



T.C.

İSTANBUL MEDİPOL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞTAY KARARLARI IŞIĞINDA
İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU**

YÜCEL ORTAK

KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

DANIŞMAN

Dr. Öğr. Üyesi Yakup Levent KORKUT

İSTANBUL-2019

KABUL ve ONAY SAYFASI

Enstitümüz Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans öğrencisi Yücel ORTAK tarafından hazırlanan “Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yetki Unsuru” isimli tez savunma sınavı 07.11.2019 tarihinde İstanbul Medipol Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsünde yapılmış olup aşağıda belirtilen jüri tarafından değerlendirilerek, ~~OY BİRLİĞİ~~ / **OY ÇOKLUĞU** ile yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Dr. Öğr. Üye. Yakup Levent KORKUT
İstanbul Medipol Üniversitesi
Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üye. Hüseyin Melih ÇAKIR
Marmara Üniversitesi
Sınav Jüri Üyesi

Dr. Öğr. Üye. Sinan SEÇKİN
İstanbul Medipol Üniversitesi
Sınav Jüri Üyesi

İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun **11 / 11 / 2019** tarih ve **2019/40 - 01** sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Doç. Dr. Müjgan TUNÇ YÜCEL
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü



BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün safhalarda etik dışı olabilecek bir davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, bu tez çalışmasıyla elde edilemeyen bütün bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi ve bu kaynakları da kaynaklar listesine aldığımı, bu tez çalışmasında ve yazım sırasında patent ve telif haklarını ihlal edici bir davranışımın olmadığını beyan ederim.

Yücel ORTAK




ÖZET

İdarenin, kamu hizmetlerine yönelik ve kamu gücüne dayalı olarak, yeni bir hukuki durum yaratması, mevcut hukuki durumu değiştirmesi ya da ortadan kaldırması şeklinde tek taraflı irade beyanı ile gerçekleştirmiş olduğu işlemlere “idari işlemler” denilmektedir. İdari makamlar iradelerini “idari işlemler” ile dış dñnyaya yansıtmakta ve idari işlemin sona erdirilmesi yine idari işlemler ile gerçekleşmektedir. Bu durum hukuki açıdan idarenin “idari işlemin yetki unsuru” gereğinden kaynaklanmaktadır. Yetki unsuru, idari işlemin gerçekleştirilmesi sırasında idare adına işlem yapanların bu konuda ehliyetli olmasını ifade etmektedir. Yetkinin kendi içerisinde kişi, konu, yer ve zaman açısından değerlendirilen oğeleri bulunmaktadır. İdari makamlar, kanunla edinilmiş birtakım yetkilerini de başka idari kurumlara deverebilme hakkına sahiptir. Bu durumda yetki alan kurum, söz konusu idari işlemi yapmaya yetkisiz olmasına rağmen yetki devri ile yetkilendirilmiş olmaktadır. Bununla birlikte, hukuki olarak açık bir şekilde dñzenlemenin bulunmadığı hallerde idari bir kararın geri alınması, değiştirilmesi veya kaldırılması da idari kararı alan kurum açısından “yetkide paralellik ilkesi” gereği içtihatlarla geliştirilmiş bir yetki kuralı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamızda, idari işlemin tanımını yaparak, unsurları ve hukuki çerçevesine ilişkin araştırmalarımızla idari işlemin yetki unsurunun niteliği ve oğeleri üzerinde değerlendirmeler neticesinde yetki sakatlıklarının sonuçları danıştay kararlarıyla ele alınarak tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: İdari İşlem, İdari İşlemin Yetki Unsuru, Yetkide Paralellik İlkesi, Yetki Tecavüzü, Yetki Gaspı, Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü, Yetkide Sakatlık.

ABSTRACT

The unilateral declaration of will in the form of creating a new legal situation, changing or abolishing the existing legal situation for the public services and based on public power is called “administrative transactions”. The administrative authorities reflect their will to the outside world through “administrative procedures and the termination of administrative proceedings is also done through administrative procedures. This situation stems from the legal aspect of the administration's authority element of the administrative process”. The element of authority means that those who act on behalf of the administration during the execution of the administrative procedure are competent in this regard. The authority itself has elements that are evaluated in terms of person, subject, place and time. Administrative authorities have the right to delegate some of the powers acquired by law to other administrative institutions. In this case, the authority receiving authorization is authorized by the delegation of authority although it is not authorized to carry out the said administrative process. However, in cases where there is no legally regulated regulation, the withdrawal, amendment or abolition of an administrative decision is also an authority rule developed by the case-law for the institution that took the administrative decision as “the parallelism of authority principle”. In our study, the definition of the administrative process, the elements and the legal framework of the investigations on the nature of the elements of the elements of the nature of the administrative process and the results of evaluations of the disability of the authority as a result of evaluating the decisions of the council were tried to determine.

Keywords:

Administrative Procedure, Authorization Element of Administrative Procedure, Parallelism in Authority Principle, Rape of Authority, Extortion of Authority, Heavy and Obvious Rape of Authority, Disability in Authority.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU

1. İDARİ İŞLEM	3
1.1. İdari İşlemin Tanımı	5
1.2. İdari İşlemin Özellikleri.....	7
1.2.1. İdari İşlemin Tek Taraflı Olma Özelliği	7
1.2.2. İdari İşlemin İcrai Olma Özelliği	9
1.2.3. İdari İşlemin Re'sen İcra Edilebilir Olma Özelliği	10
1.2.4. İdari İşlemin Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma Özelliği ..	11
1.2.5. İdari İşlemin Yazılı Olma Özelliği	13
1.2.6. İdari İşlemin Yargısal Denetime Tabi Olma Özelliği	14
1.3. İdari İşlemin Unsurları	14
1.3.1. İdari İşlemin Yetki Unsuru	15
1.3.2. İdari İşlemin Şekil Unsuru	15
1.3.3. İdari İşlemin Sebep Unsuru.....	16
1.3.4. İdari İşlemin Konu Unsuru	16
1.3.5. İdari İşlemin Maksat (Amaç) Unsuru	17

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURUNUN ÇERÇEVESİ.....	18
2.1. Yetkinin Tanımı.....	18
2.2. Yetki Kuralları	21
2.3. Yetkinin Öğeleri.....	23
2.3.1. Kişi Bakımından Yetki.....	23
2.3.2. Konu Bakımından Yetki	24
2.3.3. Yer Bakımından Yetki	26
2.3.4. Zaman Bakımından Yetki	27
2.4. Yetki Devri, İmza Devri ve Vekalet	29
2.4.1. Yetki Devri.....	29
2.4.1.1. Yetki Devrinin Sağladığı Yararlar	32
2.4.1.2. Yetki Devrinin İlkeleri	33
2.4.1.3. Yetki Devri Yasağı.....	34
2.4.1.4. Yetki Devrinin Doğurduğu Sonuçlar	35
2.4.2. İmza Devri.....	37
2.4.3. Yetki Devri ile İmza Devri Arasındaki Farklar.....	39
2.4.4. Vekalet	40
2.4.4.1. Vekalet Verme.....	41
2.4.4.2. Vekaleten Atama	42
2.4.4.3. Tedviren Görevlendirme	43
2.4.5. Vekalet ile Yetki Devri ve İmza Devri Arasındaki Farklar	44
2.5. Yetkide Paralellik İlkesi.....	45

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURUNDA SAKATLIK HALLERİ VE YAPTIRIMLARI

1. YETKİ UNSURUNDAKİ SAKATLIK HALLERİ	47
--	-----------

1.1. Fonksiyon Gasrı	47
1.2. Yetki Gasrı.....	49
1.3. Yetki Tecavüzü	51
1.3.1. Konu Bakımından Yetki Tecavüzü.....	52
1.3.2. Yer Bakımından Yetki Tecavüzü.....	56
1.3.3. Zaman Bakımından Yetki Tecavüzü.....	56
1.4. Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü.....	57
2. YETKİ UNSURUNDAKİ SAKATLIKLARIN YAPTIRIMLARI	58
2.1. Yetki Unsurunda Basit Hukuka Aykırılıklar ve İptal.....	61
2.2. Yetki Unsurunda Ağır Hukuka Aykırılıklar ve Yokluk	64
SONUÇ.....	70
KAYNAKÇA	75

KISALTMALAR

AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AY	: Anayasa
bkz.	: Bakınız
bs.	: Bası
bsk.	: Baskı
CMK	: 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu
Çev.	: Çeviri
D	: Danıştay Dairesi
Der.	: Derleyen
E	: Esas Numarası
Ed.	: Editör
HD	: Hukuk Dairesi
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
İÜHFİM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K	: Karar
Kıs.	: Kısaltma
m.	: Madde
No.	: Numara
Par.	: Paragraf
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S	: Sayı
T	: Tarih
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
vd.	: Ve Devamı
Yrg.	: Yargıtay

GİRİŞ

İdari makamların, faaliyetlerini yerine getirirken hukuk kurallarına tabi olmaları, hukuk devletinin gereğidir. Dolayısıyla, idarenin iradesini dış dünyaya yansıtma araçlarından en önemlisi olan idari işlemler de hukuk devletinin gereği olarak kanuni ve yargısal denetime tabi işlemlerdir. Devletin yürütme organının bir parçası olan idare, bu yürütme görevini yerine getirirken birtakım araçlar kullanmaktadır. Bu araçlardan, hizmetin ifasında kullanılan mallara “kamu malı”, hizmetin yürütülmesinde görevli olan idari personellere “kamu görevlisi” denilmekle birlikte, hizmetin gerçekleşmesi sırasında yararlanılan hukuki araçlardan biri ise “idari işlem”lerdir.

İdarenin, kamu gücünü kullanarak tek taraflı irade beyanıyla, hukuki düzende değişiklik yapan işlemlerine “idari işlem” denilmektedir. İdari işlemler, tanımından da anlaşılacağı üzere, tek yanlılık, icrailik, hukuka uygunluk özelliklerine sahiptir. Bu özellikleri neticesinde de özel hukukun taraflar arasında eşitlik ilkesinden ayrılmakta ve işlemin tek yanlı irade beyanıyla gerçekleşmesi, karşı tarafın onayına bağlı olmaksızın gerçekleşebilmektedir.

İdare hukukunda, özel hukukun bireye yüklemiş olduğu sınırlamalar, hak ve yükümlülükler idareye yüklenmektedir, bu nedenledir ki kamu yararı amacıyla hareket etmek zorunda olan idareciler ile idare edilenler arasında bariz eşitsizlik söz konusu olmaktadır.

Bir idari işlemin hukuka uygun olarak gerçekleşebilmesi için yetki, şekil, sebep, konu ve maksat (amaç) unsurlarını taşıması gerekmektedir. İdare makamlarının, idari faaliyetlerini gerçekleştirirken başvurdukları, idari işlemlerin, hukuka uygunluk açısından en önemli unsuru “yetki unsuru”dur.

Hukuki bir işlem olan idari işlemlerin sona ermesi de yine hukuki işlem niteliğinde olan kaldırma veya geri alma ile gerçekleşebilmektedir. Yine Anayasanın 125. maddesi ile idari işlemlerin yargısal denetimi hüküm altına alınarak “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” ifadesine yer verilmiştir.

Yetki kuralları, yasalar ile belirlenmiş olmasına karşın, idari yargı uyuşmazlıklarının çözülmesi sırasında, idari işlemlerin yetki kullanımında, yetki sakatlıkları hallerinin olduğu tespit edilebilmektedir. Yetki sakatlıkları, bazı durumlarda ağır ve bariz bir nitelikte gerçekleşebilmekte, bu durumda da “iptal” ya da “yok sayma” kararları verilebilmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde; idari işlem kavramı ile ilgili olarak, idari işlemin tanımı, idari işlemin özellikleri ve unsurlarına kısaca yer verilerek, çalışmamızın konusu olan idari işlemin yetki unsuru kavramına yer verilmiştir. Yetkinin tanımı, özellikleri, yetki öğelerinden bahsedilerek, yetkide paralellik ve yetki devri kavramlarının açıklamaları ve karşılaştırmaları yapılmıştır.

İkinci bölümde ise; yetki sakatlığı kavramının ortaya çıkma nedenleri, oluşma biçimleri ve sonuçlarının yaptırımları değerlendirilmiştir.

Sonuç kısmında da çalışmanın genel değerlendirilmesi yapılarak elde edilen veriler ışığında ulaşılan sonuçlara yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU

1. İDARİ İŞLEM

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ikinci maddesine göre ülkemiz bir hukuk devletidir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi almış olduğu bir kararında “...*hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek devam ettiren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargısal denetime açık olan devlettir.*”¹ şeklinde hukuk devleti kavramının sınırlarını çizmiştir.

Hukuk devletinde idarelerin, kuruluş ve işleyişleri hukuk kuralları ile belirlenmekte ve idarenin faaliyetlerini gerçekleştirme yöntemi olan hukuki işlemlerin geçerli olabilmesi de bu hukuk kurallarına uygunluğuna bağlı olmaktadır. Esas itibariyle hukuki işlem niteliğinde olan idari işlemler, belirli bazı unsurlardan oluşmakta ve bu unsurlar bakımından da idarenin hukuk kurallarına uyma zorunluluğu bulunmaktadır.

Hukuki fiiller açısından değerlendirildiğinde, hukuki işlemler, irade beyanı açısından hukuki fiillerden ayrılmaktadır. Hukuki işlem, bir ya da birden fazla kişinin, hukuk düzeninin belirlediği kurallar ve sınırlar içerisinde gerektiğinde diğer unsurlarla beraber hukuki sonuçlar doğurmaya yönelik irade beyanı ya da beyanlarından oluşmakta olan hukuki bir olgudur. İrade beyanı, bir hakkın ya da hukuki bir ilişkinin kurulması, değiştirilmesi, devredilmesi ya da ortadan tamamen kaldırılmasına yönelik olabilir. Burada önemli olan kısım ise, iradenin yalnızca fiille değil aynı zamanda bu fiilin hukuki sonuçlarına da yönelmiş durumda olmasıdır.²

¹ Anayasa Mahkemesi T: 02.05.2013, E:2013/44, K:2013/59, (çevrimiçi)
<https://www.anayasa.gov.tr>

² Fikret EREN, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 16. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s. 119

Bu açıdan değerlendirildiğinde, hukuki fillerle birlikte, tüm hukuki işlemlerde olduğu gibi, hukuk düzeninde yeni bir norm oluşturulmakta, mevcut bir norm değiştirilmekte ya da tamamen kaldırılmaktadır.³

Kamusal faaliyetler içerisinde önemli bir yere sahip olan idari işlemler, tıpkı yasama fonksiyonunun yerine getirilmesindeki yasama işlemleri ya da yargı fonksiyonunun yerine getirilmesindeki yargı işlemleri gibi idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılmaktadırlar.

İdari organ ve makamlar tarafından yapılan, idare alanında irade açıklamaları, idari işlem kapsamındadır. Ancak istisnai olarak yasama ve yargı organları tarafından, idari işlev niteliğinde olan faaliyetleriyle ilgili yapmış oldukları bazı işlemleri de fonksiyon açısından idari olduklarından, idari işlemlerin hukuki rejimi kapsamındadır. Zira hukuk devleti sistemi gereği, Anayasa ve kanunların üstünlüğü ilkesini sağlamaya yönelik olarak kamu kuruluşlarının bütün işlemlerinin hukukla bağlılığının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.⁴

Yasama organının görev ve yetkileri, hükümetin siyasal denetimini yapmak, kanunları çıkarmak ve meclis işlemlerini yapmak şeklinde üç başlıkta sıralanmıştır.⁵ Bu bağlamda, bunların dışında kalan devlet faaliyetlerinin yargı kapsamında olmadığı durumlarda da idari fonksiyon kapsamında değerlendirilmelidir. Organik ölçütten yola çıkılarak devletin hukuki fonksiyonlarının ayrıştırılmasında, bu fonksiyonları gerçekleştiren organa göre ve bu fonksiyonun yapılış şekline göre yola çıkılması yönteminden faydalanılmalıdır. Bu durumda yasama organının, Anayasa'nın kendisine verdiği görevleri yerine getirmek için gerçekleştirdiği tüm işlem ve faaliyetleri yasama fonksiyonu içinde, idare organlarının gerçekleştirdiği tüm faaliyetleri de idari fonksiyon içinde görmek gerekmektedir.⁶

İdari işlemler, yasama işlemlerinden organik ölçüte göre ayrıştırılsa da bazı durumlarda yasama organı tarafından gerçekleştirilen işlemler idari işlem niteliğinde değerlendirilebilmektedir. Buna örnek olarak yasama organında çalışan ve meclis

³ Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 121.

⁴ Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 383.

⁵ Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2018, s. 466

⁶ GÜNDAY, s. 10-11

üyyesi olmayan idari personel alımları, emeklilik işlemleri, azledilmeleri gibi işlemler sayılabilmektedir.⁷

11. İdari İşlemin Tanımı

İdari işlem kavramının adlandırılmasında “işlem”, “tasarruf”, “karar”, “muamele” gibi farklı kelimeler kullanılmakta ve hem maddi idare hukuku hem de idari yargılama hukuku bakımından büyük önem arz etmesine rağmen gerek yargı yerleri gerekse doktrin tarafından çeşitli tanımlar yapılmıştır.⁸

Danıştay kararları incelendiğinde birçok yerde idari işlem tanımına yer verildiği görülmektedir. İçtihatları Birleştirme Kurulunun 1973 tarihli bir kararında yüksek mahkeme konuya fonksiyonel açıdan yaklaşmış ve “*idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai kararları*”⁹ idari işlem olarak tarif etmiştir. Yine Danıştay başka bir kararında, işlemin ortaya çıkış sürecine göre durumu değerlendirerek idari işlemleri, “*idari makam ve mercilerin, idari usullerle almış olduğu, idare hukuku alanında tek başına ve doğrudan sonuç oluşturan işlemler*”¹⁰ olarak tanımlamıştır. Yüksek mahkemenin idari işlemleri, kamu hizmetleriyle ilişkilendirdiği ve “*kamu hizmetinin yürütülmesiyle ilgili olarak idare tarafından, kamu gücü kullanılarak tek taraflı irade beyanında bulunması ile tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler*”¹¹ şeklinde tanımladığı kararlar da mevcuttur.¹²

Doktrinde bazı çevrelerce idari işlem tanımı, “*idari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idare fonksiyonuna yönelik yaptıkları ve çeşitli hak ve / veya yükümlülükler ortaya çıkaran tek yanlı irade açıklamaları*”¹³ şeklinde yer almaktadır. Bu tanım, idari işlemin sınırlarını organik, fonksiyonel ve şekli olarak çizmekte ve bu haliyle idari işlemin idare dışından herhangi bir kişiden, makamdan ya

⁷ Kemal GÖZLER, İdare Hukuku Cilt 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2009, s. 621.

⁸ Bahtiyar AKYILMAZ, İdari İşlemin Yapılış Usulü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 23.

⁹ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı, T: 14.04.1973, E: 1972/2, K: 1973/10, Danıştay Dergisi, 1974, Sayı: 12-13, s. 199.

¹⁰ Danıştay 5. D., T: 17.09.2007, E: 2007/1074, K: 2007/4662, Danıştay Dergisi, Sayı: 117, s. 164.

¹¹ Danıştay 10. D., T: 30.04.2008, E: 2007/6407, K: 2008/3039, Danıştay Dergisi, 2008, Sayı: 119, s. 359.

¹² Fatma Betül DAMAR, “Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, s. 68.

¹³ GÖZLER, s. 660.

da merciden sadır olması mümkün olmadığından (organik kriter), idare tarafından yapılsa da “idare işlevi”nin kapsamında olmayan özel hukuk işlemleri de bu tanımın dışında kalmaktadır (fonksiyonel/işlevsel kriter). Yine idari makamlar tarafından idare işlevi sınırları dahilinde gerçekleşse de muhatapları açısından hukuki etki doğurmayan işlemler de “idari işlem” olarak görülmeyecektir (şekli/ biçimsel kriter).¹⁴ Geleneksel tanıma yeni yaklaşımlar ve eleştirileri de dikkate alarak daha kapsamlı bir açıklama getiren Akyılmaz’ a göre idari işlem, “*idare veya idare adına hareket etmekte olan özel hukuk kişileri tarafından, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belirli bir süreç dahilinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya kişilere ait nesnelere hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır*” şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁵

İdari işlemleri tek bir biçimde değerlendirmek mümkün olmamakla birlikte, idarenin gerçekleştirdiği işlemleri, organik, fonksiyonel ve şekli kriterlere göre değerlendirmek gerekmektedir.

İdare, yüklendiği idari fonksiyonunu yerine getirirken, hukuki işlem ve idari eylem olarak nitelendirilen maddi fiillerden faydalanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, idare, hukuki işlem ve idari eylem aracılığıyla görevini yerine getirir.

İdarenin hukuki bir sonuç doğurmaya yönelik olarak her irade açıklaması bir hukuki işlem niteliğindedir. Ancak idarenin bazı işlemleri idare hukukuna değil de özel hukuka tabi olması ve bu tür uyuşmazlıklara adli yargıda bakılması nedeniyle, dar ve teknik anlamda bir “idari işlem” niteliğinde olmayabilir. Örnek olarak idarenin özel mülkiyetinde kayıtlı bulunan taşınmazların satışı, kiralaması veya işletmesi şeklindeki tasarrufları veya bu yönde yapmış olduğu özel hukuk kapsamındaki sözleşmeleri idare tarafından tesis edilmesine rağmen idari işlem kapsamında değildir.

İdari bir işlemin ille de idari bir makam tarafından yapılması zorunlu olmamakla birlikte, bir özel hukuk kişinin yapmış olduğu işlemde de “kamu gücü ayrıcalığı” bulunuyorsa o işlem de bir idari işlem olarak, değerlendirilip idare

¹⁴ DAMAR, s. 69

¹⁵ AKYILMAZ, s. 30-31

hukukuna tabi olması ve bu uyuşmazlıkların da idari yargıda çözümlenmesi gerekmektedir.¹⁶

Bu açıdan bir işlem ya da kararın idari işlem kabul edilebilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içerisinde yer alan bir idari makam/kişi tarafından verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanındaki idari faaliyetleriyle ilgili bulunması gerekmektedir.¹⁷

Geniş anlamda idari işlem, “*idarenin, kamu yararına hizmet etmek amacıyla, kişilerin onayına ihtiyaç duymaksızın, hukuki durumlarını değiştiren, icrai olan, re’sen icra edilebilme ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma özelliği bulunan, yargı denetimine ve şekli usul kurallarına tabi olan tek yanlı irade beyanı*” şeklinde tanımlanabilmektedir.¹⁸

Danıştay kararlarında ise “*idari bir makam tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla idare hukukunun kendisine tanımış olduğu kamu gücünü kullanarak ve tek yönlü irade açıklamasıyla yapılan kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem*”¹⁹ şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanım bizce de idari işlemin açıklanmasında gerek doktrinel, gerekse de yargısal tartışmalara cevap verebilecek yeterliliktedir.

12 İdari İşlemin Özellikleri

İdari işlemler, tanımından da anlaşılacağı üzere, tek taraflı olma, icrai olma, re’sen icra edilebilir olma, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, yazılı olma ve yargısal denetime tabi olma özelliklerine sahiptir.

1.2.1. İdari İşlemin Tek Taraflı Olma Özelliği

Tek taraflı hukuki işlemlerde, hukuki sonucun doğması, tek tarafın irade beyanı ile gerçekleşmektedir. Burada işlemin tek taraflı olması, irade beyanının tek bir kişiye

¹⁶ GÖZLER, Cilt 1, s. 656.

¹⁷ Turan YILDIRIM/ Melikşah YASİN/ Nur KAMAN/ Halit Eyüp ÖZDEMİR/ Gül ÜSTÜN/ Özge Okay TEKİNSOY, İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018, s. 364.

¹⁸ Ömer Faruk TAŞLIDERE, “İdari İşlemin Bir Unsuru Olarak Yetki Unsuru ve Sakatlıkları”, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 2011, s. 13.

¹⁹ Danıştay 7. D., T: 08.11.2007, E: 2007/695, K: 2007/4612, Danıştay Dergisi, Sayı: 118, s. 252.

ait olmasından ziyade, işlemi oluşturan irade sahiplerinin tek bir tarafı ifade etmeleridir.²⁰

Tek taraflı bir hukuki işlemin başka bir kişinin aleyhine hukuki sonuçlar doğurabilmesi için hukuk düzeni tarafından kişinin önceden yetkilendirilmiş olması ve bu yetkinin kaynağının kanun ya da sözleşmeden doğmuş olması gerekmektedir.²¹

İdari kararlar, idare merciinin tek yanlı iradesi ile alınan kararlardır. İlgililerin rıza ve onayı alınmaksızın gerçekleştirilen işlemler, tek taraflı irade açıklaması sonucu ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki yapmaktadır; muhatapları için yeni bir hukuki durum yaratmakta, mevcut hukuki durumlarını değiştirmekte ya da ortadan kaldırmaktadır.²² İdare hukukunu özel hukuktan ayıran en önemli özelliklerden biri, idari işlemlerin tek taraflı irade açıklaması ile ilgililerin rızasına bakılmaksızın hukuki bir sonuç doğurmasıdır.²³

Özel hukukta tek taraflı işlemler yasanın açıkça öngördüğü durumlarda mümkün olabileceğinden sayıca az olmasına karşın idare hukuku alanında tek taraflı işlemler daha sık görülmektedir.²⁴ Ancak tek taraflı olma hali, idari işlemin tek bir makam tarafından yapılması anlamında değil, idari işlemin ilgilinin izin ve onayına müracaat edilmeksizin gerçekleştirilmesi anlamını taşımaktadır.²⁵

İdari işlemlerin, tek taraflılık niteliğinin “kamusal iradenin üstünlüğü”nden doğan bir zorunluluk olduğu söylenebilir. İdarenin, ilgililerin onayına ihtiyaç duyulmaksızın, hukuki değişiklik yapabilmesinin yasal bir dayanağa bağlı olması gerekmektedir. Yürütmeye / idareye “kanunları uygulama” görevi veren Anayasa’nın 8. maddesi, bu genel ifade dayanak teşkil etmekle birlikte, idarenin her konuda tek taraflı işlem yapabilmesi açısından yeterli olmamaktadır. Şöyle ki tek taraflılık, özü itibarıyla idare edilenlerin diğer bir ifadeyle hukuki işlemin muhataplarının temel hak ve hürriyetlerine müdahale anlamını taşımaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde her

²⁰ Necip KOCAYUSUFPAŞAOĞLU/ HATEMİ Hüseyin/ SEROZAN Rona/ ARPACI Abdulkadir, Borçlar Hukuku Genel Bölüm, Cilt: 1, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2010, s.94.

²¹ EREN, s. 165

²² GÜNDAY, s. 124.

²³ İl Han ÖZAY, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 112.

²⁴ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 144

²⁵ Ender Ethem ATAY, İdare Hukuku, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 348.

bir somut olay veya durum için idareye belli işlemler yapma hakkı tanıyan kanunların, söz konusu işlemler açısından da idare edilenlerin onay ya da katılımlarını aramamış olması, tek taraflılığa zımnen onay verdiği anlamına gelmektedir.²⁶ Ayrıca idare edilenlerin, söz konusu idari işleme rıza göstermemesi ya da idari işlemin muhatabın talebi üzerine gerçekleşmiş olmasının da idari işlemin tek taraflı olma özelliği üzerinde etkisi bulunmamaktadır.²⁷

İşlemi gerçekleştiren tarafın, kişinin ya da makamın sayısı açısından değerlendirme yapan niceliksel (kantitatif) kritere ya da diğer adıyla klasik kritere göre tek yanlı işlem; “tek bir kişi tarafından gerçekleştirilen işlemler” dir. Bu ifadeyle ilişkili olarak “birden çok tarafın olduğu işlemler” çok yanlı işlemler olarak değerlendirilmektedir.²⁸

Tek taraflılık kavramını, işlemi yapan kişi sayısına göre değil de işlemin içeriğine ve niteliğine göre değerlendiren niteliksel (kalitatif) kriter yaklaşımına göre tek taraflılık kavramı ise “*idari işlemlerin, ilgisinin iradesine bakılmaksızın, hukuki değer kazanması, kendi başına hüküm ve sonuçlar doğurması*” şeklinde ifade edilmektedir.²⁹

1.2.2. İdari İşlemin İcrai Olma Özelliği

İcrailik kavramı, kelimenin eş anlamlısı olan “etkili işlem” ya da “idare edilenlerin, muhatapların hukuki durumunu etkileyen işlem” şeklindeki ifadelerle anılmakla birlikte, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda “yürütülebilirlik” kelimesiyle karşılık bulmaktadır.³⁰

²⁶ DAMAR, s. 71

²⁷ Murat SEZGİNER, İptal Davasının Uygulanma Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2000, s. 37.

²⁸ SEZGİNER, s. 38

²⁹ Celal ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990., s. 15.

³⁰ DAMAR, s. 73-74.

İdarenin tek yanlı işlemler vasıtasıyla açıkladığı irade beyanı ile yeni bir hukuki durum yaratılması veya mevcut durumda değişikliğe neden olması, idari işlemlerin yapıldıkları anda hukuki açıdan hüküm ve sonuç doğurması durumuna “icrailik” denilmektedir.³¹

İdari işlemler, icrailik özelliğinden dolayı “icrai kararlar” olarak da ifade edilmektedir. İdari kararların bu özelliği, kamu yararını gözetmesi ve kararın alınmasında kamu gücüne dayanılmasından kaynaklanmaktadır. Genel olarak idarenin tek yanlı işlemleri neticesinde meydana gelen işlemler icrai nitelik taşımakla birlikte, idarenin gerçekleştirdiği her türlü tek yanlı işlem icrai nitelikte yani hukuksal açıdan yeni bir durum yaratıcı ya da mevcut durumu değiştiren nitelikte değildir.³²

İdarenin herhangi bir işlem neticesinde iradesini, mevcut hukuk düzeninde değişikliğe neden olacak veya birtakım hukuki sonuçlar yaratacak yönde beyan etmesi durumunda, söz konusu işlem “icrai” olarak kabul edilmektedir. İcrailik özelliği olmayan bir işlem, iptal davasına konu edilememektedir. İcrailik, işlemin iptal davasına konu olması açısından gerekli ancak tek başına yeterli olmamaktadır. Söz konusu işlemin icrai olması, sadece kimliği ile ilgili bir nitelendirme olup iptal davasının objektif koşullarıyla ilişkilidir. Buna karşılık, iptal davasının konusunu oluşturan subjektif koşul yani menfaat ihlalinin varlığı, idari işlemin kimliği açısından değil, idare edilenlerin söz konusu işlem karşısındaki hukuki konumu açısından önem taşımaktadır.³³

1.2.3. İdari İşlemin Re’sen İcra Edilebilir Olma Özelliği

“Hukuk devleti” olma özelliği gereği, “kanuni idare” ilkesince, idarenin tek yanlı olarak aldığı bir kararı re’sen icra edebilmesi yasal izne tabidir. Böyle yasal bir dayanağın bulunmaması halinde idarenin kararını yürütebilmesi için “adli yargı” ve “adli icra”ya başvurulması gerekmektedir.³⁴

³¹ ATAY, s. 410.

³² GÜNDAY, s. 124.

³³ Celal ERKUT, İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (Birinci Kitap: İdari Yargı), Ankara, 1990, s. 111.

³⁴ GÜNDAY, s. 125.

İdarenin gerçekleştirmiş olduğu işlem doğduğu anda muhatabın hukuki durumunu değiştirebilme etkisine sahip olmasına karşın, bu değişikliğin maddi alemde de gerçekleşebilmesi için birtakım koşullara ihtiyaç duyulmaktadır. İdari kararın icrai olması, muhatabın kabulüne bağlı olmaksızın sonuç meydana getirmesi anlamına gelirken re'sen icra, bu işlemin maddi alemde de gerçekleşmesi anlamına gelmektedir.³⁵

İdarenin kararlarının etkisi önce hukuk alanında, sonra da olgularda hissedilir. İdari kararın hukuk yönünden etkisi ani ve genel olmaktadır, uygulama açısından gecikmeli ve istisnai olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bütün idari kararlar, alınır alınmaz yani tamamlandığı anda ilgili konuları hukuki açıdan etkiler ancak maddi alanda derhal ve her zaman değişiklik söz konusu olmamaktadır. Hukuki değişikliğin fiilen gerçekleşmesi, daha sonraki süreçte cebri icra yoluyla girişilecek işlemlerin yapılmasıyla mümkün olmaktadır.³⁶

1.2.4. İdari İşlemin Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma Özelliği

İdari işlemin hukuka uygunluk karinesi, icrailik ile kanunilik ilkesi arasındaki çelişkinin icrailik lehine çözümlen bir özelliktir. Bu özelliği sayesinde idari işlemler, yargı mercilerince iptal edilinceye ya da yürütmesi durduruluncaya veya idare tarafından kaldırıluncaya/geri alınuncaya kadar hukuka uygun kabul edilmektedir. İdari işlemlerin, hukuka uygun olduğuna dair herhangi bir yargı kararı olmaksızın ilgilileri üzerinde doğrudan etki göstermesi diğer bir ifadeyle zorla icra yetkisine sahip olması, böyle bir yetkisinin bulunmadığı durumlarda ise kanunda öngörülen kuralları uygulaması, kanunilik karinesi ile mümkün olmaktadır.³⁷

İdari işlemlerin, doğdukları andan itibaren, sona erene ya da erdirilene kadar varlıklarını devam ettirebilmeleri, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanma özelliğinin sonucudur. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari

³⁵ TAŞLIDERE, s. 16.

³⁶ DURAN, s. 413.

³⁷ DAMAR, s. 77-78.

işlemler sona erdirilene kadar, hukuk alanında varlıklarını sürdürmeye devam ederler.³⁸

İdari kararlar tesis edildiği andan itibaren, kararın ilgilisi olanlar açısından da belli hak ve yükümlülükler doğurmaktadır.³⁹ Kanunilik karinesi ile idari işlemlere yönelik dava açma “iş” idari işlemin ilgisine yüklenmektedir. Diğer bir ifadeyle herhangi bir yargı kararına gerek duyulmaksızın kanunilik karinesinden yararlanan idari işleme yönelik dava açma işleminin, “yürütülmemesini” isteyen ilgili tarafından yapılması gerekmektedir.⁴⁰ İdari kararlar yargı kararları gibi kesin hükümde olmadığı için idari kararların ilgilileri tarafından, kararın hukuka aykırılığının iddia edilmesi dava açma süresi içerisinde olmak kaydıyla her zaman mümkün olmaktadır.⁴¹ Söz konusu işlemde dolayı hak ve menfaati ihlal edilen ilgililer hukuki yola başvurarak, idari işlemin iptalini ya da bu işlemde doğan zararın tazminini talep edebilmektedirler. Ancak böyle bir başvuru olmadığı durumda veya başvuruya rağmen işlem iptal edilmemiş olması durumunda dahi idari kararlar ilgilileri nezdinde etki ve sonuçlara sebep olmaktadır.⁴²

Hukuka uygunluk karinesi ile idari işlemin mevcutta var olduğu, diğer bir ifadeyle idari işlemin hukuka uygun ve geçerli olduğu varsayımına dayanmaktadır. İdari işlemin asli unsurlarından birinin bulunmaması veya bu unsurlar açısından sakatlık olması halinde, bu işlem yok hükmünde olabilmektedir. Ancak uygulamada yok hükmünde olsa dahi bu işlem için dava açılmadığı sürece idare, söz konusu işlemi uygulamaya devam edebilmektedir. Buradan hareketle, “hukuka uygunluk karinesi” olarak ifade edilen olgunun özünde idari işlemin “varlığı” konusuna ilişkin fonksiyonu yerine getirmekte olduğu görülmektedir. Bu durumda hukuka uygunluk karinesi, aslında “varlık ve hukuka uygunluk karinesi”dir.⁴³

Yasalarda, bazı istisnai durumlarda, idari işlemin uygulanmasını durdurmaya yönelik maddeler yer almakta ise de genel olarak idari işlemlere dava açılmış olması

³⁸ Hakan YUMUŞAK, İdari İşlemin Kaldırılması ve Geri Alınması, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2018, s. 7.

³⁹ GÖZLER, Cilt 1, s. 678.

⁴⁰ DAMAR, s. 78.

⁴¹ GÜNDAY, s. 126.

⁴² Halil KALABALIK, İdare Hukuk Dersleri, Cilt 2, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 99.

⁴³ DAMAR, s. 79.

ile işlemin yürütmesinin durdurulması mümkün olmamaktadır. Zira, idari işlemlere karşı açılacak dava ile idari işlemin kendiliğinden yürütmesinin durması durumunda, idari fonksiyon yerine getirilemeyecek hale gelecektir. Yine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27'nci maddesinin ikinci fıkrasında konu ile ilgili olarak şu istisnaya yer verilmiştir; “...*telaftisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, mahkemece gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi...*” denilmek suretiyle, idari işlemlerin yürütmesinin durdurulabilmesinin hangi koşullarda mümkün olduğu belirtilmiştir. Belirtmek gerekir ki bu iki durumun birlikte gerçekleşmesi dışında, idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaya devam ederler.⁴⁴

1.2.5. İdari İşlemin Yazılı Olma Özelliği

İdari işlemlerin yazılı olması içtihatlarla dayalı bir ilke olup hukukun genel prensiplerinden değildir. Şöyle ki idari işlemlerin sözlü ya da davranışsal olarak gerçekleştirilebilmesi yasal düzenlemelerle bu yönde bir istisna kural getirilmiş olmasına bağlı olmaktadır.⁴⁵ İdarenin hiyerarşik düzeni içinde sözlü işlemler, ast üst ilişkileri bu konudaki örneklerdir.⁴⁶

Bu konuda istisna olarak sayılabilecek örnek ise Anayasa'nın 137. maddesinde yer alan kanunsuz emir hükmüdür. Bu maddeye göre; “*Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak üstü emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilirse emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.*” Ayrıca Anayasa'nın 125. maddesinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağına yönelik hükmü, yazılılık kuralının temel dayanağını teşkil etmektedir.

⁴⁴ TAŞLIDERE, s. 18.

⁴⁵ ERKUT, İdari İşlemin Kimliği, s. 29-30.

⁴⁶ KALABALIK, s. 99.

1.2.6. İdari İşlemin Yargısal Denetime Tabi Olma Özelliği

İdari kararların yargı denetimine tabi olması, “Hukuk devleti” ilkesinin gereğidir.⁴⁷ Anayasa’nın 125. maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletler arası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletler arası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca “Yüksek Askeri Şuranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır. İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.” ifadesiyle de idari işlemlerin yargısal denetiminin sınırlarını belirlemektedir.

Aynı madde de yargı yetkisinin kullanım şekline ilişkin olarak şu ifadeler yer almaktadır: “Yargı yetkisi, idari 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.”

Yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak Anayasa’nın 125. maddesinde şu ifadeler yer almaktadır; “İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Kanun, olağanüstü hallerde, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.”

13 İdari İşlemin Unsurları

İYUK madde 2’de, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat (amaç) yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı ve menfaatleri ihlal

⁴⁷ GÜNDAY, s. 126.

edilenler tarafından iptal davası açılabilme koşulları sıralanırken aynı zamanda idari işlemlerin unsurları da belirlenmiştir.

1.3.1. İdari İşlemin Yetki Unsuru

İdari işlemin yetki unsuru, bir idari işlemin gerçekleştirilmesi için idare adına işlem yapan kişi veya kişilerin irade açıklama konusunda ehliyetli olması durumunu ifade etmektedir.⁴⁸

İdare adına işlem yapan kişilerin öncelikle temyiz kudretine haiz olması, yani medeni hukuk bakımından ehil olması gerekmektedir.⁴⁹ Hukuki işlemin temelini oluşturan iradenin, yetkili bir merci veya makam tarafından ortaya konulması gerekmektedir. İdareyi temsil eden görevlilerin yetkileri asli olarak kendi yetkileri olmayıp buldukları makama önceden verilmiş olan ve o makama atanılması sonucu kazanılmış yetkililerdir. Ayrıca, idare organları tüzel kişiliği temsil etmekte olduklarından, iradenin tüzel kişiliğin başındaki gerçek kişi tarafından açıklanmış olması, hukuken tüzel kişiliğin irade beyanında bulunmuş olduğu durumunu değiştirmemektedir.⁵⁰

1.3.2. İdari İşlemin Şekil Unsuru

İdari işlem ve kararların belli şekil şartlarına bağlı olması, bir taraftan idari işlemi oluşturan iradenin dış dünyaya yansımalarının maddi biçimini ifade etmekle birlikte diğer taraftan idari işlemin yapılmasının usul açısından değerlendirilmesini göstermektedir.⁵¹

İdare hukukunda, özel hukukta olduğu gibi şekil serbestisi bulunmamaktadır. İdari işlemleri gerçekleştiren kamu görevlilerine, idari işlemlerin sonuçlarını düşünme olanağı sunulması, kamu görevlilerinin keyfi davranışlarda bulunmasının önlenmesi

⁴⁸ SEZGİNER, s. 73.

⁴⁹ A. Sıtkı GÖKALP, İdari Dava Türleri, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986, s. 456.

⁵⁰ TAŞLIDERE, s. 25.

⁵¹ GÜNDAY, s. 144.

ve idare edilenler açısından güven ortamının sağlanması açısından idari işlemlerin şekil şartına bağlı olması gerekmektedir.⁵²

1.3.3. İdari İşlemin Sebep Unsuru

İdari işlemi gerçekleştirmeye yönelik etkenler, idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır.⁵³ İdari işlemlerin sebep unsuru, maddi bir olaydan kaynaklanacağı gibi idarece daha önceden belirlenmiş başka bir işlemde de kaynaklanabilir.⁵⁴

İdare, söz konusu idari işlemin dayanağı olan sebepler konusunda takdir yetkisine sahip bulunmakla birlikte işlem aleyhinde iptal davası açılması halinde, işlemin dayanağını oluşturan sebebi yargı karşısında açıkça ortaya koymak ve kanıtlamak mecburiyetindedir.⁵⁵

İdari işlemin sebep unsurunu oluşturan tüm bilgi ve belgelerin hukuki olarak geçerli olması, kaynağını mevcut ve muteber bir nedenden alması ve somut bilgi ve belgelere dayalı olması gerekmektedir.⁵⁶

1.3.4. İdari İşlemin Konu Unsuru

İdari işlemlerin, hukuk düzeninde meydana getirdiği hukuki ve maddi sonuçlar ile değişiklikler, idari işlemlerin konu unsurunu oluşturmaktadır. Bu yüzden idari işlemlerin konusunun, meşru olması ve imkânsız olmaması gerekmektedir.⁵⁷

İdari işlemin konusunun mümkün veya meşru olmaması halinde hukuka aykırılık söz konusu olmaktadır. İdari işlemin konusunun hukuki olarak seçilmesi asıl olup hukuk dışı sonuçlar elde etmeye yönelik işlem yapılması mümkün değildir.⁵⁸

⁵² TAŞLIDERE, s. 26.

⁵³ Tekin AKILLIOĞLU, Yönetmelik İşlemlerde Gerekecek İlkesi, AİD., Cilt 2, Sayı 2, 1982, s. 6.

⁵⁴ GÜNDAY, s. 153.

⁵⁵ Muammer OYTAN, İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlk Evre Kuralları, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1999, s. 22.

⁵⁶ TAŞLIDERE, s. 28.

⁵⁷ GÜNDAY, s. 157-160.

⁵⁸ Sabri COŞKUN / Müjgan KARYAĞDI, İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 376.

Yargı kararlarına aykırı davranılmasına yönelik olarak tesis edilen işlemler, kanunun yasakladığı konularda alınan idari kararlar ve yasal bir gerekçesi olmaksızın, bireylere yükümlülük getiren işlemler konu unsuru açısından hukuka aykırı olan işlemler olarak sayılmaktadır.⁵⁹ Geçmişe dönük hüküm ve sonuçları olan idari işlemler de konu unsuru açısından hukuka aykırı olarak değerlendirilmektedir.⁶⁰

1.3.5. İdari İşlemin Maksat (Amaç) Unsuru

İdari işlem ile ulaşılmak istenen diğer bir ifadeyle kanun koyucunun beklediği nihai sonuç, idari işlemin maksat (amaç) unsurunu oluşturmaktadır.⁶¹

Hukuk kurallarında, idari işlem ile ulaşılmak istenen sonucun ne olduğu bazı durumlarda açıkça ifade edilmekle birlikte bazı hallerde bu konuda hüküm bulunmayabilmektedir. Amacın açık olarak ifade edildiği durumlarda “özel amaç”, belirsiz olduğu durumlarda ise “genel amaç” söz konusu olmaktadır. Diğer yandan, amacın özel ya da genel olması idari işlemin nihai amacının kamu yararı olması gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir. Kamu yararı dışında bir sonuca yönelik olarak gerçekleştirilen idari işlemler hukuka aykırı nitelikte olmaktadır.⁶²

İdari işlemin amaç yönünden hukuka aykırı olması “yetki saptırması” olarak ifade edilmektedir.⁶³ Diğer bir ifadeyle, yetki saptırması, idarenin yetkilerini kanuni olarak kullanması gereken amacın dışında başka bir amaç için kullanmasıdır.⁶⁴ İdari işlemin gerçekleşmesi sırasında, idarece kişisel amaç güdülmesi de o idari işlemin yetki saptırması nedeniyle hukuka aykırılığı sonucunu doğurmaktadır.⁶⁵

⁵⁹ KALABALIK, s. 83.

⁶⁰ GÜNDAY, s. 160.

⁶¹ GÜNDAY, s. 160.

⁶² TAŞLIDERE, s. 31.

⁶³ Recep BAŞPINAR, İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması, DD., Sayı 3, 1971, s. 73.

⁶⁴ GÖZLER, Cilt 1, s. 978.

⁶⁵ GÜNDAY, s. 162.

2. İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURUNUN ÇERÇEVESİ

2.1. Yetkinin Tanımı

Yetki, kelime anlamı, “bir görevi, bir işi yasaların verdiği imkânlarla göre belli şartlarla yürütmeyi sağlayan hak, salahiyet, mezuniyet, ayrıcalık” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁶ Yetki kavramı çeşitli bilim dallarında ve idare hukuku dışında farklı hukuk alanlarında da çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Ancak bu çalışmanın konusu itibarıyla yetki kavramı, idari işlemin bir unsuru olarak ele alınacak ve açıklanacaktır.

İdare hukuku açısından idari işlemin bir unsuru olarak kabul edilen ve açıklanan yetki kavramı, mevzuat hükümleri uyarınca bazı idari makam ve organlara tanınan karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneği,⁶⁷ idari makamların belirli işlemleri yapabilme ehliyeti;⁶⁸ idari işlemlerin herkes tarafından değil mevzuat hükümleri gereği yalnızca idare adına irade açıklamaya yetkili idari makam, organ veya kişi/kişiler tarafından yapılabilme yeteneği⁶⁹ olarak tanımlanmaktadır.

“...Serbest muhasebeci ve mali müşavir olan ve Tasfiye Halinde... Sanayi ve Ticaret Limited Şirketinin beyannamelerini imzalayan davacı adına müteselsil sorumlu sıfatıyla düzenlenen ödeme emirlerinin, davacının muhasebecilik hizmetlerini yürüttüğü mükellefin bağlı bulunduğu Yenimahalle Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından düzenlendiği anlaşılmıştır...Bu durumda, dava konusu ödeme emirlerinin, yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca, davacının bağlı bulunduğu Ostim Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından düzenlenmesi gerekirken, bu konuda yetkili olmayan vergi dairesince düzenlenmesi nedeniyle işlemlerde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığından, ısrar kararında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık görülmemiştir.”⁷⁰

⁶⁶ (Çevrimiçi) <http://www.tdk.gov.tr>

⁶⁷ GÜNDAY, s. 134.

⁶⁸ GÖZLER, Cilt 1, s. 745.

⁶⁹ Ender Ethem ATAY, İdare Hukuku, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 453

⁷⁰ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu 03.07.2019 T. 2018/1235 E. 2019/472 K, (çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>

Danıştay bu ve benzer birçok kararında, idari işlemlerin yetki unsurundaki sakatlıkları iptal sebebi olarak kabul etmektedir.

Yetki, idari işlem ve eylemleri yapan makam, organ veya kişi/kişiler ile ilgilidir. Bu açıdan idari işlem ve eylemlerin özünü oluşturan idare adına irade açıklamasının hangi idari makam, organ veya kişi/kişiler tarafından yapılacağı hususu, idari işlemin “yetki unsurunu” oluşturmaktadır.⁷¹ İdare adına irade açıklamaya, karar almaya ve işlem tesis etmeye yetkili makam, organ veya kişi/kişiler mevzuat hükümleri tarafından açıkça düzenlenmektedir. Özel hukukta, ehliyetli olmak neredeyse her konuda işlem yapmak için yeterli iken, idare hukukunda, yapılan her iş için yasalardan yetki alınmış olması gerekir.⁷² Ayrıca mevzuat hükümleri uyarınca idare adına irade açıklamaya yetkili makam, organ veya kişi/kişilerin konu, yer ve zaman bakımından da yetkili olmaları gerekmektedir.

İdare hukukunda yetkiler; anayasa ve kanunlardan kaynaklı, kamu düzenine ilişkin, istisnai, dar yoruma tabi, kullanılması zorunlu, vazgeçilemez ve devredilemez niteliktedir. Ayrıca yetki sakatlıkları sonradan düzeltilemez.⁷³ Bu özellikler idare hukukunda tüm yetkiler için geçerli genel yetki kuralları olarak kabul edilmektedir.

2.2. Yetki Kuralları

İdare hukuku alanındaki yetkilerin tamamı için geçerli, “yetki kuralları” olarak da isimlendirilen temel ilke ve özellikler kabul edilmektedir. Söz konusu temel ilke ve özellikler “yetkilerin kaynağı ve sınırları”, “yetkilerin niteliği” ve “yetkilerin kullanılması” bakımından üç ana başlıkta sınıflandırılabilir.⁷⁴

Yetkinin kaynağı ve sınırları bakımından iki temel kural geçerlidir. İlk kural, idare hukukunda yetkinin kaynağının Anayasa, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmasıdır.⁷⁵ Diğer bir ifadeyle, idare sahip olduğu yetkileri anayasa ve

⁷¹ TAŞLIDERE, s. 33.

⁷² Onur KARAHANOGULLARI, İdarenin Hukukla Kavranması Yasallık ve İdari İşlemler, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s.347

⁷³ GÖZLER, Cilt 1, s. 745-748.

⁷⁴ Güher ULU, İdari İşlemin Yetki Unsuru, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 168.

⁷⁵ GÖZLER, Cilt 1, s. 746.

kanunlardan alır. Dolayısıyla idare, işlem ve faaliyette bulunabilmek için mutlaka kanuni bir yetkiye ihtiyaç duymaktadır. Bu kural “kanuni dayanak ilkesi” olarak da açıklanmaktadır.⁷⁶ Buna göre, asli yetki yasama organına ait olup idarenin yetkisi tali niteliktedir, diğer bir ifadeyle idare anayasa ve kanunlarda yetkilendirilmediği alanlarda işlem ve faaliyette bulunamaz. Yetkinin kaynağı ve sınırları bakımından ikinci kural ise, idare hukukunda yetkinin kanuni sınırlar dahilinde kullanılması gerektiğidir. Bu kural, “kanuna aykırı olmama ilkesi” olarak ifade edilmektedir. Buna göre idare, işlem tesis etme ve faaliyette bulunma yetkisini kanunun çizmiş olduğu sınırlar dahilinde, kısaca kanunlara aykırı olmayacak şekilde kullanmak zorundadır.

İdare hukukunda yetki kuralları nitelikleri gereği istisnai ve kamu düzenine ilişkindir.⁷⁷ Ayrıca yukarıda açıkladığımız üzere yetkiler kanundan kaynaklı ve kanuni sınırlar içerisinde geçerlidir. Bu açıdan yetki kuralları nitelikleri gereği istisnaidir.⁷⁸ Diğer bir ifadeyle, idarenin yetkisiz olması kural, yetkili olması ise istisnai niteliktedir.⁷⁹ İdare hukukunda yetki istisnai nitelikte olduğundan yetki kurallarında dar yorum ilkesi geçerli olup, yetki konusunda geniş yorum veya kıyas yasaktır. Son olarak idare hukukunda yetkiler kamu düzenine ilişkindir.⁸⁰ Bu açıdan yetki kurallarına aykırılığın yargılamanın her aşamasında taraflarca ileri sürülmemiş olsa dahi hâkim tarafından re’sen dikkate alınması gerekmektedir.⁸¹ Ayrıca taraflar yargılamanın her safhasında yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırılık itirazında bulunabilirler.⁸²

İdare hukukunda yetkilerin kullanılması bakımından temel ilke ve esaslardan ilki, kullanılması zorunlu ve vazgeçilemez nitelikte olmalarıdır. İdari yetkiler kamu düzenine ilişkin oldukları için kanunlarda öngörülen şartlar oluştuğunda kullanılması zorunlu vazgeçilemez yetkilere sahiptir. İdari yetkilerin kullanılması yetki sahibi açısından bir hak değil, bir yükümlülük, diğer bir ifadeyle idari bir görev niteliğindedir.⁸³ İkinci

⁷⁶ TAŞLIDERE, s. 34.

⁷⁷ ATAY, s. 453.

⁷⁸ DAMAR, s. 80.

⁷⁹ Yıldızhan YAYLA, İdare Hukuku, Beta, İstanbul, 2009, s. 17; GİRİTLİ, s. 1267.

⁸⁰ DAMAR, s. 80.

⁸¹ GÜNDAY, s. 135.

⁸² S. Burak AÇDOYURAN, “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1998, s.13

⁸³ DAMAR, s. 80.

olarak, idare hukukunda yetkili kişi ya da makam bu yetkiyi bizzat kullanmak zorundadır. Bu açıdan kural olarak idari yetkiler devredilemez. Ancak mevzuatta açıkça belirtilen hususlarda yetki ve imza devri usulleri, yetkinin bizzat kullanılması ve devredilemez nitelikte olması kuralının istisnalarını oluşturmaktadır. Son olarak idare hukukunda yetki sakatlıkları sonradan düzeltilemez. Yetkisi olmayan makam tarafından yapılan idari bir işlem daha sonra yetkili makam tarafından hukuka uygun hale getirilemez.⁸⁴ Diğer bir ifadeyle, idari işlemin yetki unsurundaki hukuka aykırılık yetkili makam tarafından sonradan onay veya izin yoluyla giderilemez.⁸⁵

2.3. Yetkinin Öğeleri

İdari işlemlerin yetki unsuru bakımından hukuka uygun olarak kabul edilebilmesi için yetkili makam, organ, kişi ya da kişilerce yapılması gerekmektedir. İdari işlemlerin yapılması konusunda hangi idari makam, organ, kişi veya kişilerin yetkili olduğunun tespiti meselesinde kişi, konu, yer ve zaman öğeleri açısından yetki kavramı ortaya çıkmaktadır.⁸⁶ Bu açıdan doktrinde idari işlem yapma yetkisi kişi, konu, yer ve zaman öğeleri açısından tanımlanır ve tespit edilir.⁸⁷

2.3.1. Kişi Bakımından Yetki

Kişi bakımından yetki kavramı, idari işlemlerin yapılabilmesi için hangi idari makam, organ veya kişi/kişilerin idare adına irade açıklamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir.⁸⁸ Diğer bir ifadeyle, idari işlemler yalnızca idare adına irade açıklamaya yetkili idari makam, organ veya kişi/kişiler tarafından yapılabilir.⁸⁹

İdari işlemlerin yetki unsurunun kişi bakımından hukuka uygun olarak kabul edilebilmesi için öncelikle idare adına irade açıklamaya yetkili kişi veya kişilerin

⁸⁴ GİRİTLİ, s. 1267.

⁸⁵ ATAY, s. 454.

⁸⁶ Bahtiyar AKYILMAZ/ Murat SEZGİNER/ Cemil KAYA, Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 420.

⁸⁷ GÖZLER, Cilt 1, s. 744; GİRİTLİ, s. 1270; ULU, s. 129; ATAY, s. 455-460;

⁸⁸ GÜNDAY, s. 136.

⁸⁹ Yusuf KAHVECİ, İdari İşlemlerde Yetki Unsuru, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s. 38.

medeni hukuk açısından fiil ehliyetine sahip olması gerekmektedir.⁹⁰ Bu açıdan, idare adına irade açıklamaya yetkili kişi veya kişilerin irade açıklamasını yaptığı sırada ayırt etme gücünden yoksun ya da kısıtlı olması durumunda ortada bir irade açıklaması dolayısıyla da bir idari işlem olmayacaktır.⁹¹

“...Üniversite Disiplin Kurulunca... davacının görevden çekilmiş sayılmasına karar verildiği anlaşılmakta ise de anılan yönetmelik hükümleri uyarınca kamu görevinden çıkarma cezası ancak Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilebileceğinden, bu cezanın bir altının verilmesi hususundaki takdir yetkisinin kullanımının da Yüksek Disiplin Kuruluna ait olduğu kuşkusuzdur. Bu durumda, soruşturmacı, tarafından bir alt cezanın değerlendirilmesi yapılarak teklif edilen ve üniversite Disiplin Kurulunca da teklif doğrultusunda davacıya verilen cezada, yetki yönünden hukuka aykırı olduğundan...”⁹² Disiplin cezası verme yetkisinin kullanımında, disiplin amirleri ile disiplin kurulları arasında yetki dağılımı olabilir. Olayda disiplin amirinin verebileceği cezayı disiplin kurulu vermiştir.

Yetkinin en önemli unsuru olarak kabul edilen kanuni dayanak ilkesi burada da geçerlidir. İdari işlemleri yapmaya yetkili idari makam, organ veya kişi/kişiler yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.⁹³ Dolayısıyla yetki, ancak yürürlükteki mevzuatta belirlenmiş kişi ya da makamlar tarafından kullanılabilir.⁹⁴ İdari işlemlerin mevzuatta belirtilen yetkili kişi ya da makamlarca yapılmaması durumunda söz konusu işlemler hukuka aykırı olacaktır.

2.3.2. Konu Bakımından Yetki

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar tarafından hangi konularda işlem tesis edilebileceği “konu bakımından yetki” başlığı altında ele alınmaktadır. Yetkinin konu yönünden sınıflandırılması, yetkinin idari

⁹⁰ ATAY, s. 455; GÜNDAY, s. 136.

⁹¹ Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 1, Hak Kitabevi İstanbul, 1966, s. 301; AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 424.

⁹² Danıştay 8. Dairesi T:14.05.2007, E:2006/5484, K:2007/1608, Danıştay Dergisi 2007, S.116, s.238

⁹³ AÇDOYURAN, s.15.

⁹⁴ GÜNDAY, s. 136; Uğur ERDOĞU, Yargı Kararları Işığında İdare Hukukunda Yetki Devri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016, s. 22-23.

birimler/makamlar arasında konulara göre dağıtılmasıdır.⁹⁵ Konu bakımından yetki kavramı, belirli konulara ilişkin işlemlerin hangi idari makamlar tarafından yapılacağını ifade eder.⁹⁶ Yetkili kişi ya da idari makamlar, mevzuat hükümleri gereği hangi konularda karar almaya veya işlem yapmaya yetkili kılınmışlarsa yalnızca o konularda idari işlemler tesis edebilirler.⁹⁷ Örneğin, ast üst makamın görev alanına giren bir konuda, üst de ast makamın görev alanına giren bir konuda işlem yapamaz.⁹⁸

“... İlköğretim müfettişlerinin teftiş değerlendirme, inceleme ve soruşturma yapma yetkileri Yönetmelikte belirlenen okul ve kurumlarla sınırlı olup, bu yönetmelikte yer almayan liselerin denetimi hakkında soruşturma yetkisi, Bakanlığa aittir. Bu durumda, davacının... Lisesinde Fizik öğretmeni olarak görev yaptığı dönemde işlediği iddia edilen fillerle ilgili olarak Liselerde denetim yapma yetkisi bulunmayan İlköğretim müfettişleri tarafından düzenlenen soruşturma raporuna dayanılarak oluşturulan işlemle cezalandırılması hukuka aykırıdır...”⁹⁹

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi veya idari makamların konu bakımından yetkili olduğu alanlar yürürlükte bulunan yazılı hukuk kuralları ile belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle, yazılı hukuk kuralları ile belirlenmiş konular dışında idarenin işlem yapma yetkisi yoktur.¹⁰⁰ Yetkili kişi veya idari makamların hangi konularda işlem yapma yetkisine sahip olduğu açıkça ve tartışmaya yer bırakmayacak şekilde mevzuat hükümleri tarafından belirlenmişse burada “açık yetki” hali söz konusudur.¹⁰¹ Açık yetki halinde yetkinin konusunun belirlenmesinde yorum kurallarına ihtiyaç duyulmaz. Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği’nin 18. maddesindeki “Uyarma, kınama ve yükseköğretim kurumlarından bir haftadan bir aya kadar uzaklaştırma cezaları ilgili fakülte dekanı, enstitü, konservatuvar, yüksekokul veya meslek yüksekokulu müdürünce verilir.” hükmü açık yetkinin bir örneğidir.

⁹⁵ KARAHANOĞULLARI, s.352

⁹⁶ AÇDOYURAN, s.15.

⁹⁷ KAHVECİ, s. 39.

⁹⁸ GÜNDAY, s. 137.

⁹⁹ Danıştay 12. Dairesi, T:21.04.2006, E:2003/2277, K:2006/1584, Danıştay Dergisi, S.114,2007, s.349

¹⁰⁰ GÖZLER, Cilt 1, s. 801.

¹⁰¹ AÇDOYURAN, s. 16.

Ancak bazı durumlarda yetkinin konusu mevzuat hükümleri tarafından açıkça belirtilmeyerek yorumlanmaya ihtiyaç duyar. Yetki kurallarının sınırlarının belirlenmesinde yorumun gerekli olduğu bu haller ise “saklı yetki”¹⁰² olarak ifade edilmektedir.¹⁰³ Saklı yetki hallerinde idare, kanunda yer alan ifadeleri geniş yorumlayarak yetkilerini hukuka aykırı şekilde genişletip kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı kararlar alabilmektedir.¹⁰⁴ Bu sebeple idare, saklı yetki hallerinde söz konusu mevzuatı amacına uygun şekilde yorumlamalı ve yetkilerini hukuka aykırı şekilde genişletmemelidir. Örneğin, “*medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinde yer verecekleri koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esasları belirlemek*” Radyo Televizyon Üst Kurulunun görev ve yetkileri arasında kabul edilmiştir. Bu durumda kanunda açıkça belirtilmiş olmasa da yayınlarda kullanılması gereken genel izleyici kitlesi 7, 13, 18 yaş ve üzeri için, şiddet / korku, cinsellik, olumsuz örnek oluşturabilecek davranışlar ile ilgili sembollerin içerik ve kapsamlarını belirleme yetkisi de “koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esasları belirlemek” hükmünün içindeki saklı yetkiler olarak kabul edilebilir.

2.3.3. Yer Bakımından Yetki

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamların konu bakımından elde ettikleri yetkiyi kullanabilecekleri yer ve coğrafi alanın belirlenmesi durumu ise “yer bakımından yetki” başlığı ile ele alınmaktadır.¹⁰⁵ İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar hangi yerde ve coğrafi alanda idari işlem yapma yetkisine sahip ise yalnızca o yer ve coğrafi sınırlar dâhilinde karar alma ve işlem tesis etme yetkisine sahiptir.¹⁰⁶ Diğer bir ifadeyle idari işlem yapma yetkisi yetkili olunan coğrafi alan ile sınırlıdır.¹⁰⁷

“... uyumsuzluk konusu yapının bulunduğu 1672 parsel sayılı taşınmazın... Belediyesi ile... Belediyesinin ihtilafli olan sınır bölgesinde yer aldığı ve taşınmazın

¹⁰² AKILLIOĞLU Tekin, “Saklı Yetki Kavramı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 11, S. 3, Ankara, 1978, s.73-83.

¹⁰³ ERDOĞU, s. 25.

¹⁰⁴ KAHVECİ, s. 41.

¹⁰⁵ ONAR, s. 303; YILDIRIM v.d., s. 436.

¹⁰⁶ GÜNDAY, s. 137.

¹⁰⁷ AÇDOYURAN, s.18.

hangi belediye sınırları içinde olduğu konusunun ihtilaflı olduğu, davacı yapı kooperatifine... Belediyesi tarafından inşaat ruhsatı verildiği ancak... Belediye encümeni tarafından da 1672 no'lu parselin kendi görev ve yetki sahalarından kaldığı gerekçesiyle yapının ruhsatsız olması sebebiyle... İmar Kanunu'nun... maddesi gereğince yıkım kararı verildiği anlaşılmakta olup uyumsuzlukta her iki belediye arasındaki sınır ihtilaflının çözümlenmesinden ve yetkili ve görevli belediyenin tesbit edilmesinden sonra bir karar verilmesi gerekirken, bu konu çözümlenmeden yetkisiz belediyece verildiği gerekçesiyle... Belediyesi tarafından verilen yıkım kararının iptal edilmesinde hukuka uyarlılık bulunmamıştır.”¹⁰⁸

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi veya idari makamların yer bakımından yetkili oldukları coğrafi sınırlar yürürlükte bulunan yazılı hukuk kuralları ile belirlenmiştir. Bu yetki kimi zaman ülkenin genelini kapsamakta kimi zaman da belli bir coğrafi bölge veya yer ile sınırlı kalmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanının yer bakımından idari işlem yapma yetkisi tüm ülke sınırları, valinin yer bakımından idari işlem yapma yetkisi il sınırları, kaymakamın yetkisi ise ilçe sınırları dahilinde geçerlidir.

2.3.4. Zaman Bakımından Yetki

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamların konu bakımından elde ettikleri yetkiyi kullanabilecekleri süre “zaman bakımından yetki” başlığı ile ele alınmaktadır.¹⁰⁹ İdare adına işlem yapma yetkisi belirli bir zaman aralığı ile sınırlıdır. Yetkili kişi ya da idari makamlar hangi süre için yetkili kılınmışsa ancak o süre içinde işlem yapabilirler.

İdare adına işlem yapma yetkisine sahip olan kişi ya da kişiler göreve başladıkları zamandan sona erme zamanına kadar söz konusu yetkileri kullanabilirler. Diğer bir ifadeyle, idare adına işlem yapma yetkisi, görevli olunan zaman zarfı ile sınırlıdır. Bu yetkileri kullanmak ve idari kararlar alabilmek için öncelikle atama veya

¹⁰⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, T: 27.10.1994, E:1993/761, K:1994/603, Danıştay Dergisi S.90, 1996, s.117

¹⁰⁹ YILDIRIM v.d., s. 436.

seçilme işleminin tamamlanmış ve fiilen göreve başlanmış olması gerekmektedir.¹¹⁰ Atama veya seçilme işlemi tamamlanmadan ya da atama veya seçilme gerçekleştiği halde fiilen göreve başlanmadan yapılan işlemler zaman bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırı olacaktır.¹¹¹ Ayrıca idare adına işlem yapma yetkisine sahip olan kişi ya da kişilerin azil, istifa, emeklilik, ölüm, görev süresinin bitmesi gibi herhangi bir sebeple görevlerinin sona ermesi halinde yetkileri de sona erer.¹¹² Her ne kadar görevleri devam ediyor olsa da izinli oldukları süre içerisinde de yetkilerini kullanamazlar.¹¹³

“... dosya içerisinde bulunan Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğünün ... yazısında, davacının disiplin amiri olan şube müdürünün ... 10 gün süreyle raporlu olduğu, bu zaman dilimi içerisinde başka bir şube müdürünün yerine bakmakla görevlendirildiği görülmektedir. Bu durumda, dava konusu işlemin gerçekleştirildiği tarihte raporlu olan disiplin amirinin disiplin cezası verme yetkisi bulunmadığından, dava konusu edilen uyarma cezası yetki yönünden hukuka aykırıdır.”¹¹⁴

Zaman bakımından yetki konusunda ele alınacak bir diğer husus da yetkili kişi ya da idari makamlar tarafından kullanılacak olan yetkinin belirli bir zaman ile sınırlandırılmasıdır.¹¹⁵ Bu tür sınırlandırmaların getirilmesindeki temel amaç idari işlemlerin hızlandırılmasıdır. Aynı zamanda bu durum kişiler açısından da güvence oluşturmaktadır.¹¹⁶ Örneğin, yürürlükteki mevzuat hükümleri uyarınca disiplin soruşturmalarına belirli bir süre içerisinde başlanması ve bitirilmesi gerektiği kabul edilmektedir.¹¹⁷ Belirtilen bu sürelerde disiplin soruşturmasına başlanılmaması veya

¹¹⁰ GÜNDAY, s. 137.

¹¹¹ GÖZLER, Cilt 1, s. 803.

¹¹² GÖZLER, Cilt 1, s. 804.

¹¹³ GÜNDAY, s. 138.

¹¹⁴ Danıştay 8. Dairesi, T:13.05.1999, E:1998/2038, K:1999/2990, Danıştay Dergisi, S. 102, s. 492

¹¹⁵ GÜNDAY, s. 139.

¹¹⁶ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 421.

¹¹⁷ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “zamanaşımı” başlıklı 127.maddesi “*Bu Kanununun 125 inci maddesinde sayılan fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; a) Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, b) Memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına, Başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.*” Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği'nin “Soruşturmanın süresi ve zamanaşımı” başlıklı 13. maddesi: “(1) Disiplin soruşturmasına olayın öğrenilmesini müteakip derhal başlanır. Soruşturma, onay tarihinden itibaren onbeş gün içinde sonuçlandırılır. Soruşturmanın bu süre içerisinde bitirilememesi halinde

tamamlanamaması durumunda, disiplin soruşturması sonucunda verilen disiplin cezası zaman bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırılık teşkil edecektir.¹¹⁸

2.4. Yetki Devri, İmza Devri ve Vekalet

Kural olarak yetkiler devredilemez, ancak kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak üzere, kanunların izin verdiği durumlarda, yetki devri, imza devri ve vekalet yoluyla birtakım yetkilerin devredilebilmesine izin verilmiştir.

2.4.1. Yetki Devri

Yetki kuralları başlığı altında belirtildiği üzere kural olarak mevzuat hükümleri gereğince işlem yapma hususunda hangi idari makam yetkili kılınmışsa, bu yetkilerin bizzat o yetkili makam tarafından kullanılması gerekmektedir. Yine kural olarak bu yetkiler devredilemez niteliktedir. Ancak günümüz idari teşkilat yapılanması içerisinde belirli makamların yetki ve görevlerinin çok fazla olması sebebiyle yetkilerin bizzat kullanılması ve devir yasağı kurallarının mutlak şekilde kabul edilmesini imkânsız hale getirmektedir. Cumhurbaşkanı, bakan, vali gibi makamların yetki ve görevlerinin çok fazla olmasından dolayı bu yetkilerin tamamının bu makamlar tarafından bizzat kullanılması imkânsızdır. Bu açıdan mevzuat hükümleri uyarınca sahip oldukları birtakım yetkileri idari hiyerarşi içerisinde başka bir makama “yetki devri” yoluyla devretme imkânı ortaya çıkmıştır.¹¹⁹ Yetki devri, yetkilerin bizzat kullanılması ve devir yasağı kuralının istisnasını teşkil etmektedir.

soruşturmacı, gerekçeli olarak ek süre verilmesi talebinde bulunur. Soruşturma açmaya yetkili disiplin amiri, uygun bulduğu takdirde soruşturma süresini uzatabilir. (2) Bu Yönetmelikte sayılan disiplin suçu niteliğindeki eylemleri işleyen öğrenciler hakkında, bu eylemlerin işlendiğinin soruşturma açmaya yetkili amirlerce öğrenildiği tarihten itibaren; a) Uyarma, kınama, yükseköğretim kurumundan bir haftadan bir aya kadar uzaklaştırma cezalarında bir ay içinde, b) Yükseköğretim kurumundan bir veya iki yarıyıl için uzaklaştırma ile yükseköğretim kurumundan çıkarma cezalarında üç ay içinde, disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde, disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar. (3) Disiplin cezasını gerektiren eylemlerin işlendiği tarihten itibaren, en geç iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde, disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Ancak, disiplin amir veya kurulunun, bir adli yargı hükmüne ihtiyaç duyduğu hallerde; zamanaşımı süresi adli yargı hükmünün kesinleştiği günden itibaren başlar. Söz konusu ihtiyaç, yetkili disiplin amir veya kurulunun alacağı bir karar ile tespit edilir.”

¹¹⁸ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 421.

¹¹⁹ GÖZLER, Cilt 1, s. 759.

Yetki devri, mevzuat hükümleriyle açıkça belirtilen hallerde, üstün sahip olduğu yetkileri belirli süreliğine astına devretmesi olarak ifade edilmektedir.¹²⁰ Danıştay içtihatlarında ise yetki devri “*bir konuda karar almak, eylemde bulunmak veya emir vermek hakkını başkalarına devretmek ve elde edeceği sonuçlardan onu sorumlu tutmak*” şeklinde tanımlanmaktadır.¹²¹ Ayrıca yetki devrinin ancak yasanın açıkça izin verdiği durumlarda ve yine açıkça izin verilen konular hakkında yapılabileceği ilgili mevzuatlarda ve yargı içtihatlarında kabul edilmektedir.¹²² Kısaca yetki devri ancak yasadaki usullere göre ve yasal sınırlar içerisinde yapılabilecektir.¹²³ Anayasa Mahkemesinin de yetki devrinin tanımı ve ne şekilde yapılması gerektiği hususunda bağlayıcı kararları mevcuttur.¹²⁴

Yetki devri, yukarıda kısaca açıklandığı üzere, kanunla bir makama veya kişiye verilen karar alma yetkisinin diğer bir makam veya kişiye aktarılması olup; doktrin ve yargısal içtihatlarla, yetki unsurunun nitelikleri dikkate alınarak geliştirilen bir takım koşul ve kurallara tabidir. Buna göre, yetki devri:

Kanunda açıkça öngörölmüş olmalıdır; Anayasa'nın 6. maddesindeki, kimsenin kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı kuralı ve 123. maddesindeki “idarenin yasallığı” ilkesi gereği, idare, Anayasa ve kanunlarla düzenlenen görev ve yetki alanı içinde faaliyette bulunmak zorundadır. Bu kural ile birlikte, yetkinin kamu düzenine ilişkin olduğu da gözetildiğinde yetki devrinin kanunla düzenlenmesi zorunludur. Bu zorunluluk, yetkili organ veya makamın, dolayısıyla işlemin yetki unsuru yönünden hukuka uygun olup olmadığının tespitine

¹²⁰ TAŞLIDERE, s. 44.

¹²¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu T: 12.6.2008 E: 2005/3183, K: 2008/1621; Danıştay 5. Daire T: 21.9.2007, E: 2005/3947, K: 2007/4793 (Çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>

¹²² YAYLA, s. 120; “...silah taşıma ve bulundurma ruhsatı verilmesi konusunda valilere yetki verildiği ve vali yardımcılara bu konuda yetki devri yapılabileceğine ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı anlaşıldığından, dava konusu işlemin yetkisiz merci tarafından tesis edildiği gerekçesiyle iptal edilmesi gerekirken, davanın esasının incelenerek reddi yolunda verilen mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 15.Dairesi, T: 19/01/2017, E: 2016/7604, K: 2017/385. Danıştay 15. Dairesi, T:11/09/2015, E: 2015/2570, K: 2015/5156

¹²³ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, T: 19.1.1996, E: 1994/188, K: 1996/29. Danıştay 5. Daire T: 21.9.2007, E: 2005/3947, K: 2007/4793 (Çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>

¹²⁴ Anayasa Mahkemesi T:08/11/2012, E: 2012/3011, K:2012/173, (çevrimiçi) <http://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>

de imkân sağlamaktadır. Kısaca, kanunda yetki devrine izin verilmeli ve yetki devri yasaklanmamış olmalıdır.

Yazılı olmalıdır; yetki devri sayesinde, aslında yetkisiz olan bir makam idari işlemle yetkili hale getirildiğinden, devir hususunun açıkça ve yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Bu kural, yetkili makamın ve yetki devrinin kapsamının belirlenmesini olanaklı kılmaktadır.

Hiyerarşik asta yapılmalıdır; yetki devri, karar alma yetkisinin devri olduğuna ve idare hukukunda kararlar kamu görevlilerinin şahsı adına değil, bu kamu görevlilerinin görev yaptığı kamu tüzel kişiliği adına alındığına göre, bir kamu görevlisinin belli bir konuda sahip olduğu karar alma yetkisini, başka bir kamu görevlisine devredebilmesi için iki kamu görevlisinin de aynı tüzel kişilik (hiyerarşi) içinde bulunması; yetkiyi devreden hiyerarşik üst konumunda olması gerekir.¹²⁵

Kısmi olmalıdır; idarede yetkiler kısmi olarak devredebilir. Zira, tam yetki devri, bir idari makamın bütün görevlerini devrettiği (kendini tasfiye ettiği) anlamına gelir ki, bu durum gerek yetki devrinin istisnailiği, gerekse idarenin kanuniliği ilkesine aykırı düşer.

Yetki devri konusunda değinilmesi gereken önemli hususlardan bir tanesi de ülkemizde yeni uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında Cumhurbaşkanının ve bağlı birimlerin yetkilerinin devredilmesi ve bu devrin ortaya çıkardığı sonuçlardan sorumluluktur. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı, Devlet idaresinin tamamını ve birliğini temsil ve ifade edecek tek organ olarak merkezi idarenin en üst makamı konumuna gelmiştir. Bakanlar ise bundan sonra Devlet tüzel kişiliğini temsil eden organlar değil; idari teşkilat içerisinde yer alan bir yönetim kademesi niteliğini taşıyan makamlar haline dönüşmüştür. Burada artık Cumhurbaşkanı ile Bakan arasında bir hiyerarşi ilişkisinin varlığından bahsedilebilecektir.¹²⁶

¹²⁵ GÖZLER, Cilt 1, s.759

¹²⁶ Hüseyin Melih ÇAKIR, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2018, No:861, s.47, (çevrimiçi)
<http://katalog.marmara.edu.tr/muyayinevi/cbbildiri.pdf>

Cumhurbaşkanlığının 15.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 1 sayılı Kararnamesi'nin birinci maddesinin üçüncü fıkrasında “... Cumhurbaşkanı, yetkileriden bir kısmını gerektiğinde yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir...”¹²⁷ Yine aynı kararnamenin onaltıncı maddesinin ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının her kademesindeki yöneticileri için “... gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkileriden bir kısmını astlarına devredebilir...” aynı maddenin üçüncü fıkrasında, “Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.”¹²⁸ şeklinde düzenlenmiştir. İlgili kararnameye bakıldığında, yetki devri ile ilgili genel kıstaslarda fazla bir değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının yetkilerinin devredilmesinde, yazılılık kuralı açısından ve yetkilerin sonradan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilmesi bakımından esneklik sağlanmıştır.

Yetki devri müessesesini ayrıntılı olarak incelenmesi açısından öncelikle yetki devrinin sağladığı yararlar, yetki devrinin temel ilkeleri, yetki devrinin ortaya çıkardığı sonuçlar ve yetki devrinin yasak olduğu alanlar ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

2.4.1.1. Yetki Devrinin Sağladığı Yararlar

Yetki devri müessesesi, idari teşkilatın daha verimli ve hızlı çalışması, idari hiyerarşi içerisinde üst-ast ilişkileri ve kamu hizmetlerinin verimliliği açısından sağlamış olduğu çeşitli faydalar bulunmaktadır.

Yetki devri, idari teşkilat yapılanması içerisindeki çeşitli kurumların birbirleriyle daha uyumlu çalışmasını ve hızlı kararlar alınmasını sağlamaktadır. Örneğin, bir bakanlık teşkilatında mevzuat hükümleri gereği bakana ait olan yetkilerin tamamının bizzat bakan tarafından kullanılması imkânsız olup, bu durum bakanlık teşkilatının verimli ve hızlı çalışmasını da engelleyecektir. Bu açıdan mevzuat hükümleri uyarınca bakanlık bünyesindeki uzmanlık gerektiren işlerle ilgili bakanlık yetkilerinin yetki devri yoluyla bakanlık bünyesindeki kurumlara devredilmesi

¹²⁷ mevzuat.gov.tr (çevrimiçi)

¹²⁸ mevzuat.gov.tr (çevrimiçi)

bakanlık teşkilatının daha verimli ve hızlı çalışmasını sağlayacaktır.

Yetki devri, idari hiyerarşi içerisinde üst-ast ilişkilerindeki verimliliği de arttırmaktadır. Yetki devri yoluyla üstlerin yoğun iş yükü azalmakta ve yetkilerini daha verimli kullanma imkânı elde etmektedirler. Yine yetki devri sayesinde ast konumundaki kişilerin bilgi ve becerilerini geliştirerek tecrübe kazanmaları, sorumluluk duygusuyla daha istekli ve azimli çalışmalarını sağlamaktadır.¹²⁹

Son olarak yetki devri kamu hizmetlerindeki verimliliği de arttırmaktadır. Kamu hizmetleri yetki devri yoluyla yetkilendirilmiş uzmanlık makamları tarafından daha hızlı verimli olarak yerine getirilecektir.¹³⁰ Karar verme yetkisi daha alt düzeyde ve uzman makamlarca gerçekleşeceğinden kararlar hızlı alınacak ve uygulanabilecektir.

2.4.1.2. Yetki Devrinin İlkeleri

Yetki devrinin hukuken geçerli olabilmesi için yetki devrine ilişkin temel ilke ve şartlara uygun olarak yapılması gerekmektedir. Söz konusu ilkelere aykırı olarak, gerçekleştirilen yetki devri işlemleri hukuka aykırı olup yetkiyi devralan idari makamın yetki devrine istinaden gerçekleştirdiği işlemler de yetkisizlik sebebiyle sakat işlemlerdir.¹³¹

Yetki devrine ilişkin mevzuat hükümleri, yargı içtihatları ve doktrin tarafından ortaya konulmuş temel ilke ve şartlar şu şekildedir:

Yetki devrini gerçekleştirecek olan makamın öncelikle bu yetkiye mevzuat hükümleri gereği sahip olması gerekmektedir.¹³² Yetkisiz konularda yapılan yetki devri hukuka aykırı olacaktır. Ayrıca yetki devri yazılı şekilde yapılmalı ve mevzuat hükümleri gereği ilgililerin öğrenebilmesi amacıyla ilan edilmelidir.¹³³

¹²⁹ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 197.

¹³⁰ KAHVECİ, s. 47.

¹³¹ ULU, s. 246.

¹³² GÖZLER, Cilt 1, s. 760.

¹³³ GÖZLER, Cilt 1, s. 773.

1982 Anayasası 6. maddesi uyarınca, “egemenliğin kullanılması, hiçbir surette, hiçbir kişiye, zümreye ve sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz.” Ayrıca 8. madde uyarınca da, “yürütme yetkisi ve görevi ...Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Söz konusu hükümler uyarınca idare hukukunda yetkiler kanundan kaynaklanır ve söz konusu yetkilerin kim tarafından kullanılacağı kanunlar tarafından belirlenir. Yasanın kurmuş olduğu yetki düzeni, yine yasa tarafından izin verilmedikçe idarece değiştirilemez.¹³⁴ Ayrıca idare hukukunda yetkiler kamu düzenine ilişkin olup kullanılması zorunlu vazgeçilemez niteliktedir. Yetkiye ilişkin bu ilkeler gereğince yasalar tarafından açıkça izin verilmediği durumlarda yetki devri söz konusu olamaz.¹³⁵ Bu açıdan yetki devri, ancak yasanın açık bir şekilde izin vermesi halinde ve yine açıkça izin verdiği konularda yapılabilecektir.¹³⁶ Diğer bir ifadeyle yetki devri ancak yasadaki usullere göre ve yasal sınırlar içerisinde yapılabilecektir.¹³⁷ Bu ilkedен yola çıkılarak ortaya konulması gereken diğer bir şart da yetki devrinin açıkça veya zımnen yasaklanmamış olması gerekmektedir.¹³⁸ Mevzuat hükümleri gereği açıkça veya zımni olarak yetki devrinin yasaklandığı konularda yetki devri yapılamaz. Ayrıca yetki devri ancak kısmi olarak yapılabilir tam yetki devri yasaktır.¹³⁹

2.4.1.3. Yetki Devri Yasağı

Yetki devrinin mümkün olduğu haller mevzuat hükümlerinde açıkça belirtilmiştir ve bu sebeple tespiti kolaydır. Ancak bunun aksine yetki devrine imkân tanımayan yani “devredilemez” olan yetkilerin tespiti için birtakım ilkelere yola çıkılması gerekmektedir. Bu açıdan mevzuat hükümleri gereği yetkinin idari bir makama değil doğrudan bir kamu görevlisine verildiği durumlarda bu yetki bizzat o makamda bulunan kamu görevlisi tarafından kullanılması gerekmektedir. Ayrıca

¹³⁴ KARAHANOGULLARI, s.386

¹³⁵ AÇDOYURAN, s.20.

¹³⁶ GÜNDAY, s. 140.

¹³⁷ YAYLA, s. 120.

¹³⁸ GÖZLER, Cilt 1, s. 770.

¹³⁹ GÖZLER, Cilt 1, s. 772; ULU, s. 264.

önemli ilkelerden diğeri de mevzuat hükümleri tarafından açık veya zımni şekilde yetkisinin devredilmesinin yasaklandığı durumlarda da yetki devri yasaktır.¹⁴⁰

Yetki devrinin yasak olarak kabul edildiği yetkilere örnek verilecek olursa¹⁴¹ yetkinin kullanılmasının kanunla bir makama değil doğrudan bir kamu görevlisine bırakıldığı hallerde, üstün, astları denetleme yetkisi halleri, kamu hizmetinin planlamasının yapıldığı yetki halleri, görevden uzaklaştırma yetkisinin gerekli olduğu haller, planlama yetkisi ile yapılması gereken işlerin sınıflandırılması ve bu işleri yapacak olan kamu görevlileri arasındaki iş bölümünü içeren örgütlendirme yetkisinin olduğu haller, disiplin soruşturması açma, disiplin cezalarını özlük dosyasından silme ve bunun gibi disiplin yetkisi hallerinde, yetki devretme yetkisi ve devralınmış olan bir yetkinin başka bir yetki devrine konu olduğu hallerde, prestij maliyeti ve maddi maliyeti çok yüksek olan işlerin yapılmasına yönelik yetki halleri, soruşturmaya izin verme veya vermeme, alınan ihbar ve şikayetleri işleme koyup koymama ve ön inceleme başlatıp başlatmamaya ilişkin yetki halleri, astların değerlendirilmesine ve terfi işlemlerine yönelik yetki hallerinde, yetki devri yasaktır.

Örnek olarak sayılan yetkiler ancak amir tarafından yerine getirilebilir. Bu yetkilerin verildiği kişiler dışında bir kamu görevlisi tarafından kullanılması yasaktır.¹⁴² Aksi takdirde yapılan her işlem yetki devri yasağı kapsamında değerlendirilecek ve hukuka aykırı sayılacaktır.

2.4.1.4. Yetki Devrinin Doğurduğu Sonuçlar

Yetki devrinin gerçekleşmesinin ardından, devredilen yetki, devreden makam tarafından geri alınmadığı sürece devam ettiği gibi, devreden makam tarafından da artık bu yetki kullanılamaz.¹⁴³ Devreden makamın söz konusu yetkiyi yeniden kullanabilmesi için yetki devrini geri alması ve ortadan kaldırması gerekmektedir.¹⁴⁴ Devredilen yetkinin devreden makam tarafından kullanılmaya devam edilmesi halinde ortaya “yetki tecavüzü” sorunu çıkacaktır. Zira yetki devri ile beraber devralan

¹⁴⁰ TAŞLIDERE, s. 48-49.

¹⁴¹ ERDOĞU, s. 86-90; AÇDOYURAN, s. 25; KAHVECİ, s. 49-50.

¹⁴² AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 198.

¹⁴³ AÇDOYURAN, s. 26.

¹⁴⁴ GÜNDAY, s. 140.

makama karar ve icra yetkisi de devrolduğundan artık devreden makamın müdahalesi söz konusu olmamalıdır. Ancak bu durumun bir istisnası söz konusudur, şöyle ki Cumhurbaşkanı devrettiği yetkileri, gerek duyduğu takdirde kendisi tarafından devrettiği kişi ile birlikte kullanabilir.

Yetki devri ile birlikte ortaya çıkan hukuki sorumluluğun, diğer bir ifadeyle idari ve disipline ilişkin ortaya çıkabilecek sorumluluğun kime ait olduğu konusunda mevzuatımızda, 15.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 506. maddesinde “*Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmı alt kademelere devredebilir.*”¹⁴⁵ şeklindeki düzenlemesiyle yetki devrinin ne şekilde olacağını belirtmiştir. Aynı Kararname'nin 16. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı personeli açısından devreden ve devralanın birlikte sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Yine 1 sayılı Kararname'nin EK 533/A maddesinde Cumhurbaşkanlığı ofislerinin her kademesindeki yöneticilerin, yetki devrinden sonra da sorumluluklarının devam ettiği belirtilmiştir. Her ne kadar önceki mevzuat hükümlerinde sorumluluğun devrine ilişkin açık bir düzenleme yer almasa da eğer kanunda aksi öngörülmemişse yetki devri ile birlikte sorumluluğun da devralan makama geçtiği kabul edilebilir. Bu sebeple yetkiyi devralan makam yaptığı işlemin sonucuna kendi nam ve hesabına katlanmak zorundadır. Dolayısıyla devralan makam her ne kadar yetki devrinden doğan sorumluluğu üstlense de devreden makamın buna ilişkin denetim yetkisi ve sorumluluğu devam etmektedir.¹⁴⁶ Böylece yetkiyi devralan makam sorumluluğun kendisine ait olması sebebiyle işlem yaparken hassas ve titiz davranacak, devreden makam ise denetim yetkisi ve sorumluluğu devam ediyor olduğundan yetkileri devrettikten sonra keyfi hareket edemeyecektir.

Yetki devrinden doğan cezai sorumluluk ise “ceza sorumluluğun şahsiliği” prensibi gereğince işlemi bizzat yerine getiren kişiye aittir.¹⁴⁷ Bu sebeple yetkiyi devralan kişi yerine getirdiği işlemler sebebiyle ortaya çıkacak suçlardan şahsi olarak

¹⁴⁵ Mevzuat.gov.tr (çevrimiçi)

¹⁴⁶ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 31/5 maddesine göre ; “...*Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*”

¹⁴⁷ AÇDOYURAN, s. 27.

sorumludur. Bu hallerde devreden makamın cezai anlamda bir sorumluluğu ortaya çıkmaz.

Yetki devri gerçekleşikten sonra alınan kararlar devralan makamın hiyerarşik düzenine tabidir.¹⁴⁸ Yani bu karar artık devralan makam veya kişinin işlemi sayılacağından o makam veya kişinin hiyerarşik seviyesi ile aynı değer ve kuvvette kabul edilir.¹⁴⁹

Yetki devri, devreden istifa etmesi, emeklilik veya tayin işlemleri sonucu görevinin sona ermesi hallerinde sona ermiş sayılır. Ancak sayılan işlemlerin aksine devreden ilişkisini kesmeyen, kısa süreli görevden ayrılma veya yıllık izin alınması hallerinde yetki devri devam eder.¹⁵⁰ Aksi durumda ise yani devreden kişinin ilişkisinin kesilmediği ancak devralan makamdaki kişinin değişikliği yine yetki devri işlemi sona erdirmez. Zira yetki devri işlemi, devralan kişiden bağımsız ve yine devralan için soyuttur.¹⁵¹

Yetki devri soyut şekilde makama verilmektedir. Bu nedenle, yetki devri yapan ve yetkili kılınan makamdaki kamu görevlilerinin değişmesi yetki devrini doğrudan etkilemez.¹⁵² Diğer bir ifadeyle yetki devrinde, devralan ve devreden makamdaki kamu görevlisi değişse dahi yetki devri kaldırılmadıkça devam eder.¹⁵³

Yetki devrinde, devredilen yetki mevzuat hükümlerinde açıkça izin verilmediği hallerde bir başkasına devredilemez. Bu sebeple devralan makam veya kişi yeniden yetki devri yapamaz.

2.4.2. İmza Devri

İmza, idari işlemlerde işlemin varlığının bir şartı ve işlemi yapan makamın iradesinin resmi olarak dış dünyaya yansımasıdır. İdari işlemleri yapmaya yetkili idari makam, organ veya kişi/kişiler yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri uyarınca

¹⁴⁸ TAŞLIDERE, s. 29.

¹⁴⁹ GÖZLER, Cilt 1, s. 781.

¹⁵⁰ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 198-199.

¹⁵¹ ULU, s. 270-271.

¹⁵² GİRİTLİ, s. 1268.

¹⁵³ GÖZLER, Cilt 1, s. 759-760.

yetkilerini imza yoluyla kullanmaktadırlar. Ancak bu yetkiler her zaman bizzat imza yetkisi sahibi tarafından kullanılamamaktadır. Dolayısıyla imza yetkisine sahip kamu görevlisi mevzuat hükümleri uyarınca sahip olduğu imza yetkisini iş yükünü hafifletmek amacıyla diğer bir kamu görevlisine devredebilmektedir. *“İmza yetkisinin devri, yetkinin başka makam veya görevliye geçmesini sağlayan bir usul değildir.”*¹⁵⁴ Yetki devri ve imza devri konusu ve şartları bakımından aynı olup sonuçları bakımından farklıdır.

İmza yetkisinin devrinde, *“... yetkili olan idari makam veya kişi yetkili olduğu işlemlerden bir kısmının imzalanması yetkisini, hiyerarşik astlarına devretmekte, imza yetkisini devralan kişi ise, vekalet yoluyla görevlendirmeden farklı olarak imza yetkisini devreden amirin görevi başında olduğu zamanlarda da bu yetkiyi kullanmaktadır. Ancak burada yetki devrinden farklı olarak karar alma yetkisi imza yetkisini devreden makamda kalmaktadır. Ayrıca, yasada bir işlemin belli bir kişi tarafından yapılması öngörülmüş ise kişinin başka bir kişiye imza yetkisi veremeyeceği tartışmasızdır. Öte yandan, imza devrinin usule uygun bir biçimde yapılmamış olması halinde işlem yetki yönünden hukuka aykırı olacaktır...”*¹⁵⁵

Sonuç olarak imza yetkisinin devrinin bir yetki devri niteliğinde olmadığı söylenebilir. Ancak işlemin dış dünyaya yansımaları ve resmi olarak geçerlilik kazanmasını sağladığı için bu husustaki sakatlık hali yetki unsurunun sakatlığı ile aynı sonuçlara yol açmaktadır.

¹⁵⁴ YILDIRIM v.d., s.441.

¹⁵⁵ Danıştay İdari Dava D. Kur. T: 12.6.2008 E: 2005/3183, K: 2008/1621 (Çevrimiçi)
<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>

2.4.3. Yetki Devri ile İmza Devri Arasındaki Farklar

Yetki devri ile imza devri arasında önemli ayrımlar bulunmaktadır. Bu konudaki en büyük ayrılık yetkileri devreden makamın daha sonra bu yetkiyi kullanıp kullanamaması konusunda görülmektedir. Şöyle ki yetki devrinde devreden makam devrettiği yetkiye daha sonradan müdahalede bulunamaz. Karar alma yetkisi külli olarak devralan makama geçmiştir. İmza devrinde ise karar alma yetkisi hiçbir şekilde devralan makama geçmez.¹⁵⁶ Devreden makam istediği takdirde karar alma yetkisini devralan makam ile beraber kullanabilir.¹⁵⁷

İmza ve yetki devri arasındaki bir diğer ayrılık da devralan makamdaki kişilerin değişikliğinde kendini göstermektedir. Şöyle ki yetki devrinde devralan ya da devreden makamdaki kamu görevlisinin değişmesi veya o makam ile bir sebeple ilişkisinin kesilmesi yetki devrini sona erdirmez. Zira yetki devrinde söz konusu olan yetki, makamdan bir başka makama geçmiştir. Bir diğer ifadeyle yetki devrinin hem devralan hem de devreden bakımından soyut olması söz konusudur. Özetle, yetki devri devralanın ve devreden şahsından bağımsız değildir. Devreden kamu görevlisinin değişmesi söz konusu yetki devrini de ortadan kaldırmayacaktır. Burada devreden makama yeni gelen yönetici, önceki irade sahibi yöneticiden farklı görüşe sahip olabilir. Bu sebeple yetkiyi devreden yöneticinin değişikliği halinde de yetki devri kendiliğinden son bulmayacağından, bu hususta yetkiyi sona erdirmeye yönelik yeniden karar alınması gerekmektedir. Oysa imza devrinde hem devreden hem de devralan kamu görevlilerinden birinin veya ikisinin birden değişmesi, aradaki ilişkiyi sona erdirir.¹⁵⁸ Bu da imza devrinin devreden ve devralan bakımından kişilik dışı olmamasının bir sonucudur.

Yetki devri ile imza devrinin birbirinden ayrıldığı bir diğer nokta da devir sonrası yapılan işlemin niteliğinde kendini gösterir. Yetki devri sonrasında alınan kararlar, devralan makam veya kişi tarafından yapılmış sayılırken; imza devrinden sonra alınan kararlar devreden makamca veya kişi tarafından yapılmış sayılır.¹⁵⁹

¹⁵⁶ AÇDOYURAN, s. 31.

¹⁵⁷ GÖZLER, Cilt 1, s. 779.

¹⁵⁸ GİRİTLİ, s. 1269

¹⁵⁹ GÖZLER, Cilt 1, s. 781.

Söz konusu iki yetki arasındaki son fark ise sorumluluk devri konusunda ortaya çıkmaktadır. Yetki devrinde sorumluluk devreden ve devralan makama birlikte yüklenmişken imza devrinde sorumluluk devreden makamda kalmaktadır. Zira karar verme yetkisi imzayı devreden makamda kalmaktadır. Cezai sorumluluk bakımından ise ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi gereğince sorumluluk her iki durumda da yetkiyi kullanan makamdadır.¹⁶⁰

2.4.4. Vekalet

Vekalet, kelime anlamıyla bir kişinin başkası adına hareket edebilmesi için izin verilmesini ifade eder.¹⁶¹ İdare hukuku açısından vekalet, kamu hizmetlerinin aksamadan devam edebilmesi ve sürekliliği sebebiyle karşımıza çıkmaktadır.¹⁶² Örneğin, bir kamu görevlisi izin veya hastalık gibi bir sebeple geçici olarak görevine ara verebilir. Yahut bu ara verme kısa süreli olmayıp ölüm, istifa, azil veya buna benzer sebeplerle sona ermiş ve yerine henüz yeni bir kamu görevlisi atanmamış olabilir. Bu gibi hallerde kamu hizmetlerinin aksamadan devam edebilmesi için vekaleten görevlendirmeler yapılmakta ve böylece kamu hizmetinin sürekliliği prensibi yerine getirilmektedir. Geçici olarak sona erme hallerinde yapılan görevlendirmelere “vekalet verme”, kalıcı ve sürekli olan boşalma hallerinde yapılan atamaya ise “vekaleten atama” adı verilmektedir. Her iki durum mevzuatlarımızda aynı esaslara bağlanmıştır. Bu konu ile ilgili temel esaslar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 86. maddesinde “vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları” başlığı altında düzenlenmiştir.¹⁶³

¹⁶⁰ AÇDOYURAN, s. 32.

¹⁶¹ (Çevrimiçi) <http://www.tdk.gov.tr>

¹⁶² YILDIRIM, v d., s. 441.

¹⁶³ “Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir. Ancak, ilkökul öğretmenliği (Yaz tatili hariç), tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve beldelerdeki ebelik ve hemşirelik, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, vaizlik, Kur’an kursu öğreticiliği, imam-hatiplik ve müezzin-kayyımlığa ait boş kadrolara Maliye Bakanlığının izni (mahallî idarelerde izin şartı aranmaz) ile, açıktan vekil atanabilir. Aynı kurumdan ayrılmalar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekalet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atananlarla kurum içinden ilkökul öğretmenliğine atanan öğretmenler ile veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekalet aylığı ödenir. Bu Kanuna tabi kurumlarda çalışan veteriner hekim veya hayvan sağlık memurları, veteriner hekim veya hayvan sağlık memuru bulunmayan belediyelerin veterinerlik veya hayvan sağlık memurluğu hizmetlerini ifa etmek üzere bu hizmetlerle ilgili kadrolara vekalet aylığı verilme suretiyle atanabilirler. Yukarıda

2.4.4.1. Vekalet Verme

Herhangi bir idari makamdaki kamu görevlisinin izin, yurt dışına çıkma veya hastalık gibi sebeplerle görevine kısa süreliğine ara verdiği hallerde bir başka kişiye geçici süreliğine yetkilerini devretmesi gerekmektedir.¹⁶⁴ Kamu görevlisinin geçici olarak kamu görevini yapamadığı bu dönemde asıl kişi yerine bir vekil atanır. Bu durumda vekil asıl görevli tarafından atanmaktadır.¹⁶⁵

Söz konusu vekil, geçici olarak göreve getirilirken izlenen usul, asaleten atamalarda izlenen usulle aynı olmalıdır. Kısa süreli bir vekalet dönemi için atama yapılacak olsa bile farklı bir yöntem izlenemez. Asıl memurun atama yöntemi dışına çıkılamaz.

Vekil olan kamu görevlisinde aranan nitelikler, aslın sahip olduğu niteliklerle aynı olmalıdır.¹⁶⁶ Ancak her ne kadar vekil olan kişi ile asıl kamu görevlisi aynı niteliklere sahip olsa da vekil kişi, kendisine verilen kadro veya unvanı elde etmiş sayılmaz. Zira bu görev kendisine geçici bir süre için, vekaleten verilmiştir.

“...Yasa koyucunun bu hükümden maksadı 1 ve 2. derece kadrolu görevleri yürütecek olan kişilerin asgari bir tecrübeye sahip olmalarını ve hizmetin bu niteliklere sahip kişiler tarafından yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu görevlere vekaleten atanacak kişilerin asilin tüm yetkilerini haiz olacaklarına ve vekil atanması halinde görevin nitelikleri ve gerekleri değişmeyeceğine göre asilde aranacak şartların vekilde de bulunması hizmetin yürütülebilmesi için zorunludur. Yasanın vekalet görevini düzenleyen... maddesi bu kuralı bertaraf eden herhangi bir ilkeye yer vermemiştir...”¹⁶⁷

sayılan haller dışında, boş kadrolara ait görevler lüzum görüldüğü takdirde memurlara ücretsiz olarak vekaleten gördürülebilir. Bu Kanuna tabi kurumlarda, mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde bu kadrolara işe başladıkları tarihten itibaren vekalet aylığı verilmek suretiyle memurlar arasından atama yapılabilir. Açıkta vekil olarak atanana, bir yılda yirmi günü geçmemek üzere çalıştıkları her ay için iki gün yıllık izin verilir. Bu iznin kullanımında, bir sonraki yıla devredilme hâli dışında Devlet memurları için öngörülen hükümler uygulanır.”

¹⁶⁴ GÖZLER, Cilt 1, s. 784.

¹⁶⁵ KAHVECİ, s. 55.

¹⁶⁶ YILDIRIM v.d., s. 442.

¹⁶⁷ Danıştay 3. Dairesi, T:02.11.1977, E:1977/1117, K:1977/1035, Danıştay Dergisi, S.30-31, 1978, s.83

Geçici atama dönemlerindeki kısa süreli vekalet hallerinde (özellikle kanuni izin dönemlerinde) söz konusu vekaletin günlük, yapılması rutin haline gelmiş işlemlerle sınırlı olarak kullanılması gerekmektedir. Bir göreve vekalet eden kamu görevlisi aynı zamanda farklı bir göreve daha vekalet edebilir. Aynı kamu görevlisine aynı anda birden fazla vekalet verilmesi hukuk sistemimizde mümkündür. Vekalet verilen kamu görevlisinin görevi asıl kişinin göreve başlaması ile veya kendisine verilen vekaletin süresinin dolması ile sona erer.

2.4.4.2. Vekaleten Atama

Bir idari makamdaki kamu görevlisinin geçici olmayan; ölüm, istifa, azil, emekli olma veya başka bir yere tayin edilme gibi sebeplerle süresiz olarak görevden ayrıldığı haller olabilir.¹⁶⁸ Bu gibi hallerde yerine yeni bir kamu görevlisi atanması gerekmektedir. Ancak atamanın geciktiği veya atama yapıldığı halde kamu görevlisinin henüz görevine başlamadığı durumlarda süresiz olarak boşalan bu kadroya asıl memur gelene kadar vekaleten atama yapılması gerekir. Zira kamu görevinin sürekliliği ilkesi gereğince söz konusu idari makam boş kalmaz.¹⁶⁹

Vekalet verme ve vekaleten atama işlemlerindeki en temel fark vekalet verme işlemi asıl memur tarafından gerçekleştirirken vekaleten atamanın, üst makam tarafından yapılıyor olmasıdır. Zira vekaleten atama işleminde asıl memur görevinin başında değildir. Bu sebeple yetkili olan makam, atamanın yapılacağı makamın üstüdür.¹⁷⁰ Ancak Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda en yaşlı Cumhurbaşkanı Yardımcısı yeni başkan seçilene kadar Cumhurbaşkanına vekalet eder.¹⁷¹

Yapılacak olan vekaleten atama işleminde, atanacak olan geçici memurun nitelikleri asıl memurda aranan niteliklerle aynı olmalıdır. Buna ilişkin bir Danıştay

¹⁶⁸ TAŞLIDERE, s. 54.

¹⁶⁹ GÖZLER, Cilt 1, s. 784.

¹⁷⁰ KAHVECİ, s. 56.

¹⁷¹ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T:15.07.2018, S.1, m.18/1 (çevrimiçi) mevzuat.gov.tr

kararında: “*asilde aranan şartları taşımayan bir kişinin vekil olarak atanamayacağı... açıktır.*” şeklinde ibareye yer verilmiştir.¹⁷²

Vekaleten atamada vekil olan memurun yetkileri konusunda genel kural; vekil edilenin, aslın sahip olduğu bütün hak ve yetkilere sahip olduğudur. Vekaleten atama işlemlerindeki usul, asıl memur atanırken izlenecek olan usul ile aynı kurallara tabidir. Atanmış olan vekil her ne kadar atandığı makama uygun niteliklere sahip olsa da söz konusu kadrodaki unvanı kazanmış sayılmaz. Zira vekaleten atama işlemi sonucu vekilin getirildiği kadro sürekli değil geçici bir süre içindedir. Vekaleten atama işlemi, asıl memur görevine başlayınca sona erer.

2.4.4.3. Tedviren Görevlendirme

Uygulamada geçici ve zorunlu uygulamalarla kabul edilmiş, vekalet usulünden farklı olarak, tedviren görevlendirme adı verilen bir yöntem kullanılmaktadır. Tedviren görevlendirme yöntemi, doktrinde¹⁷³ şiddetle eleştirilmektedir. Şöyle ki pozitif hukukumuzda tek dayanağını 99 No’lu Devlet Memurları Kanunu Tebliğinden almaktadır. Bu sebeple kanuni idare ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Tedvir kelimesi, çevirmek, döndürmek, yönetmek anlamına gelmektedir. “... *İdare uygulamasında hizmetlerin aksatılmaması, yürütülmesi, çekip çevrilmesi anlamında kullanılabilir...*”¹⁷⁴ Bu yöntemde asıl görevlide aranan koşullara sahip bir memur bulunmadığı hallerde, kamu hizmetlerinin sürekliliği prensibine yönelik olarak, herhangi bir sebeple boşalmış olan bir göreve asılda aranan koşullara en yakın personel atanır.

“... *İdarelerce hizmetin en ehil kişiler eliyle yürütülmesi gerekir iken geçici ve zorunlu bir uygulama olan yasayla tanınmamış tedviren görevlendirme yöntemi üç yıldan fazla bir süre boyunca davalı idarece sürdürülerek hizmetin kötü işlemesine yol açıldığı, sürenin uzunluğu ve bu sicil amirince tesisi edilen çoğu işlemin İdare*

¹⁷² Danıştay 11.D, T: 22.12.2003, E.2001/481, K.2003/5610, Danıştay Kararları Dergisi, S. 4, s. 331-332

¹⁷³ YILDIRIM, s.445- KARAHANOGULLARI, s.365-372

¹⁷⁴ YILDIRIM, s.444

Mahkemelerince iptal edildiği göz önüne alındığında ağır hizmet kusurunun olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu durumda, atanmasına ilişkin işlemin iptali yolunda verilmiş yargı kararı uygulanmamak suretiyle, davacının ... sicilinin; tesis ettiği işlemler İdare Mahkemelerince iptal edilen, müdürlük görevini yürütmeye ehil olmayan, tedviren görevlendirilmiş sicil amirince dondurulmasına yol açılmış olması durumu ağır hizmet kusurunu oluşturmakta olup ... ”¹⁷⁵

Danıştay bu ve buna benzer birçok kararında tedviren görevlendirmeyi idarenin hizmet kusuru olarak kabul etmektedir. Zorunlu hallerde hiyerarşik olarak üst makamda olan amirin talimatıyla da birtakım görevler üstlenilebilir ancak bu durum asla sürekli bir görev olarak kullanılmamalıdır.¹⁷⁶

2.4.5. Vekalet ile Yetki Devri ve İmza Devri Arasındaki Farklar

Vekalet, bir kamu görevlisinin geçici süreliğine görevinin başında olmadığı sürede yerine birisini vekil bırakması veya sürekli bir sebeple görevi sona ermiş ve yerine henüz yeni bir kamu görevlisi atanmamış olduğu hallerde kamu hizmetlerinin sürekliliği prensibi gereğince geçici olarak başka bir kamu görevlisinin atanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Vekil görev süresi boyunca asilin sahip olduğu bütün hak ve yetkilere sahip olduğu için, vekalet, yetki devri ve imza devrinden farklıdır. Zira yetki devrinde tam yetki devri yasaktır yalnızca mevzuatta açıkça izin verilen yetkiler devredilebilir ve yetkiyi devralan kişi de yalnızca bu yetkileri kullanabilir. İmza yetkisinin devrinde ise yetkili olan makam veya kişi yetkili olduğu işlemlerden bir kısmının imzalanması yetkisini, asllarına devretmekte, imza yetkisini devralan kişi ise vekaleten görevlendirmeden farklı olarak imza yetkisini devreden amirin görevi başında olduğu zamanlarda da bu yetkiyi kullanmaktadır. Vekalette asli kamu görevlisi göreve başladığında vekilin görevi sona erer.¹⁷⁷

Sonuç olarak vekalet, yetki ve imza devrinden tamamen bağımsız ve farklı bir kavramdır. Kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması açısından kabul edilmiş ve

¹⁷⁵ Danıştay 2. Dairesi, T: 13.07.2007, E: 2007/1297, K:2007/3247, Danıştay Dergisi, S. 117, 2008, s.107

¹⁷⁶ YILDIRIM, s.445

¹⁷⁷ TAŞLIDERE, s. 55.

asıl yetki sahibinin görevi başında olmadığı durumlar için kabul edilmiş geçici bir araçtır. Yetki ve imza devrinde ise asıl yetki sahibi kişiler görevlerinin başında olmalarına rağmen çeşitli sebeplerle mevzuat tarafından izin verilen hallerde sahip oldukları yetkilerin bir kısmını devredilmesi söz konusudur.

2.5. Yetkide Paralellik İlkesi

Yetkide paralellik ilkesi, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde aksine bir düzenleme bulunmadıkça, bir idari işlemi yapmaya yetkili olan makamın, o işlemin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi veya geri alınmasında da yetkili olarak kabul edilmesidir.¹⁷⁸ Örneğin, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi işlemi yapmaya yetkili makam, aksine bir düzenleme yoksa bu ruhsatın iptal edilmesi (geri alınması) yetkisine de sahiptir.¹⁷⁹ Diğer bir ifadeyle, bir işlemi yapmaya yetkili olan makam o işlemin karşıt işlemi yapmaya da yetkilidir.¹⁸⁰ Karşıt işlem, asıl işlemin kaldırılması, değiştirilmesi ve geri alınması işlemlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla yetkide paralellik ilkesi yalnızca asıl işlemin “karşıt işlemi” niteliğinde olan işlemler için geçerlidir.¹⁸¹ Örneğin, devlet memurluğundan çıkarma cezası atama işleminin karşıt işlemi niteliğinde olmadığından, atama işlemi tesis eden makam devlet memurluğundan çıkarma cezasını vermeye yetkili değildir.

Yetkide paralellik ilkesi yargı kararları ile kabul edilmiş içtihadi bir ilkedir.¹⁸² Bu açıdan yetkide paralellik ilkesi ancak mevzuatta aksine bir hüküm yoksa geçerlidir. Yürürlükteki mevzuatta asıl işlemin karşıt işlemi için yetkili makam belirlenmişse

¹⁷⁸ GÜNDAY, s. 135; GÖZLER, Cilt 1, s. 754-758; GİRİTLİ, s. 1272.

¹⁷⁹ “...Bu hale göre, mevzuatında ruhsatları vermekle yetkili kılınan idarenin aynı şekilde bu ruhsatların iptali konusunda da tek yetkili olduğu tartışmasız olup, aksine bir düzenlemenin de bulunmadığı görüldüğünden, belediye başkanınca verilmiş bulunan işyeri açma ve çalışma ruhsatının yetkide paralellik ilkesi uyarınca yine belediye başkanı ya da görevlendireceği bir yetkili tarafından iptal edilmesi (geri alınması) gerekirken; bu ilkeye aykırı olarak; hem de yönetmelikte ayrıca encümen tarafından karar alınmaması gerektiği düzenlemesi bulunmasına rağmen belediye encümenince ruhsatın iptali yönünde işlem tesis edildiği görüldüğünden işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamıştır.” Danıştay 8. Dairesi, T: 13.03.2013, E: 2010/3000, K: 2013/1929 (Çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>

¹⁸⁰ YAYLA, s. 120.

¹⁸¹ KAHVECİ, s. 60.

¹⁸² “...İdare Hukukunun temel prensiplerinden biri olan yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca; yasada aksine bir düzenleme bulunmadıkça, bir işlemin tesisinde uygulanan yetki ve usul koşullarının aynı işlemin geri alınması ve kaldırılması işlemlerinde de aynen uygulanması zorunludur.” Danıştay 8. Dairesi, T: 13.03.2013, E: 2010/3000, K: 2013/1929 (Çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>

yetkide paralellik ilkesi geçerli olmayacaktır. Bu durumda asıl işlemin karşıt işlemi (kaldırılması, değiştirilmesi ve geri alınması) mevzuatta belirtilen makam tarafından yapılacaktır.¹⁸³

“... Bilgi. Erişim Değerlendirme Daire Başkanlığı Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilmiş olmasına karşın aynı usulle yeniden Bakanlar Kurulu kararı ile kaldırılabilir iken yönetim kurulu kararı ile feshedilmesinde hukuka ayarlık bulunmadığı ...”¹⁸⁴

Yargı kararlarının uygulanması zorunluluğu da yetkide paralellik ilkesinin diğer bir istisnasıdır. Danıştay, yargı kararlarının uygulanması konusunda bağlı yetkiye sahip idarelerin bu kararları uygulamak amacıyla yetkide paralellik ilkesine aykırı işlemler tesis etmesini hukuka aykırı olarak değerlendirmemektedir.¹⁸⁵

Yetkide paralellik ilkesi gereğince asıl işlemi yapmaya yetkili olan makamın karşıt işlemleri de yapmaya yetkili olabilmesi için, karşıt işleme ilişkin yetki kurallarında değişiklik yapılmamış olması gerekmektedir.¹⁸⁶ Asıl işlemin yapıldığı tarihte yetkili olan makamın yetkisi kaldırılmış ve başka bir makama devredilmiş olabilir. Bu durumda asıl işlemi yapan makam bu işlemin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi veya geri alınmasında artık yetkili değildir. Söz konusu karşıt işlemleri yapma yetkisi ise yetki kurallarının değiştirilmesiyle yetkili kılınan makamdır.¹⁸⁷

¹⁸³ TAŞLIDERE, s. 41.

¹⁸⁴ Danıştay 5. Dairesi, T: 04.09.2007, E: 2004/4546, K:2007/1655, Danıştay Dergisi, S.116, 2007, s.183

¹⁸⁵ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 425.

¹⁸⁶ ULU, s. 202;

¹⁸⁷ TAŞLIDERE, s. 42.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURUNDA SAKATLIK HALLERİ VE YAPTIRIMLARI

1. YETKİ UNSURUNDAKİ SAKATLIK HALLERİ

Bu bölümde idari işlemlerdeki yetki unsuru bakımından sakatlık halleri olarak kabul edilen yetkisizliğin türleri açıklanacaktır. Bunlar “fonksiyon gaspı”, “yetki gaspı”, “yetki tecavüzü” ve “ağır ve bariz yetki tecavüzü”dür.

1.1. Fonksiyon Gaspı

Devletin üç temel erki olarak kabul edilen yasama, yürütme ve yargı erklerinin millet adına kim tarafından kullanılacağı, Anayasa ve diğer mevzuatlarda açıkça düzenlenmiştir. 1982 Anayasası uyarınca, yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir; yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir; yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır. Bu üç erkin birbirlerinin görev alanına giren konularda karar alma ve işlem tesis etme yetkileri bulunmamaktadır. Bir erkin görev alanına giren bir konuda başka bir erk karar alır ya da işlem tesis ederse fonksiyon gaspı, diğer bir ifadeyle görev gaspı ortaya çıkmaktadır.¹⁸⁸

İdare hukuku alanında ise fonksiyon gaspı, yürütmenin-idarenin yasama ya da yargı erklerinin görev alanına giren bir konuda karar alması veya işlem tesis etmesi halinde ortaya çıkan yetki sakatlığını ifade etmektedir.¹⁸⁹ Bu açıdan idarenin işlem tesis ettiği konu, “yasama”nın ya da “yargı”nın görev alanına giren bir konu olamaz.

¹⁸⁸ Mehmet Ali GÜMÜŞ, İdari İşlemler ve İptal Nedenleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1995, s. 54.

¹⁸⁹ YILDIRIM v.d., s. 438; YAYLA, s. 117; AÇDOYURAN, s. 59.

Danıştay yerleşik içtihatlarında ve örnekte belirtmiş olduğumuz kararında, fonksiyon gaspı nedeniyle işlemin hukuka aykırılığına karar vermiştir.

“... ortada... tahakkuk ettirilen, para cezalarına matrah olarak alınabilecek herhangi bir verginin bulunmaması; dolayısıyla ceza tayinini gerektirecek eylemin oluşmaması sebebiyle, verilen kararların hukuken sonuç doğurması imkân dahilinde değildir. Bu açıdan; yok hükmünde olan ceza kararlarına dayanılarak düzenlenen ödeme emri sebep unsuru açısından hukuka aykırıdır.”¹⁹⁰

Fonksiyon gaspının ilk şeklini yürütmenin-idarenin, “yasama” erkinin görev alanına giren bir konuda işlem yapması hali oluşturmaktadır. Bu açıdan idarenin, Anayasayla, kanunla ya da parlamento kararıyla düzenlenmesi gereken bir konuda karar alması ya da işlem tesis etmesi fonksiyon gaspına yol açmaktadır. Bu tür karar ve işlemler ise “fonksiyon gaspı” nedeniyle hukuka aykırı olacaktır. Örneğin Anayasa’nın 87. maddesi uyarınca para basılmasına, savaş ilânına, genel ve özel af ilânına karar vermek TBMM’nin görev ve yetkileri arasında sayıldığından, bu konularda idarenin işlem tesis etmesi halinde fonksiyon gaspı oluşacaktır. Ayrıca idarenin, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda karar alması ya da işlem tesis etmesi durumunda da fonksiyon gaspı ortaya çıkacaktır. Örneğin, temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak, ancak kanunla sınırlanabilir (AY m.13); ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur (AY m. 38); vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir (AY m. 66); vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır (AY m. 73). Dolayısıyla kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi gereken bir konuda idarenin yönetmelik, yönerge, genelge vb. idari düzenleyici işlemler yapması fonksiyon gaspı olarak değerlendirilecektir.

Fonksiyon gaspının ikinci şeklini ise yürütmenin-idarenin, “yargı” erkinin görev alanına giren bir konuda karar alması veya işlem yapması hali oluşturmaktadır. 1982 Anayasası uyarınca yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız

¹⁹⁰ Danıştay 7. Dairesi, T:11.04.2007, E:2006/722, K:2007/1680, Danıştay Dergisi S.116, 2007, s.213.

mahkemelerce kullanılır. Dolayısıyla idarenin, mahkemelerin görev alanına giren uyuşmazlıklarla ilgili yargılama faaliyetinde bulunması fonksiyon gaspı olarak kabul edilmektedir. Mevzuat hükümleri kapsamında disiplin soruşturması açmak ve karara bağlamak, disiplin cezaları vermek yetkisi idari makamlara ait olduğundan burada fonksiyon gaspı söz konusu değildir. Ancak disiplin soruşturmasının sonucuna ilişkin itirazları inceleme yetkisi idare mahkemelerinin görev alanına girdiği için bu konuda idarenin karar alması veya işlem tesis etmesi fonksiyon gaspına yol açacaktır.

Danıştay vermiş olduğu bir kararında adli yargı yerince hükme bağlanması gereken para cezasına, ilçe özel idare memurluğu tarafından karar verilmesine ilişkin işlemi fonksiyon gaspı sebebiyle yok hükmünde saymıştır.¹⁹¹

1.2. Yetki Gaspı

Yetki gaspı, idarenin görev alanına giren bir konuda idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişi ya da idari makamlar tarafından alınan kararlar ya da tesis edilen işlemler açısından söz konusu olmaktadır.¹⁹² Bu durum aynı zamanda kişi yönünden yetkisizlik olarak da ifade edilmektedir.¹⁹³ Diğer bir ifadeyle, idari işlemin konusu idarenin görev alanı içerisinde olmakla birlikte, idare adına karar alan kişi yetkisizdir.¹⁹⁴ Yetki gaspı, idarenin görev alanına giren konular bakımından ortaya çıktığı için bu açıdan fonksiyon gaspından ayrılmaktadır. Zira yetki gaspında söz konusu işlem idari fonksiyona dahildir ancak yetkili idari makamlar tarafından yapılmamaktadır.

Yetki gaspı, resmi (memur, kamu görevlisi vb.) bir sıfatı olmayan kişiler tarafından ya da resmi sıfatı olan ancak istifa, azil, emekliye sevk gibi sebeplerle resmi

¹⁹¹ “Taşocakları Tüzüğü’nün 29.maddesinde hükme bağlanan para cezasına ve malın zaptına karar vermek ceza mahiyetinde olması sebebiyle adli yargının görevi dahilindedir. Olayda ise yargı yerince hükme bağlanması icap eden para cezasına İlçe Özel İdare Memurluğunca karar verildiği anlaşıldığından dava konusu işlemde yetki gaspı açık ve bu sebeple dava konusu tasarruf yoklukla maluldür..” Danıştay 8. D. T: 30.09.1965, E: 1963/395, K: 1965/2579, Danıştay Kararları Dergisi, Sayı: 97-99, s. 254.

¹⁹² Süleyman DOĞRUER, İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1993, s. 72.

¹⁹³ Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, Cilt II, 3. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 490.

¹⁹⁴ GÜMÜŞ, s. 56.

sıfatı sona erdikten sonra da idare adına irade açıklanması, işlem tesis edilmesi durumunda ortaya çıkmaktadır.¹⁹⁵

İdari fonksiyona ilişkin bir konuda idareye tamamen yabancı özel hukuk kişisi tarafından alınan kararlar ve yapılan işlemler yetki gaspı teşkil eder ve yok hükmünde kabul edilir. Nitekim Danıştay da vermiş olduğu kararlarında, kamu kurumu niteliğinde olmayan özel hukuk tüzel kişileri tarafından özel kişilere ait taşınmaz mallar üzerinde kamulaştırma işlemi yapmalarını yetki gaspı olarak değerlendirmiştir.¹⁹⁶ Ayrıca kamulaştırma kararının idareye ait yetki gaspı edilerek, verildiğinden yok hükmünde olduğu ve ortada idari bir makam tarafından verilmiş idari dava konusu olacak bir kamulaştırma kararı da olmadığını belirtmiştir.¹⁹⁷ Yine bir idarenin başka bir idareye verilmiş olan yetkiyi kullanması onun yetkisini gasp etmesidir.¹⁹⁸

“... Davacı belediye tarafından, imar planında mezarlığa ayrılmış alana denk gelen hazine payının belediyeye bedelsiz terki yolunda, mülk sahibi durumundaki idareye yapılan teklifin, ... açıklanan Kanun hükmü uyarınca Bakanlar Kuruluna iletilmesi gerekirken, bu konuda kesin işlem yapmaya yetkili olmayan Maliye Bakanlığı tarafından reddedilmesinde isabet yoktur.”¹⁹⁹

Yetki gaspının istisnasını ise “fiili memur teorisi” oluşturmaktadır. Fiili memur teorisi, mevzuat gereği idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişi ya da makamlar tarafından yapılan işlemlerin kişi yönünden yetkisizlik (yetki gaspı) olarak değerlendirilmesi gerektiği kuralının istisnasını teşkil etmektedir.²⁰⁰ Bunun kabul edilmesindeki temel amaç ise iyiniyetli üçüncü kişilerin haklarının korunmasıdır. Bu

¹⁹⁵ ULU, s. 285-287.

¹⁹⁶ “...kamu kurumu olmayıp özel hukuk tüzel kişisi olan İzmir Yüksek İslam Enstitüsü Yaptırma ve Koruma Derneğinin özel yasa hükmü bulunmaksızın okul yeri kamulaştırma kararı alması açıkça yasaya aykırıdır, hiçbir hukuki değer taşımaz. Bu nedenle dava konusu kamulaştırma kararının hükümsüz (yok) sayılmasına...” Danıştay 6. D, T: 13.05.1981, E: 1980/1388, K: 1981/1547, Danıştay Dergisi, Ankara 1982, Sayı 44-45, s. 259.

¹⁹⁷ Danıştay 6. D, T: 21.02.1968, E: 1966/2621, K: 1968/524, Danıştay 6. Daire Kararları 1. Kitap (1965-1977), Ankara 1979, s. 222.

¹⁹⁸ KARAHANOGULLARI, s.409.

¹⁹⁹ Danıştay 6. Dairesi, T:17.03.1983, E:1980/1147, K:1983/1085, Danıştay Dergisi, S. 52-53, 1984, s.221.

²⁰⁰ ULU, s. 207.

ise hukuk güvenliğinin sağlanması bakımından önemlidir.²⁰¹ Fiili memur teorisi, görünüşte memur ve zaruri memur şeklinde iki başlıkta incelenmektedir.

Bir kişinin atama işlemlerindeki sakatlıklara rağmen göreve başlaması halinde ortada hukuken geçerli bir atama işlemi olmadığından bu kişi fiili memur durumuna düşmektedir. Bu durumdaki kişiler görünüşte memur olarak kabul edilmektedir. Kural olarak, bu kişilerin yapacağı işlemlerin yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırı olarak kabul edilmesi gerekirken, fiili memur teorisi gereği iyi niyetli üçüncü kişilerin söz konusu atama işleminin geçerli olup olmadığını bilme imkânları olmadığından, yapılan işlemler hukuka aykırı olarak kabul edilmemektedir.²⁰² Ayrıca hukuken geçerli bir şekilde atanan bir kamu görevlisinin çeşitli sebeplerle görevinin sona ermesinden ya da görevinden alınmasından sonra yapmış olduğu işlemler ve herhangi bir atama işlemi olmaksızın idari bir makama yerleşen bir kişinin yapmış olduğu işlemler de görünüşte memur olarak, kabul edildikleri için hukuka aykırı olarak değerlendirilemeyecektir.²⁰³

Olağan yönetim usullerinin işlemediği, yetkili idari makamların fonksiyonlarını yerine getiremediği olağanüstü dönemlerde, kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereğince yetkisiz idari makamlar ya da idare ile ilişkisi bulunmayan kişiler tarafından yapılan idari işlemlerin ve alınması zorunlu olan kararların kural olarak, yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı olarak, kabul edilmesi gerekirken bu işlem ve kararlar “zaruri memur” haline dayalı fiili memur teorisi sonucu geçerli olarak kabul edilmektedir.²⁰⁴

1.3. Yetki Tecavüzü

Yetki tecavüzü, diğer yetki sakatlığı halleri olarak kabul edilen yetki gaspı ve fonksiyon gaspından farklı olarak idarenin kendi içindeki yetki paylaşımına ilişkin kurallara aykırılık hallerini kapsamaktadır.²⁰⁵ Zira fonksiyon gaspından farklı olarak

²⁰¹ AÇDOYURAN, s. 57.

²⁰² AÇDOYURAN, s. 57.

²⁰³ TAŞLIDERE, s. 83; ULU, s. 210-213.

²⁰⁴ TAŞLIDERE, s. 84.

²⁰⁵ ULU, s. 306.

yetki tecavüzünde, idari işlem idarenin görev alanına giren, diğer bir ifadeyle idari fonksiyona dahil bir konudur. Yetki gaspından farklı olarak ise yetki tecavüzüne konu işlemi yapan kişi ya da idari makam idare adına irade açıklamaya yetkilidir. Bu açıdan yetki tecavüzü, idari fonksiyona ilişkin bir konuda idare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da bir idari makam tarafından başka bir kişi ya da idari makamın yetkisinde olan bir idari işlemi yapmasındaki yetki sakatlığı halini ifade eder.²⁰⁶

Yetki tecavüzü konu, yer ve zaman bakımından olmak üzere üç şekilde ortaya çıkar.²⁰⁷

1.3.1. Konu Bakımından Yetki Tecavüzü

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar, mevzuat hükümleri gereği hangi konularda karar almaya veya işlem yapmaya yetkili kılınmışlarsa yalnızca o konularda idari işlemler tesis edebilirler. Mevzuat hükümlerince belirlenmiş kapsamın dışına çıkılması konu bakımından yetki tecavüzü olarak kabul edilmektedir.²⁰⁸

Konu bakımından yetki tecavüzü olumlu ve olumsuz olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İdari bir makamın başka bir idari makamın yetki alanına giren bir konuda karar alması ya da idari işlem tesis etmesi olumlu yetki tecavüzü olarak ifade edilmektedir.²⁰⁹

İdari bir makamın mevzuat gereği yetkili olduğu bir konuda yetkisini kullanmaktan kaçınması ise olumsuz (negatif yetkisizlik) yetki tecavüzü olarak ifade edilmektedir. Buna göre; idare adına irade açıklamaya yetkili oldukları halde yetkilerinin kapsamını yanlış yorumlayarak hataya düşmesi sonucunda yetkisiz oldukları düşüncesiyle işlem yapmaktan kaçınılması “negatif yetkisizlik” olarak kabul edilmektedir.²¹⁰ Burada yetkili kişi ya da idari makam tarafından yapılması gereken idari işlemin yapılmama gerekçesi yetkisizlik düşüncesidir. Bu durumda, idari işlemin

²⁰⁶ Ragıp SARICA, İdarî Kaza, C. I, İdarî Davalar, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949., s. 61. GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 482; YILDIRIM v.d., s. 438.

²⁰⁷ KAHVECİ, s. 69-70.

²⁰⁸ DOĞRUER, s. 135.

²⁰⁹ KAHVECİ, s. 70.

²¹⁰ ULU, s.281

tesis edilmemesi nedeniyle menfaati ihlal edilenlerce, zımni red sebebine dayalı olarak iptal davası açabileceklerdir. Son zamanlarda doktrinde bazı çevrelerce farklı bir başlık altında ele alınan “negatif yetkisizlik” kavramı,²¹¹ bizce konu bakımından yetki tecavüzü başlığı altında değerlendirilmelidir.

Konu bakımından yetki tecavüzü, aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde aralarında hiyerarşi ilişkisi bulunan idari makamlar arasında ve aralarında hiyerarşi ilişkisi bulunmayan eşit düzeydeki idari makamlar arasında ya da farklı kamu tüzel kişilikleri arasında somut olayın özellikleri çerçevesinde farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir.

Aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde aralarında hiyerarşik bağ bulunan idari makam veya kişilerin mevzuat hükümleri gereği yetkili oldukları konularda birbirlerinin yerine karar almaları ya da işlem yapmaları halinde konu bakımından yetki tecavüzü meydana gelir.²¹² Buna göre, hiyerarşi ilişkisi kapsamında astın üst ya da üstün ast yerine karar alması veya işlem tesis etmesi konu bakımından yetki tecavüzü olarak değerlendirilmektedir.²¹³ Örneğin, Cumhurbaşkanı tarafından alınması gereken kararın bakan tarafından, bakanlık tarafından alınması gereken bir kararın vali tarafından, vali tarafından alınması gereken kararın kaymakam tarafından veya rektör tarafından alınması gereken kararın fakülte dekanı tarafından alınması²¹⁴ konu bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırı olacaktır. Nitekim Danıştay vermiş olduğu bir kararında, fakülte sekreteri hakkında görevden uzaklaştırma kararının mevzuat hükümleri gereği rektör tarafından verilmesi gerekirken, disiplin soruşturması sonucu fakülte dekanı tarafından verilmesini konu bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırı olarak değerlendirmiştir.²¹⁵

Aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde aynı düzeyde bulunduran idari makamlardan birinin diğerinin yetkili olduğu bir konuda karar alması ya da idari işlem tesis etmesi durumunda da konu bakımından yetki tecavüzü söz konusu olmaktadır.²¹⁶ Örneğin,

²¹¹ GÖZLER, s.809.; ULU, s.281-283.

²¹² GÜNDAY, s.136.

²¹³ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 491; KAHVECİ, s. 71; DOĞRUER, s. 136-137.

²¹⁴ Danıştay 8. D. 14.10. 2005, E: 2004/2984, K: 2005/4086, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²¹⁵ Danıştay 5.D. T: 05.05.1997, E: 1994/286, K: 1997/966, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²¹⁶ ULU, s. 316.

ilçe belediyesinin yetki alanına giren bir konuda il belediyesinin, içişleri bakanının yetki alanına giren bir konuda adalet bakanının karar alması ya da idari işlem tesis etmesi durumunda konu bakımından yetkisizlik hali ortaya çıkar. Ayrıca aynı kamu tüzel kişiliğinin organları arasında da konu bakımından yetki tecavüzü ortaya çıkabilmektedir.²¹⁷ Örneğin, belediye meclisi tarafından yapılması gereken idari bir işlemin belediye başkanı tarafından yapılması, valinin il genel meclisinin yetkili olduğu konuda karar alması durumunda konu bakımından yetkisizlik hali ortaya çıkar.

Danıştay içtihatlarında da belediye encümeninin yetkili olduğu parselasyon sınırının tespiti konusunda belediye meclisi tarafından işlem yapılması,²¹⁸ sanayi ve ticaret odası meclisi tarafından alınması gereken meclis üyesinin üyelikten çekilmiş sayılması hakkındaki kararın meclis başkanı tarafından alınması,²¹⁹ belediyede çalışan memurun görevine son verme işleminin belediye encümeni tarafından yapılması gerekirken belediye başkanlığı tarafından yapılması,²²⁰ hukuka aykırı olarak değerlendirilmiştir. Ancak Danıştay bazı içtihatlarında, olayda yetki tecavüzü bulunmasına rağmen söz konusu uyuşmazlığı yetki gaspı olarak değerlendirmiştir. Örneğin bir kararında, idari bir işlemi geri alma yetkisi söz konusu işlemi tesise yetkili olan makama ait olduğundan, belediye encümeninin belediye meclisine ait bir yetkiyi kullanması yetki gaspı olarak değerlendirilmiştir.²²¹

Farklı kamu tüzel kişilikleri içerisinde yer alan idari makam veya kişiler arasında da konu bakımından yetki paylaşımına ilişkin kuralların ihlali sonucunda da konu bakımından yetki tecavüzü söz konusu olur.²²² Bu açıdan yerinden yönetim kuruluşlarının yetkili olduğu konularda merkezi idarenin,²²³ bir kamu idaresinin/kamu

²¹⁷ GÜNDAY, s. 137.

²¹⁸ Danıştay 6.D. T: 28. 11. 2008, E: 2007/5904, K: 2008/8408, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²¹⁹ Danıştay 8. D. T: 10.10. 2000, E:1998/913, K: 2000/6158 Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²²⁰ Danıştay 5.D. T: 14.05.1990, E:1990/62, K: 1990/982, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²²¹ Danıştay 5. D. T: 27.09.1977, E: 1974/3888, K: 1977/4161, Danıştay Dergisi, Ankara 1978, Sayı 28-29, s. 348-349.

²²² DOĞRUER, s. 138-139.

²²³ “...belediye mücavir sahası içerisinde kaldığı anlaşılan davacı şirkete ait parseller üzerinde yapılmakta olan fabrika binası için imar mevzuatı çerçevesinde olmak koşuluyla ancak belediyece ruhsat verilmesi mümkün bulunduğu Bursa İl İmar Müdürlüğüne verilen ruhsatın yetkisizlik nedeniyle iptaline karar verilmesinde anılan yasa kurallarına aykırılık görülmemiştir...” Danıştay 6. D. T: 24.11.1981, E: 1978/2700 K: 1981/2853, Danıştay Dergisi, Ankara 1982, Sayı 46-47, s. 181.

kurumunun yetkili olduğu konuda başka bir kamu idaresinin/kamu kurumunun ya da bir mahalli idarenin başka bir mahalli idarenin yetkili olduğu bir konuda karar alması veya işlem tesis etmesi halleri gibi çeşitli şekillerde farklı kamu tüzel kişilikleri arasında konu bakımından yetki tecavüzü ortaya çıkabilmektedir. Örneğin Danıştay içtihadında, mevzuat hükümleri gereği çevredeki arazilere sulama suyu temin etmek amacıyla kamulaştırma yapma yetkisi Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne ait olduğundan belediye tarafından yapılan kamulaştırma işlemi hukuka aykırı olarak değerlendirilmiştir.²²⁴

Son olarak, idari işlem tesis etme ya da idari kararlar alma yetkisi bazı durumlarda mevzuat gereği birden fazla makam ve kişi arasında paylaştırılmış olabilir. Birden fazla idari makam ve kişi arasında yetkinin paylaşıldığı durumlarda yetkili idari makamların ve kişilerin hepsinin katılımı olmadan idari işlemlerin yapılması durumunda da konu bakımından yetkisizlik hali söz konusu olmaktadır.²²⁵ Örneğin, 3194 sayılı İmar Kanunu m. 45 uyarınca, “*müccavir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir.*” Bu hükme aykırı şekilde belediye meclisi ve il idare kurulu kararı olmaksızın doğrudan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından bir köyün belediye müccavir alan sınırlarına alınması durumunda konu bakımından yetki tecavüzü ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu m. 2 uyarınca, iki ilçe arasındaki sınırın İl İdare Kurulu ve İl Genel Meclisinin görüşü alınarak Cumhurbaşkanının onayı ile belirlenmesi gerekirken doğrudan İl İdare Kurulu tarafından belirlenmesi durumunda da konu bakımından yetki tecavüzü söz konusu olmaktadır.²²⁶

²²⁴ Danıştay 6. D. T: 01.12.1981, E: 1978/3063 K: 1981/2916, Danıştay Dergisi, Ankara 1982, Sayı 46-47, s. 196.

²²⁵ “...Davacının görev yerinin belediye reisinin inhası ve İmar ve İskân Bakanının onayı ile değiştirilmesi gerekirken doğrudan doğruya belediye reisincede değiştirildiği anlaşıldığından dava konusu işlemde yetki unsuru yönünden hukuka uyarlık görülmemiştir...” Danıştay 3. D. T: 11.05.1982, E: 1982/825, K: 1982/1358, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²²⁶ Danıştay 8.D. T: 06.12.1978, E: 1977/1641, K: 1978/6863, Danıştay Dergisi, Ankara 1979, Sayı: 34-35, s. 403-404.

1.3.2. Yer Bakımından Yetki Tecavüzü

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar hangi yerde ve coğrafi alanda karar alma ya da idari işlem yapma yetkisine sahip ise yalnızca o yer ve coğrafi sınırlar dâhilinde karar alma ve işlem tesis etme yetkisini kullanabilirler. Bu açıdan idari bir makam tarafından yetkili olunan coğrafi sınırlar dışında başka bir idari makamın yetkili olduğu coğrafi alanda karar alması ya da işlem tesis etmesi durumunda yer bakımından yetki tecavüzü hali ortaya çıkmaktadır.²²⁷ Diğer bir ifadeyle, idari bir makamın yetkili olduğu coğrafi sınırlar dışında aldığı kararlar ve yaptığı işlemler yer bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırıdır.

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi veya idari makamların yer bakımından yetkili oldukları coğrafi sınırlar yürürlükte bulunan yazılı hukuk kuralları ile belirlenmiş olup bu yetki kimi zaman ülkenin genelini kapsamakta kimi zaman da belli bir coğrafi bölge veya yer ile sınırlı (il, ilçe, köy) kalmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanının yer bakımından yetkisi tüm ülke sınırları, valinin yer bakımından yetkisi il sınırları, kaymakamın yetkisi ise ilçe sınırları dahilinde geçerlidir. Aynı şekilde mahalli idareler açısından da illerde belediye başkanları ve belediye meclisleri yalnızca seçildikleri il sınırları dahilinde, ilçelerde ise belediye başkanları ve belediye meclisleri seçildikleri ilçe sınırları dahilinde yetkilidir. Her bir idari makamın yetkili oldukları coğrafi sınırlar yürürlükte bulunan yazılı hukuk kuralları açıkça belirlenmiş olduğundan yargı makamları tarafından yer bakımının yetki tecavüzü sebebiyle ortaya çıkan hukuka aykırılıkların tespiti ve çözümü kolay olmaktadır.

1.3.3. Zaman Bakımından Yetki Tecavüzü

İdare adına işlem yapma yetkisi belirli bir zaman aralığı ile sınırlıdır. Yetkili kişi ya da idari makamlar hangi süre için yetkili kılınmışsa ancak o süre içinde işlem yapabilirler. Bu kurallara aykırı şekilde karar alınması ya da işlem tesis edilmesi durumunda zaman bakımından yetki tecavüzü hali ortaya çıkmaktadır.

²²⁷ AÇDOYURAN, s. 69.

İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar konu bakımından elde ettikleri yetkileri, atama veya seçilme işleminin tamamlanarak fiilen göreve başlanıldığı zamandan azil, istifa, emeklilik, ölüm, görev süresinin bitmesi gibi herhangi bir sebeple görevlerinin sona erme zamanına kadar kullanabilirler. Dolayısıyla, atama veya seçilme işlemi tamamlanmadan ya da atama veya seçilme işlemi gerçekleştiği halde fiilen göreve başlanılmadan alınan kararlar veya yapılan işlemler ile yukarıda sayılan çeşitli sebeplerle görevleri sona eren ya da izinli olan kişiler tarafından alınan kararlar ya da yapılan işlemler zaman bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırı olacaktır.²²⁸

Zaman bakımından yetki tecavüzü konusunda diğer bir önemli husus da yetkili kişi ya da idari makamlar tarafından kullanılacak olan yetkinin belirli bir zaman aralığı ile sınırlandırılmasıdır. Bu durumda mevzuat hükümleri gereği yetki belirli süreliğine kullanılabilen ve bu süre sona erdiğinde artık kullanılamamaktadır. Bu açıdan yetkili kişi ya da idari makamlar tarafından mevzuat hükümleri gereği belirli bir süre içerisinde kullanılması gereken yetkinin belirtilen süre içerisinde kullanılmaması durumunda zaman bakımından yetki tecavüzü ortaya çıkmaktadır. Örneğin, yürürlükteki mevzuat hükümleri uyarınca disiplin soruşturmalarına belirli bir süre içerisinde başlanması ve bitirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Belirtilen bu sürelerde disiplin soruşturmasına başlanılmaması veya tamamlanamaması durumunda, disiplin soruşturması sonucunda verilen disiplin cezası zaman bakımından yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırılık teşkil edecektir.²²⁹

1.4. Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü

İdarenin görev alanına giren bir konuda, idare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar tarafından idarenin mevcut iş bölümü esaslarına açıkça aykırı olacak şekilde başka bir idarenin (yetkili kişi ya da idari makamın) faaliyet alanına giren bir konuda karar alması ya da işlem tesis etmesi “ağır ve bariz yetki tecavüzü”

²²⁸ GÖZLER, Cilt 1, s. 687.

²²⁹ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 421.

olarak kabul edilmektedir.²³⁰

Ağır ve bariz yetki tecavüzü, isminden de anlaşılacağı üzere esasında yetki tecavüzü niteliğinde olup yetki gaspı veya fonksiyon gaspı niteliğinde bir yetki sakatlığı değildir. Fonksiyon gaspı ve yetki gaspından farklı olarak ağır ve bariz yetki tecavüzü, idari fonksiyona ilişkin konularda, idare adına irade açıklamaya yetkili makamlarca idarenin kendi içindeki yetki paylaşımına ilişkin kuralların ihlali sonucu ortaya çıkmaktadır. Yetki tecavüzünden farklı olarak ise ağır ve bariz yetki tecavüzü durumunda yetki sakatlığındaki hukuka aykırılık ağır, bariz ve apaçık şekilde olduğundan söz konusu işlemin yokluğuna sebep olacaktır.²³¹ Ayrıca ağır ve bariz yetki tecavüzü durumunda yetki sakatlığındaki hukuka aykırılık uzman olmayan kişilerce dahi rahatlıkla anlaşılabilir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığında çalışan bir kamu görevlisinin Sağlık Bakanlığı tarafından emekliye sevk edilmesi durumunda ağır ve bariz yetki tecavüzü söz konusu olur.

2. YETKİ UNSURUNDAKİ SAKATLIKLARIN YAPTIRIMLARI

İdare hukukunda hukuka uygunluk karinesi gereğince, idari işlemlerin hukuka aykırılığı yetkili makamlar tarafından tespit edilerek ortadan kaldırılmadığı sürece hukuka uygun olarak kabul edilir ve uygulanır. Bu nedenle hukuka aykırılık teşkil eden idari işlemlerin ya yetkili idari makamlar tarafından “ilga (yürürlükten kaldırma)” veya “geri alma” yoluyla yürürlükten kaldırılması ya da idari yargı yoluyla iptal edilerek hukuka aykırılığının tespit edilmesi gerekmektedir.

İlga ve geri alma esasında idari bir işlem niteliğindedir. İdarenin hukuka aykırılık teşkil eden karar ve işlemleriyle ilgili kendi iç denetim araçlarıdır. Bu açıdan yaptırım olarak kabul edilmemektedir. İdare hukuka uygun kararlar almak ve işlemler tesis etmekle yükümlüdür. Dolayısıyla idare hukuka uygun davranma yükümlülüğü kapsamında hukuka aykırılık teşkil eden işlem ve kararlarıyla ilgili yargısal

²³⁰ AÇDOYURAN, s. 61.

²³¹ YILDIRIM v.d., s. 438.

denetimden önce kendi iç denetim araçları olan ilga ve geri alma usullerini kullanarak hukuka aykırı karar ve işlemleri yürürlükten kaldırabilmektedir.²³²

Konumuz olan yetki unsurundaki sakatlıkların doğrudan yaptırımları niteliğinde olmasa da yetki unsuru bakımından hukuka aykırılık teşkil eden idari işlem ve kararlar idarenin kendi iç denetim araçları olarak kabul edilen ilga ve geri alma yoluyla da yürürlükten kaldırılacakları için kısaca ilga ve geri alma usullerinin de açıklanması gerekmektedir.

İdari işlemlerin yürürlükten kaldırılması olarak ifade edilen “ilga”, idari işlemlerin bizzat yetkili idare tarafından geleceğe etkili şekilde hukuki varlığına son verilmesidir.²³³ İdari işlemlerin yürürlükten kaldırılması yetkide ve usulde paralellik ilkesine uygun şekilde, kural olarak idari işlem hangi makam tarafından yapılmışsa o makam tarafından ve hangi usul izlenerek yapılmışsa o usul izlenerek yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. İdari işlemlerin yürürlükten kaldırılması açık ya da zımni şekilde yapılabilir. Örneğin, bir yönetmelik hükmü başka bir yönetmelik hükmü ile tümüyle ya da kısmen yürürlükten kaldırılabilir. Ayrıca hukuka aykırı idari işlemler hiyerarşik üst makam tarafından da ilga edilebilmektedir. Nitekim İYUK m. 11 uyarınca, *“ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdaki, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdaki, idari dava açma süresi içinde istenebilir.”*

İdare her zaman geleceğe etkili olacak şekilde düzenleyici işlemleri kısmen veya tamamen yürürlükten kaldırabilir ya da değişiklik yapabilir. Ancak hukuka uygun bireysel idari işlemlerin ilgası kural olarak mümkün değildir. Hukuka uygun bireysel idari işlemler ancak mevzuat hükümleri gereği belirli şartlar altında karşı işlem olarak ifade edilen başka bir işlemle ilga edilebilir. Örneğin, hukuka uygun şekilde kazanılan öğrencilik statüsü ancak mevzuata uygun şekilde verilecek disiplin cezası ile sona erdirilebilir. Hukuka aykırı bireysel idari işlemler ise kural olarak her zaman ilga edilebilir.

²³² AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 413 v.d.

²³³ Burcu ERDİNÇ, İdari İşlem Kuramında Yokluk, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013, s. 95-96.

Hukuka aykırı idari işlemlerin geri alınması, söz konusu işlemin yapıldığı tarihten itibaren geçmişe etkili olarak bütün sonuçlarıyla ortadan kaldırılması, hukuki hayattan silinmesi olarak ifade edilmektedir.²³⁴ Yürürlükten kaldırma (ilga), idari işlemin geleceğe etkili olarak yürürlükten kaldırılmasını, geri alma ise idari işlemin geçmişe etkili olarak yürürlükten kaldırılmasını sağlamaktadır. Geri alma durumunda idari işlem hiç yapılmamış kabul edilir. Bu açıdan geri alma idari işlemin mahkeme kararıyla iptal edilmesiyle aynı sonuca yol açar. İdari işlemlerin geri alınabilmesi için söz konusu işlemin hukuka aykırı olması ve hukuka aykırı idari işlem için öngörülen dava açma süresinin geçmemiş olması gerekmektedir. Ayrıca söz konusu idari işleme karşı dava açılmışsa dava süresince de geri alma işlemi gerçekleştirilebilir. Ancak Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararları gereğince yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde yetkili idari makam tarafından süre şartı aranmaksızın söz konusu hukuka aykırı idari işlem her zaman geri alınabilecektir.²³⁵

İdarenin hukuka aykırı işlem ve kararlarına ilişkin kendi iç denetim usulleri olarak kabul edilen ilga ve geri alma yöntemlerini açıkladıktan sonra konumuz açısından esas önemli olan husus hukuka aykırı idari işlemlerle ilgili yargısal denetim ve yaptırım türleri incelenmesidir. Zira hukuka aykırı idari işlemlerin geçersizliğinin yargısal başvuru yoluyla mahkemeler tarafından tespiti hukuka aykırı idari işlemlerin esas yaptırımını oluşturmaktadır. İdari işlemlerdeki basit olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklar “iptal” ile ağır olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklar ise “yokluk” ile sonuçlanır.

Tüm bu açıklamalar konumuz bakımından değerlendirildiğinde öncelikle idari işlemlerin yetki unsurundaki sakatlıkların işlemi kendiliğinden “geçersiz” hale getirmeyeceği ifade edilmelidir. Yetki unsuru bakımından sakat olan işlemin idare tarafından veya yargısal denetim sonucunda tespit edilmesi gerekmektedir. Yetki unsuru bakımından sakat olan işlem öncelikle idarenin kendi iç denetim usulleri olarak kabul edilen ilga ve geri alma yöntemleri ile yürürlükten kaldırılabilen ya da hukuka uygun şekilde değiştirilebilmektedir. Bu usullerin haricinde yetki unsuru bakımından sakat olan işlemler yargısal denetim sonucunda da yürürlükten

²³⁴ ERDİNÇ, s. 96-97.

²³⁵ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı, T: 22.12.1973, E: 1973/3, K: 1973/12, Danıştay Dergisi, Ankara 1974, Sayı: 14-15, s. 187-189.

kaldırılabilir. Yargısal denetim sonucunda yetki unsuru bakımından basit hukuka aykırılık taşıyan idari işlemler “iptal” edilir, ağır olarak nitelendirilen hukuka aykırılık taşıyan idari işlemlerin ise “yok hükmünde” olduğu tespit edilir.

2.1. Yetki Unsurunda Basit Hukuka Aykırılıklar ve İptal

Hukuka aykırılık teşkil eden idari işlemlerle ilgili kural olarak iptal davası yoluyla yargısal inceleme sonucu uygulanan temel yaptırım türü iptaldir.²³⁶ Hukuka aykırılık teşkil eden işlemlerin iptaline karar verilmesi özel hukuktaki butlan müessesesi ile de ifade edilmektedir.²³⁷ Ancak özel hukuktaki nispi ve mutlak butlan sınıflandırması idare hukuku açısından geçerli olmayıp idare hukukundaki iptal davası sonucunda hükmedilen butlan yaptırımı, özel hukuktaki mutlak butlan olarak kabul edilmektedir.

Basit ve ağır nitelikte hukuka aykırılık sınıflandırması iptal ve yokluk ile sonuçlanan hukuka aykırılıkların tespiti açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan idari işlemlerdeki basit olarak, nitelendirilen hukuka aykırılıklar “iptal” ile ağır olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklar ise “yokluk” ile sonuçlanır. Ancak idari işlemlerde yer alan hangi tür yetki sakatlıklarının iptal ile hangilerinin ise yok hükmünde kabul edilecekleri hususunda doktrin ve yargı içtihatlarında belirli bir tanım veya kriter bulunmamaktadır.²³⁸ Ancak idari işlemlerde yetki unsuruna ilişkin yokluk müeyyidesine yol açan hukuka aykırılıklar belirli, sınırlı ve istisnai niteliktedir.²³⁹ Oysa ki iptal müeyyidesine yol açan yetki sakatlıkları belirli sayıda olmayıp genel niteliktedir. Bu açıdan iptal müeyyidesine yol açan basit nitelikte kabul edilebilecek hukuka aykırılıklar (yetki sakatlıkları) somut olayın özellikleri dikkate alınarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Hukuka aykırı idari işlemlerle ilgili “iptal” ve “yok hükmünde sayma” müeyyideleri arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Her şeyden önce hukuka aykırı idari işlemlerle ilgili “iptal” müeyyidesi sonucuna yol açan “iptal davasının” yasal bir

²³⁶ ERDİNÇ, s. 107.

²³⁷ ULU, s. 331.

²³⁸ TAŞLIDERE, s. 96.

²³⁹ SARICA, s. 56.

dayanağı bulunmaktadır. 2577 sayılı İYUK 2. maddesi uyarınca, “...*idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları...*” hükmü ile idari işlemlerin hangi şartlarda ve ne tür sebeplerle iptal edilebileceği yasal bir düzenleme ile açıkça düzenlenmiştir. Ancak yokluk müeyyidesine ilişkin herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, “yokluk” veya “yok hükmünde sayma” müeyyidesinin tanımı, unsurları veya ne tür sonuçlar doğurduğu konusunda herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır.

Hukuka aykırı idari işlemlerle ilgili “iptal” müeyyidesinde, idari fonksiyona ilişkin idari makamlar tarafından yapılan hukuken doğmuş bir işlem vardır. Ancak söz konusu işlem, unsurlarında yer alan sakatlıklar sebebiyle hukuka aykırıdır. “Yokluk” müeyyidesinde ise ortada idari fonksiyona ilişkin hukuken doğmuş bir işlem bulunmamaktadır. İdari bir işlemin iptali ancak belirli bir süre içerisinde istenebilirken, yok hükmünde olan idari işlemlere ilişkin her zaman dava açılabilir. Hukuka aykırılık taşıyan idari bir işlem süresi içerisinde idari davaya konu edilerek, iptali sağlanmadığında hukuka uygun işlemler gibi sonuç doğurur. Yokluk herkes tarafından ileri sürülür ve mahkemelerce re’sen dikkate alınır. Ancak iptal müeyyidesi için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılması gerekmektedir.

İYUK 2. madde uyarınca idari işlemlerin yetki unsuruna ilişkin basit nitelikte hukuka aykırılıklara karşı iptal davası açılarak idari yargı süreci sonucunda iptal müeyyidesi ile yürürlükten kaldırılabilir. Basit nitelikteki hukuka aykırılıklar genellikle yetki tecavüzü olarak ifade edilen hukuka aykırılıklardır.²⁴⁰ Yetki unsurundaki sakatlık halleri başlığı altında açıklanan ve hukuki yokluk müeyyidesiyle sonuçlanan ağır ve bariz yetki tecavüzü halleri dışında kalan, idari işlemlerdeki konu,

²⁴⁰ SARICA, s. 307.

yer²⁴¹ ve zaman bakımından yetki tecavüzü halleri, basit nitelikte hukuka aykırılık olarak kabul edildiğinden iptal müeyyidesi ile sonuçlanmaktadır.²⁴²

Konu, yer ve zaman bakımından yetki tecavüzü halleri dışında yukarıda kısaca açıklanan “negatif yetkisizlik” ve resmi sıfatı sona ermiş kişiler tarafından yapılan “yetki gaspı” ile sakat idari işlemlerle ilgili de iptal müeyyidesi uygulanır.²⁴³ Ayrıca ağır ve bariz nitelikte olmayan ve fonksiyon gaspı olarak değerlendirilen hukuka aykırı idari işlemlere ilişkin de iptal müeyyidesi uygulanmaktadır.²⁴⁴ Nitekim Danıştay bazı içtihatlarında “fonksiyon gaspı” niteliğinde olan hukuka aykırı idari işlemlere ilişkin fonksiyon gaspı nitelendirmesi yapmayarak söz konusu işlemlerin hukuka aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.²⁴⁵ Bu hususa ilişkin Danıştay vermiş olduğu bir kararında, yönerge ile idari para cezası düzenlenmesine ilişkin idari işlemin, Anayasa’nın 38. maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırı bularak iptaline karar vermiştir.²⁴⁶

²⁴¹ “...İmar Kanunu, imar planlarının yapılması hususunda ilgili idarenin yetkisini yer yönünden sınırlandırmış bulunmaktadır. Buna göre, belediyelerin kendi sınırları dışında, bir başka belediye sınırlarındaki alanları kapsayacak biçimde imar planı yapmaları mümkün değildir. Bu durumda, Keçiören Belediyesinin, Yenimahalle Belediyesi sınırlarındaki bir alanı da kapsayacak biçimde yaptığı uyuşmazlık konusu imar planında yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığından, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 6. D. 16.03.2004, E: 2002/5591, K: 2004/1595 Kazancı İçtihat Bilgi Bankası (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²⁴² ULU, s. 307.

²⁴³ GÖZLER, Cilt 1, s. 816.

²⁴⁴ ULU, s. 342.

²⁴⁵ “...Belediye Meclisi kararı ile ...Belediye Encümeni tarafından yaptırılan imar uygulaması ...yetkili bulunan encümen tarafından onaylanmıştır. Konu ile ilgili organ tarafından onaylanmış ve ilan edilmiş bir karar üzerindeki uyuşmazlıkların, ancak genel hükümlere göre yargı yoluyla çözümlenmesi söz konusudur. Bu itibarla, bu konuda yasal bir yetkisi de bulunmayan ...Belediye Meclisinin, ...Belediye Encümeninin ...imar parsellerinin onayı ve ilan edilmesiyle ilgili ...kararını iptal etmesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.” Danıştay 1.D. T: 22.12.1998, E: 1998/549, K: 1998/569, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²⁴⁶ “...İdarenin yargısal bir karara ihtiyaç duymadan kanunların açıkça verdiği yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara “idari yaptırım” denilmektedir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, caydırma ve önleyici özelliği olan idari yaptırımlar yasaının açık tanımlaması ile ya da suçun konusunu belirleyerek çizdiği sınırlar içinde idareye bırakılması ile belirlenebilmektedir. Yönerge ile Türkiye'deki hava sınır kapılarında kabul edilemez yolcuya uygulanacak kurallara uymayan kişilerden para cezası niteliğinde ücret alınması ile ilgili herhangi bir düzenleme kanunda yer almamaktadır. Bu durumda, davalı idareci herhangi bir kanun ile çerçevesi çizilmeyen ve sınırları belirlenmiş idari düzenleme alanı sağlanmayan bir konuda düzenleme yetkisi varmış gibi davranmak suretiyle idari para cezasının tüm usul ve esasının düzenlenmesine ilişkin olarak çıkarılan Yönergenin, içeriği itibarıyla Anayasanın 38. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır. Belirtilen nedenlerle, kabul edilemez yolcularla ilgili kurallara uyulmaması nedeniyle para cezası verilmesini öngören dava konusu Yönergede bu yönüyle de hukuka aykırılık teşkil etmektedir.” Danıştay 10.D. T: 16.05.2006, E: 2003/4021, K: 2006/3011, Kazancı İçtihat

Yetkide ve usulde paralellik ilkesine uymadan ve mevzuat hükümlerine aykırı şekilde yapılan yetki devrine istinaden karar alınması ve idari işlem tesis edilmesi de söz konusu karar ve işlemlerin iptali sonucunu doğuracak nitelikte yetki sakatlıklarıdır.

Yetki sakatlıkları sebebiyle hukuka aykırı olduğu yargı makamları tarafından tespit edilerek iptal edilen idari işlemler, hukuk düzeninden geçmişe etkili olarak tüm hüküm ve sonuçlarıyla yürürlükten kalkar ve herkes için (erga omnes) geçerli şekilde sonuç doğurur.²⁴⁷ Böylelikle hukuka aykırı işlem hiç yapılmamış kabul edilerek söz konusu işlemde önceki hukuki duruma geri dönmüş sayılır.

Özetle iptal yaptırımıyla ilgili şu hususlar belirtilebilir; iptal halinde ortada sakat da olsa idari bir işlem vardır ve iptal edilinceye kadar tüm hüküm ve sonuçlarıyla geçerlidir. Söz konusu işlemin iptali belirli bir süre içerisinde, meşru ve kişisel menfaati ihlal edilenler tarafından ileri sürülebilir.

2.2. Yetki Unsurunda Ağır Hukuka Aykırılıklar ve Yokluk

İdari işlemlerdeki yetki unsurundaki bazı hukuka aykırılık hallerinde iptal değil “yokluk” müeyyidesi uygulanmaktadır. Yokluk, açık ve ağır nitelikte hukuka aykırılık hallerinde ortaya çıkan bir yaptırım türüdür. Hukuka aykırılığın açık olması herkes tarafından anlaşılabilmesini, ağır olması ise işlemin kurucu unsurlarında yer alan eksiklik ve sakatlıkları ifade etmektedir. Ancak “yokluk” veya “yok hükmünde sayma” müeyyidesinin tanımı, unsurları veya ne tür sonuçlar doğurduğu konusunda herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Bu açıdan yokluk istisnai nitelikte uygulanması gereken ve sonuçları ağır bir yaptırım türüdür.

“...İdare hukukunda, idari işlemlerin kurucu öğelerinde derhal fark edilebilir nitelikte ağır ve açık sakatlıklar, "yok hükmünde" olan işlemler olarak tanımlanmaktadır.... Dava konusu olayda, görev süresi 06.08.2004 tarihinde sona erecek olan Rektörün başkanlığında 13.07.2004 tarihinde toplanan Senato tarafından davacının Üniversite Yönetim Kurulu Üyeliğine seçildiği anlaşılmaktadır...Bu

Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

²⁴⁷ ULU, s. 332.

durumda, ortada yukarıda yokluk halleri olarak belirtilen yetki ve fonksiyon gasbı durumu veya yasanın emredici kurallarına açıkça aykırı bir işlem bulunmamaktadır. Ayrıca Senato tarafından tesis edilen işlemi geri almaya Rektör yetkili olmadığından senato tarafından geri alınmayan işlemin yok hükmünde olduğuna ancak ilgisi tarafından açılacak bir davada yargı yerince karar verilebileceğinden, dava konusu işlem hukuka aykırılık teşkil etmektedir...”²⁴⁸

Bilindiği gibi bir idari işlemin hukuka uygun olabilmesi için asli ve tamamlayıcı unsurları taşıması gerekir. Bu unsurlar açısından bir eksiklik bulunması işlemi sakat duruma getirir. Bir idari işlemin tamamlayıcı unsurlarındaki eksiklikler de bu işlemi değişik derecelerde sakatlar. Tamamlayıcı unsurlardaki eksiklikler nedeniyle sakat olan idari işlemler usulüne uygun biçimde idarece geri alınmaya veya aleyhine açılan bir dava sonucu iptal edilinceye kadar hukuk dünyasında varlığını sürdürür. Ancak bir idari işlemin asli unsurlarında eksiklik varsa bu durum işlemin "yok" sayılmasına neden olur.

Dolayısıyla, yargısal içtihatlar ve doktrinde, yokluk halinin ancak, işlemin asli kurucu unsuru olan yetki unsuru yönünden incelenmesinde fonksiyon veya yetki gasbı hallerinin saptanması veya kanunun açıkça yasakladığı bir konuda yapılması durumunda mümkün olabileceği kabul edilmektedir. Herhangi bir özel hukuk tüzel kişinin kamu kurumu yerine geçerek kamulaştırma kararı alması veya görev süresi sona eren bir kamu görevlisinin görevden ayrıldıktan sonra idari işlem tesis etmesi "yetki gasbı"na; belediye meclisine kanunla açıkça verilen bir yetkinin doğrudan belediye başkanınca kullanılması ise "fonksiyon gasbı"na örnek olarak gösterilebilir. Bu gibi durumlarda, işlemin varlık koşulları oluşmamış olduğundan bizzat işlemin yokluğu sonucu doğmakta, işlem hiç doğmamış, var olmamış sayılmakta, bu tür işlemlere karşı açılacak davalarda yargı yeri işlemin yok hükmünde olduğunun tespitine karar vermektedir.

Yukarıda verilen emsal Danıştay kararı ve benzer yerleşik içtihatlar ifade edildiği üzere; yokluk, idareye izafe edilecek bir işlemin hukuken hiç oluşmaması veya idari işlemlerdeki ağır ve açık sakatlık hallerinde ortaya çıkmaktadır. Herhangi bir

²⁴⁸ Danıştay 15. Daire T:20/11/2018, E:2016/311, K:2018/7693 (Çevrimiçi)
<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>

mevzuat hükmü ile düzenlenmemiş olan yokluk, maddi yokluk ve hukuki yokluk şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.²⁴⁹ Hukuki yokluk “yok hükmünde sayma” şeklinde de ifade edilmektedir.²⁵⁰ Maddi yokluk, işlemi oluşturacak iradenin açıklanmaması veya açıklanmış olmakla birlikte idareye hiçbir şekilde izafe edilememesi yani işlemin yok işlem niteliğinde olmasını ifade etmektedir.²⁵¹ Hayali nitelikte işlemler, resmi sıfatı olmayan kişiler tarafından yapılan yetki gaspı niteliğinde işlemler, yazılılık veya resmi gazetede yayımlanma gibi şekil şartlarının ihlali şeklinde ağır şekil sakatlıkları maddi yokluk hallerine örnek verilebilir.

Hukuki yokluk (yok hükmünde sayma) durumunda ise ortada madden mevcut, idareye izafesi mümkün bir irade açıklaması ile oluşan işlem bulunmaktadır.²⁵² Ancak taşıdığı ağır ve açık sakatlıklardan dolayı söz konusu işlemin hukuken yokluğuna karar verilir.²⁵³ Diğer bir ifadeyle söz konusu işlemler yok hükmünde sayılır. Fonksiyon gaspı ya da ağır ve bariz yetki tecavüzü ile sakat işlemler, fiili yol oluşturan işlemler ve yaş şartına uymayan atamalar hukuki yokluk hallerine örnek verilebilir.²⁵⁴

İdari fonksiyona ilişkin konularda resmi sıfatı olmayan kişiler tarafından yapılan işlemlerin maddi yoklukla malul olduğu kabul edilmektedir.²⁵⁵ Bu durum yukarıda yetki unsurundaki sakatlık halleri başlığı altında açıklandığı üzere yetki gaspı olarak ifade edilmektedir. İdareye tamamen yabancı resmi bir sıfatı (idari makam, kamu görevlisi) bulunmayan kişiler tarafından idari fonksiyona ilişkin alınan kararlar ve yapılan işlemler, ortada idareye izafe edilebilecek bir karar/işlem bulunmadığından, madden mevcut değildir ve bu işlemlerin müeyyidesi ise yokluktur.²⁵⁶ Bu tür yetki gaspı ile sakat olan işlemler idari işlem niteliğine sahip olmadığından, hiçbir etki doğurmaz ve bu işlemlere karşı iptal davası da açılmaz.²⁵⁷ Zira iptal davası açılabilmesi için, “*dava konusu işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem*” niteliğinde olması gerekmektedir. Dolayısıyla maddi

²⁴⁹ ULU, s. 333.

²⁵⁰ GÖZLER, Cilt 1, s. 1012.

²⁵¹ ERDİNÇ, s. 109.

²⁵² GÖZLER, Cilt 1, s. 1006 v.d.

²⁵³ ULU, s. 334.

²⁵⁴ GÖZLER, Cilt 1, s. 1014-1019.

²⁵⁵ SARICA, s. 57.

²⁵⁶ GÜMÜŞ, s. 56.

²⁵⁷ ULU, s. 334.

yokluk durumunda açılacak iptal davasında ilk inceleme sonucunda iptal davasına konu oluşturabilecek idari bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesi gerekmektedir. Türk idari yargılama hukukunda dava türleri arasında tespit davası da bulunmamaktadır. Dolayısıyla maddi yoklukla sakat işlemlerin uygulanmaması gerekmekte, uygulanırsa da bu işlemlerin uygulanmasına ilişkin işlemler de hukuka aykırılık teşkil eder.²⁵⁸

Yokluk müeyyidesine yol açan diğer yetki sakatlığı hallerinde ise hukuki yokluk söz konusu olmaktadır. Hukuki yokluğun şartları ve uygulama alanı belirsiz olup, her somut olay açısından uygulanacak kesin bir tanım bulunmamaktadır. Bu nedenle başlıkta da belirtildiği üzere ağır ve açık nitelikte hukuka aykırılıkların söz konusu olduğu durumlarda geçerli bir yaptırım türüdür. Dikkat edileceği üzere hukuki yokluk hallerinde maddi yokluktan farklı olarak ortada idareye izafe edilen bir işlem mevcut olup söz konusu işlemin esaslı unsurlarında yer alan sakatlıklardan dolayı işlem yok hükmünde sayılmaktadırlar. Yok hükmünde sayılan işlemlerdeki hukuka aykırılıklar ise ağır ve açık nitelikte hukuka aykırılıklardır.

Türk idari yargılama hukukunda doktrin ve yargı içtihatlarında fonksiyon gaspı, ağır ve bariz yetki tecavüzü ve yetki gaspı hallerinde işlemin yoklukla malul, diğer bir ifadeyle yok hükmünde olduğu kabul edilmektedir.²⁵⁹ Türk idare hukukunda fonksiyon gaspının yaptırımını yokluk olarak kabul edilmektedir.²⁶⁰ Danıştay vermiş olduğu bir kararında;²⁶¹ “6972 sayılı Kanun uyarınca, korunmaya muhtaç durumda olan bir çocuğun bulunduğunu haber alan o yerin en büyük mülkiye amirinin bu çocuk hakkında düzenlenen belgeleri nihai kararı vermek üzere mahalli sulh hukuk mahkemesine tevdi etmesi gerekirken, çocuğun durumu hakkında İstanbul Korunmaya Muhtaç Çocuklar Birliğince karar alınmasını” fonksiyon gaspı olarak nitelendirmiş ve bu kararın yoklukla maluliyetine karar verilmiştir. Burada Danıştay yargı makamlarının görev alanına giren bir konuda idare tarafından karar alınmasını fonksiyon gaspı olarak değerlendirmiş ve yok hükmünde sayılmasına karar vermiştir. Aynı şekilde Danıştay vermiş olduğu bir kararında da yasama organının görev alanına

²⁵⁸ ULU, s. 334.

²⁵⁹ GÜMÜŞ, s. 54-58.

²⁶⁰ SARICA, s. 59; ONAR, s. 301.

²⁶¹ Danıştay 12.D. T: 20.10.1971, E: 1969/531, K: 1971/2297 Aktaran bkz: ULU, s. 337.

giren bir konuda idare tarafından işlem tesis edilmesini fonksiyon gaspı olarak kabul etmiş ve yok hükmünde sayılması gerektiğine hükmetmiştir.²⁶²

Türk idari yargılama hukukunda kabul edilen ağır ve bariz yetki tecavüzü hallerinin yaptırımını da hukuki yokluk, diğer bir ifadeyle yok hükmünde saymadır.²⁶³ Konuyla ilgili Danıştay'ın vermiş olduğu bir kararda, belediye encümenine ait olan ruhsatsız inşaat yapılması sebebiyle para cezası uygulama yetkisinin belediye başkanı tarafından kullanılması ağır ve bariz nitelikte yetki tecavüzü olarak kabul edilerek söz konusu işlemin yok hükmünde sayılmasına karar verilmiştir.²⁶⁴

Yokluk ya da yok hükmünde sayma, hukuka aykırı idari işlemlerle ilgili en ağır yaptırım türüdür. Yoklukla ilgili özetle şu tespitler yapılmaktadır; yokluk halinde ortada idari bir tasarruf, işlem yoktur. Fiili bir durum veya haksız bir fiil mevcuttur.

²⁶² "...İdari işlemlerle veya yargı kararlarıyla kişi ya da kuruma muafiyet; eşyaya istisna tanınabilmesi olanaklı değildir. Her ne kadar, T.C. Anayasasının 73'üncü maddesinin son fıkrasında; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebileceği öngörülmüş ise de; bu anayasal düzenlemede, Bakanlar Kuruluna verilmiş bir asli yetki söz konusu değildir. Bakanlar Kuruluna, sınırlı konularda yetki verilmek üzere, Yasama Organı yetkilendirilmiştir. Yasama Organının Bakanlar Kuruluna verebileceği yetkiler arasında ise, kanunla tanınmayan muafiyet ve istisnaların tanınması yoktur. Nitekim; 4458 sayılı Kanunun yukarıda sözü edilen 167'nci maddesinin son fıkrasında da, Bakanlar Kuruluna, maddenin 4 ila 12'nci fıkralarında yer alan eşya ile ilgili kimi yetkiler verilmiştir. Yani; 167'nci maddenin vergilendirme işleminin hukuksal dayanağı olan 3 numaralı fıkrası ve bu fıkranın bentleri, Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin dışında bırakılmıştır. Anayasal ve yasal durum böyle iken; Bakanlar Kurulunun 2000/53 sayılı Kararının; Gümrük Kanununun 167'nci maddesinin 3'üncü fıkrasının (a) bendinin idari tasarruflarla değiştirilmesi sonucunu yaratarak, maddede yazılı kuruluşlar dışında kalan ve gümrük giriş beyannamelerini kendi adlarına dolduran kuruluşlara da gümrük vergilerinden muafiyet tanıyan düzenlemesi, Anayasal düzeni korumakla görevli "İdari Yargının, hukuka aykırı işlemler için öngördüğü en ağır sakatlık hali olan ve idari işlemin keenlemeyekün-yok sayılmasını gerektiren, "fonksiyon gaspı" ile malûldür ve dolayısıyla, bir hukuk kaynağı olarak, idarece, vergilendirme işlemlerine esas alınamaz; bir yargı kararının gerekçesi olamaz." Danıştay 7. D. T: 02.04.2009 E: 2007/6465, K: 2009/1777 Danıştay Bilgi Bankası (Çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>

²⁶³ GÜMÜŞ, s. 58.

²⁶⁴ "...bu cezaların bizzat Belediye Başkanınca verilebileceğine ilişkin bir hüküm yer almamıştır. Öte yandan 1580 sayılı Tasada da Belediye Başkanının re'sen ceza verebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamakta, anılan yasanın 85. maddesinin 9. bendinde bu tür cezaların belediye encümenlerince verileceği kurala bağlanmaktadır. İdare hukukunun genel ilkelerine göre, Yasaların görevli kıldığı makam ve mercii dışında kimselerin verilmemiş bir yetkiyi kullanması halinde yoklukla özürlü bir idari işlem ortaya çıkar ve yoklukla özürlü bir idari işlemin hukuk âleminde doğmadığı varsayıldığından, bu işlemin kesinleştiğinden söz etmek mümkün olmadığı gibi böyle bir işleme karşı açılan davada süre aşımı da söz konusu olamaz. Bu durumda yok hükmünde olan para cezasına ilişkin belediye Başkanlığı işlemine karşı süresinde Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilmediği ve böylece işlemin kesinleştiğinden bahisle davanın reddi yolundaki mahkeme kararında isabet bulunmamaktadır." Danıştay 6.D. T: 09.03.1988, E: 1988/215, K: 1988/334, Danıştay Bilgi Bankası, (Çevrimiçi) <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>

Dolayısıyla hiç kimse yoklukla malul bir işleme uymak zorunda değildir. Yokluk hali yalnızca işlemin muhataplarınca ya da menfaati ihlal edilenlerce değil herkes tarafından ileri sürülebilir.²⁶⁵ Ayrıca yoklukla ilgili dava açma süresi olmayıp her zaman ileri sürülebilir. Danıştay içtihatlarında da “... *bu durumda bulunan idari işlemler yok sayılacağından bu kararlara karşı açılacak davalarda herhangi bir süre söz konusu olamaz.*”²⁶⁶ şeklinde bu durum belirtilmektedir. Son olarak yokluk halinin mahkemelerce re’sen dikkate alınması gerekmektedir.²⁶⁷

İdari işlemlerde hukuka aykırılıklar yokluk ve iptal edilebilirlik olarak ikiye ayrılmaktadır. Yokluk, aslında özel hukuktan esinlenilerek ileri sürülmüş bir sakatlık hali olup, idari yargılama hukukunda uygulanması tartışmalı olmakla birlikte doktrinde ve yargı içtihatlarında genel olarak kabul edilmiştir. Bu hususta doktrinde ve yargı içtihatlarında fikir birliği olmamakla birlikte, bir işlemin ana unsurlarından birinin olmaması (ana unsurlar, özel hukuka paralel olarak, irade, işlemin muhatabı bir kişi ve konu olarak sayılabilir); yetki gasbı, fonksiyon gasbı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü yokluk sebepleri olarak kabul edilmektedir. Bu unsurlardan birindeki ağır ve bariz veya açık hukuka aykırı sayılabilecek sakatlık hali, söz konusu idari işlemin yoklukla malul olmasına sebep olacak ve hukuken yok hükmünde olan bir işlem esas alınarak tesis edilen işlemler de hukuka aykırı hale gelecektir.

²⁶⁵ DOĞRUER, s. 208-209.

²⁶⁶ Danıştay 8. D. T: 06.06.1985, E: 85/157, K: 85/575, Danıştay Dergisi, Sayı: 60-61, s. 365.

²⁶⁷ AÇDOYURAN, s. 51.

SONUÇ

İdare, hukuki işlem ve idari eylem aracılığıyla görevini yerine getirir. İdarenin hukuki bir sonuç doğurmaya yönelik olarak her irade açıklaması bir hukuki işlem niteliğindedir ancak bazı işlemleri idare hukukuna değil de özel hukuka tabi olması ve bu tür uyuşmazlıklara adli yargıda bakılması nedeniyle, dar ve teknik anlamda bir “idari işlem” niteliğinde olmayabilir. İdari işlem “hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak kamu gücü ayrıcalığına dayanan, irade açıklamaları” şeklinde tanımlanmaktadır.

Doktrin ve yargı içtihatlarında kabul edildiği üzere idari işlemlerin tek taraflı olma, icrai olma, re’sen icra edilebilir olma, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, yazılı olma ve yargısal denetime tabi olma özelliklerine sahiptir.

İdari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat (amaç) unsurlarını taşıması gerekmektedir. Ayrıca idari bir işlemin hukuka uygun olup olmadığı söz konusu unsurların varlığı ve bu unsurların hukuka uygunluğu ile bağlantılıdır. Söz konusu idari işlem unsurlarına ilişkin mevzuat hükümlerine uygun işlemler yerine getirildiğinde ortaya çıkan işlem hukuka uygun kabul edilir ancak söz konusu unsurlardan herhangi birisinde mevzuata aykırı şekilde meydana gelebilecek bir sakatlık olduğunda ortaya çıkan işlem de hukuka aykırı olur. Çalışmanın birinci bölümde idari işlem kavramı ile ilgili olarak, idari işlemin tanımı, idari işlemin özellikleri kısaca açıklanarak çalışmanın ana konusunu oluşturan ve idari işlemin en önemli unsurlarından birisi olan yetki unsuru kavramına yer verilmiştir. Bu kapsamda yetkinin tanımı, özellikleri, yetki öğelerinden bahsedilerek yetkide paralellik ve yetki devri kavramlarının daniştay kararları ışığında açıklamaları ve karşılaştırılmaları yapılmıştır.

Yetki, idari işlem ve eylemleri yapan makam, organ veya kişi/kişiler ile ilgilidir. Bu açıdan idari işlem ve eylemlerin özünü oluşturan idare adına irade açıklamasının hangi idari makam, organ veya kişi/kişiler tarafından yapılacağı hususu, idari işlemin “yetki unsurunu” oluşturmaktadır.

İdare hukuku alanındaki yetkilerin tamamı için geçerli, “yetki kuralları” olarak

da isimlendirilen temel ilke ve özellikler kabul edilmektedir. Söz konusu temel ilke ve özellikler “yetkilerin kaynağı ve sınırları”, “yetkilerin niteliği” ve “yetkilerin kullanılması” bakımından üç ana başlıkta sınıflandırılabilir. Yetkinin kaynağı ve sınırları bakımından iki temel kural geçerlidir. İlk kural; “kanuni dayanak ilkesi”, yani idare hukukunda yetkinin kaynağının anayasa ve kanunlar olmasıdır. İkinci kural; “kanuna aykırı olmama ilkesi”, yani yetkinin kaynağı ve sınırları bakımından kanuni sınırlar dahilinde kullanılması gerektiğidir. Yetki kuralları nitelikleri gereği istisnai ve kamu düzenine ilişkindir. Bu nedenle, idarenin yetkisiz olması kural, yetkili olması ise istisnai niteliktedir. Son olarak ise yetkilerin kullanılması bakımından temel ilke ve esaslar; idare hukukunda yetkiler, kullanılması zorunlu, vazgeçilemez niteliktedir ve yetki sahibi tarafından bizzat kullanılması gerekmektedir.

İdari işlemlerin yetki unsuru bakımından hukuka uygun olarak kabul edilebilmesi için yetkili makam, organ, kişi ya da kişilerce yapılması gerekmektedir. İdari işlemlerin yapılması konusunda hangi idari makam, organ, kişi veya kişilerin yetkili olduğunun tespiti meselesinde kişi, konu, yer ve zaman öğeleri açısından yetki kavramı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla hukuka uygun idari bir işlem için, idare adına irade açıklamaya yetkili kişi veya makam aynı zamanda konu, yer ve zaman itibarıyla de yetkili olması gerekmektedir.

Günümüz idari teşkilat yapılanması içerisinde belirli makamların yetki ve görevlerinin çok fazla olması sebebiyle yetkilerin bizzat kullanılması ve devir yasağı kurallarının mutlak şekilde kabul edilip uygulanması imkânsız hale gelmiştir. Bu nedenle mevzuat hükümleri uyarınca sahip oldukları birtakım yetkileri idari hiyerarşi içerisinde başka bir makama “yetki devri” yoluyla devretme imkânı ortaya çıkmıştır. Yetki devri, yetkilerin bizzat kullanılması ve devir yasağı kuralının istisnasını teşkil etmektedir.

İdare hukukunda yetkiler kamu düzenine ilişkin olup kullanılması zorunlu vazgeçilemez niteliktedir. Yetkiye ilişkin bu ilkeler gereğince yasalar tarafından açıkça izin verilmediği durumlarda yetki devri söz konusu olamaz. Bu açıdan yetki devri ancak yasanın açıkça izin vermesi halinde ve yine açıkça izin verdiği konular hakkında yapılabilecektir. Mevzuat hükümleri gereği açıkça veya zımni olarak yetki devrinin yasaklandığı konularda yetki devri yapılamaz. Ayrıca yetki devri ancak kısmi

olarak yapılabilir, tam yetki devri yasaktır.

Yetki konusuyla doğrudan ve dolaylı bağlantılı imza devri, vekalet, tedviren görevlendirme ve yetkide paralellik ilkesi gibi birtakım kavramlar ve usuller de açıklanmıştır.

Yetki devri ile imza devri arasında önemli ayrımlar bulunmaktadır. Yetki devrinde devreden makam devrettiği yetkiye daha sonradan müdahalede bulunamaz.

Karar alma yetkisi külli olarak devralan makama geçmiştir. İmza devrinde ise devreden makam istediği takdirde karar alma yetkisini devralan makam ile beraber kullanabilir. İmza ve yetki devri arasındaki bir diğer ayrılık da devralan makamdaki kişilerin değişikliğinde kendini göstermektedir. Şöyle ki yetki devrinde devralan veya devreden makamdaki kamu görevlisinin değişmesi veya o makam ile bir sebeple ilişkisinin kesilmesi yetki devrini sona erdirmez. Zira yetki devrinde söz konusu olan yetki, makamdan bir başka makama geçmiştir. Burada yetki devrinin devralan ve devreden kişiler bakımından soyut olması söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, yetki devri devralan ve devreden şahsından bağımsızdır. Burada kamu görevlisinin değişmesi söz konusu yetki devrini de ortadan kaldırmayacaktır. Oysa imza devrinde hem devreden hem de devralan kamu görevlisinin değişmesi, aradaki ilişkiyi sona erdirir. Son olarak yetki devri sonrasında alınan kararlar, devralan makam veya kişi tarafından yapılmış sayılırken imza devrinden sonra alınan kararlar devreden makamca veya kişi tarafından yapılmış sayılır. Ayrıca yetki devrinde sorumluluk devralan makama geçerken imza devrinde sorumluluk devreden makamda kalmaktadır

İkinci bölümde de öncelikle idari işlemlerdeki yetki unsuru bakımından sakatlık halleri olarak kabul edilen yetkisizliğin türleri olarak, “yetki gaspı”, “yetki tecavüzü” ve “ağır ve bariz yetki tecavüzü” halleri açıklanmıştır. Daha sonra ise yetki unsurundaki sakatlıkların yaptırımları incelenmiştir. İdari işlemlerdeki basit olarak nitelendirilen hukuka aykırılıkların yaptırımı “iptal”, ağır olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklar ise “yokluk (yok hükmünde sayma)” yaptırımı sonuçlanır.

Yetki unsurundaki sakatlık halleri özetle şu şekilde açıklanmıştır: İdarenin görev alanına giren bir konuda idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişi ya da idari makamlar tarafından alınan kararlar ya da tesis edilen işlemler açısından söz

konusu olan “yetki gaspı (kişi yönünden yetki tecavüdü)”; yürütmenin-idarenin yasama ya da yargı erklerinin görev alanına giren bir konuda karar alması veya işlem tesis etmesi halinde “fonksiyon gaspı (görev gaspı)”; idari fonksiyona ilişkin bir konuda idare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da bir idari makam tarafından, başka bir kişi ya da idari makamın yetkisinde olan bir idari işlemi yapmasındaki yetki sakatlığı halini ifade eden “yetki tecavüzü”; idarenin görev alanına giren bir konuda, idare adına irade açıklamaya yetkili kişi ya da idari makamlar tarafından idarenin mevcut iş bölümü esaslarına açıkça aykırı olacak şekilde, başka bir idarenin (yetkili kişi ya da idari makamın) faaliyet alanına giren bir konuda karar alması ya da işlem tesis etmesi “ağır ve bariz yetki tecavüzü” olarak kabul edilmektedir.

Tüm bu açıklamalar konumuz bakımından değerlendirildiğinde öncelikle idari işlemlerin yetki unsurundaki sakatlıkların işlemi kendiliğinden “geçersiz” hale getirmeyeceği ifade edilmelidir. Yetki unsuru bakımından sakat olan işlemin idare tarafından veya yargısal denetim sonucunda tespit edilmesi gerekmektedir. Yetki unsuru bakımından sakat olan işlem öncelikle idarenin kendi iç denetim usulleri olarak kabul edilen ilga ve geri alma yöntemleri ile yürürlükten kaldırılabilen ya da hukuka uygun şekilde değiştirilebilmektedir. Bu usullerin haricinde yetki unsuru bakımından sakat olan işlemler yargısal denetim sonucunda da yürürlükten kaldırılabilir. Yargısal denetim sonucunda yetki unsuru bakımından basit hukuka aykırılık taşıyan idari işlemler “iptal” edilir, ağır olarak nitelendirilen hukuka aykırılık taşıyan idari işlemlerin ise “yok hükmünde” olduğu tespit edilir.

Basit ve ağır nitelikte hukuka aykırılık sınıflandırması iptal ve yokluk ile sonuçlanan hukuka aykırılıkların tespiti açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan idari işlemlerdeki basit olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklar “iptal” ile ağır olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklar ise “yokluk” ile sonuçlanır. Yokluk veya “yok hükmünde sayma” müeyyidesinin tanımı, unsurları veya ne tür sonuçlar doğurduğu konusunda herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Ancak “iptal” müeyyidesi sonucuna yol açan “iptal davasının” ise yasal bir dayanağı bulunmaktadır. 2577 sayılı İYUK 2. maddesi uyarınca, *“idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları”* hükmü ile idari işlemlerin

hangi şartlarda ve ne tür sebeplerle iptal edilebileceği yasal bir düzenleme ile açıkça düzenlenmiştir.

Türk idari yargılama hukukunda doktrin ve yargı içtihatlarında ise “fonksiyon gaspı”, “ağır ve bariz yetki tecavüzü” ve “yetki gaspı” hallerinde işlemin yoklukla malul, diğer bir ifadeyle yok hükmünde olduğu kabul edilmektedir. Konu, yer ve zaman bakımından yetki tecavüzü halleri ise basit nitelikte hukuka aykırılık olarak kabul edildiğinden iptal müeyyidesi ile sonuçlanmaktadır. Ayrıca resmi sıfatı sona ermiş kişiler tarafından yapılan “yetki gaspı” ile sakat idari işlemlerle ilgili de iptal müeyyidesi uygulanmaktadır.



KAYNAKÇA

AÇDOYURAN S. Burak, İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1998.

AKILLIOĞLU Tekin, "Saklı Yetki Kavramı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 11, Sayı 3, Ankara, 1978,

AKILLIOĞLU Tekin, Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 1982.

AKYILMAZ Bahtiyar, İdari İşlemin Yapılış Usulü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000.

AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.

ATAY Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

BAŞPINAR Recep, İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması, Danıştay Dergisi, Sayı 3, 1971.

COŞKUN Sabri / KARYAĞDI Müjgan, İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

DAMAR Fatma Betül, Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

DOĞRUER Süleyman, İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1993.

DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982.

ERDİNÇ Burcu, İdari İşlem Kuramında Yokluk, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.

ERDOĐU Uđur, Yargı Kararları Işığında İdare Hukukunda Yetki Devri, Yayınlanmamış Yůksek Lisans Tezi, Gazi ősiversitesi Sosyal Bilimler Enstitősü, Ankara, 2016.

EREN Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

ERKUT Celal, “İdare Hukukunda Yokluk Teorisi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Lůtfi Duran’a Armađan őszel Sayısı, S. 1-3, İstanbul ősiversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitősü, İstanbul, 1998.

ERKUT Celal, İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (Birinci Kitap: İdari Yargı), Ankara, 1990,

ERKUT Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990.

GİRİTLİ İsmet / BİLGEN Pertev / AKGÖNER Tayfun / Berk KAHRAMAN, İdare Hukuku, 6. Baskım, Der Yayınları, İstanbul, 2013.

GÖKALP A. Sıtkı, İdari Dava Türleri, Yůzyıl Boyunca Danıştay, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, Cilt 1, 2. Baskı., Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.

GÖZÜBÜYÜK şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

GÖZÜBÜYÜK şeref / TAN Turgut, İdare Hukuku, Genel Esaslar, Cilt 1, 5. Baskı., Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

GÖZÜBÜYÜK şeref / TAN Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, Cilt 2, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

GÖMÜř Mehmet Ali, İdari İşlemler ve İptal Nedenleri, Yayınlanmamış Yůksek Lisans Tezi, İstanbul ősiversitesi, Sosyal Bilimler Enstitősü, İstanbul, 1995.

GÖNDAY Metin, İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2017.

KAHVECİ Yusuf, İdari İşlemlerde Yetki Unsuru, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

KALABALIK Halil, İdare Hukuk Dersleri, 4. Baskı, Cilt 2, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

KARAHANOGULLARI Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

KOCAYUSUFPAŞAOĞLU Necip / HATEMİ Hüseyin / SEROZAN Rona/ ARPACI Abdulkadir, Borçlar Hukuku Genel Bölüm, Cilt: 1, Vedat Kitapçılık İstanbul, 2010.

ONAR Sıddık Sami, İdare Hukuku Umumî Esasları, Cilt 1, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

OYTAN Muammer, İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1999.

ÖZAY İl Han, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986.

SARICA Ragıp, İdarî Kaza, Cilt. 1, İdarî Davalar, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949.

SEZGİNER Murat, İptal Davasının Uygulanma Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2000.

TAŞLIDERE Ömer Faruk, İdari İşlemin Bir Unsuru Olarak Yetki Unsuru ve Sakatlıkları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2011.

TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, 22. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2018.

ULU Güher, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 1. Baskı, Seçkin, Ankara, 2012.

YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta, İstanbul, 2009.

YILDIRIM Turan / YASİN Melikşah / KAMAN Nur / ÖZDEMİR Halit Eyüp / ÜSTÜN Gül/ TEKİNSOY Okay, İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018.

YUMUŞAK Hakan, İdari İşlemin Kaldırılması ve Geri Alınması, Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2018.

