıyordu.

Taşra teşkilâtının il ve ilçe şeklinde bölümlere ayrılmasına “*mülkî idare taksimatı (bölümleri)*” denir¹⁹. 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 İlkeler.- 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”.

18. Günday, *op. cit.*, s.427.

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

Bu maddeye göre, şu *anayasal ilkeler* merkezî idarenin taşra teşkilâtına yön vermektedir²⁰:

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 4.7: 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. Vali²¹

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 Kararnamesinin 2’nci maddesinin ikinci fıkrasına göre vali-

20. *Ibid.*

21. 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.

3. Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Bölge Müdürlükleri.- Günümüzde sadece Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının “bölge müdürlükleri” vardır (1 sayılı CB Kararnamesine ekli I sayılı Cetvel). Keza bazı bakanlıkların bağlı kuruluşlarının bölge teşkilâtları vardır. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğünün, Vakıflar Genel Müdürlüğünü bölge müdürlüğü şeklinde bölgesel kuruluşları vardır⁴⁰. Daha pek çok kuruluşun bölge müdürlükleri vardı. Bunlar 12 Ocak 2002 tarih ve 2002/3849 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, kademeli olarak kaldırılmıştır⁴¹.

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. Aşağıda önce yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani mahallî idareleri (I); sonra da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani hizmet kuruluşlarını veya diğer bir ifadeyle kamu kurumlarını (II) inceleyeceğiz.



I. YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI (MAHALLÎ İDARELER)

Bibliyografya.- Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin, 2018; Onar, *op. cit.*, c.II, s.819-866; Günday, *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.331-891; Yıldırım, *op. cit.*, s.125-183; Duran, *op. cit.*, s.144-187; Halil Nadaroğlu, *Mahallî İdareler*, İstanbul, Beta Yayınları, 1998; Nuri Tortop, *Mahallî İdareler*, Ankara, TODAİE Yayını, 1984; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.254-388; 194-238; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, s.487-589; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *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.

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

40. Günday, *op. cit.*, s.468; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.214-215.

41. *Resmî Gazete*, 6 Nisan 2002, Sayı 24718.

Türk idare sisteminde üç tanedir: İl özel idaresi, belediye ve köy. Anayasamızın 127’nci maddesine göre,

“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”.

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 İlkeler.- Mahallî idarelere ilişkin Anayasamızın 127’nci maddesinde şu ilkeler belirlenmiştir⁴²:

1. Mahallî idareler, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
2. Mahallî idarelerin görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Bu düzenleme, yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesine uygun olarak yapılır.
3. Mahallî idarelerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur (f./1). Seçimler kural olarak beş yılda bir yapılır.
4. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur.
5. 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.
6. Mahallî idareler üzerinde merkezî idarenin idarî vesayet yetkisi vardır.
7. Mahallî idareler, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izniyle birlik kurabilirler.
8. Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir.
9. 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:

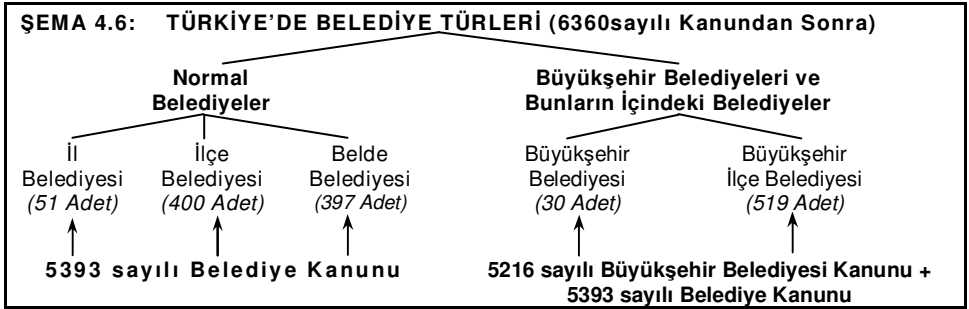
A. İL ÖZEL İDARESİ

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

42. 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.

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:



Biz önce 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyelerle ilgili düzenlemelerine göre belediyeleri inceleyeceğiz. 5393 sayılı Belediye Kanununun hükümleri yukarıda “normal belediyeler” dediğimiz belediyelere uygulandığı gibi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda hüküm bulunmaması durumunda büyükşehir belediyelerine ve bunların içindeki büyükşehir ilçe belediyeleri de uygulanabilir.

Mevzuat Notu.- Belediyeler, 1930’dan 2004 yılının sonuna kadar 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunuyla düzenlenmiştir. Bu Kanun, 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5272 sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından K.2005/8 sayılı Kararla şekil yönünden iptal edilmesi üzerine, belediyeler bu sefer, 5272 sayılı Kanunla hemen hemen aynı içeriğe sahip olan 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunuyla düzenlenmiştir.

Tanım.- 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi şu şekilde tanımlamaktadır (m.3-a):

TANIM.- Belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”dir.

Belediyeler, belirli bir coğrafi bölgenin değil, il özel idarelerinin aksine, insanların topluca oturdukları, kendisine belde ismi verilen birbirine yakın evlerden oluşmuş belirli ve sınırlı yerleşim birimlerinin idare teşkilâtıdır.

D. KÖY İDARESİ

Bibliyografya.- Gözler, *Mahalli 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'dır⁴⁵. 6360 sayılı Kanundan önce 2011 yılı itibarıyla köy sayısı 34.395 idi⁴⁶. 1950'de köy nüfusunun genel nüfusa oranı % 72,5 iken bu oran 1995 yılında % 29,4'e, 2007'de de % 17,01'e⁴⁷, 2017'de ise % 7,7'ye düşmüştür⁴⁸.

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 koyucunun, bir mahallî idare türü olarak köy idaresini kaldırması kanımızca Anayasaya aykırı olur.

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).

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

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

46. http://www.migm.gov.tr/Istatistik/illerin_Koy_Sayilari.pdf

47. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/MahalliIstatistiksel/nufus.pdf> (Mayıs 2008).

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

C. KAMU KURUMLARININ ÇEŞİTLERİ

Kamu kurumları, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Milli Prodüktivite Merkezî, üniversiteler, SGK, AKDITYK, TÜBİTAK, TRT, MTA, TSE, KİT'ler, İSKİ, İETT, EGO, gibi çok çeşitlidir. Bunları çeşitli açılardan sınıflandırmakta yarar vardır.

Kamu kurumları, öncelikle, bağlı oldukları kamu idaresine ve keza faaliyet yürüttükleri coğrafi alana göre keza “millî kamu kurumları” ve “mahallî kamu kurumları” olarak ikiye ayrılır⁶³. Her biri de kendi içinde alt ayrımlara tâbi tutulur. Önce bu ayrımı bir şema üzerinde gösterelim.



Şimdi bu şema dahilinde kamu kurumlarının çeşitlerini inceleyelim.

1. Millî Kamu Kurumları

Millî kamu kurumları, devlet tarafından kurulan ve devletin (merkezî idarenin) vesayet denetimine tâbi olan ve coğrafi olarak ülke düzeyinde hizmet veren kamu kurumlarıdır. Örneğin Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, üniversiteler, millî kamu kurumudur. Millî kamu kurumları kendi içinde genellikle *faaliyet konuları açısından* tasnife tâbi tutulmaktadır. Bu bakımından millî kamu kurumları (yani hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları) şu şekilde gruplara ayrılmaktadır:

a) İdarî Kamu Kurumları⁶⁴

“İdarî kamu kurumları (*établissements publics administratifs*)”, kamu idarelerinin, yani devletin veya mahallî idarelerin yürütmekle görevli olduğu klasik kamu hizmetlerini gördürmek için kurdukları kamu kurumlarıdır⁶⁵. İdarî kamu kurumlarının yürüttükleri kamu hizmetleri, kamu idareleri (devlet veya mahallî idareler) tarafından doğrudan doğruya ve kendi personel ve bütçeleriyle yürütülürken, çeşitli

63. Günday, *op. cit.*, s.536; Duran, *op. cit.*, s.194.

64. Günday, *op. cit.*, s.536, 537-539; Duran, *op. cit.*, s.196-200; Rivero, *op. cit.*, s.436; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.261-262; Vlachos, *op. cit.*, s.326-332; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.354-358.

65. Duran, *op. cit.*, s.196.

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, BESASŞ verilebilir.

Mahallî kamu kurumları yukarıda (s.116-117) 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 bulundukları mahallî idarenin vesayet denetimi altında bulunurlar. **(d)** Bununla birlikte bunlar, bağlı bulundukları 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.

b) İETT ve EGO

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü (İETT), 16 Haziran 1939 tarih ve 3645 sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Ka-

III. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Bibliyografya.- Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, s.663-670; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.265-266; Peiser, *op. cit.*, s.126-127; Dubois, *op. cit.*, c.I, s.78-81; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.336, 632-634, 937-946; Long *et al.*, *op. cit.*, s.340-356; Bénéit, *op. cit.*, s.223-246; Onar, *op. cit.*, c.II, s.898-915, 1013-1017; Eroğlu, *op. cit.*, s.187-192; Günday, *op. cit.*, s.565-568; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.298-310; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.399-414; Yıldırım, *op. cit.*, s.238-240.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını yukarıda “II. Kamu Kurumları”nın bir alt türü olarak incelemiyoruz. Zira aşağıda göreceğimiz gibi Anayasamız (m.135), bunları doğrudan doğruya “kamu kurumu” olarak değil, “kamu kurumu niteliğinde kuruluş” olarak nitelendirmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasamızın 135’inci maddesinde şöyle tanımlanmıştır:

TANIM.- *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları*, “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usûllere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir”.

Bunlara örnek olarak, Barolar, Tabip Odaları, Diş Hekimleri Odaları, Veteriner Odaları, Eczacı Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları, Mühendis ve Mimar Odaları, Ziraat Odaları, Esnaf Odaları ve bunların birlikleri sayılabilir. Bu odalar ve birlikler, avukatlık, hekimlik, eczacılık, tacirlik, mühendislik gibi “serbest meslek” denen mesleklerde çalışanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleği dışa karşı temsil etmek ve özellikle bu mesleklerin iç disiplinini ve meslek ahlâkını sağlamak üzere kurulmuşlardır.

A. ORTAK ÖZELLİKLERİ¹⁰³

Biz burada bunları tek tek incelemeyeceğiz. Sadece bunların ortak özelliklerini vermekle yetineceğiz.

1. Türkiye’de meslek kuruluşları, “kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar”dır¹⁰⁴. Anayasamıza göre meslek kuruluşları, doğrudan “kamu kurumu” değil, “kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar”dır (m.135). “Kamu kurumu niteliğinde kuruluş” kavramı belirsiz bir kavramdır. Fransa’da meslek kuruluşları “kamu kurumu” niteliğinde değildirler.

2. Türkiye’de meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Anayasamıza göre, meslek kuruluşları, birer “kamu tüzel kişisi”dirler (m.135/1). Fransa’da ise “meslek kuruluşları (*ordres professionnels*)” özel hukuk tüzel kişisi olarak kabul edilmektedirler¹⁰⁵.

103. Günday, *op. cit.*, s.566-568; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, s.299-303; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.400; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.937-939.

104. Günday, *op. cit.*, s.566.

105. Dubois, *op. cit.*, c.I, s.79-8181; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, s.668-670.

Üçüncü Kısım

İDARÎ İŞLEMLER

Kitabımızın bu kısmında “idarî işlemler”i inceleyeceğiz. İdarî işlemler, önce “tek yanlı idarî işlemler” ve “iki yanlı idarî işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tek yanlı idarî işlemler de kendi içinde “bireysel idarî işlemler” ve düzenleyici idarî işlemler” olarak ikiye ayrılır. Bu ayrımı şu şekilde bir şema hâlinde gösterebiliriz:



Biz “idarî işlemler” başlıklı bu üçüncü kısımda sırasıyla “bireysel idarî işlemleri (idarî kararları)”, “düzenleyici işlemleri (KHK, tüzük, yönetmelik)” ve “iki yanlı idarî işlemleri (idarî sözleşmeleri)” inceleyeceğiz. Ancak bunlara geçmeden önce bir giriş bölümüyle genel olarak idarî işlem kavramını görmekte yarar vardır. Her kısımda olduğu gibi bölüm numaralarını birden başlatmak yerine önceki kısımdan itibaren başlatıyoruz. O hâlde planımız şu şekilde olacaktır:

Bölüm 5: İdarî İşlem Kavramı

Bölüm 6: Bireysel İdarî İşlemler

Bölüm 7: Düzenleyici İdarî İşlemler

Bölüm 8: İdarî Sözleşmeler

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; Benoît, *op. cit.*, s.467-664; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *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; Benoît, 506-540; Maurer, *op. cit.*, s.184-413; Autexier, *op. cit.*, 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.351-362; 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.

“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 tanımı (I), idarî işlemlerin “hükûmet tasarrufları”ndan ayrılmasını (II), idarî işlemlerin türlerini (III) ve 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, *op. cit.*, c.I, s.617-634; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.233-240; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.32-36.

İdarî işlemler genel olarak “hukukî işlemler”in bir türünden ibarettir. Genel olarak “hukukî işlem (*acte juridique*)”, *hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması veya açıklamaları* olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, hukukî işlemin, biri “irade açıklaması”, diğeri “hukukî sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır.

İdarî İşlem.- Konuya bir başlangıç olarak *idarî işlemi, idarenin hukukî sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olarak tanımlayabiliriz*. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, idarî işlemin de bir hukukî işlem olarak, biri “irade açıklaması”, diğeri “hukukî sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır. Ancak bu iki unsur bir araya geldiği takdirde idarî işlem kurulur. Örneğin fakülte idaresinin öğrenciye disiplin cezası verme işleminde idarenin açıkladığı bir irade ve bu iradenin doğurduğu bir hukukî sonuç (örneğin öğrencinin bir dönem okuldan

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.262-284’den özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Keza bu bölümün tam dipnotları için de aynı yere bakınız.

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.121-183; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.369-466; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.1049-1087; Özay, *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 şu şekilde tanımlanabilir:

TANIM: *İdarî kararlar, belli kişilere ilişkin hukukî sonuçlar doğurmaya yönelik kamu gücü ayrıcalıkları içeren irade açıklamalarıdır.*

İdarî kararlar ile hukuk düzeninde bir değişikliğe yol açılır; yani yeni bir hukukî durum yaratılır veya mevcut bir hukukî durumda değişiklik yapılır veya bu duruma son verilir. Örneğin memur atama, memuru emekliye sevk etme, kamulaştırma, ruhsat verme, disiplin cezası verme gibi işlemler birer bireysel idarî işlem, yani 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:

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.285-415'ten özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız.

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; Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, 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; Özay, *op. cit.*, s.385-410; Eroğlu, *op. cit.*, s.75-79; Bahtiyar Akyılmaz, *İdarî Usûl İlkeleri Işığında İdarî İşlemin Yapılış Usûlü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s.54-62.

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 ayrımlara tâbi tutulmaktadır. Bu ayrımları önce plân olarak gösterelim; daha sonra da herbirini kısaca inceleyelim:

- | | |
|--|--|
| <p>A. Maddî Açıdan 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. Yararlandırııcı 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. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sarih Kararlar / 2. Zımnî Kararlar <p>F. İsteğe Bağlı Olup Olmama Bakımından Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İsteğe Bağlı İşlemler 2. İsteğe Bağlı Olmayan İşlemler <p>G. İcraî Olup Olmamasına Göre Tasnif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İcraî İşlemler 2. İcraî Olmayan İşlemler |
|--|--|

A. MADDÎ AÇIDAN TASNİF

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

1. Şart İşlemler.- “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 çıkaran işlemlerdir. Örneğin memur atama işlemi bir şart işlemidir¹.

2. Sübjektif İşlemler.- “Sübjektif işlemler (*actes subjectifs*)”, bireysel hukukî durumlar doğuran ya da bireysel hukukî durumlarda değişiklik yaratan işlemlerdir². Sübjektif işlemin en tipik örneği vergi tarh ve tahakkuk işlemleridir³. Vergi mükelleflerinin ödeyecekleri vergi, her bir mükellef için ayrı ayrı beyan ettikleri kazanç miktarı üzerinden ve onların evli-bekâr, çocuklu-çocuksuz, sağlam-sakat gibi özel durumları dikkate alınarak hesaplanır.

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

2. Günday, *op. cit.*, s.127.

3. Özay, *op. cit.*, s.388.

A. YETKİ UNSURU

Bibliyografya- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1024-1030, 1091-1100; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.276-289; c.II, s.303-308; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.715-728; Auby ve Drago, *op. cit.*, s.245-286; Rivero, *op. cit.*, s.233-234; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.406-407; De Forges, *op. cit.*, s.49-54; Ricci, *op. cit.*, s.6364; Bénéoit, *op. cit.*, s.468-501; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.98-122; Günday, *op. cit.*, s.134-143; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.379-390, c.II, s.418-455; Onar, *op. cit.*, c.I, s.300-307; Özey, *op. cit.*, s.442-458; Duran, *op. cit.*, s.401-407.

“Yetki (*compétence*)”, bir idarî makamın belirli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilir³². Diğer bir ifadeyle, yetki, idarî makamı işgal eden kişi veya kişilerin kamu tüzel kişisi adına hukukî işlemler yapabilme ehliyeti-dir³³. 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.

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

İdare hukukunda, idare adına irade açıklamaya yetkili kişilerin, yani idarî makamların bir yetkiye sahip olabilmesinin ve sahip olduğu yetkiyi kullanabilmesinin birtakım genel kuralları vardır. İşte bu genel kurallara kısaca “yetki kuralları (*régles de compétence*)” denmektedir. Bu genel 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.* Yani idareye Anayasa veya kanunla bir yetki verilmemişse idare yetkisizdir; idare adına bir işlem yapamaz. Bununla birlikte belirtelim ki, 9 Temmuz 2018’den sonra istisnaen Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konularda, yasak alana düşmedikçe, idareye Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de yetki verilebilir. Örneğin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çeşitli maddelerinde (örneğin m.57, 58) bazı bakanlıklara taşra ve yurtdışı teşkilatı kurma yetkisi verilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle idareye yetki verilmesi pek çok sınırlamaya tabidir. Bu konuda aşağıda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin inceleneceği “Düzenleyici İşlemler” bölümünün bakılabilir (Bölüm 7, Başlık III, B). Şimdiden not edelim ki, idarenin yetki kullanması, hemen her durumda, kişilerin Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde düzenlenen temel hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılması anlamına gelir. Bu durumda ise söz konusu yetkiler, Anayasa, m.13 ve m.104/17 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilemez.

b) *İdare hukukunda yetkiler istisnâî niteliktedirler.* Yani idarî makamların yetkisiz olması *kural*, yetkili olması ise *istisnâî* niteliktedir.

32. Ricci, *op. cit.*, s.63; Bénéoit, *op. cit.*, s.470.

33. Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.244.

sahip olduğu yetkiyi de bir başka makama devredemez. Ancak bu kurala “yetki devri (*délégation de pouvoir*)” ve “imza devri (*délégation de signature*)” istisna teşkil etmektedir. İlk önce **tanımları** 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. Bazen yanlışlıkla yetki devrinde karar alma yetkisinin devredildiği, imza devrinde ise alınan kararı belgelendirme yetkisinin devredildiği sanılır. Bu doğru değildir. İmza devrinde de devredilen şey karar alma yetkisidir.

bb) Şartları.- Yetki devri ve imza devrinin şartları ortaktır. Her ikisinin de hukuka uygun olarak yapılabilmesi için şu şartlara uyulması gerekir⁵²:

- (1) Yetki devri ve imza devri, kanunla veya şartları var ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle öngörülmüş olmalıdır.
- (2) Yetki devri ve imza devri, sarahaten veya zımnen yasaklanmamış olmalıdır.
- (3) Yetki devri ve imza devri, kısmî olmalıdır.
- (4) Yetki devri ve imza devri, yeterli açıklıkla yapılmalıdır.
- (5) Yetki devri ve imza devri yazılı şekilde yapılmalıdır.
- (6) Yetki devri ve imza devri ilgililerine duyurulmalıdır.

cc) Sonuçları.- Yetki devri ile imza devri arasında doğrudukları sonuçlar bakımından farklılıklar vardır:

(1) Devreden ve Devralan Kişilerin Değişmesi Bakımından.- Yetki devrinde karar alma yetkisi, bir makamdan diğer makama devredilmektedir. İmza devrinde ise karar alma yetkisi, ismen belirlenmiş bir kamu görevlisinden yine ismen belirlenmiş diğer bir kamu görevlisine devredilmektedir. Bundan şu sonuç ortaya çıkmaktadır: Yetki devrinde devreden ve devralan makamdaki kamu görevlisi değişse de, yetki devri kaldırılmadıkça devam eder⁵³. Buna karşılık, imza devri kişiden kişiye doğru yapıldığı için, yetkiyi devreden veya devralan kişi değiştiğinde, imza devri de kendiliğinden sona erer.

Not: Fransa'da 27 Temmuz 2005 tarih ve 2005-850 sayılı Kararnameyle⁵⁴ imza yetkisinin devri de artık ismen belli bir şahsa değil, belli bir makama yapılması öngörüldüğünden, yetki devri ile

52. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.719-722; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.277-280; Chapus, *op. cit.*, s.1100-1105; Aubry ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.274-280. Bu şartların açıklanması için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, 2009, c.I, s.760 vd.

53. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1102; De Laubadère *et al.*, *op. cit.*, c.I, s.728; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.279.

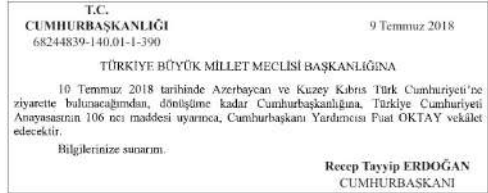
54. Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000261276>).

aa) Resmî Sıfatın Yokluğu Hâli (Absence d'investiture).- Bazı istisnâî durumlarda, herhangi bir resmî sıfatı olmayan bir kişi, bazı idarî yetkileri ele geçirmiş ve birtakım işlemler yapmış olabilir⁹². Şüphesiz böyle bir şey nadiren gerçekleşir. İdarî yetkileri gasp etmek, bazı komedi filmleri dışında⁹³, pek mümkün değildir ve ancak devrim veya iç savaş dönemlerinde görülür.

Bunun dışında henüz atanmamış veya atanıp da henüz göreve başlamamış bir kişi de resmî sıfatın yokluğu durumunda bulunur. Mesela göreve başlaması için devir-teslim veya andiçme töreni yapılması gereken bir kamu görevlisinin durumu budur. Bu kişiler atanmış olsalar bile henüz devir teslim veya andiçme töreni yapılmamış ise bunların resmî sıfatı yoktur ve dolayısıyla bunlar işlem tesis etme yetkisinden mahrumdur. Örnek olarak aşağıdaki kutuya bakılabilir.

KUTU 6.2: 10 Temmuz 2018 Günü Saat 09 ila 15 Arasında “Cumhurbaşkanı Vekili” Fuat Oktay’ın Durumu.- Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay, 9 Temmuz 2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla Cumhurbaşkanlığına görevine atanmıştır (RG, 10 Temmuz 2018). Fuat Oktay, TBMM önünde 10 Temmuz 2018 günü saat 15:00’da açılan oturumda andiçmiştir⁹⁴. Dolayısıyla Fuat Oktay, 9 Temmuz’da atanmış olsa da, görevine ancak 10 Temmuz 2018 günü saat 15’te başlayabilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı vekili olarak ancak 10 Temmuz 2018 günü saat 15’ten sonra atanabilir.

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).



Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 10 Temmuz 2018 günü saat 09.10’da Azerbaycan’a hareket etmiştir⁹⁵. Oysa bu saat itibarıyla “Cumhurbaşkanı Yardımcısı” Fuat Oktay *henüz and içmemiş ve dolayısıyla görevine de başlamamıştı*. Yani bu saat itibarıyla Türkiye’de Cumhurbaşkanına vekalet edebilecek resmî bir “Cumhurbaşkanı Yardımcısı” yoktu. Cumhurbaşkanının ülkeden ayrıldığı saat 09.10 ile Cumhurbaşkanı Yardımcısının TBMM önünde andiçtiği saat olan 15:00 arasında ülkemizde, *resmî sığata sahip bir “Cumhurbaşkanı vekili” yoktu*. Dolayısıyla 10 Temmuz 2018 günü saat 09.10 ilâ 15.00 arasında resmi sıfattan mahrum “Cumhurbaşkanı Yardımcısı” Fuat Oktay’ın yaptığı iş ve işlemler yetki bakımından sakattır. Zira adı geçenin, anılan saatler itibarıyla “Cumhurbaşkanı vekili” olarak bir faaliyette bulunmak ve bir işlem tesis etmek için herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

bb) Resmî Sıfatın Sona Ermesi (Investiture périmée).- Yetkili bir kişinin istifa, azil, emekliye sevk gibi sebeplerle resmî sıfatı sona erdikten sonra işlem

92. Auby ve Drago, *op. cit.*, c.II, s.253.

93. *Ibid.*

94. Örneğin Cevat Fehmi Başkut’un “Buzlar Çözülmeden” adlı tiyatro oyunundan sinemaya uyarlanan Osman F. Seden’in yazıp Kartal Tibet’in yönettiği ve Kemal Sunal’ın başrolde oynadığı “Deli Deli Küpeli” isimli filmde, iki deli tımarhaneden kaçır ve kışın yolları kardan kapalı olan bir kasabaya giderler. Halk bunlardan birini kaymakam, diğerini hâkim zanneder. Bu sözde kaymakam karların eriyip, yolların açılmasına kadar o ilçede birtakım iş ve işlemler yapar. Bu kaymakamın yaptığı bütün işlemler, yetki gaspına (resmî sıfatın tamamıyla yokluğu hâline) örnek teşkil eder ve bunlar mutlak yoklukla malûldürler (Film Hakkında: https://tr.wikipedia.org/wiki/Deli_Deli_Küpeli).

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

95. <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/94773/cumhurbaskani-erdogan-azerbaycana-da>; <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-azerbaycana-gitti-40891884>.

2. Bağlı Yetki

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1058-1060; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.691-693; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.528-532; Vlachos, *op. cit.*, s.88; De Forges, *op. cit.*, s.258; Rivero, *op. cit.*, s.80-81; Lino di Qual, *La compétence liée*, Paris, LGDJ, 1964, *passim*.

Tanım.- Kanun, belirli bir durumda idarenin belirli bir kararı almasını emrediyorsa ortada “bağlı yetki (*compétence liée*)” vardır¹⁸¹. Diğer bir ifadeyle, idare, bağlı yetki olduğu durumlarda alınabilecek muhtemel kararlar arasında seçme imkânına sahip değildir¹⁸²; idarenin yapacağı tek şey, kanunun öngördüğü kararı almaktan ibarettir.

Örnekler.- Bağlı yetkiye kanunların belirli sebeplerin ortaya çıkması durumunda belirli bir kararın alınmasını öngördüğü her durumda rastlanır. Örneğin yaş sınırına ulaşan memurun emekliye sevk edilmesi, ceza puanlarını dolduran sürücünün ehliyetinin geri alınması, YKS sınavında bir fakülteye yerleştirilen öğrencinin o fakülteye kaydedilmesi işlemlerinde idarenin yetkisi bağlıdır. Yani bu durumlarda idare kanunun öngördüğü işlemi yapmalıdır. Örneğin YKS sınavında yerleştirildiği fakültenin idaresi ilgili kişinin kaydını yapıp yapma konusunda bir tercihte bulunamaz.

Bağlı yetki durumunda, kanun idarî işlemin hem sebep unsurunu, hem de konu unsurunu tespit etmiştir. Örneğin Polis Vazife ve Salahiyet Kanunun 8’inci maddesinin (A) bendine göre, kumar oynanan umumî veya umuma açık yerler idarece *kapatılır*. Bu örnekteki idarî işleminin hem sebep (kumar oynanması), hem de konu unsuru (umuma açık yerin kapatılması) kanun tarafından belirlenmiştir. İdarenin bu konuda yetkisi bağlıdır. Yani umuma açık bir yerde kumar oynandığını tespit etmiş (sebebi) ise, o yeri kapatmalıdır (konu). İdare kumar oynandığını tespit ettiği yeri kapatıp kapatmamak konusunda bir takdir yetkisine sahip değildir.

Bağlı yetki durumunda dahi idare, idarî işlemin sebep unsuru olarak öngörülen vakia, fiil ve durumun mevcut olup olmadığını araştırır. Böyle bir vakia, fiil veya durumun olmadığını tespit ederse, kanunun öngördüğü kararı haliyle almak zorunda değildir.

3. Takdir Yetkisi

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1055-1060; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.690-698; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.526-536; Vlachos, *op. cit.*, s.87-94; De Forges, *op. cit.*, s.258-261; Rivero, *op. cit.*, s.80-84; Di Qual, *op. cit.*, *passim*; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.138-174; Maurer, *op. cit.*, s.124-155; Onar, *op. cit.*, c.I, s.420-436; Balta, *op. cit.*, s.133-139; Özyörük, *İdarî Yargı*, *op. cit.*, s.174-184; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.II, s.517-546; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.105-117; Özay, *op. cit.*, s.418-442.

Tamm.- “Takdir yetkisi (*pouvoir discrétionnaire*), özünde en az iki karar veya davranış arasında idarenin sahip olduğu seçim yapma imkânıdır. İdare, belli bir konuda karar almak ile almamak arasında seçim yapabiliyorsa veya aynı konuda içerik bakımından değişik en az iki karar alabiliyorsa idarenin o

181. Lino di Qual, *La compétence liée*, Paris, LGDJ, 1964, s.130.

182. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1058.

lemin hukuka aykırı olduğunu fark ederse, bu işlemi, “geri alma” veya “ilga” yollarıyla ortadan kaldırmalı veya “değiştirme” yoluyla bu işlemdeki hukuka aykırılığı gidermelidir. İdare bunları kendi isteğiyle yapmadığı takdirde ise dava açılması durumunda, yargı organları, hukuka aykırı olan idarî işleme karşı birtakım müeyyideler uygulayarak ortaya çıkan “hukuka aykırılığı (*illégalité*)” giderirler. Peki ama hukuka aykırı olan bir idarî işleme karşı idarî yargı organlarının uygulayabileceği “müeyyideler (*sanctions*)” nelerdir?

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 ve maddî yokluğa ise işlemin madden mevcut olmaması veya yetki gaspıyla yapılmış olması durumunda başvurulur. İdare hukukundaki bu müeyyideler şu şekilde şemalaştırılabilir.

ŞEMA 6.3 İDARÎ İŞLEMLERİN HUKUKA AYKIRILIĞININ MÜEYYİDELERİ



Şimdi bu şemadaki plâna göre 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.

Hukuka aykırı olan bir idarî işlemin karşılaşılabileceği hukukî sonuç, kural olarak, onun “geçersizliği (butlan, *nullité*)”dir. Ancak bir idarî işlemin hukuka aykırı olması onun geçersizliği sonucunu kendiliğinden doğurmaz. Bunun için hukuka aykırı olan idarî işlemin “geçersizliği (butlan, *nullité*)”nin bir mahkeme tarafından tespit ve ilân edilmesi gerekir. İşte hukuka aykırı olan bir idarî işlemin geçersizliğinin bir mahkeme tarafından tespit ve ilân edilmesine “iptal (*annulation*)”, bu amaçla açılan davaya da “iptal davası (*recours en annulation*)” denir. O hâlde, idarî işlemin hukuka aykırılığının müeyyidesi onun “iptal edilmesi”dir. İptal edilen işlem ise, alındığı tarihten itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla birlikte hukuk âleminden silinir.

TABLO 6.1: SAKATLIK TÜRLERİ ve MÜEYYİDELERİ

Sakatlık Türü		Basit Hukuka Aykırılık (<i>İllegalité simple</i>)	Ağır Hukuka Aykırılık (<i>İllegalité grave</i>)	Maddi Yokluk (<i>İnexistence matérielle</i>)
Müeyyidesi		İptal (<i>Annulation</i>)	Yok Hükmünde Sayma (<i>Nul et non avenue</i>)	Müeyyideye gerek yok.
Müeyyidenin Sonucu		İşlem alındığı tarihten itibaren ortadan kalkar.	İşlem alındığı tarihten itibaren ortadan kalkar.	Madden yok olan işlemler hukuk düzeninde bir değişikliğe yol açmaz. Dolayısıyla bunlara karşı dava açılamaz.
Farkları	1. D. Açma Süresi	Süreye tâbidir.	Süre yoktur.	
	2. Geri Alma	Süreye tâbidir.	Her zaman geri alınabilir.	
	3. Görev	İdarî Yargı	İdarî Yargı + Adlî Yargı	
	4. Tazminat	İdarî Yargıda	Adlî Yargıda	

* * *

İdarî işlemler yukarıda gördüğümüz yetki, şekil ve usûl kurallarına göre yapılırlar; sonra yürürlüğe girerler; daha sonra uygulanırlar ve nihayet yürürlükten kalkarlar. İşte biz bu bölümün bundan sonraki kısımlarında idarî işlemlerin yürürlüğe girmesini (IV), uygulanmasını (V) ve yürürlükten kalkmasını (VI) göreceğiz.

IV. İDARÎ İŞLEMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1141-1151; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.739-749; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.296-305; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.I, s.785-794; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.407-8; De Forges, *op. cit.*, s.62-65; Vlachos, *op. cit.*, s.151-153; Paul Lewalle, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1975, s.71-122; Isaac, *op. cit.*, s.568-591; Autexier, *op. cit.*, s.243-245; Maurer, *op. cit.*, s.231-236; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.224-236; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.412-424; Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, *Anıte İdaresi Dergisi*, Cilt 12, 1979, Sayı 2, s.33-57.

İdarî işlemler “yürürlüğe girme (*entrée en vigueur*)”lerinden itibaren “uygulanabilir” hâle gelmekte, yani idare edilenlere karşı “ileri sürülebilir” ve idare edilenler tarafından “başvurulabilir” nitelikte olmaktadır. Peki ama idarî işlemler ne zaman ve nasıl yürürlüğe girmektedirler? İdarî işlemler “ilgililere duyurulmaları (*publicité*)” ile yürürlüğe girerler. İdarî işlemlerin ilgililerine duyurulması “yayın” ve “tebliğ” olmak üzere iki değişik işlemle olmaktadır²⁴¹. “Yayın” düzenleyici idarî işlemler, “tebliğ” ise bireysel idarî işlemlerin ilgililere duyurulması için öngörülmüş usûldür²⁴². Şimdi bunları görelim:

A. DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ: YAYIN

Düzenleyici işlemler, “yayın (*publication*)” usûlüyle yürürlüğe konulurlar²⁴³. “Yayın”, idarî işlemin kişisel olmayan bir şekilde ilgililerine duyurulması işlemidir²⁴⁴. Diğer bir ifadeyle, yayın idarî işlemin belirsiz sayıdaki kişilerin bilgisine sunulmasına imkân veren bir işlemidir. Yayın çok değişik usûllerle

241. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.296; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.740.

242. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.740.

243. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.297; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.740; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1141; Auby ve Drago, *op. cit.*, c.I, s.785.

244. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.206.

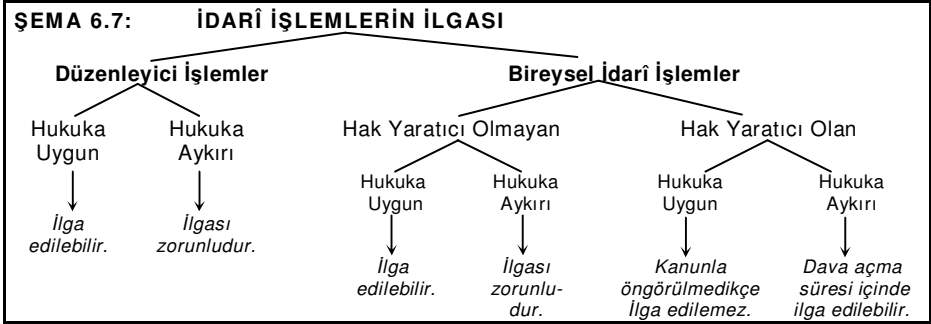
Takdir Yetkisinin Varlık Nedeni: Yerindelik Meselesi.- İdarî işlemlerin “hukuka uygunluğu (*légalité*)” ne kadar önemliyse, “yerindeliği (*opportunité*)” de en az o kadar önemlidir. Diğer bir ifadeyle, bir idarî işlemin sadece “hukuka uygun olması” yetmez; aynı zamanda “yerinde olması”, yani kendisinden beklenen kamu yararını etkili bir şekilde gerçekleştirmesi gerekir. İdarî işlemin “hukuka uygunluğu”nu gerçekleştirmek nispeten kolaydır. Asıl zor olan iş, idarî işlemin “yerindeliğini” sağlamaktır. İdarî işlemlerin yerindeliği ise idarenin ulaşmak istediği amaç (kamu yararı) için en elverişli, en etkili aracı seçmesinden geçer. İdarenin seçtiği aracın (tedbirin), kamu yararı amacını etkili bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceği sorunu hukukî değil, teknik bir sorundur. İşlemin yerindeliği konusunda önceden kanunla kurallar tespit edilmesi mümkün değildir. O hâlde, bu alanda idareyi serbest bırakmaktan, idareye takdir yetkisi tanımaktan başka çare yoktur.

Takdir Yetkisi, İdarenin Hukuka Bağlılığı İlkesinin Bir İstisnası veya Sınırı Değildir¹⁸⁹.- Çünkü takdir yetkisi, yukarıda açıklandığı gibi, idarî işlemin “hukukîliği (*légalité*)” değil, “yerindeliği (*opportunité*)” sorunuyla ilgilidir. O nedenle idarenin takdir yetkisi sahip olması, idarî işlemlerin hukuka uygunluğu açısından bir problem teşkil etmez. Çünkü takdir yetkisinin olduğu durumda aralarında seçim yapılan karar veya davranışların her ikisi de hukuka uygundur¹⁹⁰. Takdir yetkisi, idareye biri hukuka uygun, diğeri hukuka aykırı olan iki karar arasında tercih yapma imkânını sunmaz¹⁹¹.

Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi Mümkün Değildir.- İdarî yargı organları idarenin takdir yetkisini denetleyemezler. Çünkü yukarıda açıklandığı gibi takdir yetkisi, idarî işlemin “hukukîliği (*légalité*)” ile değil, “yerindeliği (*opportunité*)” ile ilgilidir. İdare, takdir yetkisiyle, idarî işlemin hukukîliğini değil, yerindeliğini “takdir” ettiğine göre, idarî işlemlerin *hukukîliğini* inceleyen idarî yargı organları, mahiyeti gereği, idarî işlemlerin *yerindeliğini* araştıramaz; dolayısıyla da idarenin takdir yetkisini denetleyemezler. Bu hukuk mantığından çıkan genel bir sonuçtur. Ayrıca bir pozitif metin tarafından öngörülmesine de gerek yoktur. Bununla birlikte 1982 Anayasası, muhtemelen Türk idarî yargı organlarının idarenin takdir yetkisine karışır nitelikteki kararlarına bir tepki olarak yukarıda açıkladığımız hususu, 7 Mayıs 2010 tarih ve 5982 sayılı Kanunla değişik 125’inci maddesinin 4’üncü fıkrasında, “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz... (T)akdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez*” diyerek bir pozitif hukuk kuralı olarak da öngörmüştür. Aynı hüküm 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu 2’nci maddesinin ikinci fıkrasında da, “*idarî yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğun denetimi ile sınırlıdır... İdarî mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, ... idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler*” denilerek öngörülmüştür.

189. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1085.190. *Ibid.*191. *Ibid.*

dokunmamak şartıyla ilga edilebilir³⁰¹. Hangi işlemlerin ilga edilebileceğini önce bir şemayla gösterelim:



Şimdi de bu şema dâhilinde “hangi işlemler idare tarafından ilga edilebilir” sorusunu cevaplamaya çalışalım. Şema da görüldüğü gibi bu soruya cevap verebilmek için yapılan ilk ayırım, “düzenleyici idarî işlemler” ile “bireysel idarî işlemler” arasındaki ayırımdır.

a) Düzenleyici İşlemlerin İlgası.- Düzenleyici işlemler, ister hukuka uygun isterse aykırı olsunlar, idare tarafından her zaman ilga edilebilirler. Çünkü düzenleyici işlemler ilgilileri lehine hak yaratmazlar³⁰². Ancak düzenleyici işlemler *hukuka uygun* iseler bunları ilga etmek idarenin takdirine kalmıştır; oysa bunlar *hukuka aykırı* iseler idare bunları ilga etmek zorundadır³⁰³.

b) Bireysel İşlemlerin İlgası.- Bireysel işlemlerin ilga edilip edilemeyeceği konusunda, işlemin hak yaratıcı bir işlem olup olmadığı bakımından ikili bir ayırım yapılmaktadır. Hangi işlemlerin hak yaratıcı, hangilerininse hak yaratıcı olmadığını biraz aşağıda ayrıca göreceğiz.

aa) Hak Yaratıcı Olmayan Bireysel İşlemlerin İlgası.- “Hak yaratıcı olmayan işlemler”in ilgası, bu işlemler ister hukuka uygun olsun, isterse hukuka aykırı olsun, her zaman mümkündür³⁰⁴. İlga zorunluluğu bakımından ise hukuka uygun bireysel işlemler ile hukuka aykırı bireysel işlemler arasında ayırım yapmak gerekmektedir: (1) Hak yaratıcı olmayan bireysel işlemler *hukuka uygun iseler*, idare, bunları ister ilga edebilir, isterse ilga etmeyebilir. Bu idarenin takdirine kalmış bir sorundur. (2) Hak yaratıcı olmayan bireysel işlemler *hukuka aykırı iseler*, idare bunları ilga etmek zorundadır³⁰⁵.

bb) Hak Yaratıcı Bireysel İşlemlerin İlgası.- “Hak yaratıcı işlemler”in ilga edilip edilemeyeceği konusunda öncelikle, hukuka aykırı işlemler ile hukuka uygun işlemler arasında ayırım yapmak gerekir: (1) Hak yaratıcı bireysel idarî işlemler *hukuka aykırı iseler*, idare tarafından, ancak, aşağıda göreceğimiz “ge-

301. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.776.

302. Long *et al.*, *op. cit.*, s.243; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.306.

303. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.315.

304. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.316; Long *et al.*, *op. cit.*, s.244; Vlachos, *op. cit.*, s.155.

305. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1152.

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; Rivero, *op. cit.*, s.67-70; Stassinopoulos, *op. cit.*, s.62-64; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.123-132; Maryvonne Hecquard-Théron, *Essai sur la notion de régle-mentation*, Paris, LGDJ, 1977, *passim*; Jean-Marie Rainaud, *La distinction de l'acte réglemen-taire 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; 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 içlerinde “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” ayırımını incelediğimiz yerde gördük. Hatırlanacağı üzere düzenleyici işlemleri şu şekilde tanımlamıştık:

TANIM.- *Düzenleyici işlemler*, genel ve kişilik-dışı nitelikte olan tek yanlı idarî işlemlerdir¹.

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 ayrııcı özelliği vardır: (1) Düzenleyici işlemler, “genel nitelikte (*caractère général*)”dır³. (2) Düzenleyici işlemler, “kişilik-dışı nitelikte (*caractère impersonnel*)”dır⁴. Kişilik-dışı olma özelliği bakımından önemli olan şey işlemin muhataplarının sayısı değil, bunların ismen belirlenmemiş ol-

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.416-447’den özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi edinmek için oraya bakınız. Keza bu bölümün tam dipnotları için de aynı yere bakınız.

1. Vlachos, *op. cit.*, s.129; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.121; De Forges, *op. cit.*, s.36; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.625-626; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.525.
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 işlemidir⁶.

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 yürürlükte dir. Bunlardan başka “adsız düzenleyici işlemler” de vardır. Bunlardan önce idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin niteliğini ve idarenin düzenleme alanını görmekte yarar vardır. Buna göre bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. İdarenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği
- II. İdarenin Düzenleme Alanı
- III. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Olağan Dönem)
- IV. Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri
- V. Yönetmelikler
- VI. Adsız Düzenleyici İşlemler
- VII. 2017 Anayasa Değişiklikleriyle Kaldırılan Düzenleyici İşlemler
 - A. Kanun Hükmünde Kararnameler
 - B. Tüzükler
 - C. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık Yönetmelikleri

Şimdi bu plân dâhilinde konuyu inceleyelim.

I. İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİNİN NİTELİĞİ⁷

İdare, düzenleyici işlem yapabilmek için hem *kanuna dayanmalıdır*, hem de yaptığı düzenlemeler *kanuna aykırı olmamalıdır*. Yani kanun, idarenin düzenleme yetkisinin hem *şartı*, hem de *sınırıdır*.

A. KANUNA DAYANMA: İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİNİN “*SECUNDUM LEGEM*” NİTELİĞİ

Yasama organı, bir alanı doğrudan doğruya düzenleyebilir. O alanın daha önce Anayasayla düzenlenmiş olmasına gerek yoktur. Anayasanın hiçbir şekilde düzenlemediği bir alanı, yasama organı ilk elden düzenleyebilir. Bu anlamda yasama yetkisi, “ilkel”, “aslı (*originare*)” bir yetkidir. Yasama organının anayasaya dayanma zorunluluğu yoktur. Yasama organının tek zorunluluğu, anayasaya aykırı düzenleme yapmamaktır. *Buna karşılık idare*, yasama organı tarafından önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanı doğrudan doğruya düzenleyemez⁸. İdarenin işlemleri kanuna dayanmak zorundadır. Kanun olmayan yer-

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.

7. Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965, s.41; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku, op.cit.*, s.211; Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.332-336.

8. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, 2017, s.211.

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin getirilen hükümler fevkalade problemlidir.

Bu konuda görüşümüz için bkz.: Gözler, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, s.688-689.

3. İhtiyarî Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle veya Kanunla Düzenlenebilecek Alan

Yukarıdaki 1 nolu başlık açıklanan “yasak alan” 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: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı “Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle” Düzenlenebilir mi?- Uygulamada Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Oysa *Anayasamızda Cumhurbaşkanlığı teşkilâtının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğine ilişkin bir hüküm yoktur*. Yukarıda gördüğümüz gibi Anayasamızda (1) üst kademe kamu yöneticilerinin (m.104/9), (2) bakanlıkların (m.106/11), (3) Devlet Denetleme Kurulunun (m.108/son), (4) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin (m.118/6) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği açıkça belirtilmiştir. Anayasamızın bakanlıkların, DDK’nın, MGK Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükme bağlarken, Cumhurbaşkanının teşkilatının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini hükme bağlamaması hayret vericidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gereken birinci konu hiç şüphesiz Cumhurbaşkanlığı teşkilatıdır. Nitekim Anayasamızın idareye asfî bir düzenleme yetkisi vermeyen 9 Temmuz 2018 öncesi hâlinde dahi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükme bağlanmıştı (mülga m.107). 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununu hazırlayanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek ilk konuyu unutmalarının sebebi anlaşılamamaktadır.

Aynı şey kamu kurumları için de geçerlidir. Bunlar 802 madde uzunluğunda 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Oysa Anayasamızda bunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğine ilişkin bir hüküm yoktur.

Kanımızca Anayasada sayılmadığı için Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve keza kamu kurumları, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi gereken “mahfuz alan”da bulunmazlar. Bunlar 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).

Denetimsizlik sorunu, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla Anayasamızın 148’inci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi ilga edilerek çözümlenebilirdi. Maalesef bu sorun çözülmemiş, tersine bu cümlede, olağanüstü hâllerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı açık bir şekilde hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliğinden önceki sistemde mevcut olan denetimsizlik sorunu 2017 Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra da aynen devam etmektedir.

Sonuç olarak şunları söyleyebiliriz: Olağanüstü hâllerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerindeki tek denetim TBMM’nin yapacağı siyasal denetimdir.

İlave olarak şunu da belirtmek gerekir: Yukarıda açıklandığı gibi, 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki sisteme bakarak olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM tarafından aynen veya değiştirilerek onay işleminin, “parlamento kararı” şeklinde değil, “kanun” biçiminde olacağı tahmin edilebilir. Onay işlemi “kanun” biçiminde olacaksa, onaylanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi “kanun” haline dönüşecektir. Bu “kanun”un, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tâbi olduğu hususu ise kuşkusuzdur.

Dolayısıyla olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimsizlik durumu, yayınlanmaları ile TBMM tarafından onaylanmaları arasındaki süre için söz konusu olan bir sorundur. Bu süre ise yukarıda da açıklandığı gibi en fazla *üç aydır* (Anayasa, m.119/7).

Yukarıda yeri geldikçe olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki benzerlik ve farkları belirttik. Bunları aşağıdaki gibi bir bütün olarak bir tablo halinde de göstermekte yarar vardır.

TABLO 7.1: Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasında Karşılaştırma

	OLAĞAN DÖNEM CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ	OLAĞANÜSTÜ HÂL CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ
1. Yetkili Makam	Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı
2. Konu Unsuru	Sınırlamalar var (m.104/17): - Temel hak ve hürriyetler düzenlenemez. - Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. - Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.	Konu sınırlaması yok. Ancak şu şartlar var: - Gereklilik, - Ölçülülük - Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal etmeme - Çekirdek alana dokunma yasağı.
3. Sebep Unsuru	Belirlenmemiş	Olağanüstü hâller
4. Resmî Gazete’de Yayım	Var	Var

KUTU 7.7: 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 döviz 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 kişiler" 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 işlem ile yapıldığı için Anayasamızın 13'üncü maddesine aykırıdır.

Burada yarıca 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.

Acaba, yürütme organı, Anayasada belirtilenlerin dışında düzenleyici işlem yapabilir mi? Yapabilirse bunlar nelerdir ve bunların hukukî rejimi nedir?

Aksi görüşler olmasına rağmen doktrinde²⁶ ve Anayasa Mahkemesi kararlarında²⁷ yürütme organının Anayasada ismi geçenlerin dışında da başka düzenleyici işlemler yapabileceği kabul edilmektedir. Yürütme organı bir kanuna dayanmak (*secundum legem*) ve kanuna aykırı olmamak (*intra legem*) şartıyla, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik dışında da istediği isim altında istediği şekilde işlem yapabilir.

"Adsız düzenleyici işlemler", yönetmelik olarak kabul edilip, onların hukukî rejimine tâbi tutulabilirler. Zira Ergun Özbudun'un belirttiği gibi, "yönetmelik Türk hukukunda idarenin en geniş düzenleyici işlem türü olduğuna; başbakanlık, bakanlıklar ve tüm kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarabileceklerine göre, bu değişik adlar altında yapılan düzenleyici işlemlerin de yönetmelik olarak değerlendirilmesi düşünülebilir"²⁸.

26. Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, op. cit., s.186-187; Gün-day, op. cit., s.158-160; Özyay, op. cit., s.349-351; Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, op. cit., s.372-374.

27. Anayasa Mahkemesi, 28 Mart 1963 Tarih ve E.1963/4, K.1963/71 Sayılı Karar, *AMKD*, Sayı 1, s.165; 7 Haziran 1973 Tarih ve E.1973/12, K.1973/24 Sayılı Karar, *AMKD*, Sayı 11, s.265; 25 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/46, K.1994/57, Sayılı Karar, *AMKD*, Sayı 31, Cilt 1, s.381.

28. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., 2014, s.253.

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; Özyay, *op. cit.*, s.475-505; Pertev Bilgen, *İdarî Sözleşmenin Kriterleri*, İstanbul, 1970; Ali Ülkü Azrak, “İdarî Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikatı”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt XXXIX, 1963, Sayı 3, s.521-540; Meltem Kutlu, *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci*, İzmir, DEÜHF Yayınları, 1997.

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

PLÂN:

- I. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri-İdarî Sözleşmeler Ayrımı
- II. İdarî Sözleşmelerin Temel Tipleri
- III. İdarî Sözleşmelerin Akdedilmesi
- IV. İdarî Sözleşmelerin Biçimi
- V. Sözleşmenin Uygulanması
- VI. Sözleşmenin Sona Ermesi
- VII. İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları

Sözleşme Kavramı.- İdare hukukunda sözleşme, esas itibarıyla özel hukukta sözleşme tanımına benzer bir şekilde şöyle tanımlanmaktadır:

TANIM.- *Sözleşme*, belirli bir hukukî sonuç doğurmak amacıyla idare ile ilgili özel hukuk kişisinin karşılıklı ve birbirine uygun irade açıklamalarıdır.

Bu şekilde tanımlanan sözleşme, idare ile sözleşmeci özel hukuk kişisinin karşılıklı iradelerinin ürünüdür. Bir sözleşmenin teşekkül edebilmesi için sadece idarenin bir irade açıklaması yeterli değildir; bu iradenin idarenin karşısındaki özel hukuk kişisi tarafından da kabul edilmesi gerekir (*İdare* → *Özel Kişi*). Oysa, yukarıda altıncı bölümde gördüğümüz “tek-yanlı idarî işlemler”, ilgilinin rıza ve muvafakatine bağlı olmadan, idarenin tek yanlı olarak açıkladığı irade-siyle (*İdare* ⇌ *Özel Kişi*) tekemmül etmektedir.

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.448-525’ten özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi ve keza bu bölümün tam dipnotları için oraya bakınız.

akitleri özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmektedir. (Not: Bayilik sözleşmeleri Uyuşmazlık Mahkemesinin 17 Kasım 2014 tarih ve E. 2014/933, K. 2014/977 sayılı kararıyla idarî sözleşme sayılmıştır. RG, 11.12.2014).

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. İchtihadî 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.

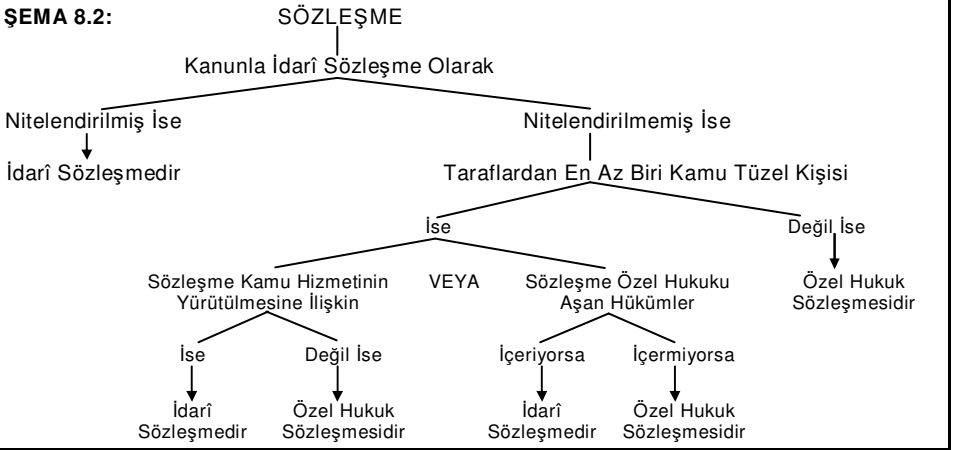
2. Maddî Şartlar: Şu iki şarttan biri gerçekleşmiş olmalıdır:

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:

ŞEMA 8.2:



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

İDARÎ SÖZLEŞME, 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.

II. İDARÎ SÖZLEŞMELERİN TEMEL TİPLERİ¹³

Yukarıda idarî sözleşmelerin tanımını ve bunların özel hukuk sözleşmelerinden farklarını gördük. Bu şartlara uyarak çok değişik konularda ve türlerde

13. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.394-397; 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.188-192; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.496-501.

Şartları.- Bir olayın öngörülemezlik teorisi kapsamına girebilmesi için şu üç şartı birlikte gerçekleştirmesi gerekir: **(a)** Söz konusu olay, idarî sözleşmenin akdedilmesi sırasında “öngörülemez” ve “anormal” nitelikte olmalıdır⁷⁶. **(b)** Söz konusu olay, “ tarafların iradesinden bağımsız bir olay” olmalıdır⁷⁷. Örneğin deprem, sel, kuraklık gibi doğal felaketler tarafların iradesi dışında meydana gelen sebeplerdendir. **(c)** Söz konusu olayın sözleşmenin ekonomisini saracak, altüst edecek ağırlıkta olması gerekir⁷⁸.

KUTU 8.5: “Gaz de Bordeaux” Kararı.- Öngörülemezlik teorisinin içtihadî kaynağı Fransız

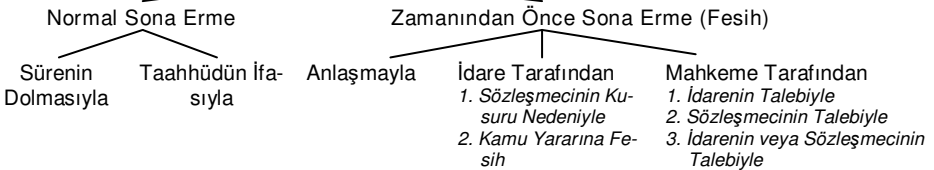
Danıştayının 30 Mart 1916 tarihli “Gaz de Bordeaux” kararıdır. 1900’lerin başında Bordeaux şehrinde gaz üretimi ve dağıtımı *Compagnie générale d’éclairage de Bordeaux* şirketi tarafından imtiyaz sözleşmesiyle yürütülmekteydi. Birinci Dünya Savaşı sırasında Fransa’da gaz üretiminde kullanılan kömür yataklarının bulunduğu bölgeler Almanlar tarafından işgal edilmiş, neticede kömür fiyatları önceden öngörülmesi mümkün olmayan ve anormal bir şekilde artmıştır. 1915 Ocak ayında kömürün tonu 35 Frank iken 1916 Mart ayında bu fiyat 117 Franka, yani üç buçuk katına yükselmiştir. İmtiyazcı şirket Bordeaux Belediyesine başvurarak fiyat tarifesinin artırılmasını veya kendisine tazminat ödenmesini talep etmiştir. Fransız Danıştay imtiyazcı şirketin böyle bir durumda da hizmetini sürdürmeye devam etmesi gerektiğine, ama Belediyenin de imtiyazcı şirketin uğradığı zararı karşılamak üzere tazminat ödemesi gerektiğine karar vermiştir⁷⁹.

Sonuçları.- Öngörülemezlik teorisinin başlıca iki sonucu vardır: **(a)** Öngörülemezlik teorisi, sözleşmecî özel kişiyi sözleşmeyi uygulama yükümlülüğünden kurtarmaz⁸⁰. Sözleşmecî kişi, sözleşmede taahhüt ettiği şeyi yerine getirmeye, özellikle sözleşme konusu olan kamu hizmetini yürütmeye devam etmek zorundadır. **(b)** Öngörülemezlik durumunda, üstlendiği işi devam ettiren sözleşmecî özel kişi, öngörülemez olay nedeniyle uğradığı zararın tazmin edilmesini idareden isteyebilir⁸¹.

VI. İDARİ SÖZLEŞMELERİN SONA ERMESİ⁸²

İdarî sözleşmeler normal olarak sona erebileceği gibi, süresinden önce de sona erebilirler. Sona erme hallerini önce şematik olarak gösterelim:

ŞEMA 8.5: İdarî Sözleşmelerin Sona Ermesi



76. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1212; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.840; Long *et al.*, *op. cit.*, s.190.

77. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.121; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.840; Long *et al.*, *op. cit.*, s.191.

78. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.841; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1212; Long *et al.*, *op. cit.*, s.191.

79. CE, 30 Mart 1916, *Compagnie d’éclairage de Bordeaux*, RDCE, 1916, s.125 (Long *et al.*, *op. cit.*, s.186-187).

80. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1213.

81. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1213; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.842; Long *et al.*, *op. cit.*, s.192.

82. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.428-430; Benoît, *op. cit.*, s.660-664; Rivero, *op. cit.*, s.122-123; Duran, *op. cit.*, s.446; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.538-539; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.1130-1131.

Dördüncü Kısım

İDARENİN FAALİYETLERİ

“İdarenin faaliyetleri (*activités administratives*)” konusu itibarıyla çok çeşitlidir. Birinci Dünya Savaşına kadar idare, “jandarma devlet (*Etat-gendarme*)” 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 çıkarılma-ya 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; B  noit, *op. cit.*, s.768-782; De Laubad  re, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I.s.871-971; Vedel ve Delvolv  , *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 Lachau  me, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, Alain-Serge Mesch  riakoff, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1991; G  n  day, *op. cit.*, s.330-366; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.579-645; Onar, *op. cit.*, c.I, s.13-47;   zay, *op. cit.*, s.239-298; Giritli et al., *op. cit.*, s.1015-1043; Duran, *op. cit.*, s.301-345; Onur Karahanog  lları, *Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim*, Ankara, Turhan, 2002.

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   rg  t   ifade eder¹. (b) ‘‘Maddî anlamda (*au sens mat  riel*) kamu hizmeti’’ kavramı ise, kamu yararına yönelik bir *faaliyete* işaret eder². Bu anlamda kamu hizmeti kavramına ‘‘fonksiyonel anlamda (*au sens fonctionnel*) kamu hizmeti’’ de denir³. 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.

Kamu hizmeti konusunu řu plân dâhilinde inceleyeceğiz:

PLÂN:

I. Tanım (Kamu Hizmetinin şartları)

II. İdarî Kamu Hizmetleri - Sınıf ve Ticar  f Kamu Hizmetleri Ayrımı

III. Kamu Hizmetlerinin Hukukî Rejimi

IV. Kamu Hizmeti İlkeleri (Kamu Hizmeti ‘‘Kanunları’’)

V. Kamu Hizmetlerinin Kurulması ve Kaldırılması

VI. Kamu Hizmetlerinin İşletilme Usûlleri

VII Türk Hukukunda Kamu Hizmetlerinin   zel Kiřilerce İşletilmesi Usûlü

şimdi bu plân dahilinde konuyu adım adım görelim.

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.527-576’dan özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Keza bu bölümün tam dipnotları için de aynı yere bakınız.

1. Vedel ve Delvolv  , *op. cit.*, c.II, s.724; Rivero, *op. cit.*, s.394; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.215.

2. Vedel ve Delvolv  , *op. cit.*, c.II, s.724; Rivero, *op. cit.*, s.396; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.215.

3. Dupuis ve Gu  don, *op. cit.*, s.439; Chapus, *op. cit.*, c.II, s.578.

I. TANIM (KAMU HİZMETİ ŞARTLARI)⁴

Kamu hizmeti kavramı şu şekilde tanımlanabilir:

TANIM: *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.

Bu tanıma göre bir faaliyetin “kamu hizmeti” olarak kabul edilebilmesi için aşağıda şema hâlinde gösterilen şu iki şartı yerine getirmesi gerekir:

ŞEMA 9.1:

Kamu Hizmetinin Şartları

Maddî Şart (Amaç Şartı)

Faaliyet kamu yararı amacına yönelik olmalıdır.

Organik Şart

Faaliyet, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmeli ve doğrudan doğruya onun tarafından veya ondan aldığı yetkiyle ve onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülmelidir.

Şimdi bu şartları sırasıyla görelim:

A. MADDÎ ŞART (AMAÇ ŞARTI): Faaliyet, Kamu Yararı Amacına Yönelik Olmalıdır⁶

Bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya veya onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu faaliyetin ayrıca “kamu yararı (*intéret général*)” amacına yönelik bir faaliyet olması gerekir.

1. Özel kişiler tarafından yürütülen bir faaliyet, ancak kamu yararı amacına yönelik ise bir kamu hizmeti hâline getirilebilir.

2. Bir kamu tüzel kişisinin yürüttüğü bir faaliyet, kamu yararına değil, bu kamu tüzel kişisinin özel yararına (örneğin gelir elde etmesine) yönelik ise bu faaliyet kamu hizmeti sayılmaz. Şöyle ki:

a) Kamu tüzel kişilerinin “özel mallarının işletilmesi (*gestion du domaine privé*)”ne ilişkin faaliyetleri kamu hizmeti değildir; çünkü, bu tür faaliyetlerle kamu tüzel kişileri kamu yararını değil, kendi özel çıkarını gerçekleştirmeyi amaçlar⁷. Örneğin bir belediyenin sahip olduğu bir binayı bir özel hukuk kişisi-

4. 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; Rivero, *op. cit.*, s.396-397.

5. Çeşitli “kamu hizmeti” tanımları 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” diyerek tanımlamaktadır (Chapus, *op. cit.*, c.I, s.579).

6. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.582-590; Rivero, *op. cit.*, s.397-399; De Forges, *op. cit.*, s.180, 184-185; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.441-448; Peiser, *op. cit.*, s.118-119; Lachaume, *op. cit.*, s.23-43.

7. Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.221.

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; Bénéoit, *op. cit.*, s.739-765; Rivero, *op. cit.*, s.384-395; Dupuis ve Guédon, 428-239; De Forges, *op. cit.*, s.171-176, 189-201; Vlachos, *op. cit.*, s.175-183; 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; Metin Kıratlı, *Koruyucu İdari 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” konusunu 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 ve Hukuka Uygunluğunun Şartları
- IX. Kolluk Yetkisinin Genişlemesi
- X. Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi
- XI. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyideleri

Önce kolluğun tanımıyla işe başlayalım:

TANIM.- 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

Kolluk faaliyetlerinin amacı, “kamu düzeni (âmme nizamı, *ordre public*)”nin sağlanması ve 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 düzeninin unsurları nelerdir?

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.577-612’den özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Keza bu bölümün ayrıntılı dipnotları için de aynı yere bakınız.

1. 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; Kıratlı, *op. cit.*, s.32-34; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.647-652; Duran, *op. cit.*, s.254-256; Günday, *op. cit.*, s.290-291.

Kamu düzeni, toplumun maddî ve dış düzenidir. Bu anlamda kamu düzeni kavramı, *kamu güvenliği*, *kamu huzuru* ve *kamu sağlığı* kavramlarından oluşan “geleneksel üçlü (*triologie traditionnelle*)” ile tanımlanır². O hâlde, kamu düzenini şu şekilde tanımlayabiliriz: *Kamu düzeni, bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur. Kamu düzeninin bu üç unsurundan her biri şöyle tanımlanır:*

1. Kamu Güvenliği.- “Kamu güvenliği (âmmе emniyeti, âmmе asayîşi, *sécurité publique, sûreté publique*)”, “şahsa ve eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin yokluğudur”³. Örneğin yollarda trafik güvenliğinin sağlanması kamu güvenliği amacına yöneliktir⁴.

2. Kamu Huzuru.- “Kamu huzuru (âmmе selameti, âmmе sükûnu, *tranquillité publique*)”, “cemiyette, intizamsızlığın, karışıklığın yokluğu, hayatın normal seyrini takip etmesi demektir”⁵. Kamu huzuru amacıyla kolluk, gürültü, duman, koku, toz gibi bireyleri rahatsız edecek, onların huzurunu bozacak faaliyetlere karşı gerekli tedbirleri alır⁶.

3. Kamu Sağlığı.- “Kamu sağlığı (genel sağlık, umumî hıfzıssıhha, *salubrité publique*)”, bireylerin bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunması, sosyal hayatın sağlık koşulları içinde sürmesi demektir⁷. Haliyle kamu sağlığı, bireylerin teker teker sağlığı demek değildir⁸. Kolluk kamu sağlığı amacıyla, yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık koşullarına uygun olarak üretilmesini ve satılmasını denetler. Salgın hastalıklara yol açabilecek bataklıkları kurutur; sivri-sineklere karşı mücadele eder.

Burada şunun altını çizelim ki, yukarıdaki üç geleneksel unsura ilaveten, modern anlayış, kamu düzeninin tanımında “genel ahlâk”, “kamusal estetik”, “insan onuru” gibi bazı yeni unsurlara da yer vermektedir. Bunların açıklaması için *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımıza bakınız (*op. cit.*, s.466-467).

II. İDARÎ KOLLUK - ADLÎ KOLLUK AYRIMI⁹

Kolluk teşkilâtı ve personeli tek olsa da kolluk *faaliyeti*, “idarî kolluk (*police administrative*)” ve “adlî kolluk (*police judiciaire*)” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Böyle bir ayrımın yapılması hem hukukî rejim, hem de yargı düzeni bakımından gereklidir; çünkü aşağıda belirtileceği gibi, idarî kolluğa idare hukuku uygulanır ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargıya tâbidir. Oysa adlî kolluğa ceza usûl hukuku uygulanır ve bundan kaynaklanan uyuş-

2. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.702.

3. Onar, *op. cit.*, c.III, s.1483.

4. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.703-704.

5. Onar, *op. cit.*, c.III, s.1479.

6. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.647.

7. Duran, *op. cit.*, s.292-293.

8. Duran, *op. cit.*, s.255.

9. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *p. cit.*, c.I, s.849-851; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.735-745; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.290-293; Bénéto, *op. cit.*, s.745-746; Rivero, *op. cit.*, s.385-386; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.430-431; De Forges, *op. cit.*, s.171-176, 189-201; Vlachos, *op. cit.*, s.177-183; Long et al., *op. cit.*, s.558-564; Duran, *op. cit.*, s.250-252; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.652-657; Giritli et al., *op. cit.*, s.980-982; Özyay, *op. cit.*, s.568-571; Günday, *op. cit.*, s.293-295.

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, *Manuel*, *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.

Kamu görevlilerini inceleyeceğimiz bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

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

“Kamu Görevlisi” Teriminin Değişik Anlamları.- “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 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 ka-

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.614-674’ten özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Keza bu bölümün ayrıntılı dipnotları için de aynı yere bakınız.

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

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; Akın Düren, *İdare Malları*, Ankara, AÜHF Yayınları, 1975.

İdare üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için *personeler* 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. Bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. Sahiplerine Göre Mal Çeşitleri
- II. Kamu Malı Kavramı ve Tanımı
- III. Kamu Mallarının Tasnifi
- IV. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi
- V. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi
- VI. Kamu Mallarının Kullanılması
- VII. Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları
- VIII. İdarenin Mal Edinme Usûlleri
- IX. Kamulaştırma

Şimdi bu plân dahilinde konuları incelemeye başlayalım:

I. SAHİPLERİNE GÖRE MAL ÇEŞİTLERİ

Mallar sahiplerine göre “özel hukuk kişilerine ait mallar”, “kamu tüzel kişilerine ait mallar (kamuya ait mallar)” olmak üzere ikiye ayrılır.

1. Özel Hukuk Kişilerine Ait Mallar.- Özel hukuk kişilerine ait mallar, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardır. Bu mallara özel hukuk kuralları uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözülür. “Özel hukuk kişilerine ait mallar”a doğrudan “özel mallar” diyemeyiz. Çünkü kamu tüzel kişilerine ait malların bir kısmına da “özel mal” denmektedir.

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.675-736’dan özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi için oraya bakınız. Keza bu bölümün ayrıntılı dipnotları için de aynı yere bakınız.

2. Kamu Tüzel Kişilerine Ait Mallar (=Kamuya Ait Mallar).- Bunlar, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardır. Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan mallar veya daha kısa bir ifadeyle “kamuya ait mallar”, kendi içinde “kamu malları” ve “özel mallar” olarak ikiye ayrılır.

a) *Kamu Malları (Kamu Tüzel Kişilerinin Kamusal Malları).*- “Kamu malları (*domaine public*)” veya daha uzun bir ifadeyle “kamu tüzel kişilerinin kamusal malları”, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve kamu yararına tahsis edilmiş olan mallardır. Bunlara kamu hukuku uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargıda çözümlenir.

b) *Özel Mallar (Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları).*- “Özel mallar (*domaine privé*)” veya daha uzun bir ifadeyle “kamu tüzel kişilerinin özel malları”, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan, ama kamu yararına tahsis edilmemiş olan mallardır. Bunlara kamu hukuku değil, özel hukuk uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargıda karara bağlanır.

Sahiplerine göre mal çeşitlerini şema hâlinde şöyle gösterebiliriz:



Özel hukuk kişilerine ait mallar ile, 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

	Özel Kişilerin Malları	Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları	Kamu Tüzel Kişilerinin Kamusal Malları (Kamu Malları)
Tahsis Edildikleri Amaç	Özel Yarar	Tahsis Yok	Kamu Yararı
Tâbi Oldukları Hukukî Rejim	Özel Hukuk	Özel Hukuk	Kamu Hukuku
Tâbi Oldukları Yargı Düzeni	Adlî Yargı	Adlî 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, “kamu malları” ve “özel malları” 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 hukuka tâbidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir. Peki ama “ka-

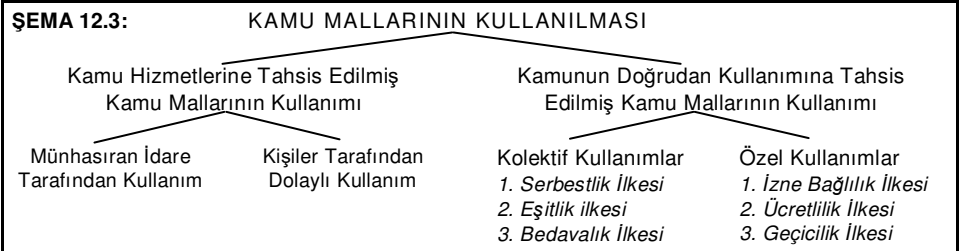
Kamu mallarının özel kullanımı, onların kolektif kullanımına göre tamamıyla farklı bir hukukî rejime tâbidir⁷⁵. Kamu mallarının özel kullanımına üç temel ilke hâkimdir:

a) *İzne Bağlılık İlkesi*⁷⁶.- Kimse bir kamu malını yetkili idarî makamlardan “izin” almaksızın özel amaçlarla kullanamaz; onu işgal edemez⁷⁷. Kamu malının toprak altını etkilemeyen özel kullanımlar için izinler, kolluk makamları tarafından tek yanlı kolluk izinleriyle verilir. Örneğin kahvehanenin önündeki yola masa ve sandalye çıkarılmasına, seyyar satıcının yol üstünde tezgâh açmasına bu şekilde izin verilir. Buna karşılık kamu malının toprak altını etkileyen özel kullanımlar izin verme yetkisi, kolluk makamlarına değil, bu malların sahibi olan kamu tüzel kişinin yetkili makamlarına aittir. Örneğin kamu malı üzerinde bina yapma iznini, kamu malı üzerine direk dikme iznini ancak bu malın sahibi olan kamu tüzel kişisi verebilir.

b) *Ücretlilik İlkesi*⁷⁸.- Yukarıda gördüğümüz gibi kamu mallarının kolektif kullanımı bedavadır. Oysa kamu mallarının özel kullanımı daima ücretlidir⁷⁹. Kamu mallarının özel kullanımı karşılığı idarenin aldığı paranın, “vergi” veya “vergi benzeri bir gelir” değil, “fiyat” niteliğinde bir karşılık olduğu kabul edilmektedir⁸⁰.

c) *Geçicilik İlkesi*⁸¹.- Kamu mallarının özel amaçlarla kullanılmasına ancak geçici olarak izin verilir. “Geçicilik (*précarité*) ilkesi”nin nedeni, kamu mallarının korunması düşüncesidir. Bu şu anlama gelir ki, idare, verdiği izni, süresi dolunca yenilemeyebilir. Keza idare, kamu yararının gerektirdiği durumlarda verdiği izni süresi daha dolmadan geri alabilir⁸². Kamu mallarının özel kullanılması için izin alınması, izin sahibi lehine kazanılmış hak yaratmaz.

Kamu mallarının kullanımı konusunda yukarıda verdiğimiz bilgileri bir şema hâlinde aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:



76. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.495-506; De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.197; Peiser, *op. cit.*, s.45.

77. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.495.

78. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.506-509; Peiser, *op. cit.*, s.45; De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.200.

79. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.506.

80. *Ibid.*, s.507.

81. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.509-512; Peiser, *op. cit.*, s.45-46; De Laubadère, *op. cit.*, c.II, s.199-200.

82. Chapus, *op. cit.*, c.II, s.509; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.549.

Altıncı Kısım

İDARENİN SORUMLULUĞU

Bir hukuk devletinde idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemler yapmaması gerekir. Yukarıdaki bölümlerde idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun koşullarının neler olduğunu ve bu eylem ve işlemlerin hukuka aykırı olması hâlinde bunların ne gibi müeyyidelerle karşılaşacaklarını gördük. Ancak idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin birtakım müeyyidelerle karşılaşması, onlara son verilmesi, bu eylem ve işlemlerden kaynaklanmış olan zararlı sonuçların ortadan kaldırılması için her zaman yeterli değildir. Zira kişiler idarenin bu hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden dolayı maddî ve manevî zararlara uğramış olabilirler. Hukuka saygılı bir idarenin kendi eylem ve işlemlerinden kaynaklanmış bu zararları da karşılaması gerekir. Bir hukuk devletinde idare, sadece hukuka uygun eylem ve işlemler yapmakla yükümlü değildir; aynı zamanda idare, kendi kusurlu ve hatta bazen kusursuz eylem ve işlemleriyle bireylere verdiği zararları da tazmin etmekle yükümlüdür. İdarenin bireylere verdiği zararları tazmin yükümlülüğüne “idarenin sorumluluğu” denir. İşte bu kısımda idarenin sorumluluğu konusu incelenecektir.

Bu kısım önceki kısımlardan farklı olarak tek bölümden (Bölüm 13) oluşmaktadır. Gerçi bu kısmı da kendi içinde “idarenin kusurlu sorumluluğu” ve “idarenin kusursuz sorumluluğu” şeklinde iki bölüme ayırabilirdik. Ancak konunun bütünlüğü bakımından böyle bir bölümlendirmeyi uygun görmedik. Aşağıda görüleceği gibi biz idarenin kusurlu sorumluluğu ve kusursuz sorumluluğunu aynı bölümün iki ayrı başlığı olarak inceliyoruz.

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; Bénéoit, *op. cit.*, s.671-734; De Forges, *op. cit.*, s.281-330; 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.

Tanım.- “İdarenin sorumluluğu”, idarenin bir kişiye verdiği zararın, idarenin mal varlığından bazı değerlerin zarar gören kişinin mal varlığına aktarılmasıyla tazmin edilmesi demektir. İdare verdiği zararı, normalde kendi malvarlığındaki bir değeri zarar gören kişinin malvarlığına geçirerek, kendi rızasıyla tazmin eder. Ancak idarenin verdiği zararı kendi rızasıyla tazmin etmemesi durumunda, bu tazmin yargı organlarının verdikleri kararlar sağlanır. Bu bölümde izleyeceğimiz plân yanda gösterilmiştir:

PLÂN:

- I. İdarenin Sorumluluğunun Türleri
- II. Kusurlu Sorumluluk
- III. Kusursuz Sorumluluk
 - A. Risk Sorumluluğu
 - B. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk
- IV. İdarenin Sorumluluğunun Şartları
- V. İdarenin Sorumluluğunu Orta-dan Kaldıran veya Azaltan Hâller
- VI. Zararın Tazmini

I. İDARENİN SORUMLULUĞUNUN TÜRLERİ

“İdarenin sorumluluğu (*responsabilité de l'administration*)”, “idarenin medenî sorumluluğu (*responsabilité civile de l'administration*)” ve “idarenin idarî sorumluluğu (*responsabilité administrative*)” olmak üzere ikiye ayrılır. İdarenin medenî sorumluluğuna Türkiye’de yaygın olarak “idarenin özel hukuk sorumluluğu” denir.

A. İDARENİN ÖZEL HUKUK SORUMLULUĞU

İdarenin özel hukuk sorumluluğu, adı üstünde, idarenin özel hukuka tâbi olan ve uyuşmazlıkları adlî yargıda çözümlenen malî sorumluluğudur. Yani bu tür sorumluluk hâlinde, idarenin kişilere verdiği zararlar özel hukuk hükümlerine göre tazmin edilir. Bu konuda bir uyuşmazlık çıkarsa da bu uyuşmazlık adlîye mahkemelerinde karara bağlanır.

* Bu bölüm Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.738-802’den özetlenmiştir. Bu konuda daha geniş bilgi ve keza bu bölümün tam dipnotları için de aynı yere bakınız.

Ancak idarenin özel hukuk sorumluluğu, idarenin özel hukuka tâbi faaliyetleri dolayısıyla verdiği zararların tazmininde söz konusu olur. İdarenin şu alanlardaki faaliyetleri özel hukuka tâbidir ve dolayısıyla bunlardan doğan zararlar da idarenin özel hukuk sorumluluğuna yol açarlar ve adlî yargıda karara bağlanırlar¹:

1. Sınâî ve ticarî kamu hizmetlerinden kaynaklanan zararlar.
2. İdarenin özel mallarının işletilmesinden kaynaklanan zararlar.
3. Fiilî yol veya usulsüz el koymadan doğan zararlar.
4. Kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından kaynaklanan zararlar.
5. Kanunla da normalde idare hukukuna tâbi olan zararlar özel hukuka tâbi kılınabilir. Örneğin 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre idarenin motorlu taşıtlarının yaptığı kazalardan doğan zararların tazmini için açılacak davalar özel hukuka tabidir ve adli yargı yerlerinin görevine girer.

İdarenin özel hukuk sorumluluğunu incelemek idare hukukunun değil, özel hukukun konusuna girer. İdare hukuku, idarenin özel hukuk sorumluluğunu değil, “idarenin idarî sorumluluğu”nu inceler.

B. İDARENİN İDARÎ SORUMLULUĞU

“İdarenin idarî sorumluluğu” veya daha kısa bir ifadeyle “idarî sorumluluk (*responsabilité administrative*)”, idarenin kamu hukukuna tâbi olan ve uyuşmazlıkları idarî yargıda çözümlenen malî sorumluluğudur. Yani bu tür sorumluluk hâlinde, idarenin kişilere verdiği zararlar, özel hukuk hükümlerine göre değil, kamu hukuku kurallarına göre tazmin edilir. Bu konudaki tazminat davaları da adlî yargıda değil, idarî yargıda karara bağlanır.

İdarî sorumluluğun, yani idarenin verdiği zararın kamu hukuku kurallarına göre idare mahkemesi kararıyla tazmin edilebilmesi için, idarenin verdiği zararın, idarenin kamu hukukuna tâbi bir faaliyeti sonucunda ortaya çıkması gerekir. Yani ancak kamu hukukuna tâbi faaliyetleri söz konusu olduğunda idarenin idarî sorumluluğu ortaya çıkabilir. Yukarıda (s.18-21) “idare hukukunun uygulama alanı” konusunu incelediğimiz ikinci bölümde gördüğümüz gibi, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış faaliyetleri, idare hukukunun uygulama alanına girer; bunlar idare hukukuna tâbidirler. Dolayısıyla bu faaliyetler sonucunda zarara uğrayan kişilerin zararlarını idare, idare hukuku esaslarına göre (idarî sorumluluk) tazmin edecektir. Bu konuda açılacak tazminat davalarına da idarî yargıda bakılacaktır.

İdarenin idarî sorumluluğu da kendi içinde “kusurlu sorumluluk” ve “kusursuz sorumluluk” olmak üzere ikiye ayrılır:

1. Kusurlu Sorumluluk.- “Kusurlu sorumluluk (*responsabilité pour faute*)” idarenin kusurlu bir eylem veya işlemiyle zarar verdiği bir kişinin zararını tazmin etmesi yükümlülüğüdür.

1. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.472; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op.cit.*,s.329.

TABLO 13.1: İDARENİN SORUMLULUĞUNU ORTADAN KALDIRAN VEYA AZALTAN HÂLLER ARASINDA KARŞILAŞTIRMA

	Mücbir Sebep	Beklenmeyen Hâl	Zarar Görenin Davranışı	Üçüncü Kişinin Davranışı
Şartları	1. Dışlık 2. Öngörülemezlik 3. Önlenemezlik	1. İçlik 2. Öngörülemezlik 3. Önlenemezlik	Zarar görenin davranışı olmalıdır.	Üçüncü kişinin davranışı olmalıdır.
Sonuçları	Sorumluluk tamamen ortadan kalkar.	Sorumluluk tamamen ortadan kalkar.	Sorumluluk tamamen veya kısmen ortadan kalkar.	Sorumluluk tamamen veya kısmen ortadan kalkar.
Etkili Olduğu Sorumluluk Türü	Kusurlu+Kusursuz Sorumluluk	Sadece Kusurlu Sorumluluk.	Kusurlu+Kusursuz Sorumluluk	Sadece Kusurlu Sorumluluk.

VI. ZARARIN TAZMİNİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1260-1291; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.609-614, 629-634; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.1021-1034; De Forges, *op. cit.*, s.297-303; Vlachos, *op. cit.*, s.235-236; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.494-496.

Yukarıda idarenin sorumluluğunun şartlarını gördük. Bu şartlara uyan bir şekilde zarar gören kişinin idareden tazminat isteme hakkı doğar. Zarara uğrayan kişinin zararını tazmin ettirebilmesi için, önce idareye başvurması gerekir. İdarenin zararı kendi isteğiyle tazmin etmemesi durumunda ise idareye karşı idarî yargıda tazminat davası açması gerekir.

A. TAM YARGI DAVASININ AÇILMASI

Zarardan sorumlu olan kamu tüzel kişisi belirlendikten sonra idareye karşı tam yargı davası (tazminat davası) açması gerekir. Tazminat davasının açılmasının bazı şartları vardır. Bu şartlar, zararın kaynağında bir idarî işlemin veya idarî eylemin bulunmasına göre değişir.

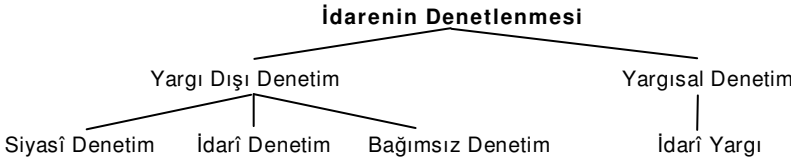
1. İdarî İşlemlerden Doğan Zararlardan Dolayı Tam Yargı Davası Açılması.- Zarar gören kişinin uğradığı zarar, bir idarî işlemten kaynaklanmış olabilir. Örneğin hakkında memurluktan çıkarma kararı alınan bir memurun uğradığı zarar (maaş kaybı, vs.), bu kararın alınmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu durumda zarar gören kişi, İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 12'nci maddesine göre, **(a)** isterse dava açma süresi içinde (yani 60 gün içinde) iptal davası ve tam yargı davasını birlikte açar. **(b)** İsterse ilk önce dava açma süresi içinde iptal davası açar; dava (lehe veya aleyhe) sonuçlandıktan sonra kararın kendisine tebliğinden itibaren 60 gün içinde de tam yargı davası açar. **(c)** İsterse iptal davası açmaz; doğrudan tam yargı davası açar.

2. İdarî İşlemlerin İcrasından Doğan Zararlardan Dolayı Tam Yargı Davası Açılması.- Zarar gören kişinin uğradığı zarar, bir idarî işlemin icrasından kaynaklanmış olabilir. Örneğin imar plânının uygulanması durumunda böyle bir zarar ortaya çıkar. İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 12'nci madde-

Yedinci Kısım

İDARENİN DENETLENMESİ

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



Buna göre yedinci kısmın planı 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 denetini bir şema halinde gösterelim:

ŞEMA 14.1: İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi		
Siyasi Denetim (TBMM Tarafından)	İdari Denetim (İdarenin İdare Tarafından Denetimi)	Bağımsız Organlar Tarafından Denetim
1. Yazılı Soru 2. Genel Görüşme 3. Meclis Araştırması 4. Meclis Soruşturması 5. Dilekçe Komisyonu 6. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	1. İsti'faf Yoluyla Denetim 2. Hiyerarşik Denetim 3. Vesayet Denetimi 4. Denetleme Kurulları Tarafından Denetim 5. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu Tarafından Denetim 6. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları Tarafından Denetim	1. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Tarafından Denetim 2. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetim

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, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından 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, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili *cezaî sorumluluklarının* araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Bunun sonucunda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yargılanmak üzere Yüce Divana sevk edilebilir (Anayasa, m.98/4).

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 Kitabevi, Beşinci Baskı, 2012, c.II; A. Şeref Gözübüyük ve Güven Dinçer, *İdarî Yargılama Usûlü*, Ankara, Turhan Kitabevi, 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. İDARÎ YARGI SİSTEMLERİ¹

İdarenin yargısal denetiminde başlıca iki sistem vardır: Bunlardan birincisi, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemidir. Diğerisi 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 uyuşmazlıklar ülkenin genel mahkemelerinde (adliye mahkemelelerinde) 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. İDARÎ YARGININ ORTAYA ÇIKIŞI

1. Fransa’da İdarî Yargının Ortaya Çıkışı².- İdarî yargı sistemi ilk defa Fransa’da ortaya çıkmıştır. Fransız ihtilâlinde sonra, 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanunla, “idarî ve adlî makamların ayrılığı ilkesi kabul edilmiş ve hâkim-

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.

nulan yerde idare ve vergi mahkemesi varsa idare ve vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare ve vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde asliye hukuk hâkimliklerine, yabancı memleketlerde Türk konsolosluklarına verilebilir (m.4). Bu durumda, dilekçenin başlığına örneğin “Ankara İdare Mahkemesi Başkanlığına gönderilmek üzere Bursa İdare Mahkemesi Başkanlığına” yazılır.

Dilekçe verilirken mahkemenin yazı işlerinde harç ve posta ücreti hesaplanır (İYUK, m.6). Harç ve posta ücreti yatırıldıktan sonra, dilekçe deftere kaydedilir. Dava deftere kayıt tarihinde açılmış sayılır (İYUK, m.6). (Dava dilekçesi başka yer mahkemesine gönderilecek olsa bile, dilekçenin verildiği yer mahkemesindeki bu işlemin yapıldığı tarihte dava açılmış sayılır).

Dilekçede biçim noksanlıkları varsa, mahkeme dilekçenin düzeltilmesi için 30 günlük ek süre verilir. Bu süre içinde davacı eksiklikleri giderirse, dava incelenir. Eksiklikler süresi içinde tamamlanmazsa, mahkeme davanın açılmamış sayılmasına karar verir.

KUTU 15.4: Örnek Dava Dilekçesi

BURSA İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA

Yürütmeyi Durdurma İstemlidir.

DAVACI: İsim Soyad, Adres, TC Kimlik No.

DAVALI: Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü, 16059 BURSA

DAVA KONUSU: Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi 2. Sınıfta okutulan “İdare Hukuku” dersinin ... tarihinde yapılan dönem sonu sınavından verilen 30 puan şeklindeki “GEÇMEZ” notunun İPTALİ ve yürütmenin durdurulması isteminden ibarettir.

TEBLİĞ TARİHİ: Tarih (notun sınav ilân panosunda ilân edildiği tarih yazılacak).

AÇIKLAMALAR: (Bu kısımda dava konusu işlemlerle ilgili olaylar, baştan sona sırasıyla açık bir şekilde anlatılır) Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesinde... nolu öğrencisiyim. ... tarihinde yapılan idare hukuku dersinin dönem sonu sınavına girdim. Sınavda her biri on puan değerinde olan 10 soru vardı. Öğretim üyesi tarafından ilân edilen cevap anahtarına göre ben bu 10 sorudan 7’sini doğru olarak yaptığımı düşünüyorum. Buna göre 70 almam gerekirdi. Oysa sınav notum 30 olarak ilân edildi. Bir maddi hatta olduğu kanaatine vararak Dekanlığa itiraz ettim. Ancak bir maddi hata olmadığı tarafıma bildirildi. Bu sınav notu hakkında yürütmeyi durdurma kararı alamazsam, gelecek yıl bütün dersleri alamayacağım ve dolayısıyla okulumu dört yılda bitiremeyecek ve telafisi imkânsız zararlara uğrayacağım.

DELİLLER: Sınav kâğıdı, sınav cevap anahtarı, geçer not almış diğer örnek sınav kâğıtları, bilirkişi ve her türlü yasal deliller.

HUKUKİ SEBEPLER: Başta 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve Uludağ Üniversitesi Sınav Yönetmeliği olmak üzere Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik ve diğer hukuk kuralları.

SONUÇ:

Yukarıda açıkladığım sebeplerle:

1. Yürütmenin durdurulmasına;
2. Sınav kâğıdım hakkında bilirkişi incelemesi yaptırılmasına;
3. 30 şeklindeki “geçmez” sınav notumun İPTAL edilmesi-ne;
4. Yargılama giderlerinin karşı tarafa yükletilmesine;

karar verilmesini saygılarımla arz ve talep ederim.

Tarih, Davacı Ad ve Soyad, İmza

Eklr:

B. ESASA İLİŞKİN KOŞULLAR

Yukarıda iptal davasının ön koşullarını gördük. Bu ön koşulları yerine getiren bir dava artık mahkeme tarafından esastan incelenir. Esastan inceleme sonucunda dava kabul veya reddedilir. Böyle bir iptal davasının kabul edilebilmesinin, yani dava konusu idarî işlemin iptal edilebilmesinin koşulları nelerdir? İşte burada bunları göreceğiz. Bunlara, “esasa ilişkin koşullar” “esastan kabul şartları” veya “iptal sebepleri” de denir. Bir idarî işlemin iptaline yol açan se-

DİZİN

16-24 Ağustos 1790 Tarihli Kanun, 17, 385

3996 Sayılı Kanun, , 246

Abonman Sözleşmeleri, 241

Açık İhale Usûlü, 253

Aday Memur, 316

Adaylık, 316

Adem-i Merkeziyet, 33

Adem-i Temerküz, 32

Adli İcra, 202

Adli Kolluk, 285

Adli Para Cezası, 204

Adsız Düzenleyici İşlemler, 233

Ağır Hukuka Aykırılık, 196

Ağır Kusur - Basit Kusur Ayrımı, 354

Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzüyle Sakat İşlemler, 194

Akdî Görevlendirme, 279

Akıl Hastalarının Deneme Çıktıları, 359

Amir, 47

Anayasayla Nitelendirme, 39

Anglo-Sakson Sistemi, 16, 385

Anlaşma, 255

Ara Derece (İstinaf) Mahkemeleri, 389

Arazi ve Arsa Düzenlemesi, 349

Aslı Düzenleme Yetkisi, 28

Atama, 316

Ateşli Silahlar, 358

Aylıktan Kesme, 321

Bağdaşmazlık, 320

Bağımsız İdarî Otoriteler, 124

Bağımsızlık, 18

Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 77

Bakan Müşavirliği, 75

Bakan Yardımcıları, 75

Bakanlar Kurulu Yönetmelikleri, 237

Bakanlar ve Bakanlıklar, 71

Bakanların Görev ve Yetkileri, 72

Bakanların Sorumlulukları, 74

Bakanların Statüleri, 71

Bakanlık Merkez Teşkilatı, 76

Bakanlık Taşra Teşkilatı, 76

Bakanlık Teşkilâtı, 76

Bakanlık ve Bağlı Kuruluş Teftiş Kurulları, 379

Bakanlık Yurtdışı Teşkilatı, 76

Basit Hukuka Aykırılık, 195

Basit İşlemler, 149

Basit Kusur, 354

Basit Sözleşmeler, 248, 283

Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar, 79

Bayındırlık İşlerinin Daimî Zararları, 361

Bedavallığı, 273

Bedavallık İlkesi, 337

Belediye İdaresi, 102

Belirleyici, 148

Belirli Bir Suç, 286

Belli İstekliler Arasında İhale Usûlü, 253

Biçime İlişkin Ön Koşullar, 410, 417

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları, 124

Bireysel İdarî İşlemler, 140

Bireysel İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi, 197

Bölge İdare Mahkemeleri, 389

Bölge Teşkilatları, 96

Bucak İdaresi, 96

Butlan, 191

Bütçesi ve Gelirleri (Belediye), 105

Büyükşehir Belediyesi (Büyükşehir ve Büyükşehir İl-çe Belediyeleri), 108

Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri, 129

Cebir Kullanarak Re'sen İcra, 203

Cebrî İcra Yolları, 20

Cebrî İcra, 203

Cebrî Müeyyideler, 258

Ceza Kovuşturması, 322

Cezaî Müeyyideler, 203

Cezaî Şart, 258

Common Law, 16, 385

Cumhurbaşkanı Yardımcıları, 71

Cumhurbaşkanı, 57

Cumhurbaşkanına Vekâlet, 64

Cumhurbaşkanının Atama Yetkisi, 60

Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemleri: Cumhurbaşka-
nı Kararları, 63

Cumhurbaşkanının Diğer İdarî Görev ve Yetkileri, 59

Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri, 64

Cumhurbaşkanının Genel Yürütme Görev ve Yetkisi,
59

Cumhurbaşkanının İşlemleri, 62

Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanlığı, 65

**Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri (Olağan Dö-
nem), 218**

Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları, 128

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, 67

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 67

Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı, 65

Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili
veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 67

Çekilme, 319

Damnum Emergens, 259

Danıştay, 80, 389

Dar Anlamda İdare Hukuku, 16

Davacıya İlişkin Ön Koşullar, 407, 417

Davaların İncelenmesi ve Karara Bağlanması Usûlü,
423

Davalıya İlişkin Ön Koşullar, 407, 417

Değişebilirlik İlkesi, 272

Değiştirerek Onama Yetkisi, 53

Denetim Unsuru, 224, 230

Denetim ve Yönlendirme Yetkisi, 258

Denetleme Kurulları, 379

Deniz Kamu Malları, 330

Depo Sınıf, 314

- Derece İlerlemesi, 317
 Derece, 314
 Derhal Uygulama, 199
 Devam Eden Durumlara, 199
 Devamlılık İlkesi, 272
Devlet Denetleme Kurulu, 69, 379
 Devlet İdaresi, 8
 Devlet Kolluğu, 289
 Devlet Memurları Kanununun Genel Hüküm Niteliği, 313
 Devlet Memurluğundan Çıkarma, 321
 Devlet, 30
 Devletin Hukukî Fonksiyonları, 11
 Devletleştirme, 340
 Dilekçe Hakkı, 375
 Dilekçe Komisyonu, 375
 Din, Vicdan, Düşünce ve Kanaatlerini, 301
 Disiplin Cezaları, 321
 Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları, 322
 Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Makamlar, 321
 Disiplin Suçları, 321
 Disiplin Usûlü, 322
 Doğrudan Nedeni, 365
 Doğrudan Temin Usûlü, 253
 Durum İşlemler, 147
 Düzeltme Kararları, 201
 Düzeltme, 53
Düzenleyici İdarî İşlemler, 140, 412
Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları, 124
 Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif, 254
 Emanet Hâline Getirme, 258
 Emanet Usûlü, 276
 Emanet, 276
 Emeklilik, 320
 Emir ve Talimat Verme, 54
 Emre Aykırı Davranış, 204
 Emredici İşlemler, 148
 Erteleme Yetkisi, 53
 Esasa İlişkin Koşullar, 411
 Eşitlik İlkesi, 26, 272, 315, 337
Fait du Prince Teorisi, 260
 Fer'i Tazminatlar, 372
 Fesih Müeyyidesi, 258, 259
 Fesih, 263
 Fiil, 364
 Fiilî Yol, 194
Fiskusteorie, 24
 Fonksiyon Gaspyla Sakat İşlemler, 193
 Fonksiyonel Anlamda İdare, 11
 Fonksiyonel Anlamda Kamu Hizmeti, 266
Gaz de Bordeaux Kararı, 262
 Geciktirici Veya Zorlaştırıcı Veto Yetkisi, 53
 Geçici El Koyma, 258
 Geçici İşgal, 342
 Geçici İşlemler, 212
 Geçicilik İlkesi, 338
 Geçmişe Etkili Uygulama, 199
 Geleneksel Üçlü, 285
 Gelir (İrat) Şeklinde (, 372
 Gelir Şeklinde Tazminat, 372
 Gelirleri ve Bütçesi, 100, 111
 Genç Suçluların Eğitimi, 359
 Genel Görüşme, 374
 Genel Hükümleri Aşan Şartlar, 19
 Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, 314
 Genel İdarî Kolluk - Özel İdarî Kolluk Ayrımı, 288
 Genel Sağlık, 285
 Genel Sınıf, 314
 Genel Şartlar, 315
 Genellik Kriteri, 141
 Geniş Anlamda İdare Hukuku, 15
 Gerçek Kişiler, 37
 Geri Alma Yetkisi, 209
 Geri Alma, 209
 Geri Almanın Sonucu, 209
 Geriye Yürümezliği İlkesi, 199
 Gıyaben İfa, 258
 Gıyaben Satın Alma, 258
 Gönüllü İcra, 201
 Görev Esası İzler, 393
 Görev Uyuşmazlıkları, 399
 Görev ve Yetkileri, 58, 59, 89, 100
 Göreve İlişkin Ön Koşullar, 402, 416
 Görevlendirme Çeşitleri, 277
 Görevlendirme Sözleşmesi, 279
 Hak Yaratıcı İşlem Kavramı, 212
 Hak Yaratıcı Olmayan İşlemler, 208
 Hava Kamu Malları, 330
 Hayalî İşlemler, 192
 Hazine Teorisi, 24
 Hiyerarşi Yetkisi, 49, 377,
 Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri, 49
Hiyerarşi, 46, 47
 Hiyerarşik Denetim, 374, 376
 Hiyerarşik Gücün Kapsamı, 48
 Hiyerarşik Yetkiler, 48
 Hizmet Adem-i Merkeziyeti, 35
Hizmet Kusuru, 355
 Hizmet Malları, 330
 Hizmet Yararına Fesih Yetkisi, 259
Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları, 116
 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim, 35
 Hizmetlerde Aksama Durumunda İkame, 54
Hukuk Devleti İlkesi, 23
 Hukuk Devletin Genel Gerekleri, 25
 Hukuk Devletin Gerekleri, 25
 Hukuk Güvenliği, 207
 Hukuka Aykırılığı, 191, 195
 Hukuka Aykırılık ve Kusur, 354
 Hukuka Uygun Düzenleyici İşlemler, 210
 Hukuka Uygun İdarî İşlemlerden Sorumluluk, 362
 Hukuka Uygunluk Karinesi, 20, 144, 394
 Hukukî Güvenlik, 199
 Hukukî İşlem, 135
 Hukukî Sonuç, 135
 Hükûmet Fonksiyonu, 13
 Hükûmet Tasarrufları, 138

- Intra Legem Niteliği 216
 İcraî Olmayan İşlemler, 143, 152
 İcraîlik, 141
 İçeriklerine Göre Tasnif, 148
 İçtihadî Hukuk, 18
 İdare Hukuku Sistemleri, 16
İdare Hukuku, 15-28
 İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler, 22
 İdare Hukukunun Bölümleri, 21
 İdare Hukukunun Doğumu, 17
 İdare Hukukunun Kaynakları, 18
 İdare Hukukunun Uygulama Alanı, 18
 İdare Mahkemeleri, 388
 İdare Mahkemeleri, 388
 İdare Organı, 8
İdare, 7, 9
 İdarenin Bütünlüğü İlkesi, 46
 İdarenin Düzenleme Alanı, 217
 İdarenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği, 214
 İdarenin İdare Tarafından Denetlenmesi, 376
 İdarenin İdarî Sorumluluğu, 352
 İdarenin İradesi Dışındaki Sebepler, 206
 İdarenin İşlemleri, 136
 İdarenin Kanuniliği İlkesi, 27
 İdarenin Mal Edinme Usûlleri, 339
 İdarenin Malî Sorumluluğu, 26
 İdarenin Medenî Sorumluluğu, 351
 İdarenin Özel Hukuk İşlemleri, 136
 İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu, 351
 İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri, 239
 İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri-İdarî Sözleşmeler Ayrımı, 239
İdarenin Sorumluluğu, 351
 İdarenin Sorumluluğunun Ortadan Kaldırın Veya Azaltan Haller, 366
 İdarenin Sorumluluğunun Şartları, 364
 İdarenin Sözleşmeleri, 239
İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetimi, 374
 İdareyle Dıştan İşbirliği Yapan Kişiler, 306
 İdarî Denetim, 376
 İdarî Denetimin Yetersizliği, 380
 İdarî Fonksiyon - Hükûmet Fonksiyonu, 12
 İdarî Fonksiyon - Yargı Fonksiyonu, 12
 İdarî Fonksiyon -Yasama Fonksiyonu, 12
 İdarî Fonksiyon, 11
 İdarî Fonksiyonun Özellikleri, 14
 İdarî İşlemlerin Bireysel Etkilerinin Dokunulmazlığı İlkesi, 207
 İdarî İşlemlerin Özellikleri, 141
 İdarî İşlemlerin Sona Emesi, 205
 İdarî İşlemlerin Türleri, 140
 İdarî İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi, 196
 İdarî İşler Başkanlığının Alt Birimleri (Genel Müdür-lükler), 66
 İdarî Kamu Hizmetleri - Sınâî ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı, 269
 İdarî Kamu Hizmetleri, 269
 İdarî Kamu Kurumları, 120
 İdarî Kararla Tahsis, 332
İdarî Kararlar, 140
 İdarî Kararların İcrası, 201
 İdarî Kararların Müeyyideleri, 203
 İdarî Kolluğun Özellikleri, 288
İdarî Kolluk, 285
 İdarî Müeyyideler, 203, 205
İdarî Sorumluluk, 351
İdarî Sözleşmeler, 238
 İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları, 264
 İdarî Sözleşmelerin Akdedilmesi, 248
 İdarî Sözleşmelerin Biçimi, 255
 İdarî Sözleşmelerin Kriterleri, 239
 İdarî Sözleşmelerin Kriterlerini, 239
 İdarî Sözleşmelerin Temel Tipleri, 242
 İdarî Sözleşmelerin Uygulanması, 257
İdarî Teşkilât, 54
 İdarî ve Adlî Makamların Ayrılığı İlkesi, 17, 385
İdarî Vesayet, 50, 374, 377
 İdarî Vesayetin Özellikleri, 50
 İdarî Yargı Örgütü, 387
 İdarî Yargı Sistemleri, 385
 İdarî Yargılama Usûlünün Özellikleri, 423
 İdarî Yargının Görev Alanı: İdarî ve Adlî Yargı Arasında Görev Dağılımı, 393
 İdarî Yargının Ortaya Çıkışı, 385
 İETT ve EGO, 40, 129
 İhtisas Prensibi, 44
 İhtiyarî Alan, 223
 İkame Yetkisi, 54, 378
 İki-Yanlı İdarî İşlemler, 141
 İktisadî Kamu Kurumları: KİT'ler, 121
 İl İdare Kurulu, 92
 İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri), 91
İl İdaresi, 87
 İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri, 130
İl Özel İdaresi, 98
 İlân, 198
 İlçe İdare Kurulu, 96
 İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri), 95
İlçe İdaresi, 92
 İleri Sürülebilirlik, 198
 İlga, 207
İlgili Kurum ve Kuruluşlar, 77
 İlgilisinin Aleyhine Olan İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi, 197
 İlgilisinin Lehine Olan İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi, 197
 İlişik Kesme, 318
İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 77
 İlk Derece Mahkemeleri, 388
 İlliyet Bağı, 365
 İlliyet Bağını Kesen Haller, 365
 İlliyet Rabatı, 365
 İltihaki (Katılmalı) Sözleşme, 243
 İltizam Sözleşmesi, 243
 İltizam Veren, 243
 İltizam, 281

İmar Kanunu, m.18, 349

İmtiyaz Sözleşmesi, 243, 280

İmtiyaz Usûlü, 279

İmtiyazın Düşmesi, 258

İnfisahî Şart, 200, 206, 212

İngiltere, 16

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 375

İnşaf İşlemler, 148

Intra Legem, 28

İptal Davası, 191, 401

İptal Davasının Konusuna İlişkin Ön Koşullar: Kesin ve Yürütülmesi Gereken İdarî İşlem, 406

İptal Davasının Ön Koşulları, 402

İptal Davasının Sonuçları, 412

İptal Kararının Yerine Getirilmesi, 413

İptal Yetkisi, 52

İptal, 191

İrade Açıklaması, 135

İradelerin Uyuşumu, 248

İrtifak Hakları, 335

İsimsiz İdarî Sözleşmeler, 248

İsimsiz Sözleşmeler, 283

İsteğe Bağlı Olup Olmamasına Göre Tasnif, 152

İsti'taf, 376

İstifa, 319

İstihdam Edilme, 306

İstimlak, 340

İstimval, 341

İstinaf Mahkemeleri, 389

İstinaf, 425

İstisnai Memurluklara Atama, 316

İş Kazası, 359

İşe Başlama, 316

İşlemin Gerçek Sahibi, 159

İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç, 49, 377

İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri, 52, 378

İşletme Usûlü Şartı, 270

İtaat Yükümlülüğü, 48

İYUK, M.15/1-B, 199

İzharî, 148

İzin Usûlü, 296

İzin Yetkisi, 53

İzne Bağlılık İlkesi, 338

Kabil-i Dermeyan, 198

Kademe İlerlemesi, 317

Kademe İlerlemesinin Durdurulması, 321

Kademe, 314

Kadrolar, 314

Kaldırma, 207

Kamu Düzeni Kavramı, 284

Kamu Görevlisi, 305

Kamu Gücü Ayrıcalıkları, 20, 41, 137

Kamu Gücü Ölçütü, 19

Kamu Güvenliği, 285

Kamu Hakemi, 382

Kamu Hizmeti İlkeleri, 272

Kamu Hizmeti, 266

Kamu Hizmetine Tahsis, 328

Kamu Hizmetinin Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usulleri, 277

Kamu Hizmetinin Şartları, 267

Kamu Hizmetleri Karşısında Eşitlik İlkesi, 272

Kamu Hizmetlerinde "Lâiklik İlkesi, 273

Kamu Hizmetlerinin Bedavallığı, 273

Kamu Hizmetlerinin Hukukî Rejimi, 271

Kamu Hizmetlerinin İşletilme Usulleri, 275

Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması, 275

Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından

İşletilmesi Usulleri, 276

Kamu Hizmetlerinin Kurulması, 274

Kamu Hukuku Bağ (, 307

Kamu Hukuku Tüzel Kişileri, 37

Kamu Huzuru, 285

Kamu İdareleri, 38, 43

Kamu İdareleri-Kamu Kurumları, 43

Kamu İhale Kanununun, 249

Kamu İhalesi, 248, 249

Kamu İstikraz Sözleşmeleri, 244

Kamu Kurumları, 116

Kamu Kurumları, 38, 43

Kamu Kurumlarının Çeşitleri, 120

Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması, 118

Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri, 117

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, 131

Kamu Kurumu Usûlü, 276

Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk, 360

Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi, 360

Kamu Malı Kavramı, 327

Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması, 331

Kamu Malları - Sınırlı Aynı Haklar, 335

Kamu Malları Haczedilemez, 334

Kamu Malları Kamulaştırılamaz, 334

Kamu Malları Zamanaşımıyla Kazanılamaz, 335

Kamu Malları, 326

Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi, 333

Kamu Mallarının Kullanılması, 336

Kamu Mallarının Tapuya Tescil Zorunluluğu Yoktur, 335

Kamu Mallarının Tasnifi, 329

Kamu Mülkiyeti Şartı, 328

Kamu Sağlığı, 285

Kamu Tüzel Kişilerine Ait Mallar, 327

Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Hukuk Tüzel Kişilerinden Ayrılması Sorunu), 38

Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları, 327, 339

Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri, 42

Kamu Tüzel Kişiliği, 37

Kamu Yararı (Intéret Général)" Amacını, 267

Kamu Yararı Amacına, 267

Kamu Yararına Fesih, 258, 263

Kamu Yararına Tahsis, 328

Kamulaştırma İşleminin Unsurları, 345

Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Hakkı Kurma, 349

Kamulaştırma, 340, 344

Kamulaştırmadan Vazgeçmesi, 348

Kamulaştırmanın Aşamaları, 346

Kamulaştırmanın Temel İlkeleri, 344
 Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis, 328
 Kamuoyu Denetimi İlkesi, 252
 Kamusal Mallar, 327
 Kan Ürünleri, 358
 Kanun Hükmünde Kararnameler, 235
 Kanun Yolları, 425
 Kanuna Aykırı Olmama, 28
 Kanuna Dayanma, 27
Kanunî İdare İlkesi, 27
 Kanunî ve Nizamî Bir Durum, 312
 Kanunla Kurulmuş, 40
 Kanunla Nitelendirme, 39, 239
 Kanunlardan Dolayı Sorumluluk, 363
 Kanunsuz Emir, 48
 Kara Avrupası Sistemi, 16, 385
 Kara Kamu Malları, 330
 Karar Düzeltme, 431
 Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi, 53
 Kariyer İlkesi, 314
Karma İşlemler, 149
 Kaymakam, 93
 Kaynakları, 18
 Kazanılmış Hak Kavramı, 211
 Kazanılmış Haklar, 209
 Keenlemeyekün, 193
 Kendiliğinden Hakkını İhkak Suçunu, 144
 Kınama, 321
 Kırtasiyecilik, 36
 Kimse Kendi Davasında Hâkim Olamaz, 17
 Kişi Topluluğu, 44
 Kişi, 37
 Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Denetim, 48, 377
 Kişiler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri, 52, 378
 Kişisel Kusur - Hizmet Kusuru Ayrımı, 355
 Kişisel/Kişilik-Dışılık Kriteri, 141
 KİT'lerdeki Sözleşmeli Personel, 309
 KİT'lerin Özellikleri, 122
 Kolektif İşlemler, 149
 Kolluk Makam, Amir ve Personeli, 293
Kolluk, 284
 Konu Şartı, 270
 Konu Unsuru, 219, 227
 Konuya İlişkin Ön Koşullar, 418
 Koşullarda Eksiklik, 320
 Köy Bütçesi ve Gelirleri, 115
Köy İdaresi, 112
 Köyün Görev ve Yetkileri, 113
 Köyün Organları, 114
 Kurucu İşlemler, 148
 Kurulması ve Kaldırılması, 112
 Kusur Kavramı, 353
 Kusur, 364
Kusurlu Sorumluluk, 352, 353, 358
 Lâiklik İlkesi, 273
 Lisans, 278
 Liyakat İlkesi, 314
Lucrum Cessans, 259
 Maddî Açdan Tasnif, 147

Maddî Aleme, 201
 Maddî Anlamda Kamu Hizmeti, 266
 Maddî Varlığı, 192
 Maddî Yokluk, 192
 Maden Kanununun, 244
 Mahallî Adem-i Merkeziyet, 34
 Mahallî İdare Birlikleri, 115
Mahallî Kamu Kurumları, 129
 Mahfuz Alan, 222
 Mahfuz Düzenleme Alanı, 217
 Mahiyetleri Gereği Geçmişe Etkili, 201
 Mahkumlara Verilen Çıkma İzinleri, 359
 Mal Topluluğu, 44
 Malî Bağımsızlık, 34
 Malikin Geri Alma Hakkı, 348
 Meclis Araştırması, 374
 Meclis Soruşturması, 374
 Memur Olma Koşulları, 315
 Memur, 307
 Memura Maaşının Ödenmesine, 212
 Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması, 322
Memurlar, 308
 Memurların Değerlendirilmesi ve İlerlemesi, 316
 Memurların Disiplin Rejimi, 321
 Memurların Hukukî Sorumluluğu, 324
 Memurların İlerlemesi, 317
 Memurların Yargılanması Usûlü, 323
 Memurluğa Giriş, 315
 Memurluğa Girişte İlkeler, 315
 Memurluğun Sona Ermesi, 319
 Memurluk Mesleği, 313
 Memurluk Sınıfları, 314
 Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Hâller, 317
 Memurluktan Çıkarma, 319
 Menafii Umumiyyeye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, 280
 Merkezden Yönetilen Kamu Tüzel Kişisi, 42
 Merkezden Yönetim İlkesi, 30
 Merkezden Yönetim- Yerinden Yönetim, 36
 Merkezden Yönetim, 30
 Merkezden Yönetimin Özellikleri, 31
 Merkezden Yönetimin Yarar ve Zararları, 32
Merkezî İdare (Devlet İdaresi), 56
 Merkezî İdare Kolluğu, 289
 Merkezî İdare, 9
 Merkezî İdare, Kamu, 31
Merkezî İdarenin Başkent Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı), 57
Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı), 86
 Merkeziyet İlkesi, 31
 Merkeziyet, 30
 Mertebeler Silsilesi, 47
 Meslek Kuruluşların Görev ve Yetkileri, ,
 Meslekî Riskler, 359
 Meslekî Sıfatla, 305
 Metinsiz Vesayet Olmaz, 51, 378
 Millî Güvenlik Kurulu, 84
 Millî Kamu Hizmetleri, 274

Millî Kamu Hizmetleri: Kanunla Kurma, 274

Millî Kamu Kurumları, 120

Muhatapları Üzerindeki Etkilerine, 148

Mutlak Eşitlik, 26

Mutlak Yokluk, 192

Mücbir Sebep, 260, 366

Müeyyide Korkusu, 202

Müeyyide Niteliğinde Fesih, 258, 263

Mülk-Devlet Anlayışı, 23

Mültezim, 243, 281

Müstafi Addedilme, 319

Müşterek Emanet, 281

Nakden Tazmin İlkesi, 370

Nedensellik Bağı, 365

Negatif İşlemler, 212

Nispi Eşitlik, 27

Nitelendirilmemiş Sözleşmeler, 248, 283

Normal Sona Erme, 263

Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnemeleri, 235

Olağan Kanun Yolları, 425

**Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnemele-
ri, 226**

Olağanüstü Hal İlân Kararı, 298

Olağanüstü Hal İlânı Sebeplerini, 298

Olağanüstü Hal İlânının Sonuçları, 299

Olağanüstü Hal, 298

Olağanüstü Halin Uygulanması, 301

Olağanüstü Yönetim Usûllerinde Yargısal Denetim,
301

Olumsuz Sicil, 320

Onama Yetkisi, 52

Organik Anlamda İdare, 8

Organik Anlamda Kamu Hizmeti, 266

Organik Kriter, 11

Orta Malları, 329

Ortak Hukuk, 16, 385

Ortak Özellikleri, 131

Otoyol Yapımı ve İşletilmesi, 245

OYAK, 41

Ön Karar Alınması, 370

Öngörülemezlik Teorisi, 261

Önleyici, 286

Örf ve Âdet Yoluyla Tahsis, 332

Özel Düzenlenme Ek Şartı, 329

Özel Hukuk İşlemi, 136

Özel Hukuk Tüzel Kişileri, 37

Özel Hukukta Görülme-yen Ayrıcalıklar Veya Yü-
kümlülükler, 19

Özel İdare, 8

Özel İdarî Kolluk, 292

Özel Kişilere Ait Mallar, 326

Özel Kullanımlar, 337

Özel Mallar, 327, 339

Özel Malların Hukukî Rejimi, 339

Özel Mallarının Yönetimi, 136

Para, Mal ve Çalışma Yükümlülükleri, 299, 300

Parasal Müeyyideler, 258

Parayla Ölçülebilir, 365

Patlayıcı Maddeler, 358

Pazarlık Usûlü, 253

Personel Bağımsızlığı, 34

Polis Devleti Anlayışı, 23

Polis Kudreti, 24

Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, 286

Polis, 284, 289

Rekabet İlkesi, 252

Res Communes, 329

Res Nullius, 329

Re'sen İcra, 20, 143, 202, 394

Risk Sorumluluğu, 358

Ruhsat, 278

Rücu Davası, 357

Saf Kişisel Kusur, 355

Sahipsiz Mallar, 329

Sakatlıklar, 190

Sarih Kararlar, 150

Savunma Hakkı, 205

Sayıştay, 83

Sebep Unsuru, 227

Serbestlik İlkesi, 315, 337

Serbestlik Usûlü, 296

Sermaye Şeklinde Tazminat, 372

Sermaye Veya İrat Şeklinde Tazminat, 372

Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde
Kararnemeleri, 236

Sınai ve Ticarî Kamu Hizmetleri, 269

Sınavlar, 316

Sınıf, 314

Sınıflandırma İlkesi, 314

Sınırları, 109

Silsile-i Meratip, 47

Siyasî Denetim, 374

Siyasî Denetimin Yetersizliği, 375

Soru, 374

Sosyal Kamu Kurumları, 123

Sözleşme Konusu İçin Yapılması, 263

Sözleşmecî, 249

Sözleşmecinin Kusuru Nedeniyle Fesih, 263

Sözleşmecinin Oldukça Ağır Bir Kusuru, 258

Sözleşmecinin Seçimi, 249

Sözleşmeli Personel, 308, 309

Sözleşmenin Ekonomisini Sarsması, 262

Sözleşmenin Feshi, 258

Sözleşmeyle Görevlendirme, 279

Statüsü, 58, 88

Statüter Görevlendirme, 278

Su Kamu Malları, 330

Suç ve Cezalar Geçmişe Yürütülemez, 301

Sulh Ceza Mahkemesine, 205

Sun'î Kamu Malları, 330

Sübjektif İşlemler, 147

Süre Unsuru, 229

Sürenin Dolması, 206, 263

Süreye İlişkin Ön Koşullar, 408, 420

Şart İşlemler, 147

Şartname, 243, 255

Şartnameler, 256

Şeklî Kriter, 11

- Şurayı Devlet, 386
 Taahhüdün Yerine Getirilmesiyle, 263
 Tabii Kamu Malları, 330
 Tahkim, 21, 264, 394
 Tahsis Şartı, 328
 Tali Usûl Kuralları, 178
 Tam Tazmin İlkesi, 371
 Tam Yargı Davalarının Sonuçları, 421
Tam Yargı Davası, 414
 Tam Yargı Davasının Esasan Kabul Şartları, 420
 Tam Yargı Davasının Ön Koşulları, 416
 Tapuya Tescil Zorunluluğu, 335
 Tarafsızlık İlkesi, 273
 Tasarım Yarışmaları, 253
 Taşınır Kamu Malları, 331
 Taşınmaz Kamu Malları, 331
 TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 375
 Tedvin, 18
 Tehlikeli Bayındırlık Eserleri, 358
 Tehlikeli Şeyler, 358
 Tehlikeli Yöntemler, 359
 Tek-Tarafli Değişiklik Yapma Yetkisi, 259
 Tek-Tarafli Görevlendirme, 278
 Tek-Yanlı İdarî İşlemler, 140
 Temerrüt [Gecikme] Faizleri, 372
 Temyiz, 427
 Tespit Edici İşlemler, 148
 Tespit Edici, 148
 Teşriî Kriter, 239, 269
 Türkiye'de Yargı Kolları, 387, 392
 Tüzel Kişiler, 37
 Tüzükler, 236
 Ultra Petita Karar Verme Yasağı, 370
 Uluslararası Andlaşmalardan Dolayı Sorumluluk, 363
 Umumî Hıfzıssıhha, 285
 Usûl Sakatlığı, 172
Usûl ve Şekil Unsuru, 224, 227
 Uyarma, 321
 Uyum İlkesi, 272
 Uyuşmazlık Mahkemesi, 399
 Uzlaşma, 205
 Uzmanlık İlkesi, 44
 Ücretliliği Sorunu, 273
 Ücretlilik İlkesi, 338
 Üst Derece Mahkemeleri, 389
 Üst, 47
Vali, 87
 Vekâlet Yoluyla İşletme, 281
 Vekâlet, 281
 Vekil, 281
 Vergi Davaları, 145
 Vergi Mahkemeleri, 388
Vesayet Denetimi, 378
 Vesayet Denetiminin İçermediği Yetkiler, 378
 Vesayet Makamı, 51, 378
 Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler, 51
 Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler, 54
 Vesayet Yetkisinin Kapsamı, 51, 378
Vesayet, 46, 50
 Yap-İşlet Modeli İle Elektrik, 246, 282
 Yararlandırıcı İşlemler, 148
 Yargı Denetimi Dışında Bırakılan İşlemler, 406
 Yargı Kolu, 387
 Yargılama Usûlü, 423
 Yargılamanın Yenilenmesi, 431
 Yargısal Denetimin Diğer Yollardan Farkları, 384
 Yargıya Başvurma Yetkisi, 53
 Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenemeyecek Konular, 220
 Yasaklar, 148
 Yaş Koşuluna Uymayan Atamalar, 194
 Yaşama Hakkı, 301
 Yayın, 196, 198
 Yeni Olayların Sözleşmenin Uygulanmasına Etkisi, 259
 Yer Unsuru, 229
 Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Mahallî İdareler), 97
 Yer Yönünden Yerinden Yönetim, 34
 Yerel Kamu Hizmetleri, 274
 Yerel Yerinden Yönetim, 35
 Yerel Yönetimler, 34
 Yerindelik, 49
 Yerindelik, 49, 377
 Yerinden Yönetilen Kamu Tüzel Kişileri, 42
 Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) İlkesi, 33
Yerinden Yönetim Kuruluşları, 97
 Yerinden Yönetim Yolları, 36
 Yerinden Yönetim, 33
 Yerinden Yönetimin Çeşitleri, 34
 Yetki Devri, 62
 Yetki Gaspı, 192
 Yetki Genişliği İlkesi, 32
Yetki Unsuru, 154, 219, 226
 Yetkiye İlişkin Ön Koşullar, 404, 416
 Yok Gibi Olan İşlemler, 193
 Yokluk Benzeri, 193
 Yokluk, 192
 Yol İzinleri, 212
 Yönetmelikler, 232
 Yükümlendirici İşlemler, 149
 Yükümlülükler, 21
 Yürürlüğe Girme, 196
 Yürütmenin Durdurulması, 421
 Yürütmeyi Durdurma Kararı, 145
 Zabıta, 284
 Zamanaşımıyla Kazanılamaması, 335
 Zamanında Önce Sona Erme: Fesih, 263
 Zarar Veren Olay, 365
 Zarar, 365
 Zararın Hesaplanma Tarihi, 371
 Zararın Sonradan Ağırlaşması, 372
 Zararın Tazmini, 369
 Zimnî Kabul Kararı, 151
 Zorunlu Üyelik, 20, 394 ■

KİTABIN BÖLÜMLERİ

BİRİNCİ KISIM: İDARE VE İDARE HUKUKU

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdare Hukuku

İKİNCİ KISIM: İDARİ TEŞKİLAT

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 Hukukuna Giriş* başlıklı bu kitap, lisans öğrencilerine yönelik olarak hazırlanmış bir "ders kitabı"dır.

Bu kitapta konular lisans öğrencilerinin anlayabileceği bir açıklıkla 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 *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızdan özetlenmiştir. Konuyla ilgili daha geniş bilgi edinmek isteyenler adı geçen kitabı bakabilirler

24. BASKI HAKKINDA: 6 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 karnameleriyle gerek Cumhurbaşkanlığının, gerek bakanlıkların, gerekse çeşitli kamu kurumlarının teşkilatlarında ve görev ve yetkilerinde çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Kitabımızın elinizde tuttuğunuz 24. baskısı bütün bu değişikliklere göre güncellenmiştir. Özellikle kitabımızın "idarî teşkilat" ve "idarenin düzenleyici işlemleri" bölümleri baştan sona tekrar yazılmıştır. Neticede 24. baskıda kitabın hacmi 52 sayfa artmıştır.

OKUYUCULARA UYARI: Elinizde tuttuğunuz kitap, kağıt ve mürekkepten ibaret değildir. Yazarlarının alın terinin ürünüdür. 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 olmanız!** Korsan veya fotokopi kitap alan öğrencilerin şunu çok iyi bilmesi gerekir ki bütün öğrencilerin korsan veya fotokopi kitap aldığı gün Türkiye'de yeni bir ders kitabı yayınlanmayacaktır ve o zaman bu öğrenciler fotokopi ettirecek kitap da bulmayacaklardır. **Korsan baskı ve fotokopi, kitabı öldürmek üzere. Haberinizi olsun!**



İdare Hukuku,
2 cilt, 3168 s.



İdare Hukuku
Dersleri, 864 s.



İdare Hukukuna
Giriş, 444 s.



Kısa İdare
Hukuku, 288 s.

Ön Kapak Resmi: Contemplation of Justice, 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: 978-605-327-702-6

