

Kemal Gözler - Grsel Kaplan  
İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

**Ekin Basım Yayın Dağıtım**, ISBN: 978-605-5335-32-8  
(c) 2012. Her hakkı mahfuzdur.

**Birinci Baskı:** Eylül 2002; **Onbeşinci Baskı:** Şubat 2012  
**Dizgi ve Sayfa Düzeni:** Kemal Gözler  
**Kapak:** Kemal Gözler (*Fikir*), Füsun Baykan (*Uygulama*)  
**Eleştirileriniz İçin:** kgozler@hotmail.com  
**Kitabın Tanıtımı:** www.idare.gen.tr/ihgiris.htm

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

**Dağıtım:** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Burç Pasajı no: 27; Altıparmak - BURSA  
*Tel:* (0224) 220 16 72; 223 04 37; *Fax:* (0224) 223 04 37 *Web:* ww.ekinyayinevi.com  
*E-mail:* info@ekinyayinevi.com *Sertifika No:* 0607-16-008681

### **Kütüphane Tasnif Numaraları**

*Library of Congress:* KKX2720.G69 2012  
*Dewey:* 342.06 GÖZ 2012

**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.

**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. **(2)** İktibas, maksadın haklı göstereceği bir nispet dahilinde ve münderecatını aydınlatmak maksadıyla yapılmalıdır. **(3)** İktibas, belli olacak şekilde yapılmalıdır. **(4)** İktibas ister aynen, ister mealen olsun, eserin ve eser sahibinin adı belirtilerek iktibasın kaynağı gösterilmelidir. **(5)** İktibas edilen kısmın alındığı yer (sayfa numarası) belirtilmelidir (m.35).

5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu (m.71/3, 5), yukarıdaki şartlara aykırı olarak, "bir eserden kaynak göstermeksizin iktibasta bulunan" veya "yetersiz, yanlış veya aldatici mahiyette kaynak gösteren" kişilerin altı aydan iki yıla kadar hapis veya adli para cezasıyla cezalandırılmasını öngörmektedir.

**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 orijinal kutu, şema, tablolar, yazarın yazılı izni olmaksızın, kaynak gösterilerek dahi iktibas edilemezler.

Prof. Dr. Kemal Gözler  
Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Öğretim Üyesi

Doç. Dr. Gürsel Kaplan  
Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Öğretim Üyesi

# İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

Düzeltilmiş ve Güncelleştirilmiş  
*Onbeşinci Baskı*

**UYARI:** Elinizde tuttuğunuz bu kitap, idare hukukunun bütün konularını kapsıyorsa da, konularını zet olarak işlemektedir. Dolayısıyla bu kitap, hakimlik ve kaymakamlık sınavları gibi meslek sınavları için yeterli olmayabilir. Bu sınavlara hazırlanan öğrencilerin bu kitabımızdan değil, *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızdan çalışmaları tavsiye olunur (Bursa, Ekin Yayınevi, 864 s. Bu kitap normalde her yıl yeni baskı yapar).

**ONBEŞİNCİ BASKI HAKKINDA AÇIKLAMA.-** Bu kitabın 10 ilâ 14’nc baskıları 13,5 x 19,5 cm boyutlarında ve 520 sayfa olarak çıkarılmıştır. Onbeşinci baskıda ise kitap, 13,5 x 19,5 cm boyutlarında yayınlanmaktadır. Sayfa boyutunun büyümesi nedeniyle kitabın sayfa sayısı 520’den 392’ye inmiştir. Bununla birlikte kitabın içeriği bakımından onbeşinci baskı ile önceki baskılar arasında bazı kk düzeltme ve güncelleştirmeler dışında bir fark yoktur.

## **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
S	Recueil Sirey

## **FRANSIZ YARGI ORGANLARI**

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

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

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

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

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

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

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

*Cour de cassation* (“Kur d kasasyon” okunur): Fransız Yargıtayı

# 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 “kalın” bulan lisans öğrencilerine yöneliktir.

Bu dört kitabın başlıkları birbirine benzemektedir. O nedenle elinizde tuttuğunuz kitaptan 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.

*İdare Hukukuna Giriş* başlıklı bu kitabın güncelleştirilmiş yeni baskılarını hazırlama işini, ondördüncü baskısından itibaren, meslektaşımız Gürsel Kaplan üstlenmiştir.

*İdare Hukukuna Giriş* başlıklı bu kitabın ilk dokuz baskısı 16,5x 23,5 cm, onuncu ilâ ondördüncü baskıları ise 13,5 x 19,5 cm boyutlarında çıkarılmıştır. Sayfa boyutu küçülmesi nedeniyle sayfa sayısı 352’den 520’ye çıkmıştır. Bu yeni haliyle kitap, sayfa boyutu küçük de olsa, sayfa sayısı olarak fazla kalın bulunmaya başlandı. Bu yeni durum pek çok okuyucu tarafından beğenilmedi.

Neticede Kasım 2011’de 13,5 x 19,5 cm boyutlarında “öğrenci dostu” formatında 264 sayfalık *Kısa İdare Hukuku* başlıklı kitabı yayınladıktan sonra, *İdare Hukukuna Giriş* başlıklı bu kitabın 13,5 x 19,5 cm boyutlarında kalmasını gerektirecek bir sebep kalmadı. Bu nedenle biz de, *İdare Hukukuna Giriş* kitabını eski boyutlarına, yani 16,5x 23,5 cm boyutlarına geri döndürdük. Bu şekilde 520 sayfa olan kitap, 392 sayfa inmiş oldu.

Burada özellikle belirtmek isteriz ki, kitabın boyutu değişmiş olsa da, kitabın içeriği bakımından ondördüncü baskı ile onbeşinci baskı arasında bazı küçük güncelleştirmeler ve düzeltmeler dışında bir fark yoktur. KG.

## OKUYUCULARA UYARI

Elinizde tuttuğunuz kitap, kağıt ve m¼rekkepten ibaret değildir. Yazarlarının alın terinin ¼r¼n¼d¼r. Keza bu kitabın ortaya ¼ıkmasında yazarlarının yanında, grafiker, montajcı, matbaacı, yayıncı, dağıtımcı gibi daha pek ¼ok kişinin emeği vardır. Bir kitabın korsan baskısı veya fotokopi yoluyla ¼ođaltılması, başta yazarlar olmak ¼zere, bu kitabın ortaya ¼ıkması i¼in ¼alıřan pek ¼ok kişinin emeğinin ¼alınması anlamına gelir. Korsan veya fotokopi kitap satın alarak emek hırsızlığına alet olmayınız! L¼tfen bu kitabın korsan veya fotokopi n¼shalarını satanları Ekin Yayınevine (0224 223 04 37; info@ekinyayınevi.com) veya yazarlara (kgozler@hotmail.com; gurselkaplan@mynet.com) bildiriniz. Bandrols¼z n¼shalar veya bandrol numarası arka kapakta belirtilen bandrol seri numaralarını tutmayan kitaplar korsandır.

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 ¼retci, yayıncı ve dağıtımcı payı ve vergilerden oluşmaktadır. Korsan yayıncının veya fotokopicinin ise kağıt ve m¼rekkepten başka bir gideri yoktur.

Bir kitabın kağıt değeri ile o kitabın emek değeri arasında nasıl bir fark oluğunu anlamanız i¼in size şunu yapmanızı tavsiye ederiz: Bu kitabın sonunda yer alan dizini yapmaya ¼alıřınız. Bunun i¼in kitabı baştan sona ciddi bir şekilde okumanız, dizin girdisi olabilecek ortalama 1000 adet kavramı tespit etmeniz, bunların kitapta kaçıncı sayfalarda ge¼tiđini yanlarına yazmanız, sonra da bunları alfabetik olarak sıralamanız gerekmektedir. B¼ylece bu kitabın beş sayfadan oluşan dizini siz yapmış olacaksınız. Bu iş i¼in en az beş g¼n ¼alıřmanız gerekir. Bu işi word programında dizin girdisi işaretlemele suretiyle yapmanız durumunda da değişin bir şey olmaz. Ancak sizin harcadığınız bu beş g¼nl¼k emeği, bu kitabın beş sayfalık dizin b¼l¼m¼n¼ beş saniyede fotokopi ederek bir başkası gasp edebilmektedir.

Bir kitaptan yazar yeterince telif ¼retci alamıyor, yayıncı kitaba yatırdığı parayı ¼ıkaramıyorsa, o kitabın yeni baskı yapma ihtimali yoktur. Keza yazdığı kitaptan telif ¼retci alamayan bir yazardan kitabın g¼ncelleřtirilmiř yeni baskısını hazırlamasını beklemek ger¼ek¼i değildir. Eğer ¼niversite ders kitabı yazarları, bir g¼n, kitap yazmaktan vazge¼erlerse, bundan en b¼y¼k zararını ¼niversite ¼đrencileri g¼r¼r. Korsan veya fotokopi kitap alan ¼đrencilerin şunu ¼ok iyi bilmesi gerekir: B¼t¼n ¼đrencilerin korsan veya fotokopi kitap aldığı g¼n T¼rkiye'de yeni bir ders kitabı yayınlanmayacaktır ve o zaman bu ¼đrenciler fotokopi ettirecek kitap da bulamayacaklardır. Korsan baskı ve fotokopi, kitabı ¼ld¼rmek ¼zere. Haberiniz olsun!

# İÇİNDEKİLER

## İDARE HUKUKUNUN BİLGİ KAYNAKLARI

I. Mevzuat.....	2
II. Mahkeme Kararları.....	3
III. Bilimsel Eserler.....	4
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 Hükümet 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: Adli 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 Gereklere.....	25
B. Eşitlik İlkesi.....	26
C. İdarenin Kanunîliği İlkesi.....	27
1. Kanuna Dayanma İlkesi.....	28
2. Kanuna Aykırılık Olmama İlkesi.....	28

## İkinci Kısım İDARİ TEŞKİLÂT

### Bölüm 3

#### İDARİ 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 Yöünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet): Yerel Yönetimler....	34
2. Hizmet Yöünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti) .....	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 veya Kanunla Nitelendirme .....	39
2. Anayasayla veya Kanunla 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 .....	45
A. Hiyerarşi .....	46
1. Kavram.....	46
2. Üst-Ast.....	45
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 Vesayetın Özellikleri .....	49
4. Hiyerarşi ile Vesayet Arasındaki Farklar .....	50
5. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı) .....	60

### Bölüm 4

#### İDARİ TEŞKİLÂT

<b>Alt Bölüm 1.- Merkezî İdare (Devlet İdaresi) .....</b>	<b>54</b>
I. Merkezî İdarenin Başkent Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı) .....	56
A. Cumhurbaşkanını .....	56
Cumhurbaşkanının İdarî Nitelikte Olan Görev ve Yetkileri .....	56
Cumhurbaşkanının Tek Başına Yapacağı İşlemler Sorunu (Karşı-İmza Kuralı).....	57
Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği.....	57
Devlet Denetleme Kurulu .....	57
B. Bakanlar Kurulu .....	58
C. Başbakan ve Başbakanlık .....	59
1. Başbakanın İdarî Nitelikte Görev ve Yetkileri .....	60
2. Başbakan Yardımcıları .....	60
3. Başbakan ile Bakanlar Arasındaki İlişki .....	60



4. Başbakanlık Teşkilâtı.....	61
D. Bakanlar ve Bakanlıklar .....	62
1. Tanımlar: Bakanlık ve Bakanlar.....	62
2. Bakanların İdarî Nitelikteki Görev ve Yetkileri.....	62
3. Bakan Yardımcılığı.....	64
4. Bakanlık Teşkilâtı.....	65
a) Merkez (Başkent) Teşkilâtı 65; b) Taşra Teşkilatı 65; c) Yurtdışı Teşkilâtı.....	66
d) Bağlı Kuruluşlar 66; e) İlgili Kuruluşlar 66; f) İlişkili Kurum ve Kuruluşlar.....	66
E. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar .....	67
1. Danıştay .....	67
2. Sayıştay .....	70
3. Millî Güvenlik Kurulu .....	71
II. Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı) .....	72
A. İl İdaresi.....	73
1. Vali 73; 2. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri) 75; 3. İl İdare Kurulu .....	75
B. İlçe İdaresi.....	76
1. Kaymakam 76; 2. İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri) 78; 3. İlçe İdare Kurulu .....	78
C. Bucak İdaresi.....	78
1. Bucak Müdürü 78; 2. Bucak Meclisi 79; 3. Bucak Komisyonu .....	79
D. Bölge İdareleri .....	79
1. Bölge Valiliği 79; 2. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği.....	79
3. Diğer Bölgesel Kuruluşlar 79 4. Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Bölge Müdürlükleri.....	79
<b>Alt Bölüm 2.- Yerinden Yönetim Kuruluşları.....</b>	<b>80</b>
I. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Mahallî İdareler).....	80
A. İl Özel İdaresi.....	81
1. Tanımı, Düzenlenişi, Kuruluşu .....	81
2. Görev ve Yetkileri .....	82
3. Gelirleri ve Bütçesi .....	82
4. Organları 106 a) İl Genel Meclisi 106; b) İl Encümeni 108; c) Vali.....	83
B. Belediye İdaresi.....	84
1. Tanımı .....	86
2. Kurulması .....	86
3. Görev ve Yetkileri .....	86
4. Gelirleri ve Bütçesi .....	87
5. Organları .....	87
a) Belediye Meclisi 87; b) Belediye Encümeni 88; c) Belediye Başkanı .....	88
6. Büyük Şehir Belediyesi .....	89
a) Tanımı ve Türleri 89; b) Sınırları 90; c) Görev ve Yetkileri.....	90
d) Organları 90; e) Gelirleri ve Bütçesi .....	91
Belediye İşletmeleri ve Şirketleri .....	91
C. Köy İdaresi .....	92
Tanımı ve Kurulması 92; Görev ve Yetkileri 93; Organları 93; Bütçesi .....	94
- Mahalle İdaresi .....	95
- Mahallî İdare Birlikleri .....	95
II. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Kamu Kurumları).....	96
A. Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri .....	97
B. Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması.....	98
C. Kamu Kurumlarının Çeşitleri.....	98
1. İdarî Kamu Kurumları.....	99
2. İktisadî Kamu Kurumları: KİT'ler .....	100
3. Sosyal Kamu Kurumları .....	102
4. Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları .....	102
5. Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları: Bağımsız İdarî Otoriteler .....	103
III. Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları .....	106
A. Ortak Özellikleri .....	107
B. Meslek Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri .....	109

## Üçüncü Kısım İDARİ İŞLEMLER

### Bölüm 5 İDARİ İŞLEM KAVRAMI

I. İdarî İşlemin Tanımı .....	111
II İdarî İşlemlerin “Hükûmet Tasarrufları”ndan Ayrılması .....	114
III. İdarî İşlemlerin Türleri .....	116
IV. İdarî İşlemlerin Özellikleri .....	117
A. İcraîlik .....	118
B. Re'sen İcra Edilebilirlik .....	119
C. Hukuka Uygunluk Karinesi .....	120

### Bölüm 6 BİREYSEL İŞLEMLER (İDARİ KARARLAR)

<b>I. İdarî Kararların Çeşitleri.....</b>	<b>123</b>
A. Maddî Açından Tasnif: Şart İşlemler-Sübjektif İşlemler .....	123
B. İçeriklerine Göre Tasnif: Emredici-İnşai-Tespit Edici İşlemler .....	124
C. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif: Yararlandırıcı -Yükümlendirici İşlemler .....	124
D. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usûlüne Göre Tasnif: Basit-Kolektif-Karma İşlemler .....	125
E. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif: Sarih -Zımnî İşlemler .....	126
F. İsteğe Bağlı Olup Olmamasına Göre Tasnif: İsteğe Bağlı-İsteğe Bağlı Olmayan İşlemler .....	127
G. İcraî Olup Olmamasına Göre Tasnif: İcraî İşlemler-İcraî Olmayan İşlemler .....	127
<b>II. İdarî İşlemlerin Unsurları .....</b>	<b>128</b>
A. Yetki Unsuru .....	129
1. “Yetki Kuralları” (İdare Hukukunda Yetkilerin Ortak Özellikleri) .....	129
2. “Yetki Kuralları”nın İstisnaları (Yetkisizliği Gideren Hâller) .....	130
a) Fiilî Memur Teorisi .....	130
b) Yetkilerin Paralelliği İlkesi .....	132
c) Yetki Devri-İmza Devri .....	133
d) Vekâlet .....	134
e) Cari İşlerin Yürütülmesi .....	135
3. Yetki Çeşitleri .....	136
a) Kişi Bakımından Yetki .....	136
b) Konu Bakımından Yetki .....	136
c) Yer Bakımından Yetki .....	137
d) Zaman Bakımından Yetki .....	138
4. Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri .....	138
a) Fonksiyon Gaspı .....	138
b) Yetki Gaspı .....	139
c) Yetki Tecavüzü .....	140
d) Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü .....	140
B. Şekil Unsuru .....	141
C. Usûl Unsuru .....	143
1. Teklif Usûlü .....	144
2. Danışma Usûlü .....	144
3. Çelişme Usûlü (Savunma Hakkı) .....	147
4. Usûlde Paralellik İlkesi .....	149
5. Usûl Kurallarına Aykırılığın Müeyyidesi: Usûl Sakatlığı .....	150
a) Aslî Usûl Sakatlığı .....	150
b) Tali Usûl Sakatlığı .....	150
D. Sebep Unsuru .....	151

1. Sebep Unsurunun Kanunlarda Düzenlenme Biçimleri .....	152
2. Sebep Unsurunda Sakatlık Halleri .....	153
E. Konu Unsuru .....	154
1. Konu Unsurunda Sakatlık Halleri .....	154
2. Bağlı Yetki .....	155
3. Takdir Yetkisi .....	156
F. Amaç Unsuru .....	159
1. Yetki Saptırması Halleri (Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık Çeşitleri) .....	160
2. Yetki Saptırmasının Özel Bir Türü: Usûl Saptırması .....	162
<b>III. İdarî İşlemlerin Hukuka Aykırılığının Müeyyideleri: İptal ve Yokluk .....</b>	<b>162</b>
A. İptal .....	163
B. Yokluk .....	164
1. Maddî Yokluk .....	164
2. Yok Hükmünde Sayma (Yokluk Benzeri) .....	165
<b>IV. İdarî İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi .....</b>	<b>168</b>
A. Düzenleyici İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi: Yayın .....	168
B. Bireysel İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi .....	169
C. İdarî İşlemlerin İlgililerine Duyurulmasının ve Duyurulmamasının Sonuçları .....	170
D. İdarî İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi .....	171
<b>V. İdarî Kararların İcrası .....</b>	<b>173</b>
A. İdarî Kararın Muhatapları Tarafından Kendiliğinden İcrası (Gönüllü İcra) .....	174
B. İdarî Kararların Adli Makamlar Tarafından İcrası (Adli İcra) .....	174
C. İdarî Kararların İdare Tarafından İcrası (Re'sen İcra) .....	174
D. İdarî Kararların Müeyyideleri 175; 1. Cezaî Müeyyideler 176; 2. İdarî Müeyyideler ..	176
<b>VI. İdarî İşlemlerin Sona Ermesi .....</b>	<b>177</b>
A. İdarenin İradesi Dışındaki Sebepler: İptal, Sürenin Dolması, maddî Sebepler vs .....	178
B. İdarenin İradesine Bağlı Sebepler .....	179
1. İlga .....	179
2. Geri Alma .....	181
-Hak Yaratacık Olan ve Olmayan İşlemler .....	183

## Bölüm 7

### DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Düzenleyici İşlemlerin Tanımı .....	185
I. Kanun Hükmünde Kararnameler .....	186
A. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri .....	186
B. Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleri .....	189
II. Tüzükler .....	194
III. Yönetmelikler .....	196
IV. İdarenin Diğer Düzenleyici İşlemleri: "Adsız Düzenleyici İşlemler" .....	199

## Bölüm 8

### İDARİ SÖZLEŞMELER

I. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri-İdarî Sözleşmeler Ayrımı (İdarî Sözleşmelerin Kriterleri) ....	201
A. Teşriî Kriter (Kanunla Nitelendirme) .....	201
1. Doğrudan Nitelendirme .....	201
2. Hukukî Rejimin Belirlenmesi Suretiyle Nitelendirme .....	201
3. Yargı Kolununun Belirlenmesi Suretiyle Nitelendirme .....	202
B. İctihadî Kriterler .....	202
1. Organik Kriter .....	202
2. Maddî Kriter .....	202
Türk Hukukunda İdarî Sözleşme Olarak Kabul Edilen ve Edilmeyen Sözleşmeler .....	203

II. İdarî Sözleşmelerin Temel Tipleri.....	205
A. İdarî Sözleşmelerin Klasik Tipleri .....	205
1. İmtiyaz Sözleşmeleri .....	205
2. İltizam Sözleşmeleri .....	205
3. Kamu İstikraz Sözleşmeleri .....	206
4. Yeraltı ve Yerüstü Servetlerinin İşletilmesine İlişkin Sözleşmeler .....	205
5. Orman İşletme Sözleşmeleri .....	208
6. İdarî Hizmet Sözleşmeleri.....	207
B. İdarî Sözleşmelerin Yeni Tipleri.....	207
C. İsimsiz İdarî Sözleşmeler.....	208
III. İdarî Sözleşmelerin Akdedilmesi (Kamu İhalesi).....	209
A. 2886 ve 4734 Sayılı Kanunların Kapsamları .....	209
B. Kamu İhalelerine Hâkim Olan İlkeler .....	211
C. İhale Usûlleri .....	212
D. İhale Süreci .....	213
E. Kamu İhale Sözleşmelerinin Hukukî Niteliği .....	214
F. İhale Uyuşmazlıklarının Çözümü (Başvuru Yolları).....	214
1. İdarî Çözüm (İdareye Şikâyet ve Kamu İhale Kurmuna İtirazen Şikâyet).....	214
2. Yargısal Çözüm .....	215
IV. İdarî Sözleşmelerin Biçimi.....	215
A. Anlaşma .....	215
B. Şartnameler .....	215
V. İdarî Sözleşmelerin Uygulanması .....	216
A. Sözleşmecinin Borçları .....	217
B. Sözleşmecinin Hakları .....	217
C. İdarenin Borçları.....	217
D. İdarenin Hak ve Yetkileri.....	217
E. Yeni Olayların Sözleşmenin Uygulanmasına Etkisi .....	219
1. Mücbir Sebep .....	219
2. <i>Fait du Prince</i> Teorisi .....	270
3. Öngörülemelik Teorisi .....	221
VI. İdarî Sözleşmelerin Sona Ermesi .....	222
A. Normal Sona Erme .....	222
B. Zamanında Önce Sona Erme: Fesih .....	222
VII. İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları.....	223

## Dördüncü Kısım İDARENİN FAALİYETLERİ

### Bölüm 9

### KAMU HİZMETİ

I. Tanım (Kamu Hizmeti Şartları).....	227
A. Maddî Şart.....	227
B. Organik Şart .....	228
II. İdarî Kamu Hizmetleri - Sınaf ve Ticarî Kamu Hizmetleri Ayrımı .....	229
III. Kamu Hizmetlerinin Hukukî Rejimi .....	231
IV. Kamu Hizmeti İlkeleri (Kamu Hizmeti “Kanunları”).....	232
1. Devamlılık İlkesi.....	232
2. Değişebilirlik İlkesi .....	232
3. Eşitlik İlkesi .....	232
4. Tarafsızlık İlkesi .....	133
5. Lâiklik İlkesi .....	233
6. Kamu Hizmetlerinin Bedavallığı/Ücretliliği Sorunu .....	133
V. Kamu Hizmetlerinin Kurulması ve Kaldırılması .....	234
VI. Kamu Hizmetlerinin İşletilme Usûlleri.....	235

A. Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından İşletilmesi Usûlleri .....	236
1. Emanet Usûlü .....	236
2. Kamu Kurumu Usûlü .....	236
B. Kamu Hizmetinin Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usûlleri .....	237
1. Tek-Tarafli Görevlendirme (Statüter Görevlendirme) .....	238
2. Sözleşmeyle Görevlendirme (Akdî Görevlendirme) .....	239
a) İmtiyaz Usûlü .....	239
b) İltizam Usûlü .....	241
c) Müşterek Emanet Usûlü .....	241
d) Vekâlet Usûlü .....	241
e) Yeni Usûller .....	241
f) Diğer Usûller (İsimsiz Sözleşmeler) .....	243

## Bölüm 10 KOLLUK

I. Kamu Düzeni Kavramı .....	244
II. İdarî Kolluk - Adli Kolluk Ayırımı .....	245
III. İdarî Kolluğun Özellikleri .....	248
IV. Genel İdarî Kolluk - Özel İdarî Kolluk Ayırımı .....	248
A. Genel İdarî Kolluk .....	248
1. Merkezî İdare Kolluğu (Devlet Kolluğu) 249; a) Polis 249; b) Jandarma .....	250
2. Mahallî İdare Kollukları .....	250
B. Özel İdarî Kolluklar .....	251
V. Kolluk Makam, Amir ve Personeli .....	252
VI. Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması .....	253
1. Merkezî İdare Kolluk Makamları Arasında Çatışma ve Yarışma .....	253
2. Merkezî İdare Kolluğu ile Mahallî İdare Kolluklarının Çatışması ve Yarışması .....	254
3. Genel Kolluk Yetkileri ile Özel Kolluk Yetkilerinin Çatışması Yarışması .....	254
VII. Kolluk Usûlleri .....	255
1. Serbestlik Usûlü 255; 2. İzin Usûlü (Önleyici Sistem) 255 3. Bildirim Usûlü .....	255
VIII. Kolluk Tedbirleri ve Bunların Hukuka Uygunluğunun Şartları .....	256
IX. Kolluk Yetkisinin Genişlemesi (Olağanüstü Yönetim Usûllerinde Kolluk Yetkisinin Sınırları) 256; A. Olağanüstü Hâl 257; B. Sıkıyönetim .....	257
X. Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi (Kolluk Tedbirlerinin Cebrî İcrası) .....	259
XI. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyideleri 260; 1. Cezaî Müeyyideler 260; 2. İdarî Müeyyideler .....	260

## Beşinci Kısım İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

### Bölüm 11 KAMU GÖREVLİLERİ

I. "Kamu Görevlisi" Tanımı ve Kamu Görevlisi Olmayanlardan Ayrılması .....	263
II. Kamu Görevlisi Türleri: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri .....	264
A. Memurlar .....	265
B. Diğer Kamu Görevlileri .....	266
1. Sözleşmeli Personel .....	266
2. Geçici Personel .....	267
III. Kamu Görevlilerinin Hukukî Durumu .....	267
A. Memurların Hukukî Durumu: Kanunî ve Nizamîdir .....	267
B. Diğer Kamu Görevlilerinin Hukukî Durumu: Akdîdir .....	268
IV. Devlet Memurları Kanununa Göre Memurların Tabî Olduğu Hukukî Rejim .....	268
A. Memurluk Mesleği, Sınıfları ve Kadrolar .....	269

B. Memurluğa Giriş .....	281
C. Memurların Değerlendirilmesi ve İlerlemesi .....	272
D. Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Hâller .....	273
1. Kadro Açığı .....	273
2. Görevden Uzaklaştırma .....	273
E. Memurluğun Sona Ermesi .....	275
F. Memurların Yükümlülükleri, Tâbi Olduğu Yasaklar ve Hakları .....	276
G. Memurların Disiplin Rejimi .....	277
V. Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması .....	278
1. Genel Kurallara Göre memurların Yargılanması Usûlü .....	278
2. 3628, 5816, 298, 1402 ve 3713 Sayılı Kanunlara Göre Memurların Yargılanması Usûlü .....	279
3. 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurların Yargılanması Usûlü .....	279
VI. Memurların Hukukî Sorumluluğu .....	279
1. Memurun İdareye Karşı Hukukî Sorumluluğu .....	279
2. Memurun İdare Edilenlere Karşı Hukukî Sorumluluğu .....	280

## Bölüm 12

### KAMU MALLARI

I. Sahiplerine Göre Mal Türleri .....	281
II. Kamu Malı Kavramı ve Tanımı (Bir Malın Kamu Malı Sayılabilmesi İçin Gerekli Şartlar) .....	282
III. Kamu Mallarının Tasnifi .....	284
A. Tahsis Amaçlarına Göre Kamu Malları .....	284
B. Maddî İçeriklerine Göre Kamu Malları .....	285
C. Oluşum Tarzlarına Göre Kamu Malları .....	286
D. Taşınabilir Olup Olmamlarına Göre Kamu Malları .....	286
IV. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi .....	286
A. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması .....	286
B. Kamu Malı Niteliğinin Kalkması veya Kaldırılması .....	287
V. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi ve Bu İlkeден Kaynaklanan Diğer İlkeler .....	288
VI. Kamu Mallarının Kullanılması .....	290
A. Kamu Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı .....	291
B. Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis Edilmiş Kamu Kullanımı .....	291
1. Kolektif Kullanımlar .....	291
2. Özel Kullanımlar .....	291
VII. Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Malları .....	293
VIII. İdarenin Mal Edinme Usûlleri .....	294
A. Kamulaştırma .....	295
B. Devletleştirme .....	295
C. İstimval .....	296
- Geçici İşgal .....	297
D. Kamulaştırma, Devletleştirme, İstimval, Geçici İşgal ve Satın Alma Usûllerinin Karşılaştırılması .....	297
XII. Kamulaştırma .....	299
A. Kamulaştırmanın Temel İlkeleri .....	299
B. Kamulaştırma İşleminin Unsurları .....	299
C. Kamulaştırmanın Aşamaları .....	300
D. Malikin Geri Alma Hakkı .....	302
E. İdarenin Kamulaştırmadan Vazgeçmesi .....	303
F. Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Hakkı Kurma .....	303
G. Kamulaştırmaz El Atma .....	303
H. Arazi ve Arsa Düzenlemesi .....	303

## Altıncı Kısım İDARENİN SORUMLULUĞU

### Bölüm 13

#### İDARENİN SORUMLULUĞU

I. İdarenin Sorumluluğunun Türleri.....	305
A. İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu .....	305
B. İdarenin İdarî Sorumluluğu .....	306
II. Kusurlu Sorumluluk .....	307
A. Kusur Kavramı .....	308
B. Ağır Kusur - Basit Kusur Ayrımı .....	308
C. Hizmet Kusuru - Kişisel Kusur Ayrımı 309; 1. Hizmet Kusuru 309; 2. Kişisel Kusur ..	309
3. Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Kişisel Kusurlarından İdarenin Sorumlu Olması Kuralı (AY, m.129/5, DMK, m.13).....	310
4. Rücu Davası .....	311
III. Kusursuz Sorumluluk .....	312
A. Risk Sorumluluğu.....	312
1. Tehlikeli Şeyler 312; 2. Tehlikeli Yöntemler 313; 3. Meslekî Riskler .....	313
B. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk .....	314
1. Bayındırlık İşlerinin Daimî Zararlarından Dolayı Sorumluluk .....	315
2. Hukuka Uygun İdarî İşlemlerden Dolayı Sorumluluk .....	316
3. Kanunlardan Dolayı Sorumluluk .....	317
4. Uluslararası Andlaşmalardan Dolayı Sorumluluk .....	317
IV. İdarenin Sorumluluğunun Şartları .....	318
1. Fiil .....	318
2. Kusur .....	318
3. Zarar .....	319
4. Nedensellik Bağı .....	319
V. İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Haller .....	320
1. Mücbir Sebep .....	320
2. Beklenmeyen Hâl .....	321
3. Zarar Görenin Davranışı .....	321
4. Üçüncü Kişinin Davranışı.....	322
VI. Zararın Tazmini .....	323
A. Tam Yargı Davasının Açılması.....	323
B. Zararın Tazminine İlişkin İlkeler.....	324
C. Zararın ve Tazminatın Hesaplanması .....	325

## Yedinci Kısım İDARENİN DENETLENMESİ

### Bölüm 14

#### İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARDAN DENETİMİ

I. Siyasî Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi .....	328
II. İdarî Denetim: İdarenin İdare Tarafından Denetlenmesi.....	330
A. İsti’faf Yoluyla Denetim.....	330
B. Hiyerarşik Denetim .....	330
C. Vesayet Denetimi .....	331
D. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu Tarafından Denetim.....	332
E. İnsan Hakları Kurulları Tarafından Denetim .....	333
- Denetleme Kurulları 334; 1. Devlet Denetleme Kurulu 334; 2. Başbakanlık Teftiş Kurulu .....	334
4. Bakanlık ve Bağlı Kuruluş Teftiş Kurulları .....	335
III. Bağımsız Bir Kamu Denetçisi ( <i>Ombudsman</i> ) Tarafından Denetim .....	335

## Bölüm 15

## İDARENİN YARGISAL DENETİMİ: İDARİ YARGI

I. Genel Olarak.....	337
A. Yargısal Denetimin Diğer Yollardan Farkları.....	337
B. İdarî Yargı Sistemleri.....	338
C. İdarî Yargının Ortaya Çıkışı.....	338
II. İdarî Yargı Örgütü.....	340
A. İlk Derece Mahkemeleri.....	341
1. İdare Mahkemeleri.....	341
2. Vergi Mahkemeleri.....	341
B. Üst Derece Mahkemeleri.....	342
1. Bölge İdare Mahkemeleri.....	342
2. Danıştay.....	343
III. Askerî İdarî Yargı Örgütü: Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM).....	345
IV. İdarî Yargının Görev Alanı.....	346
A. İdarî ve Adlî Yargı Arasında Görev Dağılımı.....	346
İstisnalar: Adlî Yargının Görev Alanına Giren Uyuşmazlıklar.....	349
B. İdarî Yargı ile Askerî İdarî Yargı Arasında Görev Dağılımı.....	351
V. Görev Uyuşmazlıklarının Çözümü: Uyuşmazlık Mahkemesi.....	352
VI. İptal Davası.....	354
A. İptal Davasının Ön Koşulları.....	353
1. Göreve İlişkin Ön Koşullar.....	353
2. Yetkiye İlişkin Ön Koşullar.....	357
3. Konuya İlişkin Ön Koşullar.....	359
4. Davacıya İlişkin Ön Koşullar.....	360
5. Davalıya İlişkin Ön Koşullar.....	360
6. Süreye İlişkin Ön Koşullar.....	361
7. Biçime İlişkin Ön Koşullar.....	362
B. Esasa İlişkin Koşullar.....	364
C. İptal Davasının Sonuçları.....	364
D. İptal Kararının Yerine Getirilmesi.....	365
VII. Tam Yargı Davası.....	366
A. Tam Yargı Davası Türleri.....	366
B. Tam Yargı Davasının Ön Koşulları.....	367
1. Göreve İlişkin Ön Koşullar.....	368
2. Yetkiye İlişkin Ön Koşullar.....	369
3. Davacıya İlişkin Ön Koşullar.....	369
4. Davalıya İlişkin Ön Koşullar.....	369
5. Biçime İlişkin Ön Koşullar.....	369
6. Konuya İlişkin Ön Koşullar.....	370
7. Süreye İlişkin Ön Koşullar.....	372
C. Tam Yargı Davasının Esastan Kabul Şartları.....	372
VIII. Yürütmenin Durdurulması.....	373
IX. Yargılama Usulü.....	374
X. Kanun Yolları.....	375
A. Olağan Kanun Yolları.....	375
1. İtiraz.....	376
2. Temyiz.....	377
3. Karar Düzeltme.....	379
B. Olağanüstü Kanun Yolu: Yargılamanın Yenilenmesi.....	380
<b>Bibliyografya.....</b>	<b>381</b>
<b>Dizin.....</b>	<b>386</b>
<b>Yazarların Özgeçmişi ve Yayın listesi.....</b>	<b>392</b>



---

---

# 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 planımız şu şekilde olacaktır.

## BİRİNCİ KISIM: İDARE VE İDARE HUKUKU

**Bölüm 1.-** İdare Kavramı

**Bölüm 2.-** İdare Hukuku

## İKİNCİ KISIM: İDARÎ TEŞKİLÂT

**Bölüm 3.-** İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

**Bölüm 4.-** İdarî Teşkilât

## ÜÇÜNCÜ KISIM: İDARÎ İŞLEMLER

**Bölüm 5.-** İdarî İşlem Kavramı

**Bölüm 6.-** Bireysel İşlemler

**Bölüm 7.-** Düzenleyici İşlemler

**Bölüm 8.-** İdarî Sözleşmeler

## DÖRDÜNCÜ KISIM: İDARENİN FAALİYETLERİ

**Bölüm 9.-** Kamu Hizmeti

**Bölüm 10.-** Kolluk

## BEŞİNCİ KISIM: İDARENİN HAREKET ARAÇLARI

**Bölüm 11.-** Kamu Görevlileri

**Bölüm 12.-** Kamu Malları

## ALTINCI KISIM: İDARENİN SORUMLULUĞU

**Bölüm 13.-** İdarenin Sorumluluğu

## YEDİNCİ KISIM: İDARENİN DENETLENMESİ

**Bölüm 14.-** İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi

**Bölüm 15.-** İdarenin Yargısal Denetimi: İdarî Yargı

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

# İDARE HUKUKUNUN BİLGİ KAYNAKLARI\*

İdare hukuku konularını incelemeye geçmeden önce idare hukukunun “bilgi kaynakları”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, kanun hükmünde kararname, uluslararası andlaşma, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerden oluşur. Mevzuata ulaşmanın en sağlam kaynağı *Resmî Gazete*dir. Resmî Gazete, *RG* harfleriyle kısaltılır. Resmî Gazete, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından Ankara’da yayımlanmaktadır. Resmî Gazete, gazete bayilerinde satılmaz. Resmî Gazete kural olarak gündüzdür; ancak bazen acele yayınlanması lazım gelen bir metin için aynı gün ikinci bir sayı daha çıkarılır. Buna “mükerrer sayı” denir. *Resmî Gazetenin* bütün sayılarına internet üzerinden ücretsiz olarak [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) adresinden ulaşılabilir.

Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve çeşitli yönetmeliklere internet üzerinden ücretsiz olarak Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sisteminden ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) ulaşılabilir. Yeni kabul edilen kanunların teklif ve tasarı bilgilerine, gerekçelerine [www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic)’tan erişilebilir.

İdare hukuku alanında belli başlı kanun, tüzük ve yönetmelikleri bir araya getiren çeşitli “mevzuat derlemeleri” de vardır. Örnekler:

Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku ve İdarî Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*, İstanbul, Alfa, 5. Baskı, 2011, 1439 s.

Süleyman Arslan, Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *İdare Hukuku Mevzuatı: Teşkilat, İdari Usûl, Faliyet, Personel*, Ankara, Seçkin, 6. Baskı, 2010, 1040 s.

Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *İdari Yargı Mevzuatı*, Ankara, Seçkin, 2010, 543 s.

Ayrıca Seçkin Yayınları, “kanun metinleri serisi”nden *İdarî Yargı Mevzuatı, Belediyelerle İlgili Mevzuat, Devlet Memurları Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Kamulaştırma Kanunu, İmar Kanunu, Yüksek Öğretim Kanununu* gibi idare hukukuyla ilgili mevzuat derlemeleri çikarmaktadır.

\* Bu başlık Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 11. Baskı, 2011, s.1-7’den özetlenmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi için oraya bakılmalıdır.

## II. MAHKEME KARARLARI

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

**1. Danıştay.-** 1937-1971 yılları arasında olan Danıştay kararları *Danıştay Kararlar Dergisinde*; 1971 yılından bu yana olan kararlar ise *Danıştay Dergisinde* yayınlanmıştır. (NOT: 2003-2004 yıllarında Danıştay kararları *Danıştay Kararlar Dergisinde* yayınlanmıştır. Bu dergi 6 sayı çıktıktan sonra Danıştay kararları yine *Danıştay Dergisinde* yayınlanmaya devam olunmuştur). *Danıştay Dergisi*, genellikle *DD*; *Danıştay Kararlar Dergisi* de *DKD* şeklinde kısaltılmaktadır. Danıştay kararlarına atıf usûlü şöyledir (örnek): D.3.D., 11.10.1998, E.1997/4536, K.1998/3300, *DD*, Sayı 99, s.157. Danıştayın pek çok kararına ücretsiz olarak [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)'den ve ücretli olarak [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr)'den ulaşılabilir. Danıştayın pek çok önemli kararına çeşitli kişilerin çıkardıkları İdarî Yargılama Usûlü Kanunu şerhi şeklindeki kitaplardan ulaşmak da mümkündür. Örnekler:

A. Şeref Gözübüyük ve Güven Dinçer, *İdarî Yargılama Usûlü*, Ankara, Turhan, 2001.

Celal Karavelioğlu ve Erdem Cemil Karavelioğlu, *İdarî Yargılama Usûlü Kanunu*, Ankara, Karavelioğlu Yayınevi, 7. Baskı, 2009, 1480 s.

Turgut Candan, *Açıklamalı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu*, Ankara, Adalet, 3. Baskı, 2009, L+1152 s.

**2. Askerî Yüksek İdare Mahkemesi.-** Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kararları *Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Dergisinde* yayınlanmaktadır. Bu dergi *AYİMD* şeklinde kısaltılmaktadır. Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kararlarına [www.msb.gov.tr/ayim/Ayim\\_karar\\_ara.asp](http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_karar_ara.asp) den ulaşılabilir. Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kararlarına atıf usûlü şöyledir: AYİM 2.D., 5.5.2000, E.1998/268, K.2000/425, *AYİMD*, Sayı 15, s.952-957.

**3. Anayasa Mahkemesi.-** Anayasa Mahkemesi kararları *Resmî Gazetede* ve *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisinde* bulunabilir. Bu dergi *AYMKD* şeklinde kısaltılmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarına [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)'den ulaşılabilir. Anayasa Mahkemesi kararlarına atıf usûlü şöyledir: AYM, 23.6.1998, E.1998/3, K.1998/28, *AMKD*, Sayı 35, c.1, s.211.

**4. Uyuşmazlık Mahkemesi.-** İdare hukuku alanında kararları çoklukla zikredilen diğer bir mahkeme Uyuşmazlık Mahkemesidir. Uyuşmazlık Mahkemesinin kararlarının yayımlandığı bir dergi yoktur. Uyuşmazlık Mahkemesinin kararları *Resmî Gazetede* yayınlanmaktadır. Dolayısıyla bu kararları *Resmî Gazetede* ara- mak gerekir ([www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)). Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarına [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr)'den de ulaşılabilir (Ücretlidir). Uyuşmazlık Mahkemesinin bir internet sitesi de bilebildiğimiz kadarıyla yoktur (Şubat 2011). Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarına atıf usûlü şöyledir: UM, 3.5.1999, E.1999/1, K.1999/11, *RG*, 8.6.1999-23719, s.25.

### III. BİLİMSEL ESERLER

İdare hukukunun üçüncü bilgi kaynağı idare hukuku alanında yazılmış bilimsel eserlerdir. Bilimsel eserler, genel eserler, monografiler ve makaleler olmak üzere üç grup altında incelenebilir. Biz burada sadece genel eserlere örnek vereceğiz. İdare hukuku alanında yazılmış Fransızca ve Türkçe genel eserlerden en önemlileri aşağıda verilmiştir (Aşağıdaki kaynak listesi, idare hukukunun kaynaklarını tanıtmak için en güncel eserler dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bu liste, bu kitapta kullanılan kitapların listesi değildir. Bu kitapta kullanılan kaynaklar için kitabın sonundaki bibliyografyaya bakılmalıdır).

#### A. FRANSIZCA

- René Chapus, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15. Baskı, 2001, 2 Cilt.  
 Georges Vedel ve Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1992, 2 Cilt.  
 André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 15. Baskı, 1999, 5 Cilt.  
 Georges Dupuis, Marie-José Guédon ve Partice Chrétien, *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 12. Baskı, 2010.  
 Gustave Peiser, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, 25. Baskı, 2011.  
 Guy Braibant ve Bernard Stirn, *Droit administratif français*, Paris, Presses Sciences Po et Dalloz, 7. Baskı, 2005.  
 Jean Claude Ricci, *Droit administratif général*, Paris, Hachette, 4. Baskı, 2011.  
 Jean Rivero ve Marcel Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 20. Baskı, 2004.  
 Jean-Michel de Forges, *Droit administratif*, Paris, PUF, 7. Baskı, 2004.  
 Pierre-Laurent Frier ve Jacques Petit, *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 3. Baskı, 2010.  
 Pascale Gonod, Fabrice Melleray ve Philippe Yolka (Eds.), *Traité de droit administratif*, Paris, Traités Dalloz, 2011, 2 Cilt.

#### İdarî Yargı

- René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13. Baskı, 2008.  
 Jean-Marie Auby ve Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2. Baskı, 1975, 2 Cilt (3. Baskı, 1982).  
 Gustave Peiser, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 15. Baskı, 2009.  
 Bernard Pacteau, *Traité de Contentieux administratif*, Paris, PUF, 2008.  
 Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif*, Hachette, 2. Baskı, 2009.

#### B. TÜRKÇE (İlk Baskılarının Tarih Sırasıyla)

- Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, 3 Cilt.  
 Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku I: Genel Konular*, Ankara, AÜSBF Yay., 1970-1972.  
 Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977.  
 A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan, 28. Baskı, 2009.  
 Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.  
 Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. B., 1985.  
 İsmet Giritli, Perteve Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, 4. Baskı, 2011.  
 İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.  
 A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 8. Baskı, 2011 (Cilt I: Genel Esaslar).  
 Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 10. Baskı, 2011.  
 Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, 2 Cilt.  
 Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 11. Baskı, 2011.

- Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri I*, Konya, Mimoza, 2009.  
 Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri II*, Konya, Mimoza, 2010.  
 Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul, Değişim Yayınları, 2004.  
 Cem Ayaydın, *İdare Hukukuna Giriş (I ve II)*, İstanbul, Yenilik Basımevi, 2008.  
 Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 2. Baskı, 2009.  
 Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta, 2009.  
 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Seçkin, 2009.  
 Turan Yıldırım ve Nur Karan, *İdare Hukuku I*, İstanbul, Oniki Levha, 2009.  
 Turan Yıldırım et al, *İdare Hukuku II*, İstanbul, Oniki Levha, 2010.  
 Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 2011.

### İdarî Yargı:

- Rağıp Sarıca, *İdarî Kaza*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1949.  
 Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku - İdarî Yargı - Ders Notları* (Üçüncü Sınıf Programı) (Tek-sir) Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977.  
 A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Ankara, Turhan Kitabevi, 30. B., 2010.  
 A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, 2012, (Cilt II: İdarî Yargılama Hukuku).  
 Halil Kalabalık, *İdarî Yargılama Usûlü Hukuku*, Konya, Sayram, 4. Baskı, 2011.  
 Turan Yıldırım, *İdarî Yargı*, İstanbul, Beta, 2. Baskı, 2010.

### Pratik Çalışma Kitapları:

- İl Han Özay, *Günışığında Yönetim III: İdare Hukuku Problemleri*, İstanbul, Filiz, 2005.  
 Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Pratik Çalışmaları ve Test Soruları*, Konya, Mimoza, 2010.  
 Oğuz Sancakdar, *İdare Hukuku: Pratik Çalışma Kitabı*, Ankara, Seçkin, 2011.

### İdarî Teşkilat:

- TODAİE, T.C. *Devlet Teşkilâtı Rehberi*, Ankara, TODAİE, (Değişir Yapraklı, Son Güncel-leşirme: Aralık 2004). İdarî teşkilattaki birimler konusunda hazırlanan "DTVT: Devlet Teşkilat Veri Tabanı (<http://dvt.basbakanlik.gov.tr/>)"ndan yararlanılabilir.

## KAYNAK TARAMA

Aranılan kaynağın bulunabilmesi için ilk önce kaynak tarama yapmak gerekir. Kaynak taramanın çeşitli usûlleri vardır. İlk usûl kütüphaneye giderek çekmecelerden kaynak taramadır. İkinci usûl bilgisayarla kaynak taramadır. Bu usûlde kaynak taraması yapmak için çoğunlukla kütüphaneye de gitmeye gerek yoktur. Aşağıdaki kütüphane-lerde internet aracılığıyla kaynak taraması yapılabilir:

- Millî Kütüphane: <http://kitap.mkutup.gov.tr>.  
 Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesi: <http://www.tbmm.gov.tr>  
 Ankara Üniversitesi Hukuk ve SBF Kütüphaneleri: <http://elibs.ankara.edu.tr/>  
 Gazi Üniversitesi Merkez Kütüphanesi: <http://bliss.gazi.edu.tr>  
 Bilkent Üniversitesi Merkez Kütüphanesi: <http://bliss.bilkent.edu.tr>  
 Anadolu Üniversitesi Merkez Kütüphanesi: <http://kybele.anadolu.edu.tr>  
 Koç Üniversitesi Suna Kıraç Kütüphanesi: <http://www1.ku.edu.tr/main/library/>

Piyasada bulunan kitaplar bakımından [www.ekinyayinevi.com](http://www.ekinyayinevi.com), [www.seckin.com.tr](http://www.seckin.com.tr) veya [www.turhankitabevi.com.tr](http://www.turhankitabevi.com.tr) adreslerinden tarama yapılabilmekte ve bulunursa si-pariş edilebilmektedir. İngilizce kitaplar konusunda tarama ve sipariş işleri [www.amazon.com](http://www.amazon.com); Fransızca kitaplar konusunda [www.amazon.fr](http://www.amazon.fr) adresinden yapılabilir.

UYARI: Burada 5 sayfa boyunca işlenen "idare hukukunun bilgi kaynakları" konusu, *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızda 7 sayfa (op. cit., s.1-7), *İdare Hukuku* isimli kitabımızda ise 23 sayfa (op. cit., c.I, s.1-23) boyunca işlenmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için adı geçen kitaplara bakılabilir. ■

---

---

# Birinci Kısım

## İDARE VE İDARE HUKUKU

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

**Bölüm 1.- İdare Kavramı**

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

# Bölüm 1

## İDARE KAVRAMI\*

**Bibliyografya.-** André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 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 Auby 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 Bénoit, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, s.27-52; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 10. Baskı, 2011, s.3-24; Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977, s.94-120; 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 Kitabevi, 5. Baskı, 1985, s.1-23; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 8. Baskı, 2011, c.1, s.16-25; A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, Onuncu Bası, 1999, s.467; İsmet Girtili, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der Yayınları, 4. Baskı, 2011, s.3-13; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta, 2009, s.1-22; Bahtiyar Akyılmaz, *İdare Hukuku*, Konya, Sayram, 2004, s.7-8; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul, Değişim Yayınları, 2005, s.1-5.

PLÂN:

I. İdare Organı (Organik Anlamda İdare)

II. İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare)

“İdare hukuku (*droit administratif*)”nun 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 demektir<sup>1</sup>.**

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 Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, *op. cit.*, s.9-24’ten özetlenmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi edinmek için oraya bakınız. Bu bölümün dipnotları için de aynı yere 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 görülür<sup>2</sup>. İdare kavramı, hem kamu kesimi, hem de özel kesim için geçerlidir<sup>3</sup>. 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 vardır<sup>4</sup>:

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.



re, yasama organı genel oyla seçilen 550 milletvekilinden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisidir (m.75). Yani genel oyla seçilen 550 milletvekilinin oluşturduğu organ, “idare organı” değil, “yasama organı”dır.

**2. İdare Organının Yargı Organından Ayrılması<sup>5</sup>.**- İdare organının yargı organından ayrılmasında da bir mesele yoktur. Anayasamızın 9’uncu maddesine göre, “yargı yetkisi, Türk milleti adına *bağımsız mahkemelerce* kullanılır”. Anayasamızın 138 ve 139’uncu maddeleri göz önünde tutularak bağımsız mahkemeler şöyle tanımlanabilir: Bağımsız mahkemeler, hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından yargı yetkisini kullanırken kendilerine emir ve talimat verilemeyen, genelge gönderilemeyen, tavsiye ve telkinde bulunulamayan (m.138/2), kararları yasama ve yürütme organlarını bağlayan, kararları bu organlarca hiçbir surette değiştirilemeyen ve yerine getirilmesi geciktirilemeyen (m.138/4) görevlerinde bağımsız (m.138/1) ve teminatlı hâkimlerden (m.139) meydana gelen kuruluşlardır<sup>6</sup>. Yargı organı bu şekilde tanımlanırsa, onu idare organından ayırmak kolaydır. Zira, yargı organı bağımsız hâkimlerden oluşur; idare ise, hiyerarşi veya vesayet denetimine tâbi kamu görevlilerinden oluşur.

**3. İdare Organının Yürütme Organından Ayrılması<sup>7</sup>.**- İdare organı, Anayasamızın 123 ilâ 137’nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasamıza göre idare organı, “merkezî idare” ve “yerinden yönetim kuruluşları” olarak ikiye ayrılmaktadır (m.126). Merkezî idare de kendi içinde “başkent teşkilâtı” ve “taşra teşkilâtı” olarak ikiye ayrılmaktadır. Taşra teşkilâtı da Anayasaya göre, “illere, iller de diğer kademeli bölümlere” ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere iki çeşittir. “Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları”na Anayasamız “mahallî idareler” (m.127) demektedir. “Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” olarak Anayasamızda, “yükseköğretim kuruluşları ve üst kuruluşları” (m.130-132), “radyo ve televizyon kuruluşları” (m.133), “Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu” (m.134) ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” (m.135) düzenlenmiştir. Biz idarî teşkilâtı aşağıda ayrıntılarıyla göreceğiz. Burada sadece şu soruya cevap arayacağız: İdare organı, yürütme organının diğer kısımlarından nasıl ayrılır?

Anayasamıza göre idare organı, yürütme organının içinde yer almaktadır. Ancak idare, yürütme organının tamamı değil, sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Anayasamız, “yürütme organı”nı üçüncü kısmının ikinci bölümünde dört başlık altında şu şekilde düzenlemiştir:

#### İKİNCİ BÖLÜM: YÜRÜTME

I. Cumhurbaşkanı (m.101-108)

II. Bakanlar Kurulu (m.109-118)

III. Olağanüstü Yönetim Usûlleri (m.119-122)

IV. İdare (m.123-137)

5. Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, Onuncu Baskı, 2011, s.4; Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977, s.91-93; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 8. Baskı, 2011, c.I, s.20-24; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.7-9; Gustave Peiser, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1989, s.2.

6. Günday, *op. cit.*, s.5.

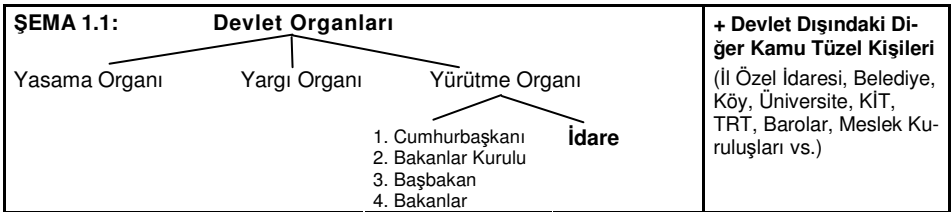
7. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.24-25; Özyörük, *op. cit.*, s.93-96; Günday, *op. cit.*, s.7-9; Peiser, *op. cit.*, s.2.

Anayasamızın plânına göre, “idare”yi, yürütme organının diğer kesimlerinden ayırmak oldukça kolaydır. *Anayasamıza göre, idare organı, yürütme organının Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan kısmıdır.* Bakanlar Kurulu da başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. O hâlde idare organına, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanların girmediğini söyleyebiliriz. Ancak bu gözlemden yola çıkarak Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulunun, Başbakanın ve bakanların idareden tamamıyla ayrı organlar olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar birçok bakımdan “idare” ile yakın ilişkiler içindedir ve yer yer idare kavramına dâhildir. (Bu ilişkilerin neler olduğu konusunda Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri, op. cit.*, s.13-14’e bakınız). Şimdiye kadar ulaştığımız sonuçları özet olarak hatırlatalım:

#### SONUÇLAR:

1. İdare hukukunun konusu olan idare, “özel idareler” değil, “kamu idaresi”dir. “Kamu idaresi” terimi yerine kısaca “idare” terimi kullanılır.
2. İdare, devletin bir organıdır. Ancak bu idare organı, devletin yasama ve yargı organlarının tamamıyla dışında kalır.
3. İdare, devletin yürütme organının bir parçasıdır.
4. Yürütme organının içinde yer alan, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar idare kavramına kural olarak dâhil değildir. O hâlde, idare, yürütme organının Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar dışında kalan kısmıdır.
5. Ancak, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlar, idare kavramıyla yakın ilişkiler içindedir.

Şimdi devlet organları arasında idarenin yerini şematik olarak gösterelim:



Yukarıdaki açıklamalara göre, idare organını, devletin yürütme organının Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar dışında kalan kısmı olarak tanımlayabiliriz. Ancak, idare organı, devletin bu kısmından ibaret değildir. İdare organına, il özel idaresi, belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişileri de dâhildir. O halde, organik anlamda idareyi veya kısaca idare organını şöyle tanımlayabiliriz:

**TANIM:** *İdare organı*, devletin yürütme organının Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar dışında kalan kısmı ile devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişileridir.

İdare Organı	=	Devletin Yürütme Organının Cumhurbaşkanlığı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Bakanlar Dışında Kalan Kısmı	+	Diğer Kamu Tüzel Kişileri
--------------	---	--	---	---------------------------

## II. İDARÎ FONKSİYON (FONKSİYONEL ANLAMDA İDARE)

**Bibliyografya.-** Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, c.I, s.268-284; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.625-630; Auby ve Ducos-Ader, *op. cit.*, s.176-178; Benoît, *op. cit.*, s.27-52; Rivero, *op. cit.*, s.11-12; Gérard Timsit, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1963; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin, 12. Baskı, 2011, s.188-191; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965, s.12-36; Günday, *op. cit.*, s.10-18; Özyörük, *op. cit.*, s.92-120; Duran, *op. cit.*, s.6-10; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.8-13; Giritli et al., *op. cit.*, s.9-13; İl Han Özyay, *Günişliğinde Yönetim*, İstanbul, Alfa Yayınları, 1994, s.363-374; Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku I: Genel Konular*, AÜSBF Yayınları, 1970-1972, s.4; Yayla, *op. cit.*, s.19-22; Kalabalık, *op. cit.*, s.5-21.

Geleneksel olarak “devletin hukukî fonksiyonları” üçe ayrılır: “Yasama fonksiyonu (*fonction législative*)”, “yürütme fonksiyonu (*fonction exécutive*)” ve “yargı fonksiyonu (*fonction juridictionnelle*)”. Çok genel olarak ve sırf bir başlangıç fikri vermek üzere, devletin, yasama fonksiyonuyla kural koyduğunu, yürütme fonksiyonuyla bu kuralları uyguladığını ve yargı fonksiyonuyla da bireyler arasında ve bireyler ile kendisi arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözdüğünü söyleyebiliriz. Ancak bu üç fonksiyonun birbirinden tam ve kesin çizgilerle ayrılması oldukça zordur. Bu konuda maddî ve organik olmak üzere iki değişik kriter önerilmiştir. Biz burada sadece doğru bulduğumuz organik kriter göre bu fonksiyonların birbirinden ayrılmasını göreceğiz. Maddî kriterin açıklaması ve eleştirisi için *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımıza bakınız (*op. cit.*, s.16-18).

Raymond Carré de Malberg (“Remon Kare dö Malberg” okunur) tarafından savunulmuş olan ve “şeklî kriter” de denen “organik kriter”e göre, devlet fonksiyonları, bu fonksiyonları ifa eden *organa* ve bu fonksiyonların *yapılış şekillerine* göre birbirinden ayrılmaktadır. Bu ayırmada işlemin niteliği, yani onun genel soyut, bireysel olmasının bir önemi yoktur. Bu kriter göre, devletin üç çeşit organı tarafından, bu organlardan her birine özgü şekil ve usûllerle yerine getirilen işlemler, o organın fonksiyonunu oluşturur. Buna göre, yasama organının kendine has biçimde yerine getirdiği işlemler *yasama fonksiyonunu*, idarenin kendine has usûllerle yerine getirdiği işlemler de *idarî fonksiyonu*, keza yargı organlarının kendisine has usûllerle yerine getirdiği işlemler de *yargı fonksiyonunu* oluşturur<sup>8</sup>. Organik kriteri kullanarak idarî fonksiyonu yasama ve yargı fonksiyonlarından kolayca ayırabiliriz.

### 1. İdarî Fonksiyonun Yasama Fonksiyonundan Ayrılması<sup>9</sup>

Yasama organından çıkan işlemler yasama fonksiyonunu, idare organından çıkan işlemler ise idarî fonksiyonu oluşturur. Buna göre, idare organından çıkan bir işlem, maddî açıdan yasama işlemine benzese, yani genel, soyut, objektif ve kişilik-dışı olsa bile, bu işlem bir yasama işlemi değil, bir idarî işlemidir. Çünkü böyle bir işlem, idare organından çıkmaktadır. Örneğin, tüzük, yönet-

8. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, c.I, s.268-284.

9. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.18-20; Günday, *op. cit.*, s.9-10; Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku I: Genel Konular*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1970-1972, s11-13; Peiser, *op. cit.*, s.2.

melik gibi “idarenin düzenleyici işlemleri” genel, soyut, objektif, kişilik-dışı işlemlerdir, yani içerikleri itibarıyla, yasama işlemlerine benzerler; ama idare organından çıktıklarına göre organik açıdan bir idare işlemidirler ve idarî fonksiyona dâhildirler.

## 2. İdarî Fonksiyonun Yargı Fonksiyonundan Ayrılması<sup>10</sup>

Organik (şekli) ölçüte göre yargı fonksiyonu, yargı *organlarının*, yani mahkemelerin her türlü faaliyetinden oluşmaktadır. Organik kriter, idarî fonksiyonu, yasama ve yargı fonksiyonlarından ayırt etmek için elverişli bir ölçütür; ama mahkemelerin her türlü faaliyetlerini yargı fonksiyonu kapsamına dâhil ettiği için gereğinden fazla geniştir. Zira mahkemelerin yazı işlerine ve idarî personeline ilişkin işlemleri yargısal değil, idarî niteliktedir<sup>11</sup>. O hâlde, maddî kriteri de devreye sokmak gerekmektedir. Buna göre yargı fonksiyonunu, *yargı organlarından çıkan ve hukukî uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını karara bağlama fonksiyonu* olarak tanımlamak uygun olur. Bu tanıma göre, yargı fonksiyonu şu iki unsur ile tanımlanmaktadır:

a) *Organik Unsur: Yargı Organından Çıkma.*- Yargı organından çıkmayan bir eylem veya işlem, maddî bakımdan yargı işlemine benzese bile, yani bir hukukî uyumsuzluk hakkında verilse, “iddia-tespit-müeyyide” aşamalarını içerse bile, hiçbir zaman bir “yargı işlemi” olamaz. Örneğin idarî makamlar tarafından verilen disiplin cezaları yargı fonksiyonuna maddî bakımdan benzerler; ama idarî makamdan çıktıkları için yargı işlemi olamazlar.

b) *Maddî Unsur: Hukukî Uyuşmazlıkları Çözme.*- Yargı organlarının hukukî uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarına ilişkin olmayan işlemleri yargı fonksiyonunun değil, idarî fonksiyonun kapsamındadırlar. Örneğin yargı organlarının idarî personeline, yazı işlerine, bazı durumlarda hâkimlerin disiplinine, yargı organının iç çalışma düzenine, hâkimlerin notlandırılmasına ilişkin işlemler yargısal nitelikte değil, idarî niteliktedir.

## 3. İdarî Fonksiyonun Hükûmet Fonksiyonundan Ayrılması<sup>12</sup>

Yürütme fonksiyonu, devletin yasama ve yargı fonksiyonu dışında kalan faaliyetlerini kapsar. Ancak yürütme fonksiyonu, “idarî fonksiyon (*fonction administrative*)” ve “hükûmet fonksiyonu (*fonction gouvernementale*)” olmak üzere iki kısımdan oluşur. Yürütme fonksiyonunun, “idarî fonksiyon” olan kısmı ile “hükûmet fonksiyonu” olan kısmını birbirinden ayırmak gerekir. Zira “idarî fonksiyon”, idare hukukunun; “hükûmet fonksiyonu” ise anayasa hukukunun inceleme konusuna girer.

10. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.20-24; Günday, *op. cit.*, s.4; Balta, *op. cit.*, s.13-17.

11. Baki Kuru, *Medenî Usul Hukuku*, Ankara, AÜHF Yayınları, 1983, s.1.

12. René Chapus, *Droit administratif général*, Paris, Monchrestien, 15. Baskı, 2001, c.I, s.947-967; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 15. B., 1999, c.I, s.630-631, 703-711; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.24-25; Günday, *op. cit.*, s.12-13.

Şu işlemlerin, idarî fonksiyona değil, “hükûmet fonksiyonu”na dâhil olduğunu söyleyebiliriz:

**a)** Bakanlar Kurulunun oluşturulması, Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından atanması, bakanların Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevlerinden alınması işlemleri idarî nitelikte değil, siyasî niteliktedir<sup>13</sup>. Bunlar idarî fonksiyona değil, hükûmet fonksiyonuna dâhil işlemlerdir<sup>14</sup>. Bunların incelenmesi de idare hukukunun değil, anayasa hukukunun alanına girer. Keza, bu tür işlemler birer idarî işlem olmadıklarına göre, bunların idarî yargı organları tarafından yargısal denetimleri de mümkün değildir.

**b)** Yürütme organının yasama organı ile olan ilişkileri idarî fonksiyonun kapsamına girmez. Buna göre yürütme organının, kanunların hazırlanması ve yayınlanması sürecinde yaptığı işlemler (meselâ Bakanlar Kurulunun kanun tasarısı hazırlaması, Cumhurbaşkanının kanunları yayınlanması veya geri göndermesi) idarî fonksiyon niteliğinde değil, hükûmet fonksiyonu niteliğinde olan işlemlerdir. Keza TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi kararı da idarî fonksiyon alanında bulunmaz. Bunların incelenmesi de idare hukukunun değil, anayasa hukukunun alanına girer. Bu tür işlemler, bir idarî işlem olmadıklarına göre idarî yargının denetimi dışında kalır.

**c)** Yürütme organının yargı organıyla olan ilişkileri (örneğin Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açması) idarî fonksiyon niteliğinde değildir. Bunların incelenmesi de idare hukukunun değil, anayasa hukukunun konusuna girer.

**d)** Yürütme organının başka devletlerle olan ilişkileri idarî nitelikte değildir. Diğer bir ifadeyle, devletin diplomatik faaliyeti, “idarî fonksiyon” değil, “hükûmet fonksiyonu” kapsamına girer<sup>15</sup>. Dolayısıyla bu tür faaliyetlerin incelenmesi idare hukukunun değil, uluslararası hukukun konusuna dâhildir. Bu tür işlemler de idarî yargı organları tarafından denetlenemez.

#### SONUÇLAR:

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

**TANIM 1.- İdarî fonksiyon, yürütme organının bir fonksiyonudur. Ancak yürütme organının yasama ve yargı organları ve yabancı devletler ile ilişkileri çerçevesinde yaptığı işlemler ve keza Cumhurbaşkanının seçilmesi, Bakanlar Kurulunun oluşturulması, Başbakanın atanması ve bakanların atanması ve azli işlemleri idarî fonksiyonun dışında kalır.**

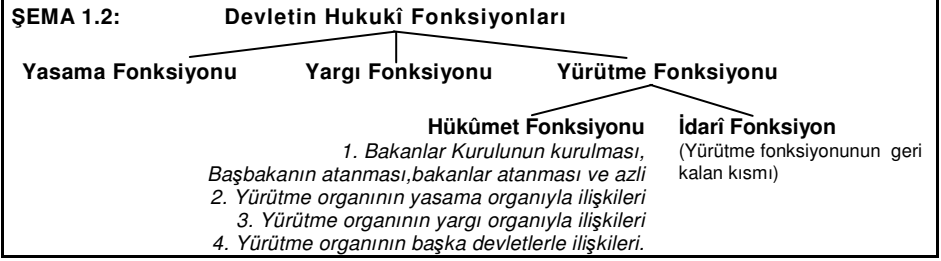
Bu sonucu şu şekilde formülleştirebiliriz:

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

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

14. Balta, *op. cit.*, s.6

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



**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.

İdarî Fonksiyon	=	Devletin Yürütme Organının Siyasî Olmayan Fonksiyonu	+	Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Fonksiyonu
-----------------	---	---	---	--

Söz idarî fonksiyondan açılmışken, idarî fonksiyonun özelliklerini görelim.

## İDARÎ FONKSİYONUN ÖZELLİKLERİ<sup>16</sup>

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.

16. Günday, *op. cit.*, s.16-18; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, *op. cit.*, s.6; Özyörük, *op. cit.*, s.117-121; Lütfi 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, Onbeşinci 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; Bénéoit, *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

## I. İDARE HUKUKUNUN TANIMI<sup>1</sup>

“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 bütünüdür<sup>2</sup>.** 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.

**2. Dar anlamda idare hukuku** ise idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan kamu hukuku kurallarının bütünüdür. Bu anlamda idare hukuku kuralları, özel hukuk kurallarından farklı, “özel hukuk kurallarını aşan birtakım kurallar (*règles exorbitantes du droit commun*)”dan oluşur<sup>3</sup>. İşte dar anlamda idare hukuku, idare organına ve fonksiyonuna uygulanan özel hukuk kurallarından farklı olan kurallar bütünü olarak tanımlanır<sup>4</sup>. Keza, idare hukukundan doğan uyuşmazlıklar, genel ve ortak yargı düzeni olan adlî yargıda değil, ayrı ve özel bir yargı düzeni olan idarî yargıda çözümlenir. Dar anlamda idare hukuku, sadece kara Avrupası ülkelerinde görülür. Bu ülkelerde ve bizde “idare hukuku” deyince bundan dar anlamda idare hukuku anlaşılır. Dar anlamda idare hukuku şu şekilde tanımlayabiliriz:

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

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

## II. İDARE HUKUKU SİSTEMLERİ

**1. Anglo-Sakson Sistemi: Adlî İdare Sistemi**<sup>5</sup>.- “Ortak hukuk (*common law*) sistemi” veya “adlî idare sistemi”de denen Anglo-Sakson sistemi, İngiltere, ABD ve İngiltere’nin eski sömürgesi olan ülkelerde uygulanır. Bu sistemde ülkenin “genel hukuk (ortak hukuk, *common law*)”unun dışında, ondan ayrı ve bağımsız bir “idare hukuku” ve ülkenin genel mahkemeler (adlî yargı) düzeninden ayrı bir “idarî yargı” düzeni yoktur. Şüphesiz İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde de, bir “idare” teşkilâtı ve bu teşkilâtın yürüttüğü idarî nitelikte faaliyetler vardır. Keza bu ülkelerde idare teşkilâtının kuruluşunun ve işleyişinin tâbi olduğu hukuk kuralları da mevcuttur. Yani Anglo-Sakson ülkelerinde de “idareye uygulanan bir hukuk” vardır; ancak bu hukuk, “idare hukuku” değil, ülkenin genel hukukudur. Bu ülkelerde idareye de özel kişilere uygulanan genel hukuk uygulanır<sup>6</sup>.

**2. Kara Avrupası Sistemi: İdarî Rejim.**- Başta Fransa olmak üzere, kara Avrupası ülkelerinde (Almanya, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye vs.), idareye özel kişilerin tâbi olduğu hukuktan farklı bir hukuk uygulanır. Bu hukukta, özel hukukta görülmeyen birtakım kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri bulunur. Bu hukuka “idare hukuku” denir. Keza bu ülkelerde idare ile özel kişi-

3. Peiser, *op. cit.*, s.1; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.78; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.1, 470.

4. Peiser, *op. cit.*, s.1; Rivero, *op. cit.*, s.20.

5. Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, c.I s.78-83; Günday, *op. cit.*, s.24; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.1, s.8; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.II, s.25-27; Balta, *op. cit.*, s.140-142; O. Hood Phillips ve Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet&Maxwell, 7. Baskı, 1987, s.530-674; S. A. de Smith ve Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 6. Baskı, 1989, s.577-773.

6. Francis-Paul Bénéoit, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, s.71.



ler arasındaki uyumsuzluklara ülkenin genel mahkemelerinden farklı mahkemeler bakar. Bu tür mahkemelere “idare mahkemesi”, bu tür mahkemelerin oluşturduğu bütüne ise “idarî yargı” denir. İdarenin bu şekilde, özel hukuktan ayrı bir hukuka tâbi olmasına ve idarenin ayrı mahkemelerde yargılanmasına “idarî rejim (*régime administratif*)” denir. Kara Avrupası sistemi, ilk önce Fransa’da geliştigi için bu sisteme “Fransız sistemi” de denmektedir<sup>7</sup>.

### III. İDARE HUKUKUNUN DOĞUMU VE GELİŞİMİ<sup>8</sup>

İdare hukuku, Fransa’da 19’uncu yüzyılda çok özel koşullar neticesinde doğmuş ve yavaş yavaş gelişmiştir. Fransa’da Fransız ihtilalinden sonra, 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanunla, “idarî ve adlî makamların ayrılığı ilkesi” kabul edilmiş ve hâkimlerin idareye karşı açılmış davalara bakmaları, idarî işler hakkında karar vermeleri cezaî müeyyideye bağlanarak yasaklanmıştır<sup>9</sup>. Keza 16 Fructidor Yıl III [1795] tarihli bir Kararname, “her ne türde olursa olsun mahkemelerde idarî işlemler hakkında dava açılmayacağını” hüküm altına almıştır.

Fransa’da idareyle ilgili uyumsuzluklar hakkında mahkemelerde dava açılması bu şekilde yasaklanınca, idarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşlar, mahkemelere başvuramadıkları için doğrudan doğruya idareye başvurup zararlarının giderilmesini istediler. Bu durumda idare ile bireyler arasındaki uyumsuzluk hakkında doğrudan doğruya yine idare karar veriyordu<sup>10</sup>. Bu ise, “kimse kendi davasında hâkim olamaz (*nemo debet esse iudex in propria causa*)” şeklinde ifade edilen evrensel hukuk ilkesine aykırıydı<sup>11</sup>.

Neticede bu durumu bir ölçüde de olsa gidermek, yani idare ile vatandaş arasındaki uyumsuzlukları çözmek için 22 Frimaire Yıl VIII (13 Aralık 1799) Anayasasıyla “*Conseil d’État* [konsey deta okunur] (Devlet Şurası, Danıştay)” kuruldu<sup>12</sup>. İşte idare hukuku, bu *Conseil d’État*’nın uzun bir zaman boyunca vatandaşların idareye karşı açtıkları davalar hakkında verdiği kararlarla doğdu ve gelişti. Bu şekilde ortaya çıkan ve haliyle dağınık hâlde bulunan idare hukukunun kuralları doktrinin çabası ile sistemleştirilmiş, böylece bir disiplin olarak idare hukuku gelişmiştir. Fransa’da ilk idare hukuku kitapları 1822 yılından itibaren yazılmaya başlanmıştır<sup>13</sup>.

7. Onar, *op. cit.*, s.48-78, 83-94; Günday, *op. cit.*, s.25; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.I, s.8-9; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.II, s.19-25; 27-30; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.17-22; Balta, *op. cit.*, s.140-143; Bénéoit, *op. cit.*, s.55-56.

8. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.12-13, 747-755; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.346-348; Peiser, *op. cit.*, s.7-11; Onar, *op. cit.*, c.I, s.123-124; Günday, *op. cit.*, s.25-27; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.7-14; Balta, *op. cit.*, s.140-143; Özyörük, *op. cit.*, s.127-139; Duran, *op. cit.*, s.17-21.

9. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.101; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.748.

10. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.103; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.748.

11. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.748.

12. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, c.I, s.748; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.104.

13. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.13.

#### IV. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ<sup>14</sup>

1. İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır.
2. İdare hukuku “tedvin (*codifié*)” edilmemiş bir hukuk dalıdır.
3. İdare hukuku, büyük ölçüde, “içtihadî (*jurisprudentielle*)” bir hukuk dalıdır.
4. İdare hukuku bağımsız (*autonome*) bir hukuk dalıdır.
5. İdare hukuku “statüsel (*statutaire*)” niteliktedir. Yani idare hukuku durumları akdî ve iradî değil, kanunî ve nizamidir.
6. İdare hukuku işlemleri “tek-tarafli (*unilatérale*)”dır.
7. İdare hukukundan doğan uyuşmazlıklara, kural olarak, idarî yargıda karara bağlanır.

#### V. İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI

İdare hukukunun kaynakları da hukuka giriş derslerinde görülen “hukukun kaynakları”na büyük benzerlik gösterir. İdare hukukunun kaynakları şema olarak şu şekilde gösterilebilir:



Bu kaynakların açıklaması *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımıza bakılabilir (*op. cit.*, s.36-40).

#### VI. İDARE HUKUKUNUN UYGULAMA ALANI<sup>15</sup>

İdarenin bazı faaliyetleri idare hukukuna değil, özel hukuka tâbidir. Bu tür faaliyetlerde idare, aynen bir özel hukuk kişisiymiş gibi hareket etmektedir. Örneğin idare, ihtiyacı olduğu bir binayı bir özel hukuk kişisinden, kira sözleşmesi yaparak kiralayabilir. Burada yapılan kira sözleşmesi, idare hukukuna değil, borçlar hukukuna tâbi olur. Bu sözleşmeden dolayı ortaya çıkacak uyuşmazlıklara da idarî yargıda değil, adli yargıda bakılır.

Demek ki, idarenin yürüttüğü her faaliyet idare hukukuna tâbi değildir. Bu nedenle, idarenin hangi faaliyetinin idare hukukuna, hangisinin ise özel hukuka tâbi olduğunu, yani idare hukukunun uygulama alanını saptamamız gerekir.

14. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, s.13-20; Rivero, *op. cit.*, s.28-30; Bénéoit, *op. cit.*, s.75-86; Peiser, *op. cit.*, s.6; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.88-92; Günday, *op.cit.*, s.27-30; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.I, s.14-16; Özyörük, *op. cit.*, s.139-145; Balta, *op. cit.*, s.146-149; Duran, *op. cit.*, s.29-32.

15. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.40-54; Marie Aubry ve Robert Ducos-Ader, *Droit public*, Paris, Sirey, 1976, s.179; Bénéoit, *op. cit.*, s.67-70, 80-84; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.3-6; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.109-115; Rivero, *op. cit.*, s.30-35; Onar, *op. cit.*, c.I, s.94-100, 120-122; Gözübüyük ve Tan, *op.cit.*, c.I, s.3-7; Günday, *op.cit.*, s.30-32; İl Han Özyay, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Alfa Yayınları, 1994, s.332-335; Duran, *op. cit.*, s.21-28.

“İdare hukukunun uygulama alanı”nın tespiti için iki ölçüt kullanılmaktadır: *Kamu gücü ölçütü* ve *kamu hizmeti ölçütü*. Bu ölçütlerden bizce doğru olanı kamu gücü ölçütüdür. Bu sebeple, biz burada sadece kamu gücü ölçütünü açıklayacağız. Kamu hizmeti ölçütünün açıklaması ve eleştirisi için *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımıza bakınız (*op. cit.*, s.42-49).

**Kamu Gücü Ölçütü.-** Maurice Hauriou (“Moris Oryu” okunur) tarafından ortaya atılmış olan “kamu gücü ölçütü (*critère de puissance publique*)”ne göre, *idarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna tâbidir*<sup>16</sup>. Bu işlerden doğan uyuşmazlıklara da *idarî yargıda* bakılır. Buna karşılık, idarenin kamu gücü kullanmadan yaptığı işler ise özel hukuka tâbidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara *adlî yargıda* bakılır.

Ancak burada şu hususu da belirtmek gerekir: Günümüzde “kamu gücü (*puissance publique*)”nden kastedilen şey, 1800’lerdeki yazarların kastettiği gibi “emredici güç (*puissance commandante*)” veya “otorite faaliyeti (*activité d’authorité*)” değil, “genel hükümleri aşan şartlar (*conditions exorbitantes du droit commun*)”, yani “özel hukukta görülmeyen ayrıcalık ve yükümlülükler (*prérogatives et sujétions exorbitantes du droit commun*)”dır<sup>17</sup>.

Buna göre, eğer idarenin faaliyeti kamu gücüne dayanıyorsa, o faaliyet idare hukukunun uygulama alanına girer. Diğer bir ifadeyle idare, eylem veya işlemlerinde, kamu gücü ayrıcalıklarıyla, yani özel kişiler arasındaki ilişkilerde görülmeyen birtakım imtiyazlarla donatılmış veya birtakım yükümlülüklerle tâbi kılınmış ise, bu eylem ve işlemler özel hukuka değil, idare hukukuna tâbidir ve onlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar *idarî yargıda* çözümlenir. Örneğin koluk, vergi, askerlik, kamulaştırma, istimval, disiplin cezası gibi işlemler idare hukukunun uygulama alanında bulunur ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar *idarî yargıda* görülür. Çünkü bu işlemler kamu gücüne dayanmaktadır.

Buna karşılık, idarenin kamu gücü kullanmadan yürüttüğü faaliyetler özel hukuka tâbidir. Diğer bir ifadeyle, idarenin tamamıyla bir özel hukuk kişisi gibi hareket ederek, herhangi bir kamu gücü ayrıcalığına başvurmadan yaptığı eylem ve işlemlere özel hukuk uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara *adlî yargıda* bakılır. Örneğin kamu iktisadî teşebbüsleri alanında idare, üçüncü kişilerle ilişkilerinde kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış değildir. İdare, bu alanda birtakım kamusal yetki ve ayrıcalıklar kullanmaz; tamamıyla bir özel hukuk kişisi gibi hareket eder. Kullanacağı hammaddeyi kimseden zorla alamaz; ürettiği malı da kimseye zorla satamaz. O hâlde bir KİT’in alım ve satım işlemlerine idare hukuku değil, özel hukuk uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara *adlî yargıda* bakılır.

16. Bkz. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2. Baskı, 1929, s.103-119; Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 11. Baskı, 1927, s.VII.

17. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.49.

**Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleri<sup>18</sup>.**- Yukarıda görüldüğü gibi, idare hukukunun uygulama alanı kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle belirlenmektedir. *Kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri, özel hukukta görülme-yen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlar olarak tanımlanabilir.* Bunlar örnek olarak şunlardır:

1. *Tek yanlı işlemler yapma yetkisi* bir kamu gücü ayrıcalığıdır<sup>19</sup>. İdare, açıkladığı tek yanlı iradeyle, özel hukuk kişileri hakkında onların rızası hilâfına hukukî işlemler tesis edebilir. Bu işlemlerin hukukî sonuçlarını doğurabilmesi için, ilgilileri tarafından kabul edilmelerine gerek yoktur.

2. *Re'sen icra* da bir kamu gücü ayrıcalığıdır<sup>20</sup>. İdare, özel hukuk kişilerin-den farklı olarak, mahkemelere ve icra dairelerine başvurmaksızın kendi aldığı kararları yine kendisi icra edebilir<sup>21</sup>.

3. *Hukuka uygunluk karinesi* de bir kamu gücü ayrıcalığıdır<sup>22</sup>. Bu şu anlama gelir: İdarenin aldığı bir karar, bir mahkeme tarafından iptal edilinceye kadar, hukuka uygun olduğu varsayılır ve uygulanmaya devam edilir. İlgili kişinin bir idarî karara itiraz etmesi, ona karşı dava açması o kararın yürütülmesini durdurmaz.

4. Kamu tüzel kişilerinin borçları hakkında özel hukuk *cebrî icra yollarının uygulanamaması, kamu tüzel kişilerinin mallarının haczedilemezliği ve keza iflaslarının istenememesi* bir kamu gücü ayrıcalığıdır<sup>23</sup>.

5. Bir tüzel kişinin personelinin *kamu görevlisi sayılması* da bir kamu gücü ayrıcalığıdır. Kamu görevlileri, bazı bakımlardan özel bir korumaya, diğer bazı bakımlardan ise diğer personele göre daha ağır yükümlülüklerle tâbidir<sup>24</sup>.

6. *Zorunlu üyelik* esası da bir kamu gücü ayrıcalığı teşkil eder. Örneğin bir avukatın mesleğini icra edebilmesi için baroya, bir tabibin tabipler odasına üye olması gerekir. O hâlde, bu gibi durumlarda idare hukuku uygulanır.

7. *Zorunlu aidat* usûlü de bir kamu gücü ayrıcalığı niteliğindedir. Örneğin avukatlar, baroya zorunlu olarak bir aidat öderler.

18. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.169-173; 469-476; Prosper Veil, *Le droit administratif*, Paris, PUF, 1991, s.41-43; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.35-37; Georges Dupuis ve Marie-José Guédon, *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1993, s.70-71; Bénéoit, *op. cit.*, s.75-78; Peiser, *op. cit.*, s.13-14; Georges Vlachos, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Ellipses, 1993, s.49-51; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.49-50; Marceau Long *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, Onüçüncü Baskı, 2001, s.45-50; Celâl Erkut, *Kamu Gücü Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*, İstanbul, Yenilik Basımevi, 2004.

19. Georges Dupuis ve Marie-José Guédon, *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1993, s.71; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.616; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.470; Vlachos, *op. cit.*, s.50.

20. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.71.

21. De Forges, *op. cit.*, s.99; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.71; Rivero, *op. cit.*, s.96.

22. Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.71; Vlachos, *op. cit.*, s.50; Rivero, *op. cit.*, s.94.

23. Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.266; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.169.

24. De Forges, *op. cit.*, s.99; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.615; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.171.

**8. Vergi muafiyeti** usûlü de bir kamu gücü ayrıcalığıdır. Bir tüzel kişiye vergi muafiyeti tanınması da onun kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatıldığını ve ona idare hukukunun uygulanabileceğini gösterir.

**9.** Bir uyuşmazlığın adlî yargıya değil de, *idarî yargıya tâbi tutulması* da bir kamu gücü ayrıcalığı örneğidir<sup>25</sup>. İdare, özellikle Fransız sisteminde, kendine has bir hâkim tarafından yargılanmak ayrıcalığına sahiptir. Bu şu anlama gelir. Bir uyuşmazlığın çözümü görevi idarî yargıya verilmiş ise, o uyuşmazlığa idare hukuku uygulanır.

**10. Yükümlülükler.**- İdare sadece birtakım ayrıcalıklardan yararlanmaz. İdare aynı zamanda birtakım “yükümlülükler (*sujétions*)”e de tâbi kılınmıştır<sup>26</sup>. **(a)** Örneğin özel hukuk kişileri irade serbestisi çerçevesinde hareket ederler. Bir sözleşme yapıp yapmamakta veya sözleşmeci tarafı seçmekte serbesttirler. Buna karşılık, idarenin bu gibi serbestlikleri yoktur. Örneğin Sözleşmeci tarafı seçmek için kamu ihalesi düzenlemek zorundadır<sup>27</sup>. **(b)** Aynı şekilde, bir özel hukuk kişisi istediği kişileri işe almakta serbesttir. Buna karşılık, idare personel seçmekte serbest değildir. Sınav düzenlemek ve sınavda başarılı olanları almak durumundadır<sup>28</sup>. **(c)** Keza, özel kişiler kanuna ve ahlâka aykırı olmayan her türlü amacı güdebilirler. Oysa idare sadece “kamu yararı (*intéret général*)” amacıyla eylem ve işlemlerde bulunabilir<sup>29</sup>. **(d)** Nihayet, özel kişiler, aralarında çıkacak uyuşmazlıkların çözümü konusunda “tahkim (*arbitrage*)” yoluna gidebilirler. Oysa idare, kural olarak tahkim yoluna gidemez<sup>30</sup>.

**Sonuç.**- İşte, bir hukukî ilişki, durum, olay, eylem veya işlemde, yukarıda sayılan kamu gücü ayrıcalıkları veya yükümlülüklerinden biri veya birkaçı varsa, bu hukukî ilişki, durum, olay, eylem veya işleme idare hukuku uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargıda karara bağlanır.

## VII. İDARE HUKUKUNUN BÖLÜMLERİ<sup>31</sup>

İdare hukuku, gerek Fransız, gerek Alman hukukunda yerleşmiş olan bir ayrıma göre “genel idare hukuku” ve “özel idare hukuku” şeklinde ikili bir ayrıma tâbi tutulmaktadır.

**1. Genel İdare Hukuku.**- İdare hukuku, kamu idaresinin, güvenlik, millî savunma, trafik, maliye, ekonomi, ulaştırma, eğitim, sağlık, imar, orman, çevre, bayındırlık, gümrük, turizm gibi çok çeşitli alanlarına uygulanmaktadır<sup>32</sup>. İşte idare hukukunun bütün bu alanlarda uygulanabilen, kavram, kurum ve kuralları

25. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.470; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.70; Vlachos, *op. cit.*, s.53.

26. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.36; Bénéoit, *op. cit.*, s.76-78.

27. Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.I, s.36.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

30. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.170; De Forges, *op. cit.*, s.99.

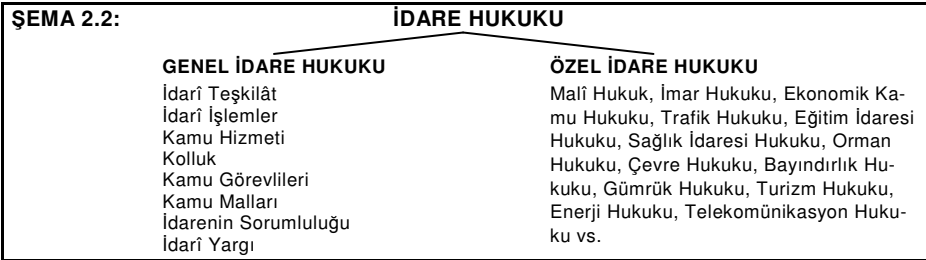
31. Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand* (Traduit par Michel Fromont), Paris, L.G.D.J., 1994, s.36-59; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.9-11; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.20-21.

32. Maurer, *op. cit.*, s.37.

“genel idare hukuku (*droit administratif général*<sup>33</sup>, *allgemeines Verwaltungsrecht*<sup>34</sup>)”nu oluşturur. Diğer bir ifadeyle, genel idare hukuku, idarî faaliyetin bütün sahalarında ortak ve genel bir geçerliliğe sahip kavram, kurum ve kurallardan meydana gelir. Kanımızca idarî teşkilât, idarî işlemler, kamu hizmeti, kolluk, kamu görevi, kamu malları, idarî sorumluluk, idarenin denetlenmesi konuları genel idare hukuku konularıdır. Zira bunlar idarî faaliyetin bütün alanlarında uygulaması olabilen kavram, kurum ve kuralları içermektedirler.

**2. Özel İdare Hukuku.-** İdarenin çok çeşitli faaliyet sahaları vardır: Güvenlik, ulusal savunma, trafik, maliye, ekonomi, eğitim, sağlık, imar, orman, çevre, bayındırlık, gümrük, turizm vs. İdare hukukunun idarenin bu özel faaliyetlerine uygulanması sonucu ortaya idare hukukunun çeşitli dalları çıkar<sup>35</sup>: Trafik hukuku, malî hukuk, ekonomik kamu hukuku, eğitim idaresi hukuku, sağlık idaresi hukuku, imar hukuku, orman hukuku, çevre hukuku, bayındırlık hukuku, gümrük hukuku, turizm hukuku vs. İşte idare hukukunun bu dallarına “özel idare hukuku (*droit administratif spécial*<sup>36</sup>, *besonderes Verwaltungsrecht*<sup>37</sup>)” denir.

Özel idare hukukuna “idare hukukunun özel hükümleri” veya “idare hukukunun özel kısmı” da denebilir. Aynı mantıkla, “genel idare hukuku”na “idare hukukunun genel hükümleri” veya “idare hukukunun genel kısmı” veya Türkiye’de daha yaygın olan bir tabirle “idare hukukunun genel esasları” da denebilir. İdare hukukunun bölümleri yandaki gibi bir şema hâlinde gösterilebilir:



## VIII. İDARE HUKUKUNA HÂKİM OLAN İLKELER

Anayasamızın 1’inci maddesine göre, “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir”. Anayasamızın 2’nci maddesine göre ise “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir”. Anayasamızın 3’üncü maddesine göre, “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür”. Anayasamızın 10’uncu maddesinde de eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. Bu dört maddeden yola çıkarak idare hukukuna hâkim olan temel ilkeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

33. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.9.

34. Maurer, *op. cit.*, s.37.

35. *Ibid.*

36. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.9.

37. Maurer, *op. cit.*, s.37.

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| 1. Cumhuriyetçilik ilkesi                       | 6. Laik devlet ilkesi              |
| 2. Üniter devlet ilkesi                         | 7. Sosyal devlet ilkesi            |
| 3. İnsan haklarına saygılı devlet ilkesi        | 8. Hukuk devleti ilkesi            |
| 4. Atatürk milliyetçiliğine bağlı devlet ilkesi | 9. Eşitlik İlkesi                  |
| 5. Demokratik devlet ilkesi                     | 10. Başlangıçta Belirtilen İlkeler |

Bu ilkeleri incelemek esasen anayasa hukukunun konusuna girer. O nedenle, bu ilkeler konusunda anayasa hukuku kitaplarına bakılmalıdır<sup>38</sup>. Ancak bu ilkelerden “hukuk devleti” ve “eşitlik” ilkelerinin idare hukuku açısından arz ettikleri önem dolayısıyla burada da incelenmesi gerekir. Keza burada, önemine binaen “idarenin kanuniliği ilkesi”ni de görmek gerekir.

## A. HUKUK DEVLETİ İLKESİ

Anayasamızda tanınmış temel ilkelerden idare hukuku bakımından en önemlisi şüphesiz hukuk devleti ilkesidir. 1982 Anayasasının 2’nci maddesine göre, “Türkiye Cumhuriyeti... bir hukuk devletidir”.

**TANIM:** *Hukuk devleti*, en kısa tanımıyla, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukukî güvenlik sağlayan devlet demektir<sup>39</sup>.

### 1. Tarihsel Gelişimi

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

**a) Mülk-Devlet Anlayışı<sup>40</sup>.**- Ortaçağda hâkim olan “mülk-devlet (*Patri-monialstaat, Etat patrimonial*)” anlayışına göre, devlet, kralın kişisel mülkü olarak kabul edilmekteydi. Feodal sistemde kral, ülkenin en büyük toprak sahibi durumundaydı. Ülke âdeta kralın çiftliği konumundaydı<sup>41</sup>. Kralın ülke üzerindeki yetkisi, mülkiyet hakkına benzetiliyordu<sup>42</sup>. Keza kralın dışındaki yöneticiler olan feodal beylerin yetkileri de, esas itibarıyla sahip oldukları toprak mülkiyetinden kaynaklanıyordu<sup>43</sup>. Özetle, bu sistemde kamu gücüne sahip olanların (kralın ve feodal beylerin) bu yetkileri onların şahsî malı olarak görülüyordu<sup>44</sup>. Böyle bir sistemde, yönetici olarak, gerek kralı, gerekse feodal beyleri sınırlandıran bir “idare hukuku” yoktu<sup>45</sup>.

**b) Polis Devleti Anlayışı<sup>46</sup>.**- “Polis devleti (*Polizeistaat*)”, “kamunun refahı ve selameti için, her türlü önlemi alabilen, bu amaçla kişilerin hak ve öz-

38. Örneğin Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 2011, s.48-108.

39. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin, 12. Baskı, 2011, s.123; Günday, *op. cit.*, s.39; Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2002, s.73.

40. Onar, *op. cit.*, c.I, s.124-126; Balta, *op. cit.*, s. 83-84; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.64; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.31; Özyay, *op. cit.*, s.24-26.

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

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

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

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. Onar, *op. cit.*, c.I, s.126-139; Balta, *op. cit.*, s.86-87; Günday, *op. cit.*, s.37-38; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.31-32; Özyay, *op. cit.*, s.24-26; Maurer, *op. cit.*, s.22.

gürlüklerine alabildiğine müdahale edebilen, onlara külfetler yükleyebilen ve fakat tüm bunları yaparken idaresi hukuka bağlı olmayan<sup>47</sup> devlet demektir. Polis devleti, 17'nci ve 18'inci yüzyıllarda Kara Avrupası ülkelerindeki, mutlakıyetçi rejimleri açıklamak için kullanılan ve ilk kez Almanya'da ortaya çıkmış bir kavramdır<sup>48</sup>. “Polis devleti (*Polizeistaat*)” ifadesindeki “polis (*Polizei*)” kelimesi bugünkü gibi “kolluk” anlamında değil, kamunun refah ve selametini sağlamaya yönelik tüm devlet faaliyetleri anlamında kullanılıyordu<sup>49</sup>. Devletin bu faaliyetleri yürütebilmek için sahip bulunduğu sınırsız ve denetimsiz güce ise “polis kudreti (*Polizeigewalt*)” deniyordu<sup>50</sup>.

**c) Hazine Teorisi<sup>51</sup>.**- Polis devleti sisteminin egemen olduğu Almanya'da 18'inci yüzyılın ortalarında “hazine teorisi (*Fiskustheorie*)” geliştirilmişti<sup>52</sup>. Hazine teorisi, idarenin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlâl edilen kişilere yargısal yoldan malî karşılık elde etme imkânını tanımaktadır<sup>53</sup>. Bu teoriye göre, devletin hazinesi, hükümdarın dışında ve ondan bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisi kabul edilmektedir. Böylece, hukuk kurallarına bağlı olmayan ve yargı denetimine de tâbi olmayan *devlet* ile özel hukuk hükümlerine tâbi olan ve aleyhinde dava açılabilen *hazine* birbirinden ayrılıyordu<sup>54</sup>. Örneğin devlet özel bir kişiye ait olan bir taşınmaza el atabiliyor; onu işgal edebiliyor; kişiyi zorla çalıştırabiliyordu. Devletin bu tür eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına aykırılığını ileri sürmek yine mümkün değildi. Ancak devletin bu tür işlemleri ile hakları ihlâl edilenler, hiç olmazsa, özel hukuk hükümleri uyarınca hazine aleyhine dava açıp tazminat alabiliyorlardı<sup>55</sup>.

Devlet ile devlet hazinesinin tek bir tüzel kişi olduğu düşüncesi benimsen-dikçe, hazine teorisi yavaş yavaş terk edildi ve onun yerini “hukuk devleti (*Rechtsstaat, Etat de droit*)” teorisi aldı<sup>56</sup>. Bu teori de yine ilk önce Almanya'da ortaya çıktı. Daha sonra Fransa'ya da geçti<sup>57</sup>. Hukuk devleti tabiri daha çok kara Avrupası ülkelerinde kullanılmaktadır. Anglo-Sakson ülkelerinde benzer şeyi ifade etmek için, “hukukun hükümlerliği (*rule of law*)” tabiri kullanılmaktadır<sup>58</sup>.

TABLO 2.1: Polis Devleti, Hazine Teorisi ve Hukuk Devleti Anlayışlarının Karşılaştırılması

	POLIS DEVLETİ	HAZİNE TEORİSİ	HUKUK DEVLETİ
<b>İdarî İşlemlerin Yargısal Denetimi</b>	Yok	Yok	Var
<b>Zararın Tazmini</b>	Yok	Var	Var

47. Günday, *op. cit.*, s.37-38.

48. Günday, *op. cit.*, s.38; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.32.

49. Günday, *op. cit.*, s.38; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.32.

50. Balta, *op. cit.*, s.87.

51. Onar, *op. cit.*, s.129-130; Balta, *op. cit.*, s.87-88; Günday, *op. cit.*, s.38-39; Eroğlu, *op. cit.*, s.34; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.65-66; Maurer, *op. cit.*, s.22.

52. Maurer, *op. cit.*, s.22; Balta, *op. cit.*, s.87; Günday, *op. cit.*, s.38.

53. Balta, *op. cit.*, s.87; Günday, *op. cit.*, s.38.

54. Balta, *op. cit.*, s.87; Günday, *op. cit.*, s.38.

55. Maurer, *op. cit.*, s.22; Balta, *op. cit.*, s.87; Günday, *op. cit.*, s.39.

56. Balta, *op. cit.*, s.87; Günday, *op. cit.*, s.39

57. Balta, *op. cit.*, s.92.

58. *Ibid.*



## 2. Hukuk Devleti İlkesinin Gereklere (Hukuk Devletinin Şartları)

Hukuk devleti ilkesinin gereklere veya varlık şartları nelerdir? Diğer bir ifadeyle, bir devletin ve devlet idaresinin hukuk devleti olarak nitelendirilebilmesi için hangi şartları taşıması gerekir? Bu gereklere “hukuk devletinin genel gereklere” ve “hukuk devletinin özel gereklere” olarak ikiye ayırabiliriz. Hukuk devletinin genel gereklere, *devletin* (yasama, yürütme ve yargı organlarının) hukuka bağlılığının; özel gereklere ise *idarenin* hukuka bağlılığının şartlarıdır. Bu şartlar şu şekilde bir şema hâlinde gösterilebilir:

ŞEMA 2.3: HUKUK DEVLETİNİN GEREKLERİ	
GENEL GEREKLERİ ( <i>Devletin Hukuka Bağlılığı</i> )	ÖZEL GEREKLERİ ( <i>İdarenin Hukuka Bağlılığı</i> )
1. Yasama organı hukuka bağlı olmalıdır.	1. İdare yargısal denetime tâbi olmalıdır.
2. Yargı organı hukuka bağlı olmalıdır.	2. Hâkimler bağımsız ve teminatlı olmalıdır.
3. Yürütme organı hukuka bağlı olmalıdır.	3. İdarî faaliyetler önceden bilinebilir olmalıdır.
	4. İdarenin malî sorumluluğu mevcut olmalıdır.

Şimdi bu şema dâhilinde önce hukuk devletinin genel gereklere, sonra özel gereklere görelim:

**a) Hukuk Devletinin Genel Gereklere (Devletin Hukuka Bağlılığının Şartları).**- Hukuk devleti, hukuka bağlı olan devlet demek olduğuna ve devlet de, yasama, yürütme ve yargı organlarından oluştuğuna göre, hukuk devletinin üç temel gereği vardır: (1) Yasama organı hukuka bağlı olmalıdır. (2) Yargı organı hukuka bağlı olmalıdır. (3) Yürütme organı hukuka bağlı olmalıdır.

**b) Hukuk Devletinin Özel Gereklere (İdarenin Hukuka Bağlılığının Şartları).**- İdarenin hukuka bağlılığının gerçekleşmesi için yukarıdaki genel gereklere yanında, ayrıca bazı özel şartların da gerçekleşmesi de gerekir. Yani, idare bakımından hukuk devleti ilkesinin özel gereklere de vardır. Bu gereklere şunlardır:

*aa) İdarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tâbi olmalıdır*<sup>59</sup>. Anayasamızın 125'inci maddesinde, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denilerek hukuk devletinin bu gereği kabul edilmiştir. Ancak, Türkiye’de aşağıda şu dört grup işleme karşı dava açılmaz; bunlara karşı yargı yolu kapalıdır:

1. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler (Anayasa, m.105/2 ve 125/2).
2. Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri (Anayasa, m.125/2).
3. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz (Anayasa, m.159/10).
4. Sıkıyönetim komutanının işlemleri (1402 s. Sıkıyönetim Kanunu, Ek m.3).

NOT: 12 Eylül 2010’dan önce YAŞ ve HSYK kararlarının hepsi yargı denetimi dışındaydı ve uyarma ve kınama disiplin cezaları yargı denetimi dışında bırakılabilirdi.

bb) *Hâkimler bağımsız ve teminatlı olmalıdır*<sup>60</sup>. Yukarıda belirtildiği gibi, hukuk devleti ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı organları tarafından denetlenmesini gerektirmektedir. Ancak bu denetimin sözde kalmaması için, denetimi yapan mahkemelerin idareden bağımsız olmaları gerekir. O hâlde, hukuk devleti ilkesinin bir şartının da *mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi* olduğunu söyleyebiliriz. Anayasamızın 138’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz” (m.138/2). Keza, Anayasamız 139’uncu maddesinde hâkimlerin görevlerini hiçbir şeyden çekinmeden yerine getirebilmeleri amacıyla “hâkimlik teminatı”nı kabul etmiştir. Türkiye’de, askerî yargı bir yana bırakılırsa, adlî ve idarî yargı alanında hâkimlerin bağımsızlığı ve teminatı bakımından büyük bir problem olmadığını söyleyebiliriz.

cc) *İdarî faaliyetler önceden bilinebilir olmalıdır*. Hukuk devleti ilkesinin idare bakımından diğer bir gereği de “idarî faaliyetlerinin belirliliği ilkesi”dir. Hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin idare edilenler tarafından önceden tahmin edilebilir olması gerekir. İdare takdir yetkisine sahip olduğu alanlarda dahi tam bir serbestiye sahip değildir. İdare bu yetkisini tüzük ve yönetmelik gibi genel kurallarla düzenlemek ve bu düzenlemelere uymak zorundadır. Buna, “düzenli idare ilkesi” denir. Keza, idarî faaliyetlerin belirliliği ilkesi nedeniyle idarenin, istikrar kazanmış uygulamalarından vazgeçmemesi gerekir. Aynı şekilde, hukuk devletinde idare, kişilerin kazanılmış haklarına saygı göstermelidir<sup>61</sup>.

dd) *İdarenin malî sorumluluğu mevcut olmalıdır*. Nihayet hukuk devleti ilkesi, idarenin malî sorumluluğu ilkesini de gerektirir<sup>62</sup>. Bir devlete hukuk devletidir diyebilmek için bu devletin idaresinin eylem ve işlemleriyle kişilere verdiği zararları tazmin etmesi gerekir. Anayasamız bu ilkeyi açıkça kabul etmiştir. Anayasamızın 125’inci maddesinin son fıkrasına göre, “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür”. O halde devlet idaresi, hukuka aykırı eylem ve işlemleriyle kişilere zarar vermişse, bunları ödemekle yükümlüdür. İdare bu yükümlülüğünü kendiliğinden yerine getirmiyorsa, mahkemeler idareyi verdiği zararları tazmin etmeye mahkûm ederler. Dolayısıyla, Türkiye’de hukuk devletinin bir gereği olan, idarenin malî sorumluluğu ilkesi gerçekleşmiştir.

## B. EŞİTLİK İLKESİ<sup>63</sup>

İdare hukukuna hâkim olan ilkelerden birisi de eşitlik ilkesidir. Eşitlik, biri mutlak, diğeri nispi olmak üzere iki değişik anlamda anlaşılmaktadır.

60. *Ibid.*

61. Günday, *op. cit.*, s.45-46; Balta, *op. cit.*, s.108.

62. Balta, *op. cit.*, s.108; Günday, *op. cit.*, s.52.

63. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, s.180-192; Özbudun, *op. cit.*, s.150-153.

**1. Mutlak Eşitlik.-** Mutlak eşitlikten kastedilen şey, kanunların herkese eşit olarak uygulanmasıdır. Bu ilkeye göre, kişilerin kişisel ve özel durumlarına bakılmaz. Kanımızca, Anayasanın 10'uncu maddesinin ilk fıkrasında yer alan “herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir” hükmü, bu konularda mutlak eşitliği emretmektedir. Yani, hangi düşüncelerle olursa olsun, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri bakımlardan kişiler arasında ayırım yapılamaz.

**2. Nispî Eşitlik.-** Nispî eşitlikten kastedilen şey ise, aynı durumda bulunan kişilerin aynı işleme tâbi tutulmasıdır. Bu şu anlama gelir ki, *farklı* durumlarda bulunan kişiler, *farklı* işlemlere tâbi tutulabilirler. Diğer bir ifadeyle, nispî eşitlik anlayışına göre, eşit olmayanlara farklı kuralların uygulanması eşitlik ilkesine aykırı değildir. Bu ilkeye göre, kişinin hakları ve ödevleri, yetkileri ve sorumlulukları, durumuna, niteliğine, yaptığı işe göre değişebilecektir.

**KUTU 4.1: Pozitif Ayrımcılık.-** “Pozitif ayrımcılık (*positive discrimination, affirmative action*)”, işe girme veya okula kabul edilme gibi bazı alanlarda kadınlara veya etnik veya ırksal azınlıklara, daha zayıf gruplara öncelik verilmesi şeklindeki uygulamadır. Örneğin partilerin milletvekili aday listelerinin en az belli bir yüzdede kadınlardan oluşması öngörülüyorsa (seçilme kotaları) ortada pozitif ayrımcılık vardır.

Anayasamızın 10'uncu maddesine 7 Mayıs 2004 tarihli Anayasa değişikliği ile eklenen “kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür” ve 12 Eylül 2010 halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliği eklenen “bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz” cümlesi kadınlar lehine pozitif ayrımcılık yapılabilmesine imkân tanımaktadır. Keza 12 Eylül 2010 halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliğiyle 19'ncü maddeye eklenen “çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz” şeklindeki fıkra da, adı geçen gruplar lehine pozitif ayrımcılık yapılmasına izin vermektedir.

**Örnek Karar.-** Danıştay Sekizinci Dairesinin 9 Ocak 1985 tarih ve E.1982/826, K.1985/4 sayılı Kararına konu teşkil eden olayda, Anadolu Liselerine girişte kız öğrencilere 3 puan eklenmesi yönündeki yönetmelik değişikliğini eşitlik ilkesine aykırı bulmamış, “Türk toplum yapısı, gelenek ve görenekleri göz önünde” bulundurulduğunda kız öğrencilere adı geçen okullarda öncelik tanınmasının “Anayasaya ve Temel Eğitim Yasasında amaçlanan okuma ve fırsat eşitliği ilkelerini zedelediğinden söz edilemeyeceğine” karar vermiştir ([www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)).

## C. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ<sup>64</sup>

“İdarenin kanunîliği ilkesi”ne, “kanunî idare ilkesi”<sup>65</sup> veya “yasal yönetim ilkesi”<sup>66</sup> de denir. İdarenin kanunîliği ilkesinin iki değişik anlamı vardır. İdarenin eylem ve işlemleri hem *kanuna dayanmalı*, hem de bu eylem ve işlemler *kanuna aykırı olmamalıdır*. Yani kanun, idarenin faaliyette bulunabilmesinin hem *şartı*, hem de *sınırıdır*.

64. Balta, *op. cit.*, s.126-133; Günday, *op. cit.*, s.42; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.73-76; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.34-35; Duran, *op. cit.*, s.36-37.

65. Balta, *op. cit.*, s.126; Günday, *op. cit.*, s.42.

66. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.34-35.

**1. Kanuna Dayanma İlkesi (İdarenin *Secundum Legem* Özelliği)<sup>67</sup>.** Yasama yetkisi “aslî (*originaire*)” bir yetkidir<sup>68</sup>. Yasama organı, bir alanı doğrudan doğruya düzenleyebilir. Bir alanda kanun çıkarılabilmesi için, o alanın daha önce Anayasayla düzenlenmiş olmasına gerek yoktur<sup>69</sup>. Buna karşılık idare, yasama organı tarafından önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz. İdarenin faaliyette bulunabilmesi için kanuna dayanması, kanundan yetki alması gerekir<sup>70</sup>. Kanun olmayan yerde, idare de yoktur<sup>71</sup>. Bu anlamda idarenin düzenleme yetkisinin kanundan kaynaklanan, kanunu izleyen, yani *secundum legem* bir yetki olduğu söylenir<sup>72</sup>. Hukukumuzda “kanuna dayanma ilkesi”nin sadece *iki adet istisnası* vardır. Birinci olarak, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan sıkıyönetim ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelelerinin kanuna dayanma zorunluluğu yoktur (Anayasa, m.121). İkinci olarak, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş ve çalışma esaslarının düzenlendiği Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de kanuna dayanmak zorunda değildir. Bu iki tür kararname, Türkiye’de yürütme organının istisnaen sahip olduğu “aslî (*originaire*)” düzenleme yetkisinin iki örneğidir.

**2. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi (İdarenin *Intra Legem* Özelliği)<sup>73</sup>.** İdarenin eylem ve işlemleri kanuna aykırı olmamalıdır. İdarenin eylem ve işlemleri *kanunun çizdiği sınırlar içinde*, yani *intra legem* olmak zorundadır. Bazı yazarlar bu ilkeye “kanuna saygı ilkesi” ismini vermektedirler<sup>74</sup>. İdarenin eylem ve işlemlerinin *intra legem* niteliği 1982 Anayasasının 8’inci maddesinde “yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve *kanunlara uygun olarak* kullanılır ve yerine getirilir” denilerek ifade edilmiştir.

**NOT:** TBMM tarafından kabul edilen 15 Temmuz 2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun 44’üncü maddesinde, “bakanlıklar ile kamu tüzel kişileri, önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine aykırı şekilde idarî düzenleme yapamazlar” denilerek hem “kanuna dayanma”, hem de “kanuna aykırı olmama” ilkesi açıkça dile getirilmiştir. Ancak, bu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından 3 Ağustos 2004 tarihinde bir defa daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderilmiş ve aynı yasama döneminde kabul edilmeyerek kadük olmuştur.

*UYARI:* Burada 12 sayfa boyunca işlenen “idare hukuku kavramı”, *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızda 46 sayfa (*op. cit.*, s. s.25-71), *İdare Hukuku* isimli kitabımızda ise 91 sayfa (*op. cit.*, c.I, s.49-140) boyunca işlenmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için adı geçen kitaplara bakılabilir. ■

67. Özbudun, *op. cit.*, s.207-208; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.367-368; Günday, *op. cit.*, s.42; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965, s.41; Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.475-477; Balta, *op. cit.*, s.127.

68. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.367-368.

69. Özbudun, *op. cit.*, s.207-208.

70. Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.475-477.

71. Güneş, *op. cit.*, s.41.

72. Özbudun, *op. cit.*, s.207-208.

73. Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.332-336; Güneş, *op. cit.*, s.82-86; Özbudun, *op. cit.*, s.207-208.

74. Balta, *op. cit.*, s.127; Günday, *op. cit.*, s.43.