



İDARE HUKUKU VE İDARE HUKUKU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Dr. Dursun GÖRMÜŞ* Gökhan KIRDI**

* Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı-BaşmüfettiŐ

**Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı-MüfettiŐ

1.Giriş

Türk Dil Kurumu Türkçe sözlüğüne göre Arapça kökenli bir kelime olan idare; “*Yönetme, yönetim, çekip çevirme, ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü, bir kurum veya kuruluşun yönetildiği yer veya makam, bir kurumun işlerini yürüten kurul*” gibi anlamlara gelmektedir.

İdare kavramı genel olarak kamusal işlerin yönetilmesi şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla kavram ilk olarak bir etkinliği (faaliyeti, fonksiyonu, işlevi) ifade etmek için kullanılır. Bu anlamda idare, kamusal işlere ilişkin etkinliktir. Diğer yandan idare kavramı kamusal işlerin yürütülmesi için yükümlü kılınmış organları, yapıyı ifade etmek için de kullanılmaktadır.

İdare hukuku, genel hukuktan farklılıkları olan kamu tüzel kişilerinin faaliyetlerini düzenlemek için var olan kuralların bütünüdür, şeklinde tanımlanır. İdare hukukunun teknik nitelikleri; genç bir hukuk dalı olması, tedvin edilmemiş olması ve yargı içtihatlarıyla oluşturulması şeklinde belirtilmiştir. İdarenin kamu kudretinden kaynaklanan ayrıcalıklarını uygulamaya koyduğu durumlarda “*kamusal işlerin yönetilmesi*” söz konusudur. İdare kişilerle, bu kişilerin kendi aralarında yaptığı hukuki işlemlerdeki gibi, kamu gücü kullanmadan özel hukuka tabi ilişkilerde de bulunabilir. Kamusal işlerin yürütülmesinde idarenin kamu hukukunun özgün bir alanına tabi kılınması ve bu alanda ortaya çıkan uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde çözümlenmesi esastır. İkinci tür etkinliklerden doğan uyuşmazlıklarda çözüm yeri genel mahkemeler yani adli yargı yerleridir.¹

Goodnow’a göre idare hukuku, temel görevleri hukuku gerçekleştirmek olan kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini ele almaktadır. Yine Goodnow’un tanımı uyarınca idare hukuku kamu hukukunun, idari örgütlenmeyi tespit eden, idari otoritelerin yetkilerini belirleyen ve hakları ihlal edilmiş kişilerin bireysel çarelerini gösteren bir bölümdür. Head’e göre idare hukuku öncelikle, vatandaşla devlet arasındaki ilişkiyi düzenleyen kamu hukukunun bir alanı olup, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması veya sınırlandırılması gibi konularda devletin yetkilerini tanımlamakla ilişkilidir.²

Sade bir tanım olarak ise idare hukuku, “*idarenin teşkilatına, faaliyetine, personeline ve denetimine uygulanan hukuku*” ifade etmektedir.³

İdare ile ilgili düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde en üst derece olan Anayasalarda da yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 10’uncu maddesindeki “*Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*” hükmü ile kanun önünde eşitliğe; 11’inci maddesindeki “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” hükmü ile Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğüne; 123’üncü maddesindeki “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” hükmü ile idarenin bütünlüğü ve kanuniliği ilkesine; 125’inci maddesindeki “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” hükmü ile yargı yolu ilkesine vurgu yapılırken, idarenin

1 Ender Ethem Atay, “İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1- 2, 2007, s. 503-504-505.

2 N. Münci Çakmak “İdare Hukukunun Anlamı ve Önemi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011, s. 711.

3 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 38.

yürüttüğü hizmetlerin memurlar ve kamu görevlileri eliyle yürütüleceği ise 128'inci maddesindeki "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" hükmü ile açıklanmıştır. Diğer taraftan T.C. Anayasası'nın kamu hizmeti görevlilerinin görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence başlığı altında yer alan 129'uncu maddesindeki "*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.*" hükmü ile irdelenerek keyfililiği ortadan kaldırmaya yönelik sınırların belirtildiği görülmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı İdari Teşkilat Yapısına bakıldığında; Bakanlığımızın merkez teşkilatındaki ana hizmet birimleri ile birlikte taşra teşkilatında 81 İl Müdürlüğü, 921 İlçe Müdürlüğü, 15 Bölge Müdürlüğü, 81 Şube Müdürlüğü, 162 Kuruluş Müdürlüğü, ilgili kuruluşlar olarak Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş; bağlı kuruluşlar olarak ise; Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü; koordine kuruluşları Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü ve Tarım Sigortaları Havuz İşletmesi A.Ş Genel Müdürlüğü yanı sıra yurt dışı Tarım Müşavirlikleri ile ülke sathında oldukça geniş bir idari yapıya sahip olduğu görülmektedir.⁴

2. İdare Hukukunun Konusu

İdare hukukunun konusunu kamu kurumları yani devlet idareleri oluşturur. Bu yönüyle idare hukuku özel hukuktan ayrılırken, idare hukuku kamu idaresi hukuku olarak da adlandırılabilir. İdare hukukunun konusu söz konusu olduğunda organik anlamda idare ve fonksiyonel anlamda idare ayrımına gitmek gerekmektedir. İdarenin personeli, kuruluşu, teşkilatı söz konusu olduğunda organik idareden; idarenin eylem ve işlemleri söz konusu olduğunda fonksiyonel idareden bahsetmek gerekmektedir.⁵

Barry-Whitcomb'a göre idare hukukunun temel konusunu bir taraftan idarecinin kullandığı devlet yetkisine ait yasal kurallar oluştururken diğer yandan devlet yetkisi ile ilişki içinde olan özel kişilerin hakları oluşturmaktadır.⁶

Bu bilgiler ışığında, idare hukukunun konusunu idari fonksiyon ile idari makam ve kurumların oluşturduğu anlaşılmaktadır. İdari fonksiyon idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerden oluşup memurlar ve kamu görevlileri eliyle yürütülür.

Özel hukuka tabi kişilerle yapılan bir sözleşmenin konusunun adli yargı mı yoksa idari yargı alanına mı girdiğinin incelendiği Danıştay 10.Dairesinin bir kararında; "*Davacı ile davalı idare arasında 17.03.2009 tarihinde imzalanan hibe sözleşmesinin 20.1. maddesi kapsamında 119.726,67 TL'nin davacı tarafından otuz gün içinde ilgili hesaba yatırılması gerektiği yönündeki 14.11.2014 tarih ve 12165 sayılı Afyonkarahisar Valiliği İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü işleminin sözleşmenin ilgili hükümlerine ve hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmektedir. Afyonkarahisar İdare Mahkemesince; özel hukuk hükümlerine tabi hibe sözleşmesinden kaynaklanan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar*

4 www.tarimorman.gov.tr, 15.02.2021.

5 Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 10.

6 N. Münici Çakmak, a.g.m., s. 711.

verilmiştir." Davacı tarafından, anılan karar temyize götürülmüş ve Danıştay 10.Dairesince; "(...) İdari sözleşmeler, taraflarından en az birisi bir kamu tüzel kişisi olan ve bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin ve/veya özel hukuku aşan birtakım hükümler içeren sözleşmeler olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesi için yapılan idarî sözleşmeler, gerek hizmetin yürütülmesini sağlamak için hizmeti yapanlara kamu gücüne dayanan kimi yetkiler tanınması, gerekse idarenin, hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için denetim ve gözetim yetkisine sahip olması yönlerinden özel hukuk sözleşmelerinden ayrılmaktadır. Davaya konu sözleşme bu itibarla ele alındığında, tarımsal kalkınma gibi kamu düzenini yakından ilgilendiren bir konuda yapılması, sözleşmeye ilişkin içerik ve şartların sözleşme öncesinde Bakanlık tarafından hazırlanmış olması ve diğer tarafın bu şartlara uygun sözleşme ibrazı ile talebinin dikkate alınabilmesi, sözleşmenin devamı süresince idarenin denetim ve teftiş yetkilerinin bulunması, herhangi bir eksiklik halinde sözleşmenin tek taraflı olarak feshine karar verebilmesi ve nihayet sözleşme gereğinin yerine getirilmemesi ya da haksız olarak hibe ödemesi yapılması halinde haksız ödemelerin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilebileceğinin öngörülmüş olması nedenleri ile sözleşmenin sınırları yargı kararları ile belirlenen idari sözleşme niteliklerini taşıdığı sonucuna varılmıştır. Bu durumda; kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi programı çerçevesinde tarıma dayalı yatırımların desteklenmesi kapsamında imzalanan hibe sözleşmenin idare hukukuna tabi bir idari sözleşme olduğu ve dolayısı ile dava konusu uyuşmazlığın görüşme ve çözümünün İdari Yargı'nın görev alanına girdiği sonucuna varılmıştır."⁷ denilmiş olup idare hukuku konusuna giren bir işlemin sözleşme serbestisine dayanmayan, tek taraflı fesih yetkisine sahip, geri tazmini 6183 sayılı Kanun kapsamına giren, hizmetin yürütülmesini sağlamak için hizmeti yapanlara kamu gücüne dayanan kimi yetkiler tanınan, idarenin, hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için denetim ve gözetim yetkisine sahip olduğu, sözleşmenin devamı süresince idarenin denetim ve teftiş yetkilerinin mevcut olması, kırsal kalkınma gibi toplumun tamamını ilgilendiren konular olup olmadığı hususu da göz önüne alındığında söz konusu unsurları bünyesinde barındıran işlemlerin idari yargının konusuna gireceği ve idari bir işlem olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Konuya ilişkin diğer bir örnekte ise davacı tarafından 08.12.2014 tarih ve ... sayılı ihtarname ile bildirilen davalı idare (Tarım ve Orman Bakanlığı) ile aralarındaki ... İli A Tipi ... Mesire Yeri Kapı Girişi, Konaklama, Kır Kahvesi, Büfe ve Saha Temizliği İşleri İşletmeciliği İhale Sözleşmesinin feshine ilişkin işlemin iptali istenilmiş, İdare Mahkemesince; "davacı ile davalı idare arasında 15.06.2006 tarihinde "... İli A Tipi ... Mesire Yeri Kapı Girişi, Konaklama, Kır Kahvesi, Büfe ve Saha Temizliği İşleri İşletmeciliği İhale Sözleşmesi'nin imzalandığı, sözleşme gereği davacı tarafından ödenmesi gereken bedellerin ödenmediği ve davacının taahhüdünü yerine getirmediğinden bahisle sözleşmenin feshedildiğine dair 08.12.2014 tarih ve ... sayılı ihtarnamenin gönderilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı, uyuşmazlığın taraflar arasındaki özel hukuk sözleşmesinden kaynaklandığı, sözleşmenin imzalanmasından sonra sözleşme gereklerinin yerine getirilmemesi üzerine tesis edilen işlemlerle ilgili hukuka aykırılık iddialarının adli yargı mercilerince değerlendirilmesi gerektiği, yapılan ihale sonrasında taraflar arasında imzalanan ve karşılıklı hak ve yükümlülükler içeren sözleşmeden kaynaklanan dava konusu uyuşmazlığın görüm ve çözümünün adli yargı yerlerinin görev alanında kaldığı" gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar verilmiştir. Davacı tarafından, anılan kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 13. Dairesi kararında; "(...)İdari

7 Danıştay 10. Dairesinin T.12.10.2018, E.2015/2790, K.2018/3088 No.lu Kararı.

yargı mercilerinde yargısal denetimi yapılarak *çözümlenecek uyuşmazlıklarda öncelikle dava konusu işlemin idari bir işlem olup olmadığı hususunun, başka bir anlatımla idare hukuku kurallarına göre tesis edilen bir işlem olup olmadığına ortaya konması gerekmektedir.* İdari makamlar tarafından tesis edilmiş olsa bile özel hukuk hükümlerine tabi olan işlem ve sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde adli yargı mercileri görevlidir. İdari işlemler, idari makamların, kamu gücü kullanarak, idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri, muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukuki durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamalarıdır. Buna göre, idari işlemlerin “idari makamlarca tesis edilmiş olma”, “tek yanlı olma” ve “icrailik niteliğini taşıma” unsurlarını bünyesinde barındırması gerekmektedir. Öte yandan, bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşıması, taraflardan birinin idare olması ve özel hukuk hükümlerini aşan, kamu hukukuna özgü ve kamu hukukundan doğan şart ve hükümleri içermesi zorunludur. *Taraflardan biri idare olmakla birlikte, tarafların özgür iradeleriyle imzalanan ve idari sözleşme niteliği taşımayan bir sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklar, özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerlerince çözümlenecektir. Yapılan açıklamalar ve aktarılan mevzuat hükümleri uyarınca, sözleşmenin uygulanmasından kaynaklansa bile idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm yerinin idari yargı yerleri olduğu açıktır. Bu sebeple, davaya konu edilen işlemin “idari makamlarca tesis edilmiş olma”, “tek yanlı olma” ve “icrailik niteliğini taşıma” unsurlarını haiz olup olmadığı araştırılmadan önce, bahsi geçen sözleşmenin idari sözleşme niteliğinde olup olmadığına değerlendirilmesi önem taşımaktadır.*

(...) Öte yandan sözleşmenin genelinin değerlendirilmesinden, *sözleşmenin tarafı olan özel şahsa, görevli personeline göreviyle uyumlu kıyafet giydirmek, kamu ahlakını zedeleyecek davranışlarda bulunmamak, ziyaretçilerin huzurunu bozan personeli idarenin ikazıyla işten çıkarmak, personelin görevini ciddiyetle ve titizlikle yapmalarını sağlamak adına gerekli tedbirleri almak, idareden izin alınmak kaydıyla eğlence programı düzenleyebilmek gibi şartların bulunduğu maddelere uyma zorunluluğu getirilmesinin yanında; anılan sözleşmede Borçlar Kanunu ve mülga Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanun hükümlerinin uygulanmayacağına belirtilmesi suretiyle sözleşmede, özel hukuk hükümlerini aşan, kamu hukukuna özgü ve kamu hukukundan doğan şart ve hükümlere yer verildiği görülmektedir.*

Tüm bu hususların değerlendirilmesinden, dava konusu işlemlerle feshedilen sözleşmenin bir tür idari sözleşme olduğu sonucuna varılmıştır. Bu itibarla, kamu hizmetinin yürütülmesi için yapılan ... ili ... Tabiat Parkı Mesire Alanı'ndaki tesislerin işletmeciliği ve saha temizliğine ilişkin idari sözleşmeden kaynaklanan ve idari yargının görevinde bulunan söz konusu uyuşmazlığın, adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği yolundaki temyize konu kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.”⁸ denilerek idari makamların kamu gücü kullanarak idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri, muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukuki durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamalarının idare hukukunun konusuna gireceğinin açık olduğu belirtilmiştir.

3. Hukuk Devleti ve İdarenin Hukuka Bağlılığı

İdarenin hukuka bağlılığını ifade etmek için “hukuk devleti”, “hukukun üstünlüğü”, “hukukun egemenliği” gibi ifadeler kullanılmaktadır. Hukuk devleti, idare edilenlere devlet

8 Danıştay 13. Dairesinin T.04.12.2018, E.2015/1883, K.2018/3589 No.lu Kararı.

görevlerinin belli hukuk kuralları içinde yürütülmesi ile hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini anlatır. Hukuk devleti ilkesi kapsamında bahsedilmesi gereken önemli bir diğer husus ise idarenin düzenleme yetkisinin ikincil özelliğidir. Kanuni idare ilkesi gereğince idarelerin kuruluş ve görev esaslarının kanunlarla düzenlenmesi gerekir. İdare kendisine verilen görev alanında ancak kanunlarla düzenlenen konularda, kanundaki hükümleri daraltmadan ve genişletmeden bunlara dayanarak düzenleme yapabilir. Anayasa Mahkemesi bir kararında, *"Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve anayasaya uyan bir devlet olmalıdır"* demektedir.⁹

Anayasa'nın 2'nci maddesinde; *"Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir."* ifadesi yer almaktadır. Bu ifade, temel unsurun hukuk devleti olduğunu, demokratik, laik ve sosyal niteliklerin ise hukuk devleti temeli üzerine inşa edilerek uygulandığını göstermektedir. Devletin temel amaç ve görevlerini düzenleyen 5'inci maddede; *"...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."* denilmek suretiyle sosyal devletin hukuk devletinin tamamlayıcı unsuru olduğu ifade edilmektedir.

Hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir. Hukuk devletinde yasa koyucu, Anayasa ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşulu ile kamu yararı, kamu düzeni gibi nedenleri gözeterek hangi eylemlerin suç sayılacağı ve bunlara verilecek cezaların tür ve miktarını saptayabileceği gibi kimi suçlar için artırım nedenleri de öngörebilir.¹⁰

İdarenin temel yükümlülükleri sadece hukuka uygun eylem ve işlemler gerçekleştirmekten ibaret değildir. İdarenin hem özel hukuktan hem de kamu hukukundan kaynaklanan sorumlulukları vardır. Anayasanın 125'inci maddesine göre *"İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür"*. Dolayısıyla idarenin, işlem ve eylemlerinden doğan zararları da karşılama yükümlülüğü bulunmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin unsurlarından biri de idarenin sorumluluğudur ve bu unsur gereği idare, işlem ve eylemlerinde hukuka uygun davranmakla yükümlü olup bu yükümlülüğü yerine getirmemesi durumunda ortaya çıkacak zararlardan sorumlu olmalıdır. Bazı durumlarda ise idarenin kusuru olmasa bile kişilerin zarara uğradığı haller vukuu bulabilmektedir. Bu durumlarda da idarece kamu yararı gerekçesiyle ve kusuru olmaksızın gerçekleştirdiği kamu hizmetleri nedeniyle kişisel, özel ve olağandışı zarara uğrayanların zararı karşılanmaktadır. İdarenin kusursuz olsa dahi hizmet sırasında verdiği zararları karşıladığı bu hal sosyal hukuk devleti olması gereğidir.

Yukarıda verilen açıklamalar ışığında özet olarak; hukuk devleti en geniş tanımıyla, devletin bütün eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı olmasını ve eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasını ifade etmektedir. Bugün hukuk devleti ilkesinin

9 Halit Uyanık, "İdare Hukuku", www.coursehero.com, 13.01.2021. s.10.

10 Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, <https://anayasa.gov.tr/media/4869/aymkd41.pdf>, 08.01.2021, s. 134.

gereklere arasında yürütmenin işlemlerinin yargısal denetime tabi olması ve idarenin kanuniliği sayılmaktadır. Hukuk devleti ilkesi gereği, idare hukuka uygun davranmalıdır. Hukuka uygun davranmayan idare, bunun sonucu ortaya çıkan zararları da tazminle mükelleftir.

4. İdari İşlemler ve İdari İşlemlerde Sakatlık Halleri

İdari işlem, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre idari işlemin; “irade açıklaması” ve “hukuki sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır. Bu iki unsur bir araya geldiği takdirde idari işlem tamamlanmakta ve sonuç doğurmaktadır. Ancak bu tanım idari işlemi anlatmak bakımından yeterli değildir. Çünkü idarenin her işlemi idari işlem olmadığı gibi, bazen özel hukuk tüzel kişilerinin yaptığı işlemler de idari işlem niteliğinde kabul edilir. İdarenin bazı işlemleri özel hukuka tâbi olmaktadır. Örneğin; kamu tüzel kişisinin bir özel hukuk sözleşmesi yapması idari işlem değildir; diğer taraftan, kendisine kamusal görevler verilen bir özel hukuk tüzel kişisi de kamu gücüne dayanarak bir idari işlem yapabilir. İdari işlem, idare hukukuna ve uyuşmazlık halinde idari yargıya tâbi olan, kamu gücüne dayanan, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Bu tanımda en önemli unsur, “kamu gücünden kaynaklanan ayrıcalıklar” kriteridir. Bu durumda; “kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış hukuki işlemler, idari işlemlerdir” sonucu ortaya çıkmaktadır.¹¹

Anayasa Mahkemesi bir kararında idari işlemi; “Kamu kurumu ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili olması gereken işlemdir” şeklinde tanımlarken; Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay ise idari işlemi; “Kamu kurum ve kuruluşları tarafından, kamu hukuku kuralları uyarınca, tek taraflı olarak tesis edilen ve re’sen uygulanabilir nitelikte olan hukuki tasarruflardır” diye tanımlamışlardır.¹²

Danıştay 13. Dairesi bir kararında idari işlemi: “ (...) İdari işlemler, idari makamların, kamu gücü kullanarak, idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri, muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukuki durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamalarıdır. Buna göre, idari işlemlerin “idari makamlarca tesis edilmiş olma”, “tek yanlı olma” ve “icrailik niteliğini taşıma” unsurlarını bünyesinde barındırması gerekmektedir. (...)”¹³ şeklinde tanımlamıştır.

Danıştay’a göre idari eylem, idarenin faaliyetleri sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlatan, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmadır.¹⁴

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi ise bir kararında; “İdari eylem, kamu idare ve kurumlarının kamu görevine ilişkin, idare hukuku temel ve gereklerine göre yaptığı olumlu veya olumsuz davranıştır. İdari işlem ise idari kanunlara dayanılarak yapılan muamelelere denilmektedir” görüşüne yer vermiştir.¹⁵

İdari işlemlerin iki önemli özelliği “tek yanlılık” ve “icrailik”tir. İdari işlem, yetkili makamın tek yanlı irade açıklaması ile yaptığı bir işlemdir. İşlemin muhatabının rızasının alınması gerekmez ve muhatabın rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurur. İdari işlem muhatabının bu konuda daha önce talepte bulunmuş olması veya işleme rıza göstermesi,

11 Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, Bursa, 2004, s. 198, 201.

12 Anayasa Mahkemesinin T.25.05.1976, E.976/1, K.976/38 No.lu Kararı.

13 Danıştay 13. Dairesinin T.04.12.2018, E.2015/1883, K.2018/3589 No.lu Kararı.

14 Bahtiyar Akyılmaz vd., a.g.e., s. 259.

15 Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin T.22.01.1975, E.1973/11399, K.1975/903 No.lu Kararı.

bu idari işlemleri iki yanlı işlem (sözleşme) haline sokmaz. İdari işlemin birden fazla makam tarafından yapılması halinde de işlemin tek yanlılık özelliği değişmez. Uygulamada bir idari işlemin yapılması ile ilgili aşamalarda görüşü alınan farklı idari makamlar olduğu bilinmektedir. Hazırlık işlemleri, danışma işlemleri gibi bazı ön işlemlerden sonra işlemin oluşum süreci tamamlanmakta ve nihaî idari işlem yetkili idari makam tarafından ortaya konmaktadır.¹⁶ Nohutçu'ya göre idari işlemler eşitsizlik temeline dayanır. Özel hukukta irade serbestisi ve karşılıklı uygun irade beyanı esas iken; idare hukukunda idare, ilgililerin rıza ve muvafakatını aramaksızın kamu gücü ayrıcalığı ve üstünlüğüne dayanarak tek taraflı iradesiyle işlemi oluşturur ve uygular.¹⁷

İdarenin tek taraflı iradesiyle oluşturduğu işlemler, yeni bir hukuki durum yaratma, mevcut bir hukuki durumu değiştirme ya da ortadan kaldırma biçiminde hukuki sonuçlar doğurur. İdari işlemin icrai olması; o işlemin maddi anlamda uygulanabilir, yürütülebilir, etkili bir işlem olması ve hukuk düzenini etkileyen sonuçlar doğurmasıdır. İdari işlemin icrailiği, o işlem hakkında idari yargıda iptal davası açabilmenin de ön koşuludur. Kural olarak, icrai nitelikte olmayan, hukuki anlamda değişiklik yaratmayan ya da uygulanabilir olmayan işlemler iptal davasına konu olamazlar. Ancak idarenin tüm işlemleri icrai nitelikte değildir. İdarenin bazı işlemleri hukuk düzeninde değişikliğe yol açmazlar. Örneğin; disiplin_soruşturması sürecinde soruşturmacının hazırlık işlemleri veya hazırladığı rapor, idarenin_çalışanına yönelik tavsiye kararları, danışma işlemleri, iç genelge, sirküler, hizmet içi tedbirler gibi iç düzen işlemleri icrai nitelikte değildir.¹⁸

Re'sen icra, idarenin aldığı kararları, başka bir merciin (mahkeme ve icra daireleri gibi) kararının araya girmesine ihtiyaç duymadan, bizzat idarenin kendisinin uygulayabilmesini ifade eder. İcra, kararın alınmakla hukuk âleminde sonuç doğurmasını ifade eder. Ama re'sen icra hukuk âleminde doğan bir işlemin maddi âleme aktarılmasını ifade eder. Dolayısıyla icra, kararın oluşmasına ilişkin; re'sen icra, kararın uygulanmasına ilişkindir. Örneğin; memura verilen maaş kesme cezasında, kararın alınması ve tebliğ edilmesi ile icra gerçekleşir; fiilen uygulanması ile de re'sen icra gerçekleşir.¹⁹

Hukuka uygunluk karinesi uyarınca, aksi yargı kararıyla kesinleşinceye kadar idari işlemlerin hukuka uygun oldukları kabul edilir. İdari makamlar, hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak tüm işlem ve eylemlerini kanun çerçevesinde yürütmek zorundadırlar. İdarenin işlemleri yapıldıkları anda hukuka uygun oldukları varsayılır, dolayısıyla hukuki sonuçları hemen doğurur. Hukuka uygunluk karinesinin yani yargı kararlarıyla hukuka ayrılığı kesinleşmeden idari işlemin hukuken geçerlilik ve yürütülebilirliğinin iki istisnası vardır: İlki, Danıştay'da veya idari mahkemelerde herhangi bir idari işlem hakkında dava açıldığında, işlemlerin yürütülmesi durmamakla birlikte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)'nun 27'nci maddesi hükmü gereği idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda Danıştay veya idari mahkemelerince, gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurmasına karar verebilmesi; ikinci olarak ise vergi uyuşmazlıklarıyla ilgili açılan davalarda vergi, resim, harç ile benzeri mali yükümlülüklerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurması halleridir.²⁰

16 Emrah Ahmet Akyazan, "Maddi Açıdan İdari İşlemler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 85, 2009, s. 223.

17 Ahmet Nohutçu, *İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2015, s. 283.

18 A.g.e., s. 283.

19 Halit Uyanık, a.g.e., s. 72.

20 Ahmet Nohutçu, a.g.e., s. 285.

İdari işlemlerde bir diğer önemli özellik idari işlemlerin geriye yürümemesi kuralıdır. Danıştay 10. Dairesi'nin bir kararında; *"Bakanlar Kurulu kararı idari bir tasarruf olup, idare hukukunun genel ilkeleri uyarınca yayımından itibaren hüküm ifade etmesi gerektiğinden, geriye yürür hüküm ve sonuç getirmesi hukuka aykırıdır"* görüşüne yer vermiştir.²¹ Bu durumun istisnaları ise idari işlemin geri alınması ve iptal davalarıdır.

İYUK'un 7'nci maddesine göre; ilgililer, özel kanunlarda ayrı düzenleme gösterilmediği hallerde hukuka aykırılık taşıdığı gerekçesiyle idari işlemlere karşı idari mahkemelerde altmış gün, vergi mahkemelerinde otuz gün içerisinde dava açmalıdırlar. İlgili kişinin yargı merciine götürmesi neticesinde işlem iptal edilebileceği gibi idarenin kendisi de hukuka aykırılık içeren işlemini geri alabilir.

3.1 İdari İşlemin Unsurları

İdarenin iradesini açıklamasının en elverişli aracı olan idari işlemler, hukuka uygun olarak meydana gelebilmek için bazı unsurların tam ve sağlıklı bir şekilde bir araya gelmesine ihtiyaç duyarlar. İYUK'un 2'nci maddesinde bu unsurlara yer verilmiş ve bunlardan biri ile işlemin hukuka aykırı hale gelmesi karşısında, iptal davası açılabilirliği belirtilmiştir. Bu unsurlar literatürde idari işlemin kurucu unsurları olarak ifade edilmektedir. İdari işlemin söz konusu unsurları; *"yetki", "şekil", "sebep", "konu" ve "amaç"* unsurlarıdır.²²

3.1.1. Yetki

Yetki, bir idari makamın belli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle, idari makamı temsil eden kişilerin, kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir. İdare adına bu ehliyete sahip olan, yani idare adına irade açıklamaya yetkili kişiler, bu yetkilerini Anayasa ve kanunlardan alırlar. Bu yetkiler, subjektif hak olarak değil, görev olarak tanınmış yetkililerdir, dolayısıyla kanunun öngördüğü koşulların oluşması durumunda, idari makam bu yetkisini kullanmak zorundadır. Aynı şekilde, idari makamlar, sahip oldukları yetkilerden kendi istekleriyle vazgeçemezler ve kanunun açık izni olmaksızın başkalarına devredemezler. Bir diğer önemli husus ise yetkisiz makamın yaptığı bir idari işlemin sonradan yetkili makam tarafından onaylanması halinde bile bu işlemin yetki yönünden sakatlığının ortadan kalkmamasıdır.²³

Yetkide paralellik ilkesi ise içtihatlarla geliştirilmiş olup; bir işlemi ilk kez hangi organ veya makam yapmışsa, o işlemi geri almaya, değiştirmeye, kaldırmaya, düzeltmeye de kanunda aksi öngörülmedikçe aynı organ veya makamın yetkili olmasını ifade eder.²⁴

Danıştay yetkide paralellik ilkesine ilişkin olarak verdiği bir kararında; *"Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunda olarak görev yapmakta olan davacının, bu görevden alınmasına ilişkin2014 tarihli ve sayılı işlemin iptali ile olarak almakta olduğu maaş ile denetçi olarak aldığı maaş arasındaki farkın faizi ile birlikte tarafına ödenmesine hükmedilmesi isteminde bulunduğunu, Ankara 17. İdare Mahkemesinin temyize konu kararıyla; davacının Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanlığınca yapılan uzmanlık seçme sınavını kazanarak2009 tarihinde sözleşme imzalayarak uzman unvanıyla çalışmaya başladığı, anılan Başkanlığın takdiri ve2011 tarih ve sayılı*

21 Danıştay 10. Dairesinin T.26.05.1992, E.991/4571, K.992/2237 No.lu Kararı.

22 Burcu Erdiç, "İdari İşlem Kuramında 'Yokluk'", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013, s.34.

23 Emrah Ahmet Akyazan, a.g.m., s. 228.

24 Halit Uyanık, a.g.e., s. 72.

işlem ile görevine atıldığı ve sözleşme imzalamak suretiyle bu görevini yürüttüğü; söz konusu görevin ise, sınava bağlı olmaksızın atama yapılabilecek bir yönetici kadrosu olduğu ve daha sonra eski görevi olan uzmanlık kadrosuna atıldığı da göz önüne alındığında, davacının idareye tanınan takdir yetkisi kapsamında yetki ve usulde paralellik ilkesi çerçevesindein görevinden alınmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmadığı ve dava konusu işlemin hukuka aykırı olmadığı saptanması nedeniyle, davacının dava konusu işlem nedeniyle uğramış olduğu parasal kayıplarının tazmini isteminin karşılanması olanağı da bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine hükmedilmiş, idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarının temyizen bozulması, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49'uncu maddesinde yer alan sebeplerden birinin varlığı halinde mümkün olduğu, temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmediği" belirtilmiştir.²⁵

Anayasa'nın 6'ncı maddesine göre, hiç kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkiyi kullanamaz. Dolayısıyla idari işlemi yapabilecek makam ya da kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara uygun olarak açıkça tanımlanıp sınırlandırıldığı için dar yoruma tabi olan yetki unsuru kamu düzeninden olup takdir yetkisi yoktur. Özel hukukta ehliyet asıl iken, idare hukukunda yetkisizlik asıl, yetki istisnadır. İdare hukukuna göre bir işlemi yapmaya yetkili olan makam ya da kamu görevlisi, o işlemin yapıldığı anda kanunla açıkça yetkili kılınmış olmalıdır. Yetkisiz bir makam ya da kamu görevlisinin yaptığı işleme sonradan o işlemi yapmaya yetkili makam ya da kişi onay verirse o işlem geçerlilik ya da yasallık kazanmaz. Bu sebeple yetki unsurunun kişi, konu, zaman ve yer bakımından hukuka uygun olarak kullanılması gerekir.

Kişi yönünden yetki; kamu tüzel kişisi adına işlem yapmaya yetkili kişi, kişiler veya makamlarca, görevli oldukları kamu tüzel kişisi adına idari işlem yapabilmesi durumudur. Bu hususa ilişkin sakatlık yetki gaspı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetki gaspı; idareye tamamen yabancı idarenin ve kamusal makamların dışındaki yabancı kişi ya da makamların idare adına işlem yapması durumudur. Hukuken hiçbir geçerliliği olmayan bu tür işlemler yoklukla maluldürler.²⁶

Konu yönünden yetki; bir idari makam hangi konuda karar almaya yetkili ise sadece o konuda karar alabilmesi durumudur. Bu hususa ilişkin sakatlıklar yetki tecavüzü ve fonksiyon gaspı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetki tecavüzü, idari adına işlem tesis eden kişinin kendi yetki alanı dışında işlem yapmasıdır. Örneğin; üstün ast yerine karar alması, astın üst yerine karar alması yetki tecavüzüne; bir bakanlığın görev alanına giren konuda diğer bir bakanlığın karar alması durumu ağır ve bariz yetki tecavüzüne girmektedir. Fonksiyon gaspı ise yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleri yerine geçerek işlem tesis etmesidir. Örneğin; kanuni düzenleme olmayan bir alanda idarenin yönetmelik çıkarmasıdır.

Yer yönünden yetki; idari işlemleri yapmakla yetkili idari makam ve organların bu yetkilerini kullanabilecekleri yer, yöre, bölge veya çevre yani coğrafi alan bakımından sınırı ifade eder. Bir kaymakamın ya da belediye meclisinin komşu ilçenin sınırları dâhilinde olan bir konuyla ilgili işlem yapması, yer yönünden yetkisizliktir.

²⁵ Danıştay 2. Dairesinin T.11.04.2019, E.2016/2237, K.2019/1959 No.lu Kararı.

²⁶ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 16. Baskı, Bursa, 2012, s. 136, 139,140.

Zaman yönünden yetki; kamu görevlileri ya da idari organların sahip oldukları yetkileri kanunen belirlenmiş ve sınırlanmış bir süre için kullanabilmeleridir. Kamu görevlileri yıllık izinde iken yetkilerini kullanamazlar. Göreve başlamadan bir memur tarafından yapılan idari işlem, zaman bakımından hukuka aykırı sakat işlemdir.²⁷

Danıştay 13. Dairesi idari işlemde yetki unsuru yönünden verdiği bir kararında; *“Davacıya ait iş yerinde yapılan denetimde, bandrolsüz alkollü içki bulunduğu tespit üzerine, davacıya verilen 09.02.2010 tarihli ve N1 sayılı Açık Alkollü İçki Satış Belgesi'nin 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8'inci maddesi uyarınca iptal edilmesine ilişkin Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığının 21.10.2010 tarih ve 1158 sayılı işleminin iptali istenilmiş, 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca esasen Kurum'un karar organı olması nedeniyle Kurum adına tesis edilecek tüm icra kararları alması ve Kanun'da belirtilen görevlerini yürütmesi gereken Kurulun söz konusu yetkilerinin Kurum'un bir başka organı veya hizmet birimi tarafından kullanılması mümkün değildir. Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığınca sözü edilen belgelerin verilmesi veya iptali hususunda gerekli hazırlık çalışmalarının tamamlanıp nihaî kararın alınması için konunun Kurul'a sunulması gerekmektedir. Bu itibarla, Kurulun, Kurumun karar organı olması, Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığına verilen görev ve yetkilerin, Kurumun yetki alanına giren ürünlerin satış ve sunum faaliyetlerine ilişkin izin ve yetki belgelerinin verilmesine ilişkin çalışmaları yürütmek ve yapılan çalışmaları Kurula sunmaktan ibaret bulunması nedeniyle, uyumsuzluğa konu satış belgesinin iptaline ilişkin işlemlerin Kurum'un karar organı sıfatıyla Kurul tarafından tesis edilmesi gerektiğinden, Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığı tarafından tesis edilen işlemde yetki unsuru yönünden hukuka uygunluk, davanın reddi yönündeki İdare Mahkemesi kararında hukukî isabet bulunmamaktadır.”*²⁸ şeklinde hüküm tesis edilerek, yetki unsuru bakımından hukuka uygun bulunmayan, yetkili idari makam ya da organa haiz yetkinin bir başka birim aracılığı ile kullanılıp idari işlem yapılmasının, yapılan idari işlemi sakat hale getireceği ve iptal sebebi olacağı belirtilmiştir.

3.1.2. Şekil

İdari işlemin şekli kural olarak içinde yer aldığı belgeden anlaşılır. Şekil, idari işlemin hem biçimini hem de yapılırken uyulması gereken usulü gösterir. İdari işlem kural olarak yazılı şekle tabidir. Yetkili makamın imzasını taşıyan bir metindir. Bu metin, uluslararası sözleşmeler hariç Türkçe olarak yazılmış olmalıdır. Savunma alma, kanunlarda gösterilen toplantı yeter sayılarının sağlanması, kanuni yollarının gösterilmesi şekil şartına örnek olarak gösterilebilir. İstisnai hallerde yazılı şekilde olmayan idari işlem yapılabilmesi için kanunda açıkça izin verilmiş olması veya durumun aciliyetinin bunu gerektirmesi lâzımdır. Örneğin, kolluk alanında “sözlü karar” alınabilmesine imkân tanınmaktadır. Trafik yöneten polisin el-kol ile yaptığı hareketlerle de irade açıklaması mümkündür. Trafik işaretleri ve geçme üstünlüğü olan kamu araçlarının sirenleri ise idarenin işaretlerle ve sesle de irade açıklamaları yaptığını gösteren uygulamalardır. Şekil konusunda bir diğer uygulama, zımnî karardır. İdare, kendisine yapılan bir başvuru konusunda 30 gün boyunca yazılı veya sözlü hiçbir irade açıklamasında bulunmazsa, yani susarsa, bu durum o başvurunun reddedildiği anlamına gelir. Burada bir ret kararı vardır, ama idarenin hiçbir irade açıklaması yoktur. Bu durumu idarenin “zımnî irade açıklaması” olarak tanımlamak mümkündür.²⁹

²⁷ Ahmet Nohutçu, a.g.e., s 292-294.

²⁸ Danıştay 13. Dairesinin T.09.04.2019, E.2013/2741, K.2019/1134 No.lu Kararı.

²⁹ Emrah Ahmet Akyazan, a.g.m., s. 229.

Yetki ve şekil kurallarına ilişkin ortak düzenlemeler

Şekil ve usulde paralellik ilkesi

Yargı içtihatlarıyla kabul edilen bir ilkedir. Buna göre; kanunda aksi öngörülmedikçe, bir idari işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarına, o işlemin geri alınmasında, kaldırılmasında, değiştirilmesinde ve düzeltilmesinde de uyulması gerekir.³⁰

Yetki ve İmza Devri

Yetki ve imza devri, idari işlemin kurucu unsurlarından olan şekil unsuru ile bağlantılıdır.

Yetki devri; yetki devri kanunen öngörülmüş ya da açıkça yasaklanmamış durumlarda yöneticinin yetkilerinin bir kısmının geçici olarak, açıkça ilgililere duyurarak ve yazılı olarak hiyerarşik olarak ast makamlara devredilmesidir. Yetki sahibinin yetkisini kendisinin kullanması asıl, yetki devri ise istisnadır. Yetki devrinde yetkiyi devralan makam artık asıl yetki sahibidir; yetkiyi devreden, devrettiği yetkileri geri almadıkça kullanamaz. Yetkiyi devreden devrettiği yetkiyi kullanması yetki tecavüzü olur. Yetki devrine dayanılarak yapılan işlemlerden doğan sorumluluk yetkiyi devralan makamlara aittir. Yalnız yetkiyi devreden makamın denetim yetki ve sorumluluğu devam eder. Yetki devri makama yapıldığı için yetkiyi devreden ya da devralan makamdaki kamu görevlileri değişse bile yetki devri geçerliliğini sürdürür. Disiplin soruşturması açılması, disiplin cezasının verilmesi, üstün astı denetim ve terfi yetkisi gibi yetkilerde devredilmeyecek yetkilerdendir. Yetkiyi devralan başka bir makama bu yetkiyi devredemez.

İmza devri; kanunen öngörülmüş veya açıkça yasaklanmamış durumlarda, kanunen bir işlem yapma yetkisine sahip kamu görevlisinin, idari işlemin kamu düzeni ile olan şekil şartının en temel ögesi olan imza yetkilerinin bir kısmını geçici olarak, açıkça, ilgililere duyurarak ve yazılı olarak astı olan kamu görevlisine devretmesidir. İmza devrinde sorumluluk, imzayı devreden makama aittir. İmzayı devreden makam koşulsuz olarak her zaman devrettiği imza yetkisini kullanabilir. İmza devri kişiye yapıldığı için imzayı devreden ya da devralan kişi görevden ayrılırsa imza devri geçerliliğini yitirir.³¹ İmza devrinde, yetkiyi devralan kişi bu yetkiyi aksi kendisine yasaklanmadıkça başkasına devredebilir.

3.1.3. Konu

İdari işlemin konusu, işlemin içeriği, işlemin kendisi yani onun doğurduğu hukuki sonuçtur. Örneğin, memur atama işleminin konusu bir kişinin memurluk statüsüne sokulması, kamulaştırma işleminin konusu gayrimenkulün mülkiyetinin idareye geçmesidir. Konu unsurunda sakatlık halleri bulunmamalıdır. Konunun imkânsız olması veya hukuka aykırı olması, konuda sakatlığa neden olur. Örneğin; memur olarak atanan kişi daha önce ölmüşse, atama işlemi konu unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Bu sebeple işlem iptal edilir. Bir kamu tüzel kişinin diğer bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan bir gayrimenkul hakkında kamulaştırma kararı alması ile ilgili idari işlemde de konu bakımından kanuna aykırılık hali vardır.³² Öğretmene yıllık izin verilmesi, koşullar yerine getirildiği halde başvurunun reddi gibi konunun kanuna aykırı olması³³, geri alma, iptal davası ve kanunda açıkça öngörülmeleyen durumlar hariç, geçmişe yönelik işlem tesisi, konu yönünden sakat işlemlerdendir.

30 Halit Uyanık, a.g.e., s. 77.

31 Ahmet Nohutçu, a.g.e., s. 300-302.

32 Emrah Ahmet Akyazan, a.g.m., s. 229-230.

33 Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, a.g.e., 2012, s. 155.

3.1.4. Sebep

İdareyi işlem yapmaya sevk eden her türlü hukuki veya fiili durum, gerekçe, saik, faktör, olay ve etkenler idari işlemin sebep unsurunu oluşturur. Her idari işlemin hukuk kurallarıyla belirlenmiş ya da en azından kanunlara aykırı olmayan meşru, rasyonel ve gerçek bir dayanağının yani sebebinin olması gerekmektedir. İdari işlemlerin sebebi maddi bir olay ya da daha önceden tesis edilmiş başka bir işlem olabilir. Örneğin; görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranan, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunan, devlete ait resmi araç, gereç ve eşyaları özel işlerinde kullanan memurlara, bu sebepler göz önüne alınarak kınama cezai işlemi uygulanır.³⁴

Danıştay 11.Dairesinin idari işlemin kurucu unsurlarından olan sebep unsuru ile ilgili verdiği bir kararında; "(...) Bir idari işlemin 'sebep unsuru', idari işlemin tesisinin dayanağı olan mevzuatta önceden belirlenen ve idareyi o işlemi tesis etmeye iten maddi ve hukuki sebepler olup hukuki sebeplerin başında da idari işlemlerin gelmekte olduğu, dolayısıyla, bir idari işlemin diğer bir idari işlemin sebep unsuru olduğu durumlarda, ikinci işlemin hukuki denetimi sırasında sebep unsuru olan birinci işlemin de hukuki denetiminin yapılmasının gerektiği, yine idari davaya konu edilebilecek nitelikte bir işlem olan birinci işleme karşı süresinde dava açılmayan durumlarda da, ikinci işlemin hukuki denetimi yapılırken, bu ikinci işlemin sebep unsurunu teşkil eden birinci işlem hakkında hüküm tesis edilmeksizin, sebep unsuru olarak hukukilik denetimine tabi tutulması gerekmektedir(...)." ³⁵ hükmü tesis edilmiş ve sebep unsuru yönünden eksik idari işlemlerin iptal edileceği Yüksek Mahkeme tarafından kayıt altına alınmıştır.

Sebep ile konu arasında nedensellik bağının olmaması konu unsurunda sakatlığa yol açar. Sebep ile konu unsuru arasında ölçüsüzlük bulunması hem sebep hem de konu unsuru açısından sakat işlem nedenidir.³³

3.1.4.1 İdarenin Takdir Yetkisi

İdari işlem, idarenin idare işlevine ilişkin olarak, kamu gücü kullanmak suretiyle yaptığı tek yanlı irade açıklamaları olarak tanımlanmakta ve bazı konularda hukuk düzeni, idareye, belirli şart ve durumların gerçekleşmesi halinde belli bir çözüm şeklini uygulama ödevi yüklemektedir. Bu duruma literatürde idarenin bağlı yetkisi adı verilmektedir.³⁶

İdareye bir tercih imkânı sağlanmamış ise idarenin bağlı yetkisi söz konusudur. Örneğin; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 57'nci maddesine göre "adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir." ya da aynı Kanunun 58'inci maddesinde; "Adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olan adaylar disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere asli memurluğa atanırlar." düzenlemeleri açık bağlı yetkidir ve idareye takdir hakkı tanınmamıştır.³⁷

Takdir yetkisi kavramının açıklanmasına ilişkin tanımlara bakıldığında; Günday tarafından idarenin takdir yetkisi, idarenin sahip olduğu çeşitli davranış şekilleri üzerinden yola çıkarak; "İdarenin, idari faaliyetini yerine getirirken bir serbestiye sahip olması ve

34 Ahmet Nohutçu, a.g.e., s. 304.

35 Danıştay 11.Dairesinin T.17.12.2007, E.2005/2069, K.2007/9757 No.lu Kararı.

36 Sinan Seçkin, Gül Üstün, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt:21, Sayı:2, 2015, s.510.

37 Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 84.

bu serbest alan içerisinde çeşitli davranış şekillerinden birini seçme serbestisi.” şeklinde tanımlanırken; Onar tarafından ise; “kanun koyucunun idarenin karşılaştacağı bütün hadiseleri öngöremeyeceği için, onun hareket biçimini tüm ayrıntıları ile tespit etmeyip genel kurallar koymasından ileri gelir.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Bu ifadeden de anlaşıldığı üzere Onar, takdir yetkisinin yasal düzenlemelerin günlük hayatın işleyen hızına yetişememesi ve dolayısıyla idarenin faaliyet alanının genişlemesi sebebiyle tanındığı görüşündedir. Gözler ise takdir yetkisini “*İdarenin belli bir konuda karar alıp almama ya da birden fazla karar arasında seçim yapma imkânı*” olarak tanımlamıştır. Gözler, idarenin takdir yetkisini aldığı kararlardaki serbesti üzerinden açıklamış ve sahip olunan yetkiyi bir imkân olarak değerlendirmiştir. Gözübüyük ise “*Yönetime, görevini yerine getirirken az ya da çok hareket serbestliği tanınmış ise var olan bir yetki*” ifadesini kullanarak takdir yetkisini sınırlar koymadan genel ve soyut bir yetki kullanımı şeklinde tanımlamıştır.

38

Mevzuatta idarenin takdir yetkisi ile ilgili bir tanıma yer verilmemiştir. Ancak bu konudaki yerleşik görüşlerde; idarenin takdir yetkisinden bahsedilebilmesi için idareye verilen yetkinin nasıl ve ne şekilde kullanılacağına mevzuatta açıkça gösterilmemiş olması, bir işlem ya da fiilin yapılmasında kanunen geçerli birden fazla yolun bulunması, idarenin bu yollardan birini seçebilmesi ve bu noktalardan hareketle idarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak ya da kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda bir serbestiye sahip olması olarak belirtilmektedir.³⁹

Kanunlarda emredici kelimeler yerine “*verebilir*”, “*edilebilir*”, “*atayabilir*”, “*görevlendirilebilir*”, “*dönüştürülebilir*” gibi yetki verdiği makama yapmak ya da yapmamak konusunda bir seçim imkânı tanıyan düzenlemeler, idarenin takdir yetkisinin mevcut olduğu durumlar olarak gösterilmektedir.⁴⁰

Takdir yetkisi, hukuk kurallarıyla idarenin nasıl ve hangi yöntemle hareket edeceğinin belirlenmediği hallerde, idareye bu boşluğun doldurulabilmesi, somut ihtiyaçlara en uygun cevabı verilebilmesi için tanınan serbest karar alma veya mevcut seçeneklerden birini özgürce seçebilme iradesidir. Takdir yetkisi özel bir yetki türü değil, idarenin yetki kullanımında farklı bir şekildir. Nitekim takdir yetkisinin sınırları hukuk kurallarıyla belirlenmiştir.⁴¹

İdarenin, takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanması gerektiği Danıştay kararlarından anlaşılmaktadır. Danıştay, takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığını “*hizmet gerekleri*”, “*kamu yararı*” veya “*hizmet gerekleri ve kamu yararı*” esaslarına uygunluk açısından belirlemektedir.⁴²

Danıştay’a göre, “*Bir kamu görevine açıktan veya yeniden atama yapmak konusunda idarelere takdir yetkisinin tanınmış bulunduğu, idarenin bu konuda yargı kararı ile*

38 Nurhan Hacıbrahimoğlu, “Yargı Kararları Işığında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi, 2010 Anayasa Değişikliğinin Bu Duruma Muhtemel Etkisi”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012, s. 7.

39 Halil Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, 1997, s. 206.

40 Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 512.

41 Cemil Kaya, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, Onuncu Baskı, İstanbul, 2011, s.19.

42 Danıştay 5. Dairesinin T.04.06.1985, E.1982/1028, K.1985/1675; Danıştay 10. Dairesinin T.24.06.1986, E.1984/2739, K.1986/1451; Danıştay 10. Dairesinin T.27.03.1991, E.1988/530, K.1991/1148 No.lu Kararları (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 523.)

zorlanamayacağı, diğer bir ifadeyle idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği, ancak bu takdir yetkisinin de mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı bulunduğu, takdire dayanan işlemlerin sebep ve maksat bakımından yargı denetimine tabi bulunduğu hususu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. ...bu takdir yetkisi, açıktan atamaya ilişkin bir işlemde kullanılmış ise; bunun kadro, ihtiyaç, hizmet gerekleri ve atama isteminde bulunan kişinin kişisel konumu gibi durumlar dikkate alınarak, kullanılıp kullanılmadığının yargı merciince incelenmesi idari eylem ve işlem niteliğinde karar vermeyi değil, idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden yargı denetiminin işlevini sağlamak olarak kabulü gerekir.” denilmekte, bir başka kararında “(...) takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmadığı, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanıp kullanılmadığı yönünden yargı denetimine tabi tutulabileceğinin” açık olduğu belirtilmiştir.⁴³

Bir başka kararında Danıştay,“(...) görevinde başarısız olduğu yolunda hukuken geçerli bir nedenin ortaya konulmaması, hizmetinin gereklerini yerine getirmediği ya da verimli bir biçimde sürdürülmesine engel oluşturduğu yolunda da somut bilgi ve belge sunulmaması... karşısında, ... atanmamasında kamu yararı ve hizmet gereklerine uygunluk bulunmadığı” sonucuna varmıştır.⁴⁴

İdarenin takdir yetkisini kullanırken dikkat etmesi gereken hususlardan birisi de gerekçe ilkesidir. Hukuka uygun bir gerekçe olmadan idarenin takdir yetkisini kullanamayacağı tartışmasızdır. Danıştay kararlarında takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemler üzerinde öncelikle idari işlemin dayandığı maddi ve hukuki olayların gerçeğe uygun olup olmadıkları araştırılmaktadır. Buna göre Danıştay, “...görevinden alınmasını gerektirecek bir olumsuzluğu ileri sürülmeden veya hukuken kabul edilebilir bir neden ortaya konulmadan, salt takdir yetkisinden bahisle davacının atanması yolunda kurulan işlemde hukuka uyarlık bulunmadığına...” karar vermiştir.⁴⁵

Bu bilgiler ışığında; idarenin takdir yetkisini kullanırken, bağlı yetki kapsamına giren ve mevzuatta yapılması veya yapılmaması zorunluluk arz eden iş ve işlemlerde takdir yetkisi kullanamayacağı, idarenin takdir yetkisinin, özel bir yetki türünden ziyade yetkiyi farklı kullanım yollarından birisi olduğu, Danıştay kararlarından hareketle takdir yetkisinin hizmet gerekleri ve kamu yararı ilkelerine göre kullanılması gerektiği, takdir yetkisi kullanımının gerekçeye dayanması, idareye tanınan takdir yetkisinin, kanun koyucunun meydana gelebilecek bütün olayları ve ihtiyaçları mevzuatta öngörmesinin mümkün olmadığını göz önünde tutarak hayatın olağan akışında ortaya çıkabilecek sorunlara hukuki sınırlar içerisinde ivedi çözüm üretmesi ve aksiyon alabilmesi amacıyla tanınmıştır.

İdari işlemin unsurları açısından yetki, şekil ve amaç kamu düzeninden olup idareye takdir yetkisi tanınmazken; konu ve sebep unsurları açısından idarenin takdir yetkisi mevcuttur.⁴⁶

İdari Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi

İdarenin takdir yetkisi yargısal denetime tabidir. Takdir yetkisi belirli sınırlar içerisinde yargı denetimine tabidir. İdarenin takdir yetkisini kullanarak yaptığı işlemlerde iki aşamalı denetim söz konusudur. İlk aşamada, tüm idari işlemlerde olduğu gibi, maddi ve hukuki olayların gerçeğe uygunluğu araştırılmaktadır. Denetimin ikinci aşamasında ise, gerçekliği

43 Danıştay 8. Dairesinin T.19.03.2003, E.2002/2960, K.2003/1179 No.lu Kararı.

44 Danıştay 2. Dairesinin T.15.11.2006, E.2006/1053, K.2006/3272 No.lu Kararı.

45 Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 529.

46 Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, a.g.e., 2012, s.157.

saptanan ve idari işlemin dayandırıldığı maddi ve hukuki olayların işlemin yapılmasını gerektirecek nitelikte olup olmadığı araştırılmaktadır.⁴⁷

İdarenin yetkisinin bağlı yetki mi yoksa takdir yetkisi mi olduğu yargı denetimi açısından çok önemlidir. Çünkü idarenin takdir yetkisinin var olduğu durumlarda, yargı sadece işlemin hukukiliği açısından denetim yapacak ve işlemin idarenin takdir yetkisi alanına girdiğini tespit ederse, işlemin takdiri kısmına ilişkin bir denetim yapamayacaktır. Eğer idarenin yetkisi bağlı ise, yargısal denetim daha geniş olacak ve idari işlemin her unsuru denetlenebilecektir.⁴⁸

Anayasanın 125'inci maddesinin; *"Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez."* hükmü ile İYUK'un 2'nci maddesinin *"İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler."* hükmü idari işlemler üzerindeki yargısal denetimin sınırlarını ortaya koymaktadır.

İdareye takdir yetkisi belirli bir amaç için verildiği ve idarenin takdir yetkisinin iyi niyetle ve makul şekilde kullanması ve idari işlemde etkilenen kişileri dinlemesi dâhil birçok yol takip etmesi gerektiği görüşü hâkimdir. İdare takdir yetkisini asıl amacı dışında kullanırsa hukuk kurallarına aykırı davranmış ve kendisine verilen yetkiyi kötüye kullanmış olur. Takdir yetkisinin idareye kötü kullanılması halinde, bu yetkisine dayanarak tesis ettiği işlemlerdeki keyfiliği önlemek ve idare edilenleri korumak için yargısal denetim mevcuttur.⁴⁹

İdari işlemin hukuka uygunluk denetiminde; yargı yerleri, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde karar veremez ve yerindelik denetimi yapamazlar. Ayrıca yargı içtihatlarında takdir yetkisinin kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararına, sosyal devlet ilkesi, aile birliğinin korunması ilkesi, eşitlik ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi, savunma hakkı, düşünce ve kanaat hürriyeti, çalışma ve sözleşme hürriyeti, ölçülülük ilkesi, çevrenin korunması ilkesi, şehircilik ve planlama ilkelerine uygun olarak kullanılması gerektiği öngörülmektedir.⁵⁰ Yerindelik denetimi ile ilgili olarak Danıştay; *"İdari işlemler üzerindeki yargısal denetim, bu işlemlerin hukuka uygunluğunun saptanmasıyla sınırlı olup, idarenin takdir yetkisinin denetimine yargı organları yönünden getirilen ve idari işlemlerin yalnızca hukuka uygunluk açısından denetlenebilecekleri biçiminde ifade edilebilecek bu kural, aynı zamanda idarenin takdir yetkisinin yargı yerlerince denetiminde uyulması gereken sınırları da belirler. Buna göre, 5018 sayılı Kanun'un yukarıda anılan hükmünde olduğu gibi, idareye birden çok seçenek arasında tercihte bulunması yönünde takdir yetkisi tanınan hallerde, idari yargı yerince yapılacak denetim, idarenin tercih ettiği seçeneğin ve bunun uygulamasının hukuka uygun olup olmadığının belirlenmesiyle sınırlı olup, yargı yerlerinin idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak ya da belirli bir yönde işlem veya eylem tesisine zorlayacak biçimde karar vermeleri ve böylece idari işlemlerin*

47 Alniak Hukuk Bürosu, "İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", <https://alniakhukuk.com/makaleler/idarenin-takdir-yetkisinin-yargisal-denetimi>, 14.01.2021, s. 1-2.

48 Nurhan Hacıbrahimoğlu, a.g.t., s.22.

49 Alniak Hukuk Bürosu, a.g.m., s.1-2.

50 Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 516.

denetiminde “hukuka uygunluk” sınırını aşarak “yerindelik” denetimine girmeleri, yukarıda belirtilen Anayasa ve Yasa kuralıyla bağdaşmayacağı” görüşündedir.⁵¹

Danıştay’a göre takdir yetkisi kullanılırken Anayasa’nın temel kurallarına aykırı hareket edilmesi takdir yetkisi kullanımında açık hataya düşmek anlamına gelmektedir. Örneğin bir kararda “(...) İdarenin boş bulunan bir kadroya atama yapma konusunda takdir yetkisi var ise de; davacının Milli Eğitim Bakanlığında 12 yıl Daire Başkanlığı yaptığı dikkate alındığında (...) Kültür Bakanlığında daire başkanı olarak atanan kişinin, sonrasında İl Kültür Müdür Yardımcılığına atanmasında atandığı görev ve unvan bakımından takdir yetkisinin kullanımında açık hata bulunduğundan, mahkemece söz konusu atamanın iptaline dair verilen kararda hukuka aykırılık görülmediğine” hükmedilmiştir.⁵²

Danıştay, takdir yetkisinin denetimine ilişkin şu görüşlere yer vermiştir: “(...) dava konusu işlem ile davacıya 3194 sayılı Yasanın 42’inci maddesi uyarınca 5.000.000.000 lira para cezası verildiği, İdare Mahkemesince de yapının yeri, konumu, niteliği ve maliyet değeri dikkate alınarak para cezasının kısmen iptal edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, 2577 sayılı Yasanın 2’nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yargı kararı ile idareleri işlem tesisine zorlanamayacağı gibi idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceğine göre, İdare Mahkemesince para cezası fahiş bulduktan sonra idarenin yerine geçilerek para cezası miktarının belirlenmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”⁵³ Bir başka kararda ise atama yapılmaması üzerine açılan iptal davasında “...kadrosu kaldırılan memur durumunda bulunan davacının, yeni oluşturulan bir kadroya atanması konusunda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu açık olup, belli bir kadroya atama yapılması için idarelerin yargı kararıyla zorlanması da mümkün olmadığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına” karar verilmiştir.⁵⁴

Danıştay’ın devlet memurlarının bir alt derece ceza ile cezalandırılması konusunda idarenin takdir yetkisinin yargı kararıyla kaldırılamayacağına ilişkin kararları mevcuttur; “(...) ‘uygulanabilir’ ibaresi nedeniyle memurun geçmiş çalışmalarının başarılı ve sicillerinin çok iyi olması halinde daha hafif bir ceza ile cezalandırılması konusunda idareye takdir yetkisi tanındığı, anılan Anayasal ve yasal düzenlemeler karşısında, yargı yerlerinin bu konudaki takdir yetkisini kaldıracak biçimde idareyi bir derece hafif ceza vermeye zorlaması hukuken mümkün olmadığından, davacının bir alt ceza ile cezalandırılması gerekirken sübuta eren filin karşılığı cezanın alt ceza dikkate alınmadan doğrudan verilmesinde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesi ile dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”⁵⁵ hükmü tesis edilerek mevzuat hükmünün takdir kullanımına açık olduğuna dikkat çekilmiştir.

Bu kararlar ışığında; idarenin takdir yetkisinin başta Anayasa’nın amir hükümleri olmak üzere idari yargının denetimi altında olduğu ancak bu denetimin hukuki denetimle sınırlı olup yerindelik denetimi yerine geçemeyeceği, öte yandan yargı içtihatlarına göre takdir yetkisi ile tesis edilen idari işlemlerin kamu yararı, hizmet gerekleri, sosyal devlet

51 Danıştay 5. Dairesinin T.12.05.2010, E.2008/4162, K.2010/3090 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 518)

52 Danıştay 5. Dairesinin T.24.05.1999, E.1998/2282, K.1999/1682 No.lu Kararı. (Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 521)

53 Danıştay 6. Dairesinin T.21.04.2006, E.2004/1613, K.2006/2164 No.lu Kararı. (Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 521)

54 Danıştay 5. Dairesinin T.14.03.2012, E.2009/4096, K.2012/1034 No.lu Kararı. (Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 521)

55 Danıştay 12. Dairesinin T.23.11.2005, E.2002/2564, K.2005/4197 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, a.g.m., s. 522)

ilkesi, eşitlik ilkesi gibi toplumu veya tarafları ilgilendiren ilkelere uygun olması gerektiği belirtilmiştir.

3.1.5. Amaç

Amaç unsuru, idari işlemin yapılmasıyla birlikte, işlemi yapan idarenin meydana gelmesini beklediği sonuçtur. Bu sonuç, genel amaç (kamu yararı) ve özel amaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yararı her idari işlemin genel amacını oluşturur. Bunun yanında işlemlerle bir takım özel amaçlar da gözetilmiş olabilir. Bu durum genel amacı ortadan kaldırmaz; genel amacın yanında özel amaçlar da yer alabilir.⁵⁶

Yönetmelik işlemin kamu yararı dışında siyasal, kişisel, ideolojik, dinsel, felsefi, üçüncü kişilerin korunması ve benzeri başka bir amaç için tesis edilmesi yetki saptırması olarak adlandırılır. Yetki saptırması amaç unsuru yönünden hukuka aykırılık hallerinden biridir ve işlemin hukuken sakat bir işlem olduğunu ifade eder.

Normalde idari işlemin şekil unsuruyla ilgili olan ve bir idari işlem için belirlenmiş olan usulün başka bir amaçla farklı bir işlem için kullanılmasına usul saptırması denilmektedir. Usul saptırması, belirli özel bir amaca ulaşmak için öngörülmüş bir usulün farklı bir amaçla kullanılmasını anlattığı için amaç ögesiyle ilgili bir sakatlık olarak yetki saptırmasının bir türü olarak kabul edilmektedir. Danıştay usul saptırmasıyla tesis edilen işlemleri amaç unsuruna aykırılık nedeniyle iptal etmektedir. Örneğin; kamulaştırma işleminin çok maliyetli olacağı için kamulaştırma yapmadan önce binaların yıkılma eğiliminde olduğunu gerekçe göstererek yıkma kararı alması, bir kimseyi kadro dışında bırakmak için kuruluşu yeniden düzenleme yoluna gitmesi idari işlemleri yöntem saptırması nedeniyle idari yargı mercilerince iptal edilmektedir.⁵⁷ Amaç unsuru da kamu düzeninden olup idarenin takdir yetkisi mevcut değildir.

Söz konusu kararlar çerçevesinde; idareye işlem tesisinde tanınan görev ve yetkinin konusundan saptırılıp amaç dışında kullanıldığı durumlarda idari işlemin iptali yoluna gidildiği anlaşılmıştır.

3.2. İdari İşlemlerin İdare Tarafından Geri Alınması

İYUK'un üst makamlara başvurma başlıklı 11'inci maddesinde "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur." hükmü yer almaktadır. Söz konusu kanun maddesinde idarenin tesis ettiği bir işlemi kaldırması, geri alması, değiştirmesi veya yeni bir işlem tesis edebilmesi olanağı idareye tanınmıştır.

İdari işlemin geri alınması, idarenin hukuka uygun davranma yükümlülüğünün bir görünümü olarak idari yargı yerlerince verilen iptal kararı ile benzer bir işlev görmektedir. Bu nedenle gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında idari işlemin geri alınması konusunda yapılan tespitlerde, iptal davasına ilişkin hükümlere ve değerlendirmelere atıf yapılmaktadır.

⁵⁶ Burcu Erdiç, a.g.t., s. 37.

⁵⁷ Ahmet Nohutçu, a.g.e., s. 309.

İdari işlemin geri alınmasında en temel sorun, işlemin hangi süre içinde geri alınabileceğidir. Doktrinde bu konuda hukuka uygun işlemler, hukuka aykırı işlemler; hak doğuran işlemler ve hak doğurmeyen işlemler şeklinde ayrımlar yapılmaktadır. Hak doğurmeyen, hatta kişilere bir yükümlülük yükleyen veya bir yaptırım uygulayan işlemlerin her zaman geri alınabileceği kabul edilmektedir. Hukuka uygun ve kişiler için hak doğurucu nitelikte olan işlemlerin ise hiçbir zaman geri alınamayacağı kabul edilmektedir.⁵⁸ Hukuka aykırı düzenleyici işlemler ile hak yaratıcı olan bireysel işlemlerin ise dava açma süresinde geri alınabileceği belirtilmektedir.⁵⁹

Danıştay'ın geri alma durumunda süre konusundaki içtihadı incelendiğinde, kanunsuz ödemelerin geri alınması konusunda 1973 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararında (İBK), bu ödemelerin ancak dava açma süresi içinde geri alınabileceğine karar vermiştir.⁶⁰ Bu karardan ilgisine yarar sağlayan hukuka aykırı idari işlemlerin dava açma süresi içinde geri alınabileceği sonucu da çıkmaktadır. Ancak bu durumların dışında kalan konularda Danıştay makul süre kriterini uygulamaktadır.

Danıştay'ın makul sürenin ne olduğu konusunda belirleme yaptığı bir içtihadı birleştirme kararı bulunmaktadır. 1952 tarihli bu İBK'ya göre, hukuka aykırı terfi işleminden sonra aynı memur hakkında müteaddit terfler yapılmışsa hukuka aykırı terfi işlemi geri alınamayacaktır.

Danıştay kararlarında “müteaddit terfler” ifadesi en az iki derece yükselmesi anlamında yorumlanmaktadır. Dolayısıyla 6 yıl geçtikten sonra hukuka aykırı terfi işleminin geri alınamayacağı kabul edilmektedir. Danıştay'ın içtihadı genel itibarıyla yukarıda anlatıldığı gibi olmakla birlikte zaman zaman bu genel tablo ile çelişen kararlarına da rastlanmaktadır. Örneğin, dava açma süresi kriterinin hatalı ödemelerin geri alınması yanında farklı konularda da uygulandığı kararlar bulunmaktadır.⁶¹

İdari işlemlerin idare tarafından geri alınabilmesi ile ilgili Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararında; “(...)Türk ve yabancı idare hukuku yazarlarının sakat ve kanuna aykırı idari işlemlerin idare tarafından geri alınabileceği hususunda tam bir görüş birliği içerisinde oldukları, idarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı bir işlemine idare edilenin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa durumun tabiatıyla daha ağır olduğu, bu ahvalde idare işgal edilmiş olduğundan idare edilen için sağlanan hukuki vaziyetlerin hiçbir zaman müktesap bir hak teşkil etmediği ve kabil işlemlerin her zaman makale şamil olarak idare tarafından geri alınabileceği, idarenin bu tarzdaki hareketinin hiçbir şekilde idari istikrarı zedeleyecek nitelikte olmadığı, bu görüşler ışığında, yerli ve yabancı idari yargı içtihatları da nazarı dikkate alınarak içtihadın hukuk ve mevzuata daha uygun bulunan 9. Daire kararı (bu karar, hakikate aykırı beyanda bulunan kimsenin hüsnüniyetli olduğu kabul edilemeyeceğine ve bu husus sonradan yapılan incelemede sabit olduğuna göre esasen sakat doğmuş bulunan işlemin geri alınmasında usul ve kanuna aykırılık görülmediği şeklindedir.) yönünde birleştirilmesine karar verilmiştir.”⁶²

Söz konusu içtihat kararları çerçevesinde; idare, gerçek dışı beyan ve hile ile aldatılmışsa, bu aldatma veya hile sebebi ile kazanılan hakkın hiçbir zaman müktesep bir

58 Halil Altındağ, “İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı: 4, 2016, s. 83.

59 Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, a.g.e., 2012, s.182.

60 Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun T.22.12.1973, E.1968/8, K.1973/14 No.lu Kararı.

61 Halil Altındağ, a.g.e., s. 84.

62 Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun T.21.10.1971, E.1966/4, K.1971/36 No.lu Kararı.

hak teşkil etmeyeceği, idarenin herhangi bir süre aşımına tabi olmadan söz konusu idari işlemleri geri alabileceği, bu idari işlemleri geri alma uygulamasının idari istikrar ilkesini zedeleyecek nitelikte olmadığı belirtilmiştir.

3.3. İdari İşlemlerde Sakatlık Yaptırımları

3.3.1. Yokluk

İdari işlemlerdeki kimi sakatlıklar açık, bariz ve ağır bir biçimde hukuk düzeni ve normları dışında ve bunlara aykırı özellikler taşır ki nitelik ve içerik olarak idari işlem olarak kabul edilmezler. İdarenin hiçbir şekilde hukukla bağdaşmayan ve yetkileri dışında tesis ettiği sakat işlemler yoklukla maluldür. Bu tür işlemler maddi olarak bir idari işlem gibi görünseler de hukuken sanki hiç doğmamış gibi kabul edilirler. Böyle bir durumda yok hükmünde olan işlemde zarar görmüş kişi ya da kişiler, ortada hukuki nitelikte bir tasarruf olmadığı için "haksız fiil" (filli yol) hükümlerine göre zararlarının tazmini için idareye karşı adli yargıda tazminat davası açabilirler. Yok hükmünde olan işlemler kamu düzenindedir, bu işlemler için dava açma süresi bulunmamaktadır.⁶³

Danıştay 10. Dairesi bir kararında; "(...)idarenin görevlerini yerine getirirken tek yanlı olarak yaptığı irade açıklaması ile hukuksal sonuç yaratan, hukuk düzeninde değişiklik yapan idari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden hukuka uygun olmak zorundadır. Bu öğelerden herhangi birinde hukuka aykırılığın bulunması idari işlemi sakatlar. **İdari işlemlerdeki sakatlık**, idarenin hukuk dışı davranışlarından ya da işlemi tesis ederken iradesinde meydana gelen bozukluklardan doğabilir. Bazı sakatlıklar, idari işlemin geçerliğine olumsuz bir etkide bulunmaz iken bazı sakatlıklar işlemin iptalini gerektirecek nitelikte olabilir.

Bazı idari işlemler vardır ki, idare hukukunda "yok hükmünde" olan idari işlemler denilen, sakatlıkları çok ağır olan ve hukuk dünyasında hiç doğmamış kabul edilen "batıl" işlemlerdir. Bu tür "batıl" işlemler, ilgililer hakkında hüküm ifade etmezler, hukuksal durumda değişiklik yaratmazlar, çünkü hiç var olmamış sayılırlar.

Bir idari işlem, açıkça yasaya aykırı veya idarenin hiç yapamayacağı işlemlerden ise, yok hükmünde bir idari işlemde söz ediliyor demektir. Yok hükmünde olan bir idari işlemin iptali için idari yargıda dava açmaya esasen gerek bulunmamaktadır. Fakat idarenin işlemi yok hükmünde saymayıp yürütmeye devam etmesi, ilgiliyi bu işlemin iptali için dava açmaya zorunlu bırakabilir. Bu gibi durumlarda, idari yargı yerinin, dava konusu işlemin yok hükmünde olduğunu saptayıp uyuşmazlığı çözmesi, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal denetime bağlı tutulmasını gerektiren hukuk devleti ilkesine de uygun düşecektir. Uygulamada tespit davaları, bir olayın veya bir hukuksal ilişkinin var olup olmadığının belirlenmesi amacıyla açılan ve eda davasının öncüsü niteliğindedir.

Bakılan dava; soyut bir olayın yargı kararıyla belirlenmesi isteminden çok açıkça hukuka aykırı olan bir işlem, mutlak butlanla batıl olması nedeniyle yok hükmünde olduğunun tespiti istenilmiş olması nedeniyle iptal davası formunda görülmesi gereken bir davadır.⁶⁴ hükmü ile birlikte yüksek mahkeme; yok hükmündeki idari işlemlerin idare hukukunda kurucu öğelerinde derhal fark edilebilir nitelikte ağır ve açık sakatlıkları bulunan işlemler olduğunu, bu işlemlerin esasen hukuki anlamda idari bir sonuç doğurmadığını belirtmiştir.

63 Ahmet Nohutçu, a.g.e., s. 311.

64 Danıştay 10.Dairesinin T.20.05.1997, E.1995/397, K.1997/1911 No.lu Kararı.

3.3.2 Hükümsüz Kılma (İptal Etme)

Bir hukuki işlemin sakatlığı ya bizzat idare tarafından ya da ilgililerin açacağı dava üzerine mahkemece giderilir. Hukuka aykırı olan bir idari işlemin geçersizliğinin mahkeme tarafından tespit ve ilan edilmesine iptal, bu amaçla açılan davaya da iptal davası denir.

Kural olarak idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı için kanunda yazılı sürelerde ilgililer dava açmazsa işlem geçerliliğini korumaya devam eder. Süreler hak düşürücü niteliktedir. Süreler geçtikten sonra da bu durum hâkim tarafından re'sen dikkate alınmaz. Bu nedenle idari işlemler ya ilgililerin açacağı iptal davası yoluyla ya da idarenin sakat işlemi geri almasıyla ortadan kaldırılırlar.⁶⁵

Bu tür sakat işlemler, kamu düzenini doğrudan ilgilendirmediği için idari yargı tarafından iptal edilinceye veya idare tarafından geri alınıncaya kadar askıda geçerliliğe sahiptirler. Hukuken sakat olduğu iddia edilen idari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları ile ortadan kaldırılabilirler. Süresi içinde iptal davası açılıp da iptal edilen idari işlemler yapıldıkları tarihten itibaren doğrudukları tüm sonuçlarıyla ortadan kalkar ve hiç doğmamış gibi olurlar. İptal kararları geçmişe yönelik ve etkilidir. İYUK'un 28'inci maddesi gereğince mahkemenin iptal kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etme veya eylemde bulunmak zorundadır. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak 30 günü geçemez.

Danıştay bir kararında; "(...) davacının kendisiyle aynı durumda olan diğer kişilerin açtıkları davalar sonucunda verilen iptal kararının kendisine de uygulanması istemiyle yaptığı başvuru (üçüncü kişi tarafından açılan iptal davasında verilen kararın açılacak iptal davası açısından delil niteliği hakkında) ile ilgili olarak; idare hukuku ilkelerine göre, iptal kararları, iptali istenilen işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar. Bir genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilen yargı kararının, sadece o davayı açanı değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği kuşkusuzdur. İptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak yapılan işlemler hükümsüz hale gelir ve doğurduğu tüm etki ve sonuçlar ortadan kalkar. Bu nedenle iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişinin, verilen iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceği tabiidir (...)"⁶⁶ hükmü tesis edilerek kişisel hakkı ihlal edilen bir kişinin düzenleyici uygulamaların iptal sonuçlarından yararlanabileceği belirtilmiştir.

Yapılan sakat işlemler iptal davası ile birlikte idare tarafından geri alınmak suretiyle de ortadan kaldırılabilir. İdarenin hukuka aykırı ve sakat olan idari işlemleri yapıldığı andan itibaren doğurduğu bütün sonuçları ile birlikte yine kendisinin tesis edeceği başka bir işlemle hukuk düzeninden kaldırmasıdır. İdare sadece hukuka aykırı sakat kararlarını dava açma süresi içinde (60 gün) geri alabilirken, bu süre geçtikten sonra hukuka aykırı işlemlerini sadece kaldırabilir. Hukuka uygun kararlar hiçbir zaman geri alma işlemine konu olamazlar.

65 Halit Uyanık, a.g.e., s. 80.

66 Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun T.05.05.2005, E.2005/470, K.2005/1158 No.lu Kararı. (<http://cdn.istanbul.edu.tr/statics/idarehukuku-hukuk.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2016/03/1%CC%87spata-iliskin-Danistay-kararlari.pdf>)

İdari işlemi geri almaya yetkili makam, yetkide paralellik ilkesi gereğince idari işlemi yapmaya yetkili makamdır. Hiyerarşik olarak üstte olan makam da astının işlemlerini geri almaya yetkilidir. İYUK 11'inci madde gereğince idari işlemde menfaati etkilenen kişiler de dava açmadan önce idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını hiyerarşik üst makamdaki idari dava açma süresi içinde isteyebilmektedirler.⁶⁷

İdari işlemlerde sakatlık yaptırımlarına ilişkin özet bilgi vermesi amacıyla aşağıdaki tablolar hazırlanmıştır.⁶⁸

İDARİ İŞLEMLERİN HUKUKA AYKIRILIĞININ MÜEYYİDELERİ		
İPTAL	YOKLUK	
	MUTLAK YOKLUK	YOKLUK BENZERİ
Basit hukuka aykırılıklar	Yetki gaspı	Fonksiyon (görev) gaspı
Yetki tecavüzü	Hayali işlemler	Ağır-bariz yetki tecavüzü
Konu unsuru açısından imkansız işlemler		Fiili yol ile yapılan işlemler
Yetki saptırması		Şartları taşımadığı halde yapılan atamalar, onamalar, işlemler
		Kanunla sayılmış yok hükmünde sayma hali

Sakatlık türleri ve müeyyideleri

Sakatlık türü	Basit hukuka aykırılık	Ağır hukuka aykırılık	Maddi yokluk
Yaptırım türü	İptal	Yok hükmünde sayma	Yokluk
Yaptırım sonucu	İşlem tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalkar.	İşlem tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalkar.	Bunlar zaten hukuki işlemin taşıması gereken unsurları bulundurmadığı için yok hükmündedir. Yani hukuk alanında bir değişiklik meydana getirmemişlerdir. Bu nedenle bu işlemlere karşı dava dahi açılmaz. Açılrsa bile inceleme aşamasında reddedilir.
Dava açma süresine tabiliği	Süreye tabiidir.	Süre yoktur.	
Geri alma	Süreye tabiidir.	Her zaman geri alınabilir.	
Görev	İdari yargı	İdari+adli yargı	
Tazminat	İdari yargıda davası görülür.	Adli yargıda davası görülür.	

67 Ahmet Nohutçu, a.g.e., s. 311-314.

68 Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, a.g.e., 2012, s.138-162, 163, 168.

4. İdare Hukukunda Sorumluluk

İdarenin temel yükümlülükleri sadece hukuka uygun eylem ve işlemler gerçekleştirmekten ibaret değildir. Ayrıca eylem ve işlemleri ile ortaya çıkan zararları da karşılama yükümlülüğü bulunmaktadır. İşte idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararları tazmin yükümlülüğüne literatürde idarenin sorumluluğu denilmektedir. İdarenin hem özel hukuktan hem de kamu hukukundan kaynaklanan sorumlulukları vardır. Anayasa'nın 125'inci maddesine göre *"İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."* Ancak Anayasa'nın bu hükmünün idare hukukunun idarenin sorumluluğunu belirten ilkeleri ile sınırlandırılması ve buna göre uygulanması gerekmektedir.⁶⁹

İdarenin sorumluluğu olarak ifade edilen aslında idarenin mali sorumluluğu olup idarenin işlem ve eylemleriyle neden olduğu zararları tazmin etmesi anlamına gelmekte ve bu yönüyle hukuk devleti ilkesinin unsurları arasında yer almaktadır. Bu sorumluluk, idarenin faaliyetleri sonucu idare ile kişiler arasında, idare lehine ya da kişiler aleyhine bozulan dengenin tekrar eski haline getirilmesini amaç edinen bir durum olduğuna göre idarenin faaliyetleri sonucunda kişilerin malvarlığı ya da şahıs varlıklarında meydana gelen azalma ya da engellenen artışın tazmin edilmesi için gereken şartları ve uygulanacak kuralları içerir.

Gerek Anayasa'nın 125'inci maddesinde gerek İYUK'ta gerekse Danıştay içtihatlarında açıkça belirtildiği gibi *"İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."* İdarenin sorumluluğunun ortaya çıktığı durumlarda idareye karşı tam yargı davası açılabilir ve uğranılan zararların tazmini, yargı organı aracılığıyla idareden istenebilecektir. Ayrıca, genel kabul gördüğü üzere, idarenin faaliyet alanının ve yaptığı hizmetlerin gerek nitelik gerekse sayıca çoğalması ile birlikte kişilerin bu faaliyetlerden zarar görme ihtimali de artmıştır.⁷⁰

Eroğlu'na göre; idarenin sorumluluğu, hizmet kusuru (kusurlu sorumluluk) ve kusursuz sorumluluk esaslarına dayanmaktadır. İdare, kamu hizmetlerini en etkin ve verimli şekilde yerine getirmek ve bunu yaparken de hukuka uygun hareket etmek yükümlülüğü altındadır.⁷¹ İdare tesis ettiği idari işlemlerle ya da bir kamusal hizmeti yerine getirip getirmemesi açısından hizmet kusuru (kusurlu sorumluluk) ve kusursuz sorumluluk açısından hukuki düzlemde sorumlu tutulmaktadır. Bu sorumluluk hukuk devleti ilkesinin ve idarenin hukuka bağlılığının doğal bir sonucudur.⁷²

Özetle, idarenin kamu hizmetlerini tam ve zamanında, etkin ve verimli bir şekilde icra etmesi, idari sorumluluk açısından yeterli görülmemekte, mutlak surette hukuki zemine uygun hareket etmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

4.1 Kusurlu Sorumluluk ve Kusursuz Sorumluluk Ayrımı

İdarenin sorumluluğu kusurlu ve kusursuz sorumluluk olarak ayrılmaktadır.

İdarenin sorumluluğu ilkesinin bir bütün olarak tek bir ilkeyle açıklanmaya çalışılması

69 Halit Uyanık, a.g.e., s. 159.

70 Müzeyyen Eroğlu Durkal, "İdarenin Sorumluluğunu Ortaya Çıkışı ve Temeli", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:23, Sayı:1, 2019, s. 161.

71 Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 1985, s. 489.

72 Halit Uyanık, a.g.e., s.160.

yerine kusur sorumluluğunun (hizmet kusuru) ayrı, kusursuz sorumluluğun ayrı temellere dayandırılması daha geniş kabul görmektedir. İdarenin sorumluluğunun ortaya çıkışı süreci incelendiğinde görülecektir ki her iki sorumluluğun kabul nedenleri farklıdır. Hizmet kusurunun kabulünde devletin hukuka aykırı eylem ve işlemleriyle bireylere vermiş olduğu zararların tazmini söz konusu iken kusursuz sorumluluğun kabulünde idarenin kusuru bulunmasa dahi ortaya çıkan zararlardan sorumlu tutulması hakkaniyet gereği benimsenmiştir. Gerekçe olarak da toplumun yararlanacağı bir hizmet nedeniyle bireylerin zarara uğraması durumunda zararın birey üzerinde bırakılmayarak o hizmetten faydalanacak topluma yayılması gösterilmiştir. Her iki sorumluluğun kabulündeki bu farklılıklardan yola çıkıldığında, idarenin hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğunun temelini hukuk devleti ilkesi olduğu açıktır. Nitekim hukuk devleti ilkesinin unsurlarından biri de idarenin sorumluluğudur ve bu unsur gereği idare, işlem ve eylemlerinde hukuka uygun davranmakla yükümlü olup bu yükümlülüğü yerine getirmemesi durumunda ortaya çıkacak zararlardan sorumlu olmalıdır. İdarenin kusursuz sorumluluğunun kabulünde ise idarenin kamu yararı gerekçesiyle ve kusuru olmaksızın gerçekleştirdiği kamu hizmetleri nedeniyle kişisel, özel ve olağandışı zarara uğrayanların bu zararlarının bu kişiler üzerinde bırakılmayarak topluma mal edilmesi bir başka ifadeyle kamu yararı nedeniyle fedakârlık gösteren kişilerin fedakârlığının topluma yayılmasının hakkaniyet gereği olduğu fikri yatmaktadır. Söz konusu fikir sosyal adalet anlayışı gereği sosyal devletin bir unsurudur. Ancak sosyal devlet, hukuk devleti ilkesinin hâkim olmasıyla bir anlam ifade etmektedir. Bu sebeple de idarenin kusursuz sorumluluğunun temelini sosyal hukuk devleti ilkesi ile açıklamak daha uygun olacaktır.⁷³

Hizmet kusuru (kusurlu sorumluluk), bir kamu hizmetinin kurulmasında, işleyişinde ya da düzenlenmesindeki nesnel niteliği olan kusurluluğu ifade etmektedir. Örneğin; idarenin bir işlemi hukuka aykırı ise, bu işlemten dolayı aynı zamanda idarenin hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğu mevcuttur. İdarenin hukuka aykırı eylemi neticesinde bir zarar doğmuş ise bu zarar neticesinde idarenin sorumluluğu gündeme gelebilir. İdarenin bir görevi yerine getirmemesi de bir eylemdir. Eylemsizlik de kamu hizmetinin hiç ifa edilmemesi sonucunda idarenin sorumluluğunu doğurabilir.⁷⁴ İdarenin kusursuz sorumluluğu ise kişilerin devletin finansmanına vergi ödemek suretiyle katıldıkları, kamu hizmetlerinden yararlandıkları, bu hizmetlerin görülmesinde bazı kişilerin özel ve olağanüstü zarara uğramaları durumunda, bu zararın Devlet tarafından karşılanarak maliyetlerin eşitlenmesi fikri ile açıklanmaktadır.⁷⁵

İdarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğundan bahsedebilmek için mutlaka üç şartın varlığı gereklidir. Bunlar; 1) İdari faaliyet, 2) Zarar ve 3) Nedensellik (illiyet) bağıdır. Ayrıca idarenin kusurlu sorumluluğuna gidilebilmesi için idari davranışın yerine getirilmesinde hizmet kusuru hallerinden biri kapsamında idarenin kusurlu olması gerekir.⁷⁶

İdari faaliyet, genel anlamda idari organların veya kurumların icra ettiği tüm idari iş ve işlemleri kapsamaktadır. Bu idari iş ve işlemlerin neticesi, idarenin kusurlu ve kusursuz sorumluluğu ile yakından ilgilidir.

İdari faaliyet neticesinde ortaya çıkan zararı, dar ve geniş anlamda olacak şekilde iki açıdan ele alınabilecektir. Dar anlamda zarar, teknik manada malvarlığı zararı (maddi

73 Müzeyyen Eroğlu Durkal, a.g.m., s. 185-186.

74 Halit Uyanık, a.g.e., s. 160.

75 Müzeyyen Eroğlu Durkal, a.g.m., s. 177.

76 Halit Uyanık, a.g.e., s. 163.

zarar) olarak da nitelendirilmekte iken geniş anlamda zarar, kişinin hukuken korunan varlıklarının uğradığı tecavüz neticesinde, tecavüz öncesi ve sonrası arasındaki fark (bir kişinin şahıs varlığında ya da malvarlığında iradesi dışında meydana gelen eksilme) olarak tanımlanmaktadır.⁷⁷

Öte yandan sorumluluğun doğabilmesi için, zararlar sorumluluk arasında bir bağın bulunması gerekir. Sorumluluğun bağlandığı olgu ile gerçekleşen zarar arasındaki sebep sonuç ilişkisine genel anlamda illiyet bağı denmektedir.⁷⁸

Danıştay 10.Dairesi emsal kararında; *“İdarenin hukuki sorumluluğundan söz edilmek için ortada bir zararın bulunması ve bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle zararlar idari faaliyet arasında illiyet bağı bulunması gerekir.”* şeklinde ifadelerle yer verilerek sorumluluğun oluşması için gerekli koşulları vurgulamıştır.⁷⁹

Sonuç olarak idarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğunda aranan üç şartı özetlemek gerekir ise, idarenin bir faaliyetinin olması, bu faaliyete dayalı zararın oluşması, oluşan bu zarar ile idari fiil arasında illiyet bağının oluşması şeklinde izah edebiliriz.

4.1.1. Kusurlu Sorumluluk

İdarenin kusurlu bir eylem veya işlemi ile zarar verdiği bir kişinin zararın tazmin etmesi yükümlülüğüdür.

Sarıca'ya göre; *“Hizmet kusuru idarenin ifa ile mükellef olduğu herhangi bir amme hizmetinin ya kuruluşunda, tanzim ve tertibinde veya teşkilâtında, bünyesinde, personeline yahut işleyişinde gereken emir, direktif ve talimatın verilmemesi, nezaret, murakabe, teftişin icra olunmaması, hizmete tahsis olunan vasıtaların kifayetsiz, elverişsiz, kötü olması, icap eden tedbirlerin alınmaması, geç, vakitsiz hareket edilmesi şeklinde tecelli eden bir takım aksaklık, aykırılık, bozukluk, intizamsızlık, eksiklik sakatlık arz etmesidir.”*⁸⁰ Bu tanım göz önüne alındığında hizmet kusurunun; idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin icrası, işleyişi ya da faaliyetleri sürecindeki aksaklık, bozukluk, düzensizlik ve eksikler olduğu açıktır.

Tandoğan'a göre; hizmet kusurunda idarenin hukuka aykırı faaliyetleri sonucu zarara uğrayan kişilerin idareye karşı korunması düşüncesiyle zararlarının tazmin edildiği görülmektedir. Çünkü zarara neden olan faaliyet, idarenin kusurlu faaliyetinden kaynaklanmaktadır.⁸¹

Tüzel kişiliği haiz olan idari kuruluşlar adına iş ve işlemler gerçek kişiler yani kamu görevlileri tarafından yürütülür. Kamu görevlilerinin yürüttükleri hizmetlere ilişkin gerçekleştirdikleri kusurlu davranışlar hizmet kusuru gereğince idarenin sorumluluğunu gerektirir.

Hizmet kusuru karşımıza şu şekillerde çıkar:

- Hizmetin kötü işlemesi,

77 Şenel Sarsıkoğlu, “İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 65 Sayı:4, 2016, s. 2393.

78 Nuri Erişgin, “Tehlike Bağı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49 Sayı:1, 2000, s. 137.

79 Danıştay 10. Dairesinin T.28.05.1998, E.1996/9113, K.1998/2308 No.lu Kararı.

80 Ragıp Sarıca, “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (ÜHFİM)*, Cilt: 15, Sayı: 4, 1949, s. 858.

81 Haluk Tandoğan, *Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1981, s. 12- 13.

- Hizmetin geç işlemesi,
- Hizmetin hiç işlememesi.

İdarenin kusurlu olduğu, idarenin işlem ve eylemlerinden zarar gören veya menfaati ihlal edilen kişi tarafından ileri sürülmelidir. Ancak kamu ulaştırma kuruluşlarının sorumluluğunda olan karayolları, iskele, liman gibi alanların kullanılmasından kaynaklanan zararlarda idareye karşı kusur karinesi vardır. Bu gibi durumlarda, idare gereken önlemleri aldığını ve zararın doğmasında kusurunun bulunmadığını ispat etmedikçe sorumluluktan kurtulamaz.⁸²

Nitekim Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay da idarenin hizmet kusurundan doğan zararı telafi etmesi yönünde kararlar vermiştir. Örneğin; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İdare Dava Dairesi, hizmet kusuruna ilişkin *Aydın İli, Söke İlçesi, A1 Mahallesinde davacı adına kayıtlı taşınmazda meydana gelen su baskını sonucu oluşan zarardan, idarelerin hizmet kusuru bulunduğu bahisle meydana gelen zararın tazmini için tazminatın davalı idareye başvuru tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan dava ile ilgili olarak* "...söz konusu sulama birlikleri arasında denetim ve eşgüdüm sağlama yükümlülüğünün de Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne ait olmasına rağmen bu yükümlüğün yerine getirilmemiş olması sebebiyle %80 oranında kusurlu olduğu belirtilmiş ise de; raporun bir bütün olarak değerlendirilmesi neticesinde, zarara konu olayın anılan sulama birliklerinin sorumluluk alanlarında bulunduğu, söz konusu sulama sahalarında gerçekleştirilen faaliyetlerde saha sorumlusu olarak bakım ve gözetim yükümlülüğünün olduğu, 29 Haziran 2015 tarihinde gerçekleşen taşkın olayında anılan sulama birliklerinin bildirim yükümlülüğüne uymaması ve eş güdümün sağlanmasına yeterli katkıda bulunmaması nedeniyle oluşan zararda her bir sulama birliğinin %20 oranında kusurunun bulunduğu, öte yandan söz konusu sulama sahalarında gerçekleştirilen faaliyetlerin 6200 sayılı Yasa uyarınca Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü görev ve yetkileri arasında yer aldığı, yapılan devir sözleşmeleri ile 6172 sayılı Yasa çerçevesinde söz konusu sulama alanlarının işletme, bakım ve onarım hizmetlerinin ilgili sulama birliklerine devredilmesine karşın yine 6200 sayılı Yasa çerçevesinde genel gözetim ve denetim görevi bulunduğu gibi söz konusu sulama birlikleri arasında denetim ve eşgüdüm sağlama yükümlülüğünün de Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne ait olduğu, bu çerçevede farklı sulama birliklerinin işletme yükümlülüğünde bulunan tesislerle ilgili olarak gerekli eşgüdümün sağlanması hususunda davalı idarece gerekli tedbirlerin alınması gerekirken söz konusu zorunluluğa uyulmadığı, bu nedenle dava konusu zararda aslen gözetim, denetim ve işbirliğini sağlama yükümlülüğünü yerine getirmeyen Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün ise %60 oranında kusurlu olduğu, (...) nedeniyle istinaf talebinde bulunulduğu,

Doktrinde idarenin hukuki sorumluluğu, kamu hizmetlerinden doğan zararların karşılanıp giderilmesini amaçlayan hukuki bir kurum olarak tanımlanmaktadır. İdarenin hukuki sorumluluğundan söz edebilmek için ise, ortada bir zararı bulunması ve bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle zararla, idari faaliyet arasında illiyet bağı bulunması gerekir. Daha açık bir anlatımla, idari faaliyet zararın gerçek nedenini oluşturmalıdır. Bu genel şartların dışında idarenin tazminat ödemekle yükümlü tutulabilmesi için idari faaliyetin hukuki yönüyle de tazmine yol açacak nitelikte olması gerekir. Kısaca, ilgililerin zarara uğramasına neden olan idari işlem veya eylem ya bir hizmet kusuru oluşturmalı ya da kusursuz sorumluluk esasının uygulanmasına elverişli olmalıdır. Kamu idareleri yapmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini gereği gibi ifa etmekle

⁸² Halit Uyanık, a.g.e., s. 160.

beraber bu hizmetin işleyişini sürekli olarak kontrol etmek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. İdarenin bu yükümlülüğünü yerine getirmemek suretiyle hizmetin kötü veya geç işlemesi, gereği gibi işlememesi ve bu yüzden bir zarar vermiş olması, idareye meydana gelen zararları tazmin sorumluluğu yükler. (...)

Yukarıda özetlenen olay doğrultusunda farklı sulama birliklerinin işletme yükümlülüğünde bulunan tesislerle ilgili olarak gerekli eşgüdümün sağlanması hususunda davalı idarece gerekli tedbirlerin alınması gerekirken söz konusu zorunluluğa uyulmadığı, bu nedenle dava konusu zararda aslen gözetim, denetim ve işbirliğini sağlama yükümlülüğünü yerine getirmeyen Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün ise %60 oranında kusurlu olduğu değerlendirilerek karar verilmişse de olayın oluşumu ve mevzuatın davalı idarelere yüklediği sorumluluk biçimleri dikkate alındığında ve yine aynı Mahkemenin sayılı dosyasında söz konusu rapor esas alınarak verilen karara yönelik istinaf başvurularının Dairemizin sayılı kararı ile reddine karar verildiği de gözetildiğinde anılan raporla belirlenen kusur oranlarının hukuka ve hakkaniyete uygun olduğu sonucuna varılmaktadır." hükmü tesis edilerek idarenin hizmet kusurundan doğan zararın, menfaatleri ihlal edilen kişiye ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu kararda dikkat çeken husus, idare görev alanına giren bir konuda kanunun cevaz verdiği şekilde yetki devri yapsa bile genel gözetim ve denetim görevi ile birlikte denetim ve eşgüdüm sağlama yükümlülüğünün mevcut olduğu, bu sebeplerden dolayı da meydana gelen hizmet kusurunun belli bir oranının idarenin sorumluluğunda olduğu sonucudur.

İdarenin sorumluluğuna 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24'üncü ve 2577 sayılı İYUK'un 2'nci maddesinde açıkça yer verilmiştir. Danıştay içtihatları incelendiğinde; idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğunun idari rejimi kabul eden hukuk sistemlerinde, ayrıca bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç bulunmaksızın hukuk devleti ilkesine dayandırıldığı görülmektedir. Yüksek Mahkeme, kararlarında hukuk devleti ilkesi gereği idarenin faaliyetlerini hukuka uygun biçimde yerine getirilmesi gerektiğine vurgu yapılmakla birlikte, idarenin hukuka aykırı faaliyette bulunması ve sonucunda zarara sebebiyet vermesi halinde hizmet kusuru olduğu irdelenmektedir. Ortaya çıkan zararların tazmininin ise hukuk devleti ilkesi gereği olduğuna hükmedilmektedir.⁸³ Öte yandan Anayasa'nın amir hükmü gereği söz konusu hizmet kusurunun oluşmasında ihmali bulunanlara idarenin maddi zararı rücu etmesi gerekir.

4.1.2. Kusursuz Sorumluluk

Kişilerin idarenin faaliyetlerinden doğan zararlarını her zaman idarenin kusurlu davranışına dayandırma imkânı mevcut değildir. İdarenin kusuru bulunmadığı durumlarda dahi yaptığı bazı işlem ve eylemler nedeniyle kişiler zarara uğrayabilir. Söz konusu zararların kişiler üzerinde bırakılmayarak idare tarafından tazmin edilmesi idarenin kusursuz sorumluluğu olarak tanımlanabilir. Buradaki amaç, toplumu ilgilendiren ortak bir zararın hakkaniyet ölçüsünde kişi üzerinde bırakılmayarak işlem tesis edilmesidir. Ancak idarenin sorumluluğu için uğranılan zararın kişisel, özel ve olağanüstü bir zarar olması gerekmektedir.⁸⁴ Bu yönüyle kusursuz sorumluluk, hizmet kusurundan ayrılmaktadır.

⁸³ Danıştay 10. Dairesinin T.06.10.1993, E.1992/1449, K.1993/3681; Danıştay 10. Dairesinin T.04.10.1995, E.1994/1514, K.1995/4115; Danıştay 7. Dairesinin T.16.10.2002, E.2000/4056, K.2002/3285; Danıştay 7. Dairesinin T.30.06.2005, E.2001/4650, K.2005/1507; Danıştay 7. Dairesinin T.27.02.2008, E.2007/3245, K.2008/1256 No.lu Kararları. (aktaran Müzeyyen Eroğlu Durkal, a.g.m., s. 179)

⁸⁴ Müzeyyen Eroğlu Durkal, a.g.m., s. 163.

Kusursuz sorumluluk; bir kusura dayanmayan, çoğunlukla kişinin kusurunu gerektirmeyen bir sorumluluk çeşididir. Sorumlu kişinin şahsiyetine, irade zayıflığına yönelik öznel nitelikte bir kınamayı gerektirmeyen ve buna karşın doğan bu sorumluluğa objektif sorumluluk veya sebep sorumluluğu nitelemeleri de yapılmaktadır. Kusursuz sorumluluğun ortaya çıkışı, belli bir olaydan veya olaylar karışımından doğan zararın, bu olay veya olaylar karışımını ortaya koyduğu, yarattığı veya ona hâkim olduğu kabul edilen bir kimseye yüklenmesi suretiyle olmuştur. Türk hukukunda kusursuz sorumluluğa; Türk Borçlar Kanunu'nda düzenlenen işverenin sorumluluğu, hayvan idare edenlerin sorumluluğu, bina maliklerinin sorumluluğu, araç işletenlerin sorumluluğu örnek olarak verilebilir.⁸⁵

Tehlike (risk) sorumluluğu: İdarenin faaliyet alanında bulunan ve niteliği itibariyle risk taşıyan tehlikeli işlerle uğraşırken veya tehlikeli araçlar kullanılırken oluşan zararlarda, idarenin kusur ya da ihmâl olmasa bile bu zarardan sorumlu tutulmasıdır. Örneğin, askeri tatbikatlar, baraj inşaatı gibi işler niteliği itibariyle bünyesinde risk taşımaktadır. Bu gibi durumlarda idare gerekli özeni gösterse bile faaliyetin özelliğinden kaynaklı birtakım zararlar oluşabilmektedir.

Tehlike ilkesi şu hallerde söz konusu olmaktadır:

- İdarenin tehlikeli faaliyetleri ve tehlike barındıran araç ve gereçleri: cephaneliğin patlaması, helikopter kazası gibi hallerde zarar görme halleri bu duruma örnektir.
- Mesleki risk: tehlikeli mesleklerde çalışanların uğradıkları zararlardır. Örneğin; kolluk ve itfaiye personelinin görevleri sırasında zarar görmeleri vb.

Örneklerden de anlaşıldığı üzere mesleki riski de kapsayan tehlike (risk) sorumluluğu, idarenin kusursuz sorumluluğu kapsamına girmektedir.

Kusursuz sorumluluğu ilgilendiren bir diğer ilke *kamu külfetleri karşısında eşitlik (fedakârlığın denkleştirilmesi) ilkesidir*. İdarenin yaptığı birtakım faaliyetler sadece belli bazı kimselerin zarar görmesine sebep olabilir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi, tüm toplumun istifade etmesi amacıyla yapılan faaliyetler neticesinde ortaya çıkan zararın sadece belli kişiler üzerinde bırakılması hakkaniyete uygun olmayacağı için fedakârlığı denkleştirmek suretiyle kişilerin zararının tazminini gerektirmektedir. Ortaya çıkan bu zarar idarenin bütçesinden karşılanmaktadır. Bu durumda kusur olmasa dâhi idarenin zararı tazmin etmesi gerekir. Örneğin; yol, metro, altgeçit, üstgeçit, kanalizasyon gibi hizmetler sebebiyle bir yol belli süre kapalı kalabilir, bu yol güzergahında bulunan ticarethanelerin müşteri kaybından dolayı uğradığı zararlar bu kapsamda değerlendirilebilir. Yine bayındırlık hizmetlerinin ifası sırasında çıkan gürültü, toz, koku gibi sebeplerde doğan zararlar da bu kapsamdadır. Kanuni düzenlemelerden kaynaklanan sorumluluk da kusursuz sorumluluğun alt konularından birisidir. Kanun hükümlerinin somut olaylara uygulanması sonucu bazı kişiler özel, olağandışı ve ağır bir zarara uğrayabilir. Örneğin, kanunlarla üretilmesine imkân tanınan bir maddenin üretilmesinin ve satılmasının yine bir kanunla yasaklanması sonucu maddenin üreticilerinin uğradığı zararlar bu kapsamda düşünülebilir. Uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan zararlardan sorumluluk da yine kusursuz sorumluluk çeşididir. Uluslararası sözleşme hükümlerinin uygulanması sonucu bazı belli kişilerin özel, olağandışı ve ağır bir zarara uğraması durumunu örnek verebiliriz. Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı idarenin sorumluluğunun en

85 L.Şanal Görgün ve Mehmet Kodakoğlu, *Hukukun Temel Kavramları*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 222-223.

temel şartı zararın özel olması; toplumun veya bir bölgenin bütün fertlerinin uğradığı bir zarar değil, sadece belli kişilerin uğradığı bir zarar olmasıdır.⁸⁶

Sosyal Risk İlkesi: Bu ilke, risk ve kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkelerinin yanı sıra savaş, terör ve toplumsal kargaşa doğuran kitle hareketleri gibi olgulardan kaynaklanan ve bunlar sonucu meydana gelen olayların sorumluluğu bulunmayan kişilere verdiği zararların da tazmininin gerektiği düşüncesi ile ortaya çıkmıştır. Sosyal risk denen bu sorumluluk ilkesinin en önemli ve ayırt edici özelliği zarar ile idari faaliyet arasında illiyet bağının aranmamasıdır.⁸⁷

Danıştay'a göre, zarar ile idari faaliyet arasında illiyet bağı kurulamadığı hallerde sosyal risk ilkesi uygulanamayacağından, öncelikle hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk esasına göre zararın tazmin edilip edilemeyeceğinin tespiti gerekir.⁸⁸

Danıştay'ın idarenin kusursuz sorumluluğu konusunda temel olarak farklı ilkelere yer verdiği görülmektedir. Yüksek mahkemenin idarenin kusursuz sorumluluğu kapsamında ortaya çıkan zararların hukuk devleti ilkesi gereği tazmin edilmesi gerektiğine ilişkin kararları bulunduğu gibi, kamu külfetleri karşısında eşitlik, eşitlik ve adalet, hakkaniyet ve nesafet ilkelerince tazmin edilmesi gerektiğine ilişkin kararları da bulunmaktadır. Danıştay idarenin hem hizmet kusuru hem de kusursuz sorumluluk gereği tazmin yükümlülüğü altında olduğunu bazı kararlarında "sosyal devlet" ilkesini kullanarak açıklarken bazı kararlarında "sosyal hukuk devleti" ilkesi ile açıklamaktadır.⁸⁹

Danıştay kararlarının dayandırıldığı ilkeler farklılık arz etmekle birlikte bütün toplumu ya da toplumun bir kesimini ilgilendiren bir kamusal hizmet, idari tedbir, mesleki ya da sosyal riski barındıran bir idari faaliyet sonucunda kişiler zarar görmüşse idarenin kusursuz sorumluluğunun bulunduğu ve bu sorumluluk sonucunda idarenin ortaya çıkan zararı karşılamakla yükümlü olduğu konusunda mutabık olduğu anlaşılmaktadır.

Danıştay 10. Dairesi, idarenin kusursuz sorumluluğu ile ilgili verdiği bir kararda; "Olayda; kamu görevlisi olan, kamu hizmeti yapmak üzere davalı idare tarafından görevlendirilen ve bu görevi yerine getirmek üzere idarenin tahsis ettiği araçla seyahat etmekte iken geçirdiği trafik kazası sebebiyle vazife malülü olarak emekliye ayrılan davacının, idari faaliyet ile nedensellik bağı kurulabilen; yürütülen kamu hizmetinin neden ve etkisiyle meydana gelen ve davalı idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin doğrudan sonucu olan özel ve olağan dışı zararının kusursuz sorumluluk ilkesine göre tazmini gerekmektedir. Bu durumda, davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca bilirkişi incelemesi yaptırılmak suretiyle hesaplanıp tazminine karar verilmesi gerekirken; olayda idarenin hizmet kusurunun bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemektedir. (...) Kusursuz sorumluluk, kamu hizmetinin görülmesi sırasında kişilerin uğradıkları özel ve olağan dışı zararların idarece tazmini esasına dayanmakta olup; kusur sorumluluğuna oranla ikincil derecede bir sorumluluk türüdür. Başka bir anlatımla idare, yürüttüğü hizmetin doğrudan sonucu olan, idari faaliyet ile nedensellik bağı kurulabilen, özel ve olağan dışı zararları kusursuz sorumluluk ilkesi gereği tazminle yükümlüdür. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin görevini yaparken, görevi sebebiyle

86 Halit Uyanık, a.g.e., s. 162.

87 Celal Işıklar, "Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 1, 2019, s. 125.

88 Danıştay 15. Dairesinin T.18.10.2012, E.2012/189, K.2012/7048; 10. Dairesinin T.26.10.2015, E.2012/3275, K.2015/4623 No.lu Kararları.

89 Müzeyyen Eroğlu Durkal, a.g.m., s. 179-180.

uğramış olduğu zararların da kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca tazmini gerekmektedir. (...) Ankara 16. İdare Mahkemesince davalı idare ile ortak girişimi arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen araç kiralama sözleşmesinin, kamu hizmetinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşme niteliğini haiz olmadığı, davacının bu sözleşme uyarınca kiralanan aracın kaza yapması sebebiyle malul kaldığı, dolayısıyla tazminat talebinin "istihdam edenin" ve/veya "araç işletenin" sorumluluğu kapsamında yükleniciye yöneltilebileceği, idarece yürütülen dar anlamda bir kamu hizmeti bulunmadığı, dolayısıyla idarenin hizmet kusurunun bulunduğundan da söz edilemeyeceği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş ise de; idare ile yapılan taşıma sözleşmesinin özel hukuk sözleşmesi, bu sözleşme uyarınca idarece kiralanan aracı kullanan ve trafik kazasına neden olan personelin de anılan şirketin elemanı olmasının, kamu görevlisi iken yaralanan ve vazife malulü aylığı bağlanmak suretiyle emekliye ayrılan davacının uğradığı zararın yürütülen kamu hizmetinin neden ve etkisinden kaynaklandığı sonucunu değiştirmeyeceği, başka bir anlatımla davalı idarece personel taşıma hizmetinin özel bir şirket aracılığı ile yürütülmüş ve zararın bu sırada meydana gelmiş olmasının, idarenin tazmin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı açıktır.

Olayda kamu görevlisi olan, kamu hizmeti yapmak üzere davalı idare tarafından görevlendirilen ve bu görevi yerine getirmek üzere idarenin tahsis ettiği araçla seyahat etmekte iken geçirdiği trafik kazası sebebiyle vazife malulü olarak emekliye ayrılan davacının, idari faaliyet ile nedensellik bağı kurulabilen; yürütülen kamu hizmetinin neden ve etkisiyle meydana gelen ve davalı idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin doğrudan sonucu olan özel ve olağan dışı zararının kusursuz sorumluluk ilkesine göre tazmini gerekmektedir. Bu durumda, davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca bilirkişi incelemesi yaptırılmak suretiyle hesaplanıp tazminine karar verilmesi gerekirken; olayda idarenin hizmet kusurunun bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemektedir.⁹⁰ hükmü tesis edilerek, kamu hizmeti sırasında kişinin yürüttüğü hizmetin doğrudan sonucu olan, idari faaliyet ile nedensellik bağı kurulabilen, özel ve olağan dışı zararları kusursuz sorumluluk ilkesi gereği idarenin tazminle yükümlü olduğu vurgulanmıştır.

Bazı durumlarda Danıştay idarenin denetleme yükümlülüğünü yerine getirmemesini ilgililerin uğradıkları zararlarda tazmin borcunun doğması için yeterli görmektedir. Örnek bir olayda; "Tekstil sektöründe kotların beyazlatılması ve eskitilmiş görünümünün verilmesi için yüksek oranda silisyum içeren kumun kuru hava kompresörleriyle kotların yüzeylerine püskürtülerek aşındırılması işlemi olarak ifade edilen kumla kot yıkama işini yapan şikayetçi silikozis hastalığına yakalanmıştır. Hastalığı, yaptığı işin şartlarından kaynaklanmaktadır. Danıştay bu durumda "İş Teftiş Tüzüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği uyarınca teftiş programını hazırlayarak Başkanlığa göndermek ve Bakanca onaylanan programların uygulanmasını sağlamakla görevli bulunan İş Teftiş Kurulu ... Grup Başkanı ...'nın; ...şikayetçi...'ın çalıştığı... Tekstil Kumlama Yıkama Tekstil Kumlama Ltd. Şti., ... Tekstil Boya Apre Yıkama ve Petrol Ürünleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti ve ...'ya ait işyerlerini işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden denetim kapsamına almamak veya etkin bir şekilde denetletmemek suretiyle adı geçen silikozis hastalığına yakalanmasına neden olduğu, bu nedenle ...'ya isnat edilen eylemin hakkında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulüyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının tarih ve... sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının kaldırılmasına" karar vermiştir.⁹¹

90 Danıştay 10. Dairesinin T.28.11.2017, E.2016/1017, K.2017/5105 No.lu Kararı.

91 Danıştay 1. Dairesinin T.27.10.2010, E.2010/1286, K.2010/1630 No.lu Kararı.

4.1.3. Hizmet Kusuru - Kişisel Kusur Ayrımı

İdari kuruluşların tüzel kişiler olması sebebiyle idarenin eylem ve işlemleri ile verdiği zararlardan söz edildiği zaman, bu zararın idarenin çalıştırdığı kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarından kaynaklandığı açıktır. Dolayısıyla “*Kamu görevlilerinin eylemleri nedeniyle meydana gelen zararları kamu görevlisinin kendisi mi yoksa onu çalıştıran idare mi ödeyecektir?*” sorusu karşımıza çıkmaktadır. Özellikle belirtmek gerekir ki kamu görevlisinin tamamen görevi dışında işlediği kusurlardan görevlinin kendisi sade bir vatandaş olarak sorumlu tutulacaktır.

Anayasa'nın 125'inci maddesi son fıkrasında “İdare kendi işlem ve eylemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” denilerek idarenin sorumluluğu genel olarak düzenlemiş ve hukuki rejim ayrımı yapmadan idarenin tüm faaliyetlerine uygulanması mümkün olan bir tazmin yükümlülüğü ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin korunması başlığını taşıyan 40'inci maddesi ikinci fıkrasında ise “*Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*” şeklinde başka bir düzenleme yer almaktadır. Benzer bir hüküm de 129'uncu maddenin beşinci fıkrasında yer almaktadır. Bu madde hükmüne göre de memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.⁹²

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesine göre kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevi yerine getiren personel aleyhine değil ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Buna göre bir kamu görevlisi yetkisini kullanırken kusurlu bir davranışta bulunmuşsa ve bu davranıştan ötürü bir zarar meydana gelmişse; zararın tazminine ilişkin sadece idare aleyhine dava açılacaktır. İdare, ödediği tazminatı rücu yoluyla daha sonra ilgili kamu görevlisinden tahsil edecektir. Türk hukukunda kamu görevlisi görevi başında iken şu kusurları işlemiş ise kişisel kusuru kabul edilir ve idarenin rücu hakkı doğar:

- Suç niteliği taşıyan kusur, ağır kusur ve kasıtlı kusur halleri,
- Kamu görevlisinin kötü niyetli veya kötü maksatlı davranışı,
- Kamu yararı dışında özel yarar sağlamak üzere kasten eylem ve işlem yapmak,
- Hizmet kusuru ile kaynaşmış görev kusuru olmaktan çıkan salt kişisel kusura dayalı davranışlar.⁹³

Yargıtay, çeşitli kararlarında kişisel kusurun ölçütü olarak sadece kin, düşmanlık ve benzeri duyguların etkisi altında gerçekleşen eylemler bakımından değil; görevin gerekli kıldığı özenin gösterilmemesi ve mesleğin gerektirdiği ilkelere uyulmamasını da kişisel kusur bağlamında ele almaktadır. Bazı kararlarında da kişisel kusuru; görev ve yetki ile bağdaşmayan durumlar, idari işleme yabancı olan eylem ve işlemler, suç oluşturan fiiller, idari yetkilerin kullanım alanı dışına taşan eylem ve işlemler olarak ifade etmektedir.⁹⁴

Danıştay'ın idareyi sorumlu tuttuğu kararlarının bir kısmında Anayasa'nın 129'uncu maddesine dayanarak kişisel kusur kavramına değinilmiş ve davanın idareye karşı açılması gerektiği ifade edilmiştir. Mahkeme bazı kararlarında 129'uncu maddeye dayanarak ve bu

92 Müzeyyen Eroğlu Durkal, a.g.m., s. 175- 176.

93 Halit Uyanık, a.g.e., s. 161.

94 Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin T.30.11.1998, E.1998/6342, K.1998/9531 No.lu Kararı.

sefer görev kusuru kavramını kullanarak davanın idare aleyhine açılması gerektiğini ifade etmiştir. Yüksek mahkeme başka kararlarında kişisel kusurun hizmet kusuru olduğunu belirtmiş ve ajanın kusurundan ötürü davanın idareye karşı açılması gerektiğini bildirmiştir. Ayrıca sadece hizmet kusurundan bahsetmesine rağmen madde 129/5'e dayandığı kararları da vardır. Bazı kararlarında ise DMK madde 13'ten bahsederek davanın idare aleyhine açılmasına karar vermiştir. Görüldüğü gibi Danıştay farklı kararlarında bambaşka temellere dayanarak aynı sonuca ulaşmaktadır.⁹⁵

4.2. İdarenin Sorumluluğunu Kaldıran ya da Azaltan Haller

Bazı olgu ve olaylar idarenin kusursuz sorumluluğunu etkileyerek bu sorumluluğun tamamen kalkmasına veya azalmasına yol açabilir. Bu haller, mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin davranışı ve üçüncü kişinin davranışı olarak ifade edilmektedir. Anılan haller içeriği gereği sorumluluğu doğuran şartlarla yakın ilişki içindedirler.⁹⁶

Mücbir sebep: Danıştay'ın tanımına göre mücbir sebep, kökeni, doğal, sosyal ve hukuki olması itibarıyla failin dışında kalan, fail tarafından önlenme olanağı bulunmayan, önceden takdir ve tahmin edilemeyen olaylardır.⁹⁷ Buna göre, deprem, sel, yıldırım, fırtına, bora, heyelan, çığ, aşırı kar yağışı gibi doğal afet olarak nitelenen doğal olaylar; harp, ihtilal, ekonomik abluka, yağma gibi sosyal olaylar ve nihayet devlet tarafından konulan beklenmedik hukuki yasaklar birer mücbir sebep örneği oluşturur.⁹⁸ Bu hallerde idarenin hem kusurlu hem kusursuz sorumluluğu ortadan kalkmaktadır.

Danıştay'a göre daha önce vuku bulmuş ve tekrarlanmış olay mücbir sebep teşkil etmemektedir. Mahkeme, beş yıl önce de aynı yolun heyelan sebebiyle çöktüğünün tespit edildiği bir olayda, idarenin hizmet kusuru bulunduğu karar vermiştir.⁹⁹

Mahkeme nispeten yeni bir kararında, kuraklık sebebiyle barajdan çiftçilere su verilememesinden kaynaklanan zararların tazminine ilişkin uyuşmazlıkta, üzerine düşen bütün tedbirleri alan ve yükümlülükleri yerine getiren idarenin hizmet kusuru içerisinde olmadığını belirtirken, esasen baraj işletmesinin idari bir faaliyet olduğu dikkate alındığında su verememesinden doğan zarara ilişkin kusursuz sorumluluğun kuraklık mücbir sebebiyle oluşmadığını kabul etmiştir.¹⁰⁰

Umulmayan/Beklenmeyen Hal: Kaza veya umulmayan hal de denilen beklenmeyen hâl, idarenin faaliyetleri içinde gerçekleşen ancak öngörülemeyen ve önlenemeyen olaylardır. Mücbir sebepten farkı, dışsallık unsurunun yerini içsellik unsurunun alması yani söz konusu olayın idarenin faaliyeti içinde cereyan etmesi, idareye atfedilebilmesidir.

Beklenmeyen hâl, idarenin faaliyeti içinde sebebi bilinemediğinden karşı konulamayan olaydan doğan zararı ifade eder. Sebebin bilinmemesinden kasıt, sebebin zarar meydana gelmeden önce bilinmemesidir. İçsellik unsuru taşıyan bu önlenemez ve öngörülemez nitelikteki olaylara iskeleye bağlı bir hücum botunun meçhul bir sebepten ötürü infilakı, kamu aracının lastiğinin patlaması, uçuş esnasında uçağın motoruna kuş girmesi, elektrik

95 Yasin Yerebatmaz, "Yargı Kararları Işığında Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı", İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012, s. 132.

96 Celal Işıklar, a.g.m., s.130.

97 Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun T.17.12.2009, E.2008/1, K.2009/3108 No.lu Kararı.

98 Celal Işıklar, a.g.m., s.131.

99 Danıştay 12.Dairesinin T.31.1.1968, E.1965/44, K.1971/261 No.lu Kararı. (aktaran Celal Işıklar, a.g.m., s.132).

100 Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun T.03.11.2014, E.2012/1657, K.2014/3421 No.lu Kararı. (aktaran Celal Işıklar, a.g.m., s.136).

nakil hattından çıkan kıvılcımın sebep olduğu orman yangını, idarenin aracında yangın çıkması, cephaneliğin infilak etmesi gibi haller örnek verilebilir.¹⁰¹ Beklenmeyen hâl idarenin hizmet kusurunu engeller ancak kusursuz sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Zarar Görenin Davranışı: Zararın oluşumuna zarara uğrayanın fiili sebep olduğu takdirde illiyet bağı kesildiğinden idarenin hem kusurlu hem kusursuz sorumluluğu ortadan kalkabilir. Bunun için mağdur, asli fail veya kısmen katkıda bulunan olarak iki konumda bulunabilir. Mağdurun uğradığı zarar, kendi hukuka aykırı eyleminden veya risklerini bilerek giriştiği faaliyetten kaynaklandığı takdirde idare sorumlu tutulamaz. Buna karşılık zarar gören kişi bizzat zararın önlenmesini engellemiş veya zararı artırmış ise durumun niteliğine göre idarenin sorumluluğu tamamen veya kısmen ortadan kalkar. Bu hallere izin almama, dikkatsizlik, savsaklama, sarhoşluk, aşırı hız yapma, hatalı kullanma, kurallara uymama gibi davranışlar örnek verilebilir. Kamu malını işgal etmiş kişilerin kamu görevlilerinin orantılı müdahalesi sonucu gördükleri zarardan dolayı idarenin sorumluluğu kalkar.¹⁰²

Üçüncü Kişinin Davranışı: Meydana gelen zarar ya tamamen üçüncü kişinin davranışından kaynaklandığından idarenin sorumluluğu kalkar ya da ortak davranış, yani üçüncü kişinin fiili idarenin filinden kaynaklanan zarara katkıda bulunduğu takdirde sorumluluk paylaşılır. Sorumluluğun paylaşılması problemleri bir konu olmakla birlikte idari yargıda müteselsil sorumluluk esasının kabul edilmediği söylenebilir.¹⁰³ İdarenin sadece kusurlu sorumluluğu ortadan kalkar, kusursuz sorumluluğu devam eder.

Üçüncü kişinin kamu görevlisi olması halinde, kamu görevlisinin davranışının hizmetten ayrılabilen kişisel kusur oluşturmadığı takdirde Anayasa'nın 129/5 fıkrası uyarınca tazmin için idari yargı yerinde dava açılabilir. Sorumlulukların birleştiği hallere ilişkin olarak hukuk düzenimizde Anayasa hükmüne paralel tek düzenleme (yargı kararlarının yerine getirilmemesine ilişkin İYUK m.28/4 dışında) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişilerin uğradıkları zararlar" başlıklı 13'üncü maddesindeki hükümdür. Anılan hükümde: "*Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır. İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.*" ibarelerine yer verilmiştir.¹⁰⁴

Devlet Memurları Kanunu'nun söz konusu maddesi ışığında; üçüncü kişinin kamu görevlisi olması durumunda davanın kamu görevlisi aleyhine değil idare aleyhine açılabileceği ancak idare tarafından rücu mekanizmasının çalıştırılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca burada dikkat çekici olan husus, zimmete geçirilen para veya para hükmündeki varlığın cezai takibat sonucu beklenmeden hak sahibine ödeneceği, daha sonra kurumun sorumlu personele rücu edebileceği konusudur. Bu husus mağdur olanların mağduriyetlerinin idare tarafından ivedilikle ortadan kaldırılması ile ilgilidir.

101 Celal Işıklar, a.g.m., s.138.

102 Celal Işıklar, a.g.m., s.141.

103 A.g.m., s.142.

104 A.g.m., s.150.

5. Yönetimin Denetlenmesi

Denetimin genel bir tanımını vermek gerekir ise, yapılan ve yerine getirilen iş ve işlemlerin önceden belirlenmiş kurallara ve standartlara göre kontrol edilmesidir. Yönetimin denetlenmesi ise ilgili kanuna ve mevzuata göre yapılan işlemlerin denetimidir.

Hukuk düzenimizde Anayasa'nın 125'inci maddesindeki "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" hükmü ile yargısal denetim, 160'ıncı maddesindeki "*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*" hükmüyle de Sayıştay denetimi düzenlenmiştir.

Yönetim sözcüğü genellikle hem bir faaliyet hem de bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları ifade etmek için kullanılır. Dolayısıyla yönetim kavramı kimi durumlarda maddi anlamda (faaliyet), kimi durumlarda yapısal anlamda (teşkilat), kimi durumlarda da her iki anlamı kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Anayasa'nın 125'inci maddesinde yer alan "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" hükmündeki '*idare*' deyimini '*teşkilat*' anlamında, 126'ncı maddesinde yer alan "*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*" hükmündeki '*idare*' deyimini '*yönetimsel faaliyet*' anlamında kullanılmıştır. Anayasa'nın 123'üncü maddesinde yer alan "*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" hükmündeki '*idare*' deyimini ise '*yönetimin hem teşkilat hem de yönetimsel faaliyet yönü*'nü içeren geniş bir biçimde kullanılmıştır.¹⁰⁵

Yönetimsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime idari denetim adı verilmektedir. İdarenin kendi iç işleyişini denetlemesine iç denetim, bir başka idare ya da organ tarafından denetlenmesine ise dış denetim denilmektedir. İdari denetim kendi içinde hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır.¹⁰⁶

İdarenin iş ve eylemleri ile idare edilenlerle yaşadığı ihtilafların idarenin dışında, bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi bireyler açısından önemli olduğu kadar devletin hukuk devleti vasfı açısından da önemlidir. Yargısal denetim, yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁷

Öte yandan idarenin denetim araçlarından birisi olarak son yıllarda karşımıza çıkan ve idare ile kamu arasındaki ihtilaflar konusunda tavsiye niteliğinde kararlar veren Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012 yılında Anayasa'nın 74'üncü maddesine dayanarak kurulmuştur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5'inci maddesi gereğince; Kurum, "*İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla*" görevlendirilmiştir.

Anayasa'nın 108'inci maddesinde; "*İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların*

105 Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, 2006, s. 4.

106 A.Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, 7.Baskı, Ankara, 2001, s. 295.

107 A.g.e., s. 304.

katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır” denilmek suretiyle ülkemizdeki kamu idarelerinin Devlet Denetleme Kurumu tarafından denetlenebileceği belirtilmiştir.

Bir dış denetim organı olan ve idarelerin dış denetimini yapmakla görevlendirilen Sayıştay’ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır. İkincisi ise hesapların hükme bağlanmasını içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.¹⁰⁸

Öte yandan Bakanlık, Başkanlık ve Genel Müdürlükler bünyesinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlıkları, Rehberlik ve Teftiş Başkanlıkları gibi idari denetim organları ve bu kurumların bünyesinde bulunan Bakanlık Müfettişleri, Kontrolörler ve Denetçiler gibi denetim personeli, bağlı buldukları bakanlık veya genel müdürlükler nezdinde, bakanın veya genel müdürün (ya da en üst yöneticinin) emri veya onayı üzerine bakanlık ya da genel müdürlük teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir.

Denetim sistemimizin ana çerçevesini düzenleyen, denetimi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda denetimden beklenen işlevler yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun’un 63’üncü maddesinde iç denetim faaliyetinin tanımı; *“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”* şeklinde ifade edilmiştir.

Gerek iç denetim gerekse dış denetime yüklenen fonksiyonlar düşünüldüğünde, mali sistem içinde denetime çok önemli bir yer verilmektedir. Denetim, yönetimin bir alt unsuru olmasına rağmen kendisine yüklenen işlevler neticesinde onu dönüştürme potansiyeline sahiptir. Çünkü iç ve dış denetimin görev içeriğinde; münferit uygulamaların mevzuata uygunluğunun araştırılmasıyla birlikte kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak; idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak ve denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak yer almaktadır.¹⁰⁹

5018 sayılı Kanun’un 7 ve 8’inci maddelerinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından,

108 Erdal Kuluçlu, a.g.m., s. 12.

109 A.g.m., s. 15-16.

muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından bahsedilmekte, görevli ve yetkili olanların sorumluluğu düzenlenmektedir.

Bu bilgiler ışığında idari kurum ve kuruluşları ile kamu görevlilerinin nasıl denetleneceği konusuna gelindiğinde farklı denetim yöntemleri söz konusu olmaktadır.

5.1. Performans Denetimi ve İdari Denetim

Performans denetimi: Önceden yapılan planlar ve belirlenen esaslar çerçevesinde, yapılan işlerin öngörülen hedeflere ne ölçüde uygun bir biçimde gerçekleştirildiğinin ve çalışanların belirlenen kriterler doğrultusunda görevlerini hangi düzeyde yerine getirdiklerinin, nicelik ve nitelik itibarıyla ölçümünü ifade etmektedir.¹¹⁰

İdari denetim: Bizzat yönetimin kendisi tarafından yapılmakta olan denetim türüdür. Aslında bu denetim, yönetimin yürütme içinde yer alan organlar tarafından yönetsel hukuki sonuçlar doğuracak şekilde yönetsel usullere göre denetlenmesidir. Kısa bir anlatımla organ, biçim ve hukuksal sonuçlar açısından idari olan denetimdir.¹¹¹ İdari denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olmak üzere ikiye ayrılmıştır:

Hiyerarşik denetim: Merkezden yönetim sisteminin bir sonucu olarak doğup gelişen bu denetimde üst, astın hukuki işlemini yerindelik ve kanunlara uygunluk açısından denetlemektedir. Daha çok hukuki işlemlerin yerindeliğini denetlemek şeklinde yapılmakta olan bu denetimlerde üstler, mevcut şartlar altında o hukuki işlemin yapılmasıyla yerinde bir hareket yapılıp yapılmadığına bakmaktadırlar.

2-Vesayet denetimi: Yerinden yönetim kuruluşlarının yasalarca belirlenmiş standartlar çerçevesinde, kendi kuruluş yapıları içinde bulunmayan kuruluşlarca denetlenmesine vesayet denetimi denilmektedir. Vesayet denetimi “*idarenin bütünlüğü*” ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu denetim, yönetimin bir bütün halinde ve uyumlu olarak çalışmasını sağlamanın temel aracı olarak oluşmuştur.¹¹²

5.2. Tarım ve Orman Bakanlığında İdari Denetim

10.07.2018 tarih ve 30474 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 424’üncü maddesinde yer aldığı üzere, Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’na “*Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine Bakanlık teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemlerinin teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek, Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek üzere gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak, Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak*” görev ve sorumlulukları tevdi edilmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı haricinde İç Denetim Başkanlığı ile Bakanlık Genel Müdürlükleri, bağlı ve ilgili kuruluşların kendi denetim birimleri de idari denetim mekanizması içerisinde yer almaktadır.

110 Ulvi Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma/Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayınları, Ankara 2004, s.184.

111 Elçin Akpınar, “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, s.87.

112 Elçin Akpınar, a.g.t., s. 88.

6. İdari Yargı

Türkiye’de idari yargı teşkilatı İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay’dan oluşmaktadır. İdari yargı sisteminin dayanağı Türkiye Cumhuriyeti Devleti Anayasası’dır.

İdare mahkemeleri; genel olarak vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay’da çözümlenecek olan davalar haricindeki idari işlemlerin iptali ve idari işlem ve eylemlerden doğan zararların tazmini için açılan tam yargı davalarını karara bağlamakla görevli genel mahkemelerdir.

Ayrıca, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar ile özel Kanunlarda Danıştayım görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler. İdare mahkemeleri genel olarak bir başkan ve iki üyeden oluşan heyetler hâlinde çalışmaktadır. Ancak belirli bir tutarın altında kalan parasal uyuşmazlıklarda, tek hâkimle de karar verebilmektedir.

Vergi mahkemeleri; genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları ile bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un uygulanmasına ilişkin davaları çözümler. Vergi mahkemeleri genel olarak bir başkan ve iki üyeden oluşan heyetler hâlinde çalışmaktadır. Ancak belirli bir tutarın altında kalan parasal uyuşmazlıklarda, tek hâkimle de karar verebilmektedir.

Bölge idare mahkemeleri, genel olarak idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak, yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamakla görevlidir. Bölge idare mahkemeleri bir başkan ve iki üyeden oluşan heyetler hâlinde çalışmaktadır.

İdari yargının en üst mercii olan Danıştay, Anayasa’nın 155’inci maddesinde ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 23’üncü maddesinde belirtildiği üzere; idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlara ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar. Danıştay’ın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır. Kanunda yazılı idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında 2 ay içinde düşüncesini bildirir. Cumhurbaşkanlığı tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirir ve 2575 sayılı Kanun ile diğer kanunlarla verilen görevleri yapar.

2575 sayılı Kanun’un 25’inci maddesi gereği ilk derece mahkemesi olarak Danıştay, “Cumhurbaşkanı kararlarına; Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere; Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere; Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine

uygulanan eylem ve işlemlere; Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere; Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar; Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar” hususlarını inceler ve karara bağlar.

Anayasa'nın 158'inci maddesinde ise *“Uyuşmazlık mahkemesi, adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmeye yetkilidir.”* hükmüne yer verilerek idari yargı ile adli yargı organları arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözecek merci belirtilmiştir.

6.1. İdari Yargının Kapsamına Giren Dava Türleri

2577 sayılı İYUK'un 2'nci maddesinde idari dava türleri; iptal davası, tam yargı davası, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olarak sayılmıştır.

İptal davası, 2577 sayılı İYUK'un 2/a maddesine göre; “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar” dır. Sarıca, iptal davasını en geniş anlamıyla şu şekilde tanımlamaktadır: *“İptal davası, idare tarafından ittihaz olunan icrai bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati muhtel olan bir şahsın, idari bir mahkemeye müracaat ederek, bu kararın mevzuata, hukuka-salahiyet, saik, mevzu, şekil veya maksat cihetlerinden biriyle- aykırılığından ötürü bozulmasını istemesidir.”*¹¹³

Tam yargı davası, İYUK'un 2/b maddesinde; *“idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan dava”* şeklinde tanımlanmıştır. İptal davası açmak için menfaat ihlali şartı yeterliyken, tam yargı davası açmak için kişisel bir hakkın ihlali gereklidir. Eğer bir idari işlem veya eylem ilgilisi üzerinde parayla ölçülebilir bir etki, zarar doğuruyor ise böyle bir idari işlem veya eylem için tam yargı davası açılabilir. Tam yargı davalarının çeşitlerini tazminat davaları ve istirdat davaları oluşturmaktadır. Tazminat davaları, genellikle idarenin vermiş olduğu zararın, idarenin mali sorumluluğuna dayanılarak giderilmesi için açılan davadır. İstirdat davası ise haklı bir neden olmaksızın idarenin mal varlığına geçmiş olan malın ya da paranın geri alınmasını sağlamak için açılan davadır. Örneğin, fazla ödenen bir verginin geri alınması için açılan dava, tam yargı davasıdır.¹¹⁴

113 Sevgi Karadayı Yalçın, “Türkiye’de İdari Yargı reformu”, Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2006, s. 35-36.

114 A.g.t., s. 37-38.

KAYNAKÇA

- AKPINAR Elçin, “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006.
- AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- AKYAZAN Emrah Ahmet, “Maddi Açından İdari İşlemler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 85, 2009, s. 220-240.
- ALTINDAĞ Halil, “İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı: 4, 2016, s. 81-97.
- ATAY Ender Ethem, “İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1- 2, 2007, s. 503-528.
- BALTA Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.
- ÇAKMAK N. Münci “İdare Hukukunun Anlamı ve Önemi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011, s. 707-717.
- ERDİNÇ Burcu, “İdari İşlem Kuramında ‘Yokluk’”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.
- ERİŞGİN Nuri, “Tehlike Bağı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49 Sayı:1, 2000, s. 137-154.
- EROĞLU DURKAL Müzeyyen, “İdarenin Sorumluluğunu Ortaya Çıkışı ve Temeli”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:23, Sayı:1, 2019, s. 159-189.
- EROĞLU Hamza, *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 1985.
- GÖRGÜN L.Şanal, KODAKOĞLU Mehmet, *Hukukun Temel Kavramları*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.
- GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, Bursa, 2004.
- GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 16. Baskı, Bursa, 2012.
- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, 7.Baskı, Ankara, 2001.
- HACIİBRAHİMOĞLU Nurhan, “Yargı Kararları Işığında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi, 2010 Anayasa Değişikliğinin Bu Duruma Muhtemel Etkisi”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012.
- İŞIKLAR Celal, “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran



ve Azaltan Hâller”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 1, 2019, s. 115-158.

- KARADAYI YALÇIN Sevgi, “Türkiye’de İdari Yargı Reformu”, Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2006.
- KALABALIK Halil, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, 1997, s. 205-232.
- KAYA Cemil, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, On İki Levha Yayıncılık, Onuncu Baskı, İstanbul, 2011.
- KULUÇLU Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, 2006, s. 3-37.
- NOHUTÇU Ahmet, İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2015.
- SARICA Ragıp, “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 15, Sayı: 4, 1949, s. 858-895.
- SARAN Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma/Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayınları, Ankara 2004.
- SARSIKOĞLU Şenel, “İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 65 Sayı:4, 2016, s. 2389-2422.
- SEÇKİN Sinan, ÜSTÜN Gül, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekeç İlkesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt:21, Sayı:2, 2015, s. 509-533.
- TANDOĞAN Haluk, *Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1981.
- YEREBATMAZ Yasin, “Yargı Kararları Işığında Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012.

Mevzuat Kaynakları

- T.C. Anayasası
- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
- 2575 sayılı Danıştay Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesinin T.25.05.1976, E.976/1, K.976/38 No.lu Kararı.

- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun T.03.11.2014, E.2012/1657, K.2014/3421 No.lu Kararı. (aktaran Celal Işıklar, s.136).



- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun T.05.05.2005, E.2005/470, K.2005/1158 No.lu Kararı. (<http://cdn.istanbul.edu.tr/statics/idarehukuku-hukuk.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2016/03/1%CC%87spata-iliskin-Danistay-kararlari.pdf>).
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun T.17.12.2009, E.2008/1, K.2009/3108 No.lu Kararı.
- Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun T.21.10.1971, E.1966/4, K.1971/36 No.lu Kararı.
- Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun T.22.12.1973, E.1968/8, K.1973/14 No.lu Kararı.
- Danıştay 1. Dairesinin T.27.10.2010, E.2010/1286, K.2010/1630 No.lu Kararı.
- Danıştay 2. Dairesinin T.15.11.2006, E.2006/1053, K.2006/3272 No.lu Kararı.
- Danıştay 2. Dairesinin T.11.04.2019, E.2016/2237, K.2019/1959 No.lu Kararı.
- Danıştay 5. Dairesinin T.14.03.2012, E.2009/4096, K.2012/1034 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, s. 518).
- Danıştay 5. Dairesinin T.24.05.1999, E.1998/2282, K.1999/1682 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, s. 521).
- Danıştay 5. Dairesinin T.12.05.2010, E.2008/4162, K.2010/3090 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, s. 521).
- Danıştay 5. Dairesinin T.04.06.1985, E.1982/1028, K.1985/1675; Danıştay 10. Dairesinin T.24.06.1986, E.1984/2739, K.1986/1451; Danıştay 10. Dairesinin T.27.03.1991, E.1988/530, K.1991/1148 No.lu Kararları. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, s. 523)
- Danıştay 6. Dairesinin T.21.04.2006, E.2004/1613, K.2006/2164 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, s. 521).
- Danıştay 8. Dairesinin T.19.03.2003, E.2002/2960, K.2003/1179 No.lu Kararı.
- Danıştay 10. Dairesinin T.28.11.2017, E.2016/1017, K.2017/5105 No.lu Kararı.
- Danıştay 10. Dairesinin T.26.10.2015, E.2012/3275, K.2015/4623 No.lu Kararı.
- Danıştay 10. Dairesinin T.20.05.1997, E.1995/397, K.1997/1911 No.lu Kararı.
- Danıştay 10. Dairesinin T.26.05.1992, E.991/4571, K.992/2237 No.lu Kararı
- Danıştay 10. Dairesinin T.12.10.2018, E.2015/2790, K.2018/3088 No.lu Kararı.
- Danıştay 10. Dairesinin T.06.10.1993, E.1992/1449, K.1993/3681; Danıştay 10. Dairesinin T.04.10.1995, E.1994/1514, K.1995/4115; Danıştay 7. Dairesinin T.16.10.2002, E.2000/4056, K.2002/3285; Danıştay 7. Dairesinin T.30.06.2005, E.2001/4650, K.2005/1507; Danıştay 7. Dairesinin T.27.02.2008, E.2007/3245, K.2008/1256 No.lu Kararları. (aktaran Müzeyyen Eroğlu Durkal, s. 179).
- Danıştay 10. Dairesinin T.28.05.1998, E.1996/9113, K.1998/2308 No.lu Kararı.
- Danıştay 11. Dairesinin T.17.12.2007, E.2005/2069, K.2007/9757 No.lu Kararı.



- Danıştay 12. Dairesinin T.23.11.2005, E.2002/2564, K.2005/4197 No.lu Kararı. (aktaran Sinan Seçkin, Gül Üstün, s. 522).
- Danıştay 13. Dairesinin T.09.04.2019, E.2013/2741, K.2019/1134 No.lu Kararı
- Danıştay 13. Dairesinin T.04.12.2018, E.2015/1883, K.2018/3589 No.lu Kararı.
- Danıştay 13. Dairesinin T.04.12.2018, E.2015/1883, K.2018/3589 No.lu Kararı.
- Danıştay 15. Dairesinin T.18.10.2012, E.2012/189, K.2012/7048 No.lu Kararı.
- Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin T.22.01.1975, E.1973/11399, K.1975/903 No.lu Kararı.
- Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin T.30.11.1998, E.1998/6342, K.1998/9531 No.lu Kararı.

İnternet Kaynakları

- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, <https://anayasa.gov.tr/media/4869/aymkd41.pdf>, 08.01.2021.
- Alniak Hukuk Bürosu, “İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, <https://alniakhukuk.com/makaleler/idarenin-takdir-yetkisinin-yargisal-denetimi>, 14.01.2021.
- UYANIK Halit, “İdare Hukuku”, www.coursehero.com, 13.01.2021.
- www.tarimorman.gov.tr, 15.02.2021.