

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU
VE
YETKİ UNSURUNDAKİ SAKATLIKLAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Yrd. Doç. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

HAZIRLAYAN
S. Burak AÇDOYURAN

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

KONYA-1998

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU

I. YETKİ KAVRAMI	4
A. Yetkinin Tanımı.....	4
B. Yetkinin Kaynağı	7
1. Teokratik Görüşler	7
2. Demokratik Görüşler	8
C. Yetkinin Genel İlkeleri.....	9
1. Uzmanlık İlkesi.....	9
2. İşbirliği İlkesi.....	9
3. Hukuka Bağlılık İlkesi	10
4. Kanunî Dayanak İlkesi	11
5. Amaç İlkesi.....	12
D. Yetki Kurallarının Niteliği	12
II. YETKİNİN ÇEŞİTLİ GÖRÜNÜMLERİ	14
A. Kişi Yönünden Yetki.....	14
B. Konu Yönünden Yetki.....	15
1. Açık Yetki.....	16
2. Saklı Yetki.....	16
C. Yer Yönünden Yetki	18
D. Zaman Yönünden Yetki.....	18
III. YETKİ VE İMZA DEVRİ.....	19
A. Yetki Devri.....	19
1. Yetki Devrinin Anlamı	20
2. Yetki Devrinin Önemi ve Faydaları	22
3. Yetki Devrinin Kapsamı	23
4. Devre Konu Olacak ve Olmayacak Yetkiler.....	24
a. Asta Devredilmesi Gerekli Olan Yetkiler	24
b. Devredilmemesi Gereken Yetkiler	25

5. Yetki Devrinin Sonuçları.....	26
a. Devredilen Yetki İle İlgili Sonuçlar	26
b. Sorumluluk	27
6. Yetki Devri Sonucu Alınan Kararların Niteliği	29
B. İmza Devri	30
1. İmza Devrinin Sonuçları	31
2. Yetki Devri ve İmza Devrinin Farkları.....	33
IV. GENİŞ ANLAMDA İDARENİN BAŞLICA YETKİLERİ	34
A. Örgütlenme Yetkisi (Teşkilatlanma).....	35
B. Hizmet Yüklenme Yetkisi.....	36
C. Düzenleme Yetkisi	37
1. Genel Düzenleme Yetkisi	38
2. Özel Düzenleme Yetkisi	39
D. Takdir Yetkisi.....	40
E. İcraî Karar Alma Yetkisi.....	45
F. Yürütme Yetkisi	45
G. Ceza Verme Yetkisi.....	46

İKİNCİ BÖLÜM

YETKİ KURALLARINA AYKIRILIK HALLERİ

VE

YAPTIRIMLARI

I. YETKİ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIK.....	48
A. Yok Hükmünde Olanlar	49
1. Genel Olarak Yokluk Yaptırımı.....	49
2. Yokluk Yaptırımını Gerektiren Yetki Sakatlıkları	52
a. Kişi Yönünden Yetkisizlik.....	52
aa. Yetki Gasbı	52
bb. Fiilî Memur Kuramı	56
b. Fonksiyon (Görev) Gasbı	58
c. Ağır Bariz Yetki Tecavüzü	61
B. İptale Tabi Olanlar	64
1. İptal - Butlan - Ortadan Kaldırılabilirlik	64
2. Yetki Tecavüzü.....	67

a. Yer Yönünden Yetkisizlik.....	68
b. Zaman Yönünden Yetkisizlik.....	71
aa. Yetkinin Kazanılması ve Kaybedilmesi.....	72
bb. Yetkinin Belli Süre İçinde Kullanılması.....	73
c. Konu Yönünden Yetkisizlik.....	75
aa. Astın Üst Yerine Karar Alması.....	76
bb. Üstün Ast Yerine Karar Alması.....	77
cc. Başka Kuruluş Adına Karar Alma.....	77
dd. Aynı Kuruluşun Çeşitli Organları Arasında Yetki Sorunu..	78
ee. Birden Çok Kuruluşun ya da Organın Birlikte Yetkili Olması Halinde Yetki Sorunu	79
3. Genel Değerlendirme.....	80
II. ULTRA VİRES DOKTRİNİ	81
A. Kavram ve Tarihî Gelişimi	81
B. Hukukî Tarifi ve Mahiyeti	82
C. Genel Değerlendirme	84
III. TAHVİL (KONVERSIYON) MÜESSESESİ.....	86
A. Genel Olarak	86
B. İdare Hukukundaki Uygulaması	87
IV. YETKİ SAKATLIKLARININ İDARÎ USUL KANUNLARI ÇERÇEVESİNDE ÖNLENMESİ	89
A. Genel Olarak	89
B. Avusturya İdarî Usul Kanununda Yetki.....	91
C. Almanya İdarî Usul Kanununda Yetki.....	92
SONUÇ.....	95
KAYNAKÇA.....	98

KISALTMALAR

ABD.	: Ankara Barosu Dergisi
AİD.	: Amme İdaresi Dergisi
AYM.	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
c.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DBM.	: Danıştay Bilgi Merkezi
DD.	: Danıştay Dergisi
DDDK.	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu
DGK.	: Danıştay Genel Kurulu
DİBK.	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu
DİDDGK.	: Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulu
DKD.	: Danıştay Kararlar Dergisi
DXD.	: Danıştay İlgili Dairesi
E.	: Esas
EİTİAD.	: Eskişehir İktisadî Ticarî İlimler Akademisi Dergisi
GÜİİBFD.	: Gazi Üniversitesi İktisadî İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi
İD.	: İdare Dergisi
İHİD.	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İİBFD.	: İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi

İÜHF.M.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK.	: İdarî Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK.	: Kanun Hükmünde Kararname
KT.	: Karar Tarihi
MBD.	: Mülkiyeliler Birliği Dergisi
md.	: Madde
s.	: Sahife
sy.	: Sayı
TİD.	: Türk İdare Dergisi
TODAİE.	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
y.	: Yıl
YHD.	: Yargıtay Hukuk Dergisi
YHGK.	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

GİRİŞ

İdarî işlemler ancak Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı bazı idarî makamlar ve kamu görevlilerince yapılabilir. İdare adına faaliyet yapmakla görevlendirilen kamu görevlilerinin işgal ettikleri makamlara bağlı olarak kullandıkları güç ve otoriteye yetki denir.

İdarenin yetkileri, görevlerinin değişik görünümüdür. Çünkü görev olan her yerde mutlaka yetki de vardır. Yetki ile donatılmamış bir görev ifa edilemeyeceği gibi, görevsiz salt bir yetki de bulunamaz. Bu bakımdan görev ve yetki kavramları, çoğu kez aynı anlamda kullanılmaktadır.

İdarî işlemin en önemli ve aslî unsuru olan yetki unsuru dar ve geniş anlamlarda algılanabilir¹. Dar anlamda yetki, idarî makam ya da görevlilerin idarî işlem yapabilme kabiliyetini; geniş anlamda yetki ise "idarenin yetkileri" kapsamında ve devletin kamu hizmeti niteliğinde idarî işlemler ve eylemler gerçekleştirme gücünü ifade eder.

Her iki anlamıyla da yetki, toplumsal hayatı doğrudan etkileyen, bireylerin yaşamları süresince sürekli yüzyüze geldikleri önemli bir olgudur.

İdare hukukunda taraflar arasında sözkonusu olan eşitsizlik, kendini en fazla kamusal yetkilerin kullanımında gösterir. İdarenin çıkarları, bireyin çıkarlarına üstün tutulmuştur. Bunun sonucu olarak da; idare tek yanlı olarak, bireyin hukukî durumunda değişiklik yapma, hukukî ilişkileri etkileme, kararlar alma yetkisi ile donatılmıştır. Yani idare hukuku alanında, idareye, karşı tarafın uyumlu iradesine gerek kalmaksızın, bireyin hukukî durumunda değişiklik yapma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, kamu hizmetlerinin daha etkin ve hızlı yürütülebilmesi için idareye tanınan ayrıcalıkların en önemlisidir.

¹ ÖZAY İl Han, Gün Işığında Yönetim, İstanbul 1996, s. 386.

Elinde bu son derece önemli yetkiyi bulunduran idarenin yapacağı işlemlerde uymak zorunda olduğu yetki kurallarının mevzuatta ayrıntılı şekilde düzenlenmesi, konuyla ilgili yargısal içtihadların geliştirilmesi ve konunun doktrinde derinlemesine ele alınması, bireyin, idare karşısında korunmasının etkin araçlarındandır.

Bu yöndeki çalışmalarla, hangi idarî işlemi hangi idarî makam ya da organın yapabileceği önceden tespit edilecek ve bireylere bu anlamda güvence sağlanacaktır. İşte bu güvence yetki kavramının "dışsal etkisi"dir. Yetki unsurunun dışsal etkisi, hukuk devletinin bir unsuru olan kanunî yönetim ilkesinin en önemli sonucudur.

Öte yandan, kavramın idarenin iç işleyişi bakımından önemi büyüktür. Anayasamızda kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak nitelenen Türkiye Cumhuriyeti İdaresi ayrı ayrı ve çok sayıda tüzel kişilikten oluşsa bile sistem olarak bir bütündür. Bu sistemin iyi çalışabilmesi, fonksiyonlarını iyi yerine getirebilmesi, organları arasında iyi bir eşgüdüm ve organizasyon olmasına bağlıdır. İşte idare, kamu hizmeti fonksiyonunu yerine getirirken organları arasındaki uyumu yetki kuralları aracılığıyla sağlamaktadır. Bu uyum da, yetki kavramının "içsel etkisini" ifade etmektedir.

İdareye tanınan önemli güç ile bireyin çıkarlarının dengelenmesinin bir aracı olan yetki kurallarına uygulamada tam olarak riayet edildiği söylenemez.

İdarenin bütünlüğü ve devamlılığında, kamu hizmetlerinin eşgüdümlü organizasyonunda "olmazsa olmaz" olan yetki kurallarına uyulmaması nedeniyle, günümüzde sık sık ortaya çıkan ve toplumun günlük hayatını yakından etkileyen olayların varlığı, konunun güncelliğini ve önemini daha da arttırmaktadır.

İşte son günlerde kamusal hayatta sıkça ortaya çıkan yetki tecavüzü halleri ile yeniden gündeme gelen ve idarî işlemin oluşmasında, kamu hizmeti

fonksiyonunun yerine getirilmesinde, bireyin haklarının korunmasında son derece önemli olan idarî işlemin yetki unsuru meselesini, bu sebeplerle tez konusu olarak almayı uygun gördük.

Bu amaçla, çalışmamızın ilk bölümünde yetki kavramının tanımına, kaynağına, gelişimine, genel ilkelerine ve yetki ile ilgili kuralların niteliğine değinip; yetkinin kişi, konu, yer ve zaman yönünden görünümünü ele alacağız. Yine bu bölümde yetki ve imza devri gibi yetki ile ilgili iki önemli başlığı ele aldıktan sonra, geniş anlamda yetkiyi anlatan, idarenin başlıca yetkileri üzerinde durmaya çalışacağız.

Bu çerçeve dahilinde ikinci bölümde ilk olarak yetki yönünden hukuka aykırılık hallerinden yoklukla malûl olan; yetki gasbı, fonksiyon gasbı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü kavramları incelenecektir. Ardından iptal yaptırımına tabi olan; yer, zaman, konu itibari ile yetki tecavüzü halleri ele alınacaktır. Daha sonra, yetki sakatlıkları nedeniyle gündeme gelen yaptırımların İngiltere'deki uygulamasını oluşturan Ultra Vires Doktrinine değinilecektir. Ayrıca idarî işlemin unsurlarındaki sakatlık hallerinde yargısal yaptırımlar dışında gündeme gelen çözümlerin öngörüldüğü İdarî Usul Kanunlarına sahip iki ülke olan Avusturya ve Almanya'nın konuyla ilgili düzenlemeleri de inceleme konusu yapılacaktır.

Her iki bölümde de anılan konularla ilgili yargı kararlarından örnekler verilip, farklı görüş sahiplerinin fikirlerine yer verilerek; konunun daha iyi özümsemesine ve uygulamanın ne yönde geliştiğinin görülmesine yardımcı olunacak ve aksaklıklar daha net şekilde ortaya konulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU

I. YETKİ KAVRAMI

İdari işlemin yetki unsurunu ve yetki unsurundaki sakatlıkları inceleyebilmek için, öncelikle "yetki" kavramının ne olduğunu açıklamak gerekir.

A. Yetkinin Tanımı

Yetki kavramı, "görevle verilen, belli şartlarda şu veya bu biçimde davranma, karar verme imkanı sağlayan kanunî hak" olarak tanımlanabilir².

İdare hukuku yönünden ise yetki; kişileri, eşitlik kuralını, temel hak ve hürriyetleri, kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve önemli bir kamu kudreti aracı olan idarî işlemin; idarî teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilmesi yeteneğini ifade eder³.

Kamu yönetiminde yetki, idarî otorite ile birlikte ele alınmalıdır. Laubadere'ye göre idarî bir tasarrufun, mevzuatın bu iş için görevlendirdiği makam tarafından yapılabilmesi yetenek ve gücüne "yetki" denilir⁴. Bu güç ve yeteneği düzenleyen kurallar ise yetki kurallarıdır⁵.

²Meydan Larousse Ansiklopedisi, c.12, İstanbul 1980, s.796; " Yetki (selahiyet) ; kanundan veya akitten doğan hukukî bir iktidar olup, bu iktidarı ihraz eden kimsenin başkalarına ait hakları kullanabilmesidir.DİBK,E.85/4, K.85/5, KT., 2.7.1985, DD., sy. 62-63, s. 117.

³YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985, s.87; DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 401; GÖZÜBÜYÜK Şeref - AKILLIOĞLU Tekin, Yönetim Hukuku, 5. Bası, Ankara 1992, s. 330.

⁴LAUBADERE Andre de, Traité Élémentaire de Droit Administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4. Baskı, Paris 1963, s. 234. Nakleden GERDANERİ Halis, İl Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri,T.C. İçişleri Bakanlığı - İç Düzen Yayınları:11, Ankara 1972, s.1.

⁵GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 1996, s. 101.

Bu tanımlardan ulaşılan ilk sonuç, yetkinin kişiye değil göreve bağlı olduğu, yani kamu hizmetini ifa eden kişiye değil, makama verildiğidir. İkinci sonuç ise; kamu görevlisi için yetkinin bir hak değil, yükümlülük olduğudur.

Ehliyet ve yetki kavramları arasındaki ilişkiden yola çıkan Onar, yetki kavramını; medenî hukukun ehliyet unsurunu idare hukuku bakımından tamamlayan bir kavram olarak kabul etmektedir⁶.

İdare, hukuk denilen ve uygulaması zorunlu olan kurallar içinde yürütülmesi gereken bir faaliyet olduğuna göre, kamu kuruluşlarının belirli bazı davranışlarda bulunabilmeleri için kanunla yetkili kılınmış olmaları hukuk devleti anlayışının bir unsuru olan "İdarenin Kanunîliği İlkesi"nin de bir gereğidir⁷. İşte yetki kavramı, bu yönüyle, idarî işlemin aslî kurucu unsuru olarak ön plana çıkmaktadır⁸.

İdarî makamların görevli oldukları alanda, idarî tasarrufta bulunabilme yetenek ve güçleri, normlar hiyerarşisi içinde öncelikle Anayasada, ardından da diğer normlarda düzenlenmiştir⁹. Bu durumun yanısıra, yetki ile ilgili bazı yargı içtihatları da geliştirilmiştir. Buna en güzel örnek "yetkide paralellik" ilkesidir. Yetkide paralellik ilkesi yargı kararlarında usulde paralellik ilkesi olarak tanımlanmakla birlikte, bu tanım içeriğinde şekil, usul ve yetkide paralellik kavramlarını da barındıracak şekilde kullanılmaktadır¹⁰.

⁶ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c.1, İstanbul 1966, s. 300.

⁷GÖZÜBÜYÜK Şeref, Kamu Yönetimi ve Hukuk, Tahsin Bekir Balta Armağanı, Ankara 1974, s.302; DUGUİT Leon, Kamu Hukuku Dersleri, Çev. Süheyb Derbil, Ankara 1954, s. 141.

⁸ERKUT Celal, İdare Hukukunda Yokluk Teorisi, İHİD, y. 9, sy. 1-3, Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı, 1988, s. 74; ÖZAY, s. 386.

⁹KARATEPE Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1995, s. 44.

¹⁰"... Bir işlemin yapılmasında uyulan usule, aksine bir hüküm bulunmayan hallerde, o işlemin ortadan kaldırılmasında da uyulması gerektiğini belirten idare hukuku ilkesine göre,... Bir belediyenin kaldırılması yolundaki işlemin... Müşterek kararname çıkarılmaksızın anılan Daire kararı üzerine tesis edilmesi nedeniyle iptaline..." DDDK, E. 74/83, K. 74/761, KT.,6. 12. 1974, DDDK Kararları Birinci Kitap (1965-1978), s. 85.

Bu ilke ile, idarî işlemin oluşmasında uygulanan usul ve esasların, aynı işlemin geri alınmasında ve kaldırılmasında uygulanması gerektiği¹¹ kanunda aksine düzenleme olmadığı sürece idarî işlemin ancak onu yapan makam tarafından geri alınabileceği ya da kaldırılabilceği yargı içtihadı ile kural haline getirilmiştir¹².

Ancak, denilebilir ki, idare hukukunda kural olan; tüm idarî işlemlerde, işlemi yapan makamın bir hukuk kuralına dayanıyor olmasıdır. Bu anlamda idarenin işlem yapabilmek için kanunî bir yetkiye ihtiyaç duymasına "kanunî dayanak ilkesi" adı verilmektedir¹³.

Yetkilerin kanunla düzenlenmesini öngören kanunî dayanak ilkesine göre bile, idarenin gereksinim duyduğu yetkinin normda açıkça belirtilmesi şart değildir. Söz konusu yetki, kanunda üstü kapalı olarak da ifade edilmiş olabilir. Bu durumda yetkinin varlığının tespiti için aranacak şart, yetki kuralını düzenleyen normda, yetkinin yeter derecede belirmiş olmasıdır¹⁴.

Danıştay, yetki kurallarını dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin hususlardan kabul etmektedir. Ayrıca, yetki unsurunun idarî işlemin en önemli unsuru olması nedeniyle yetki sakatlıklarının sonradan verilecek onay ya da izinle giderilemeyeceğini, sözkonusu yetkinin konu, yer ve zaman itibarıyla başta Anayasa ve kanunlarla, belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış olması gerektiğini belirtmektedir¹⁵.

¹¹D5D., E. 85/21, K. 85/1229, KT., 9.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 231; D5D., E. 86/1688, K. 87/547, KT., 6.4.1987, DD., sy. 68-69, s. 387; D4D., E. 70/5419, K. 71/7762, KT., 29.11.1971, DD., sy. 6-7, s. 175 177.

¹²D5D., E. 90/62, K. 90/982, KT., 14.5.1990, DD., sy. 81, s. 159; D10D., E. 95/1621, K. 96/8107, KT. 10.12.1996, DD., sy. 93, s. 504; D5D., E. 96/795, K. 96/3565, KT., 21.11.1996, DD., sy. 93, s. 262; D5D., E. 94/3722, K. 96/3278, KT., 31.10.1996, DD., sy. 93, s. 275.

¹³ÖZAY İl Han, İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme, İstanbul 1985, s. 127.

¹⁴BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1968-1970, s. 80.

¹⁵"İdarî yetki kamu düzeni ile ilgilidir... Yargı yerinde her aşamada kendiliğinden gözönüne alınır". D5D., E. 85/21, K. 85/1229, KT. 9.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 231; D1D., E. 84/72, K. 84/155, KT., 5.7.1984, DD., sy. 58-59, s. 76; D6D., E. 79/3696, K. 80/3246, KT., 16.12.1980, DD., sy. 42-43, s. 160; DİDDGK., E. 85/133, K. 85/122, KT., 20.12.1985, DBM.

B. Yetkinin Kaynağı

Geleneksel olarak "yetki", genellikle "haklar" ve "ödevler" açısından tanımlanan bir kavram olarak ele alınmıştır. Bu anlamda yetkili kişi, başkalarının boyun eğmesini isteme hakkını elinde bulunduran kimse, idare edilense boyun eğmek ödevinde olan kimsedir¹⁶.

Tarihî gelişim içinde yetkinin kaynağı konusunda en çok siyaset bilimcileri uğraşmışlardır. Yunan sitelerinden bu yana yetki, kamu kudreti; imparatorlardan rahiplere, muzaffer komutanlara, halifelere, parlamentolara kadar pek çok farklı kişi ve kuruma maledilmiştir¹⁷.

Yetkiler, egemenliğin kullanılmasının sonucudur. Bu konuda ön plana çıkan mesele ise egemenliğin kaynağı ile ilgili tartışmalardır. Tali unsurlar bir yana bırakıldığı takdirde; teokratik görüşler ve demokratik görüşler olmak üzere iki grup görüşten söz edilebilir.

1. Teokratik Görüşler

Teokratik görüşlerin ortak özelliği, egemenliğin dolayısıyla yetkilerin kaynağının tanrısal güce dayandırılmasıdır.

Teokratik görüşlerin bir kısmında, hükümdarın gücünü ve yetkilerini doğrudan tanrıdan aldığı fikri savunulmuş, yetkilerin mutlak kaynağı tanrı olarak ifade edilmiştir. Diğer bir kısım teokratik görüşler ise egemenliğin ve yetkilerin öz olarak tanrıdan kaynaklandığını ancak son tahlilde tüm bu güç ve yetkilerin insandan kaynaklandığını kabul eden bir yaklaşım sergilemişlerdir. Bu ikinci

¹⁶SİMON Herbert A. - SMITHBURG Donald W. - THOMPSON Victor A., Kamu Yönetimi, Çev. Cemal Mihçioğlu, Ankara 1973, s. 167.

¹⁷O'DONNELL Cyril J., Yönetimde Yetkinin Kaynağı, Çev. İnal Cem Aşkun, EİTİAD., c.4, sy. 1, 1968 s.92.

yaklaşım, kudret cevherinin tanrısalılığı bir tarafa bırakılırsa, demokratik görüşlere yakın bir görüşü savunmaktadır¹⁸.

2. Demokratik Görüşler

Bu görüşlere göre de, egemenlik ve yetkiler toplumdan kaynaklanmaktadır ve topluma aittir.

Toplumun en küçük yapı taşı olan birey, akıl ve duyguya sahip olması nedeniyle, kendi tabii haklarından en fonksiyonel şekilde yararlanabilmek amacıyla devlet dediğimiz yetkili bir kurum meydana getirme yolunu seçmiş; medenî özgürlüğü ve elinde bulunan şeylerin mülkiyetine karşılık, doğal özgürlüğünden vazgeçerek, Rousseau'nun deyimi ile devletle arasında sosyal bir mukavele imzalayarak pek çok yetkisini devlete devretmiştir¹⁹.

Bizim de içinde bulunduğumuz, demokratik görüşlere mensup hukuk sistemlerinde yetkiler kaynağını üst norm olan Anayasalardan ve alt norm olan kanunlardan alır. Bu, hukuk devleti anlayışıyla birlikte, özgürlüklere ve temel haklara bağlılığın bir gereğidir²⁰.

Modern devlette yetkinin kaynağı herşeyden önce, Anayasadır. 1982 Anayasası da bu konuda; 7. 8. ve 9. maddelerinde yetkileri kuvvetler ayrılığı prensibi çerçevesinde üç grup altında toplamaktadır. Bu maddelere göre, Anayasamız; yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne vermiştir ve bu yetkinin devredilemeyeceği hükmünü koymuştur. Yürütme yetkisi ve görevi²¹

¹⁸DUGUIT, s. 63; OKANDAN Recai, Umumî Amme Hukuku, İstanbul 1966, s. 206.

¹⁹BARTHELEMY, Hukuku İdare, Çev. M. Atif, İstanbul 1931, s. 22; O'DONNELL, s. 103; OKANDAN, s. 68.

²⁰BALTA, s. 80.

²¹1982 Anayasasının 8. maddesinin başlığında "yürütme yetkisi ve görevi" ifadesi yer almaktadır. 1961 Anayasası yürütmeyi devletin idaresinde, yasama organına bağlı bir kuvvet olarak düzenlemişti. Bu sebeple 1982 Anayasasının hukuk alemine girişine kadar, karar alma gücünden yoksun hükümetler işbaşına gelmiştir. Bu olumsuz durumun önlenmesi amacıyla yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmaya çalışılmıştır. bu nedenle, 1982 Anayasasında yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, gerekli yetkilerle donatılmış ve ayrı bir kuvvet olarak

kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilecektir. Yargı yetkisi de, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelere bırakılmıştır.

Bu genel düzenlemenin yanında, Anayasamızda yetki kurallarına ilişkin ayrıntılı birtakım düzenlemeler de vardır. Örneğin Anayasamızın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre, idarenin görevleri kanunla düzenlenir. Bunun sonucu olarak, idare ancak kanunlarda kendisine tanınmış alanlarda faaliyet gösterebilecektir.

C. Yetkinin Genel İlkeleri

Yetki ile ilgili kurallar belirlenirken, uyulması gereken başlıca beş ilkeden bahsedebiliriz.

1. Uzmanlık İlkesi

İdarî teşkilatlanmalar içinde yetkiler farklı kamu organları arasında parçalanmış durumdadır. Bu parçalanmadaki amaç, farklı uzmanlık alanlarında kabiliyet sahibi kişilerin gerekli yetkilerle donatılması yani kamu hizmetinin en fonksiyonel şekilde görülmesidir²². TRT, Emekli Sandığı gibi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, herbirinin farklı uzmanlık alanlarında faaliyet gösteriyor olması, bu duruma örnek gösterilebilir.

2. İşbirliği İlkesi

Kanunlarla farklı şekilde tanzim edilmiş, parçalanmış yetkilere sahip olan kamu organları, çoğu zaman birlikte hareket etmek zorunda kalmaktadırlar.

düzenlenmiştir. Bu konuda bkz. ÖZER Attila, gerekçeli ve 1961 Anayasası ile mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara 1996, s. 55; ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1993, s. 155-158; ÖZYÖRÜK Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1977, s. 116; TAN Turgut, 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 35; GÜNDAY, s. 29.

²²GERDANERİ, s. 3.

Bu durum daha çok, idarî işlemin geçerli bir şekilde tamamlanmasının, birçok kamu organının işbirliğini gerektirdiği hallerde sözkonusu olmaktadır.

Merkezî idarenin, yerinden yönetim organlarının işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde yaptığı idarî vesayet denetimi, işbirliği ilkelerinin örneğini teşkil eder²³.

İdarî işlemin gerçekleşebilmesi için, yetkili makamlar arasında işbirliğinin zorunlu olduğu durumlarda amaçlanan, idarî faaliyete muhatap olan kişilerin haklarının korunmasıdır.

3. Hukuka Bağlılık İlkesi

İdare hukukundaki en önemli ilkelerden biri de hukuka bağlılıktır. Bu ilke, devletin faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı, vatandaşlarına hukukî güvence sağlayan hukuk devleti olmasının da bir gereğidir²⁴.

Gerçekten de; kamu kuruluşları, yürürlükteki kanunlara saygı göstermekle yükümlüdürler. Yetki sahipleri bu konuda samimi olmalıdırlar.

Anayasanın 8. maddesinde yer alan "Yürütme yetkisi ve görevi, ... kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." kuralı ile Anayasanın 123. maddesinde yer alan " idare, ... kuruluş ve görevleriyle kanunla düzenlenir" kuralı ve Anayasanın 2. maddesinde yer alann "Türkiye Cumhuriyeti... bir hukuk Devletidir."kuralı bu ilkenin birifadesidir²⁵.

²³ARSLAN Süleyman, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara 1978, s. 57.

²⁴GÖZÜBÜYÜK Şeref, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazaf Denetlenmesi, Ankara 1961, s. 20.

²⁵ARSLAN Süleyman, İdare Hukuku, Ankara 1991, s. 19; KARATEPE, s. 25.

Demokratik bir toplumda, idarenin kendini hukuk kurallarına bağılı sayması, bu kuralların dışına çıktığında bir yaptırımla karşılaşması, hukuk devleti fikrinin zarurî bir unsuru ve aynı zamanda doğal bir sonucudur²⁶.

Hukuka bağılılık ilkesinin en önemli teminatı idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun üst organlar tarafından desteklenmesidir. Üst organ; yasama organı, üst idarî makam ya da yargı organı olabilir. Şüphesiz ki, bu denetim türlerinden en etkilisi; Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasındaki " idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" hükmü ile anlamını bulan, yargısal denetimdir²⁷.

4. Kanunî Dayanak İlkesi

İdarenin Kanunîliği olarak da ifade edilen Kanunî Dayanak İlkesi, idarenin belirli kanunlarda bir davranışta bulunabilmek için kanunî bir yetkiye muhtaç olması durumunu ifade eder²⁸. Bu ilke hukuk devleti olmanın bir gereğidir.

Kanunlarımızda idarî, faaliyetle ilgili olarak genel düzenleme yolu tercih edilmekte, ayrıntıya ilişkin kanunlarda ise idareye takdir hakkı tanınarak, hareket serbestisi sağlanmaktadır²⁹. Bu serbest alan, kanunun idareye bıraktığı seçme hürriyetine ve koyduğu sınırlara göre, daralıp genişlemektedir. İşte bu serbest alan çerçevesinde idare, ayrıntıya ilişkin konuları tüzük, yönetmelik, kararname gibi düzenleyici işlemleriyle tamamlamak zorunda kalmaktadır.

Bu zorunluluk nedeniyle kanunî dayanak terimi, idarenin düzenleyici işlemlerini de kapsayacak şekilde geniş yorumlanmalıdır³⁰.

²⁶DUGUİT, s. 131.

²⁷ÖZAY, s. 106.

²⁸GÜNDAY, s. 28.

²⁹de SMİTH, WOOLF - JOWELL, *Judicial Review of Administrative Action*, London 1995, s. 250.

³⁰KARATEPE, s. 26; GÜNDAY, s. 30.

5. Amaç İlkesi

İdarî faaliyetin yapılabilmesi için tanınan yetki, sadece o idarî faaliyetten kanun koyucunun beklediği nihaî sonuç ve gaye için kullanılabilir³¹.

İdarî işlemin amacı her zaman kamu yararadır. Kamu yararı kavramı, idarenin gerçekleştirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin bir unsurudur. Bir işlemin idareye izafe edilebilmesi için, onun kamuya bir menfaat temin üzere yapılmış olması şarttır. Bu bağlamda "kamu yararı", idarî işlemde mutlaka güdülmeye gereken genel amaçtır³².

Bazen varılmak istenen amaç, kanunda açıkça belirtilmiş olabilir³³. Böyle durumlarda özel amaçtan söz edilir. Kanun koyucu bu şekilde davranarak, kamu yararı kavramının içini doldurup, belirsiz bir kavram olmaktan kurtararak idareye yol göstermektedir.

Kanunlarda gösterilen özel amaç; daha dar, belirli, somut bir şekilde ifade edilmiş olan kamu yararadır³⁴.

İşte idareye idarî faaliyette bulunması için tanınan yetkinin, kanun koyucu tarafından belirlenen genel ya da özel amaç dışında hiçbir surette kullanılmaması, amaç ilkesinin bir sonucudur.

D. Yetki Kurallarının Niteliği

Yetki, idarî işlemin en önemli ve birinci unsurudur³⁵. İdarî işlemi yapacak olan makam, yetki kurallarına sıkı şekilde uymak zorundadır. Şüphesiz ki,

³¹SARICA Ragıp, İdarî Kaza, c. 1, İstanbul 1949, s. 90-91; GÖZÜBÜYÜK, Amerika ve Türkiye'de, s. 85; ONAR, s. 316.

³²PEKİNER Visalettin, Yönetimde Yetkinin saptırılması, AİD., c1, sy. 3-4, Aralık 1968, s. 118; ONAR, s. 318.

³³ONAR, s. 319.

³⁴GÖZÜBÜYÜK, Amerika ve Türkiyede, s. 85.

³⁵ERKUT, s. 74; ÖZAY, s. 386.

toplumsal hayata idarenin müdahalesinin aracı olan idarî işlemlerin, yetki unsuru kamu düzeni ilgilidir. Kamu düzeni kavramı güvenliğin ve sağlığın korunmasını, kamu dirliği ve dinginliğinin yani "iyi düzen" in ve toplum halinde yaşayışa darbe vuran olumsuz etkenlerin, düzen bozukluklarının giderilmesini ifade eder³⁶.

Yetki kurallarının kamu düzeni ile ilgili olduğu için, uyuşmazlığın her aşamasında yetkisizlik iddasında bulunulabilmesi, bu iddia taraflarca ileri sürülme bile, yetkisizlik incelemesinin yargı yerince re'sen yapılabilmesi mümkündür³⁷.

Danıştay da, kamu hukuku kurallarına göre yetkinin kamu düzeni sorunu olduğunu³⁸ ve temyiz dilekçesinde ileri sürülmemesi halinde bile, yargı yerince, yargılamanın her aşamasında konunun kendiliğinden dikkate alınması gerektiğini ifade etmektedir³⁹.

Ayrıca, idare hukukunda kamu görevlilerine tanınan yetki, özel hukuktaki gibi mutlak bir hak niteliğinde olmayıp, tamamen objektif niteliklidir. Bu bakımdan devlet yetkisinin hiçbir türlü süsünün aslen kazanılması mümkün değildir⁴⁰.

³⁶Bu konuda bkz. KABOĞLU İbrahim, Kollektif Özgürlükler, Diyarbakır 1989, s. 134-135; YAYLA, s.55.56.

³⁷GÖZÜBÜYÜK Şeref - GÜVEN Dinçer, İdarî Yargılama Usulü, Ankara 1996, s. 56; KARATEPE, s. 44; Mahkemelerin önlerine gelen uyuşmazlıklarda sözkonusu edilen idarî işlemleri önce şeklî, sonra da maddî bakımdan ele alarak inceledikleri ve yetki unsurunun incelenmesinin de şekli inceleme kapsamından olduğu söylenebilirse de, aslında yetki unsurunun, idarî işlemin aslî - kurucu unsuru olması nedeniyle şeklî ya da maddî ayrımı yapılmaksızın ilk incelemesi gereken en önemli unsuru olduğu kabul edilmelidir. Bu durum, idare hukukunun bir statüler ve yetkiler hukuku olmasının da sonucudur. Bu konuda bkz. GİRİTLİ İsmet-BİLGİN Pertev, İdarî Kaza, İstanbul 1966, s. 91.

³⁸"... Kamu hukuku ilkelerine yetki, bir kamu düzeni sorunudur..." D6D., E. 76/5366, K. 77/1112, KT., 8.3.1977, DD., sy. 28-29, s. 406.

³⁹"... İdarî yetki kamu düzeni ile ilgilidir. Temyiz dilekçesinde ileri sürülme de yargı yerinde her aşamada kendiliğinden gözönüne alınır..." D5D., E. 85/1985, K. 85/1229, KT., 9.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 230.

⁴⁰ÖZAY, s. 386; KARATEPE, s. 45.

II. YETKİNİN ÇEŞİTLİ GÖRÜNÜMLERİ

Bir idarî işlemin yapılmasında hangi idarî makam ya da organın yetkili olduğu meselesinde, karşımıza kişi, konu, yer ve zaman unsurları yönünden yetki kavramı çıkacaktır.

A. Kişi Yönünden Yetki

Kişi yönünden yetki kavramı; idarî faaliyetin yapılabilmesi için hangi idarî makam ya da organın irade açıklamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir⁴¹.

Devletin fonksiyonları, teşkilat içindeki çeşitli organları arasında taksim edilmiştir. Bu anlamda her idare, ancak bu taksimat sonucu yetkilendirildiği konularda işlem yapabilir⁴².

İdarî işlemde, hukukî sonuca yönelik olarak yapılan açıklamanın, öncelikle medenî hukuktaki anlamıyla ehliyetli bir kişi tarafından beyan edilmiş olması gereklidir. Ehliyetli olmayanların iradelerinin hukuk alanında bir sonuç doğurması düşünülemeyeceğinden⁴³, idare adına açıklanan iradenin hukuk alanında sonuç doğurabilmesi için, medenî hukuk açısından ehliyetli olan bir kamu görevlisinden kaynaklanması gerekmektedir.

Bu durumda, örneğin idare adına irade açıklamasında bulunan kamu görevlisinin, irade açıklamasını yaptığı anda temyiz kudretinden mahrum olması halinde ortada bir irade, hukukî bir işlem, dolayısıyla da idarî bir işlem mevcut değildir⁴⁴.

⁴¹GÜNDAY, s. 102.

⁴²ONAR, s. 301.

⁴³ZEVKLİLER Aydın, Medenî Hukuk, Ankara 1989, s. 219; VELİDEDEOĞLU Hıfzı Veldet, Türk Medenî Hukuku, İstanbul 1963, s. 184.

⁴⁴ONAR, s. 301.

Meselenin ikinci ve aslında daha önemli olan kısmı ise idarî işlemin, idare adına irade açıklamaya yetkili olan idarî makamlarca yapılmış olmasıdır.

Devletin fonksiyonları ile ilgisi olmayan bir irade açıklamasından, devlete atfedilecek bir hukukî işlem zaten meydana gelmez. Diğer taraftan, idarî teşkilatlanma içinde hangi makamların idare adına irade açıklamasında bulunmaya yetkili olduğu kanunlarda gösterilmiştir. Yetki, amir makamlara, teşkilat ve hizmetteki vazife ve sorumluluklarına göre verilmiştir⁴⁵.

B. Konu Yönünden Yetki

Kanunlar her idarî kuruluşun yetkisi içine giren konuları, başka bir deyişle görevlerini belirlemiştir⁴⁶. Yani idare adına işlem yapma yetkisi, önceden belirlenmiş işbölümü kurallarına göre kullanılır, yetkisi olan herkes her işi yapamaz⁴⁷.

Konu yönünden yetki kavramı, belli konulara ilişkin kararların hangi idarî makamlarca alınacağını ifade eder⁴⁸.

İdareye tanınan yetkilerin kapsamlarının belirlenmesi, hukuk devleti ilkesinin gereğidir⁴⁹. Yetki kavramının yorumunun yapılmasında izlenecek metod dar kapsamlı olursa bu durum yönetimin işleyişini zorlaştıracaktır. Aksi halde, yani metodun geniş kapsamlı tutulması durumunda da , bireylerin haklarının hukuka aykırı şekilde kısıtlanması söz konusu olabilecektir.

İşte meselenin bu noktasında karşımıza aşağıdaki iki kavram yani açık yetki ve saklı yetki kavramları çıkmaktadır.

⁴⁵EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 70.

⁴⁶TANDOĞAN Sabri, Objektif ve Subjektif Tasarruflarda Yokluk, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara 1976, s. 67.

⁴⁷YAYLA, s. 90.

⁴⁸GÜNDAY, s. 103.

⁴⁹de Simith - Wolf - Jowell, s. 250.

1. Açık Yetki

Kanunda, bir idarî makamın yetkisine giren konuların tartışmaya yer bırakmayacak şekilde belirtilmesi, "açık yetki" halidir. Bu sebeple açık yetki halinde, yetkinin konusunun belirlenmesi oldukça basittir.

Açık yetki halinin, bazı özel durumlarda bir Anayasa buyruğu haline geldiği görülmektedir. Anayasanın Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun görevleri ile ilgili hükümleri bunun en güzel örnekleridir⁵⁰.

Bazı yargı içtihatlarıyla, kural haline gelen açık yetki halleri de vardır. Örneğin, idare kanunlarında tanınan istisnaî durumları genişletici yetkiler kullanamaz⁵¹.

2. Saklı Yetki

"Üstü kapalı yetki"⁵², "mündemiç yetki"⁵³ yetki kavramları ile de ifade olunan, ancak günümüzde "saklı yetki"⁵⁴ olarak kullanılan kavram, yetkilerin hangi konularda kullanılacağına açıkça belirtilmediği, yetki kuralının yorumlanmasının gerekli olduğu durumları ifade eder⁵⁵.

Gerçekten de idarî işlemi yapan idarenin o konuda yetkili olup olmadığının ortaya konması, her zaman açık yetki halinde olduğu kadar kolay

⁵⁰Örneğin Anayasanın 104. maddesinde öngörülen; kanunları yayımlama, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkileri Cumhurbaşkanına tanınan açık yetkilidir.

⁵¹"İdarî vesayet yetkisinin ancak kanunlarda belirtilen sınırlar içinde kullanılabileceği idare hukuku esaslarındandır. ", D5D., KT., 28.2.1973, E. 72/5506, K. 73/830, AİD., c. 6, sy. 1, Mart 1973, s. 168; "Yükümlüler belli başlı unsurları açıklanarak ve çerçeveleri kesin çizgilerle belirtilerek mutlaka kanunla düzenlenmelidir." E. 70/75, K. 71/57, KT., 15.6.1971, AMKD., sy. 9, s. 533-541

⁵²BALTA, s. 80.

⁵³GÜNEŞ Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965, s. 140.

⁵⁴AKILLIOĞLU Tekin, Saklı Yetki Kavramı, AİD., c. 11, sy. 3, Eylül 1978, s. 73.

⁵⁵AKILLIOĞLU, s. 73.

olmayabilir⁵⁶. Bu durumda yetki kavramının yorumlanmasına, açıklığa kavuşturulmasına ihtiyaç vardır.

Saklı yetki kavramının geniş yorumlanması, elbette ki idarenin yetkilerini hukuka aykırı şekilde genişletici, bireylerin haklarını kısıtlayıcı bir durumu ortaya çıkartabilir. Doktrindeki genel kanının aksine, yetki ile ilgili kuralda yetkinin her zaman açıkça belirtilmesini zarurî görmeyen Balta bile, yetkinin kuralda "yeter derecede belirlenmesi"nin şart olduğunu yazmaktadır⁵⁷.

Saklı yetki, kanunun kullandığı kavramların amaca uygun biçimde yorumlanmasından kaynaklanan bir kavramdır⁵⁸. Örneğin, "trafiği düzenlemek" hükmü, amacın yanısıra faaliyetin kapsamını da içermektedir. Bu durumda, kanunda açıkça belirtilmemiş olsa bile, yetkili kılınan makamın tüm araçların yolun sağından gitmesini, belli hızdan yukarı çıkılmamasını isteme yetkisi vardır. Bu yetkiler, "trafiği düzene koyma" hükmünün içindeki saklı yetkilere⁵⁹.

Saklı yetkinin saptanmasında iki metod izlenmektedir. Buna göre; ya konu içinde yer almadığı halde bir kavram kanunun amacı yorumlanarak yetki kapsamına alınmakta ya da konu içinde yer alan kavram yorumlanarak yetki kapsamı genişletilmektedir⁶⁰.

Saklı yetki kavramının, kamu hizmetlerinin iyi işlemesine yönelik bir kavram olduğu söylenebilir. Çünkü, idarenin yapacağı faaliyetlerin içeriğine ilişkin ayrıntıların hepsinin kanınlarda düzenlenmesi imkânsızdır ve mevcut genel düzenlemelerde yer alan açık yetkilerle işlem yapılması, kamu hizmetlerini sekteye uğratacaktır. İdarenin kullandığı saklı yetkiler; bu yetkilerin sürekli şekilde aynı

⁵⁶YAYLA, s. 90.

⁵⁷BALTA, s. 80.

⁵⁸WADE H.W.R., Administrative Law, Oxford 1967, s. 45.

⁵⁹GÜNEŞ, s. 140.

⁶⁰AKILLIOĞLU, s. 76-77.

içerikle kullanılmasıyla, bir bakıma teamül haline gelmesiyle hukukî bir açıklamaya kavuşabilecektir.

C. Yer Yönünden Yetki

Yer yönünden yetki deyimi ile, idarî makamların konu itibariyle sahip oldukları yetkileri kullanabilecekleri coğrafi alan anlatılır⁶¹.

Bazı kamu makamlarının idarî karar alabilme yetkileri ülke çapında geçerlidir. Öte yandan, bazı idarî makamların yetkileri ise belli bir coğrafi alanı kapsar⁶². Örneğin merkezî idarenin başkent teşkilatını oluşturan idarî makamların yetkileri ülke çapındadır. Buna karşılık bir valinin yetki alanı , valisi bulunduğu ilin coğrafi sınırları ile sınırlıdır. Her makam veya görevlinin, haklarında yetkisini kullanabileceği kişi, olay, durum ve eşyanın bulunduğu veya geçtiği yer, yöre ve bölge gibi bir "çevre"si vardır. İşte bu çevre, yetkinin yer itibariyle sınırlarını teşkil eder⁶³.

Yetki kavramının yer itibariyle dağılımı, önceden belirlenmiş olan sınırlar gibi, fiziksel öğelere dayandığından; bu konuda hukuka aykırılık olması zordur. Başka bir ifade ile bu konuda hukuka aykırılığın saptanması ve çözümü oldukça basittir.

D. Zaman Yönünden Yetki

Zaman yönünden yetki kavramı, idarî makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eder⁶⁴. Bir idarî makamı işgal eden kişinin, idare adına işlem yapma yetkisi, kişinin görevli olduğu süre için geçerlidir. Bundan anlaşılması gereken, kişilerin idarî makama gelmeden önce ya

⁶¹GÜNDAY, s. 104.

⁶²YAYLA, s. 88.

⁶³DURAN, s. 405.

⁶⁴GÜNDAY, s. 104.

da o makamdan ayrıldıktan sonra, o makama ait yetkileri kullanmalarının mümkün olmadığıdır⁶⁵.

Ancak, bu kuralın çok sıkı bir şekilde uygulanması, idarî faaliyetin aksamasına ve idareye karşı güvenin sarsılmasına yol açabilir. Örneğin, henüz yerine başkası atanmayan kamu görevlisinin, yeni görevli atanıncaya değin işini yürütmesi, idarî faaliyetin aksamaması için son derece önemlidir. Devlet Memurları Kanununun 94'üncü maddesi de istifa eden memurun, yerine atanan kimsenin gelmesine kadar, görevine devam etmesini öngörmektedir. Burada idare adına irade kullanma imkanı, sözkonusu kişilere zorunluluk gereği ve istisnaî olarak tanınmıştır. Bu nedenle, bu durumdaki kamu görevlisinin sadece idarenin devamlılığı gereği gündelik işlerle ilgili olarak karar alması, uzun vadeli işlemlerden kaçınması yerinde olur⁶⁶.

III. YETKİ VE İMZA DEVRİ

İdari işlemin yetki unsuru incelenirken, "yetki devri" ve "imza devri" müesseseleri de ele alınması gereken konular olarak karşımıza çıkmaktadır.

A. Yetki Devri

Yetki devri kavramının, kamu yönetimi alanında uygulanması çok eski tarihlere dayanmamaktadır. Çağımızda; devletin görevlerinin giderek artması, idarî teşkilatın her geçen gün daha da genişlemesi ile idarecilerin görevlerinin ve iş hacimlerinin büyümesi, "yetki devri" tekniğinin kullanılmasını gündeme getirmiştir. Günümüz şartlarında, kamu yönetiminin "yetki devri" tekniği kullanılmadan başarıyla yürütülmesi de mümkün değildir.

⁶⁵KARATEPE, s. 251.

⁶⁶YAYLA, s. 65; DURAN, s. 405; GÖZÜBÜYÜK - DİNÇER, s. 59.

1. Yetki Devrinin Anlamı

Yetki devri kavramı, kamu yönetiminde, resmî bir memura ait yetkinin tamamen veya kısmen yetkili makamın onayı ile diğer bir memura devredilmesidir⁶⁷. Başka bir anlatımla yetki devri, yetkili makamın mevzuatla belirlenmiş konulardaki yetkilerini, belirli bir süre için, idare adına irade açıklamaya yetkili başka bir görevliye aktarmasıdır⁶⁸.

Anayasamızın "Egemenlik" kenar başlıklı 6. maddesinin son fıkrası "Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" hükmünü taşımaktadır. Bu kuralının doğal sonucu, kamu yönetiminde yetkilerin kanunlardan kaynaklanması ve kimin tarafından kullanılacağına kanunlarla belirlenmiş olmasıdır. Danıştay'a göre "Bilindiği üzere kamu yöneticilerinin görev ve yetkileri yasalarla belirlenir. Hatta bazen Anayasaların bile bu konuda düzenleme getirdiği bilinmektedir. Bu husus, kamu hizmetinin düzenli ve devamlı biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla yönelik olduğu kadar, görev ve yetkinin kamu düzeniyle ilgili olmasından da kaynaklanmaktadır. Yetki unsurunun bu temel niteliğinden çıkan ilk sonuç onu kullanacak kişinin yasa cevaz vermedikçe bunu başkasına devredememesidir. Şayet yasa belli bir konuda idarî makamı değilse, o kamu hizmetini yürüten kişiyi yetkili kılmışsa yetkinin doğrudan doğruya bu kişi tarafından kullanılması gerekir⁶⁹. Bu kullanım, göreve gelmekle başlar; yasal sürenin bitmesi, (örneğin seçimle gelen kişinin yeniden seçilememesi, emekliye ayrılma vb.) veya idarî bir işlem nedeniyle (örneğin görevden alma, başka bir göreve atama) sona erer..."⁷⁰.

⁶⁷YILMAZ Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara 1986, s. 797.

⁶⁸YAYLA, s. 91.

⁶⁹Yetkinin, sadece kanunda belirlenen kişi tarafından kullanılabilmesi ilkesi, Latince "Delegatus non potest delegare" şeklinde ifade edilmektedir. Bu konuda bkz. CRAIG PP., Administrative Law, London 1994, s. 386-387; de SMITH Stanley - BRAZIER Rodney, Constitutional and Administrative Law, London 1994, s. 618.

⁷⁰D5D., E. 89/2735, K. 89/2286, KT., 13.12.1989, DD., sy. 78-79, s. 266.

O halde yetki, kanunların öngördüğü tüm koşullara uyularak kullanılabilir ve yetkililer, özel hukukta olduğunun aksine, başkalarını kendi iradeleriyle yetkilendiremezler; yetkilerinden başkaları adına vazgeçemezler. Bu anlamda yetki devri çok özel kurallara bağlıdır⁷¹.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda yetki devri, kanunların açıkça öngördüğü⁷²ya da en azından yasaklamadığı konularda, üst kademedeki bulunan bir idarecinin, yetkilerinin bir kısmını, kendi adına kullanmaları için astlarına devretmesidir⁷³.

Yetki devri kavramı, üstle ast arasındaki ilişki, üstle astların daha verimli çalışmalarını sağladığı için kullanılması gereken bir yönetim tekniği olarak anlaşılmalıdır.

Yetki devrinden söz edebilmek için, görevle birlikte, bazı karar alma ve icra, hatta planlama yetkilerinin en azından bir kısmının devri sözkonusu olmalıdır. Yani, idarî örgütün başındaki yöneticinin, astları arasında görev bölümü yapması, bizzat yaptığı bazı gündelik işler için astlarını görevlendirmesi, "yetki devri" anlamına gelmez⁷⁴.

Üçüncü kişilerin menfaatlerini korumak maksadıyla yetki devrini öngören işlemin yayınlanması ve ilgililere duyurulması gerekir⁷⁵. Yetki devri

⁷¹ÖZAY, s. 157.

⁷²" ... bu yetkinin ancak kanunla bir devir yetkisi tanınması halinde devredilmesi mümkün olup..." D10D, E. 91/1213, k. 92/73, KT., 21.1.1992, DD., sy. 86, s. 532; "... asıl yetkili makamların sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla astlarına yetkilerini devredebileceği hükme bağlandığına göre,...yetki devrinde bulunmasında yasaya aykırılık bulunmadığının ..." D5D., E. 85/510, K. 85/2274, KT.,7.10.1985, DD., sy. 62-63, s. 197.

⁷³ WADE, s. 45; ONARAN Oğuz, Yetki Göçerimi, AİD., c. 7, sy. 2, Haziran 1974, s. 5.

⁷⁴NEWMAN H. William, Sevk ve İdare, Çev. Kenan Sürgit, TODAİE Yayınları, No: 115, Ankara 1970, s.206.

⁷⁵WADE, s. 309; DURAN, S. 404; GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, 10. Bası, Ankara 1996, s. 182.

kararında, devredilen yetkiler tek tek belirtilmeli ve devredilen yetkinin sınırlarında açıkça ifade edilmelidir⁷⁶.

Merkezî idarenin taşra örgütündeki amirlerine belli konularda merkeze danışmadan merkez adına kendiliklerinden karar alabilme olanağı veren "yetki genişliği" de yetki devrinin özel bir türüdür⁷⁷.

2. Yetki Devrinin Önemi ve Faydaları

Sosyal devlet ilkesinin gelişimiyle birlikte, devlet toplum hayatıyla çok daha fazla içiçe olmaya başlamış; bu durum, devletin görevlerini de büyük ölçüde arttırmıştır. Devletin görevlerinin artmasıyla; kamu yönetiminin işlevi de artmış, idarî fonksiyonu yerine getiren teşkilatlarda büyük bir genişleme eğilimi görülmüştür. Bu durum doğal olarak, yüksek görevlerdeki idarecileri görev ve iş hacmi yönünden zora sokmuştur⁷⁸.

İşte yüksek kademe idarecilerin bu ağır iş yükünü hafifletmek, onların önemli meselelere daha fazla zaman ayırabilmelerini sağlamak amacıyla, kamu yönetimi bilimi, yukarıda izah edilen "yetki devri" tekniğini geliştirmiştir. Yetki devri, hizmette verimlilik yanında, ast konumundaki personelin de gelişme ve yetişmesine yani daha kaliteli bir yönetimin ortaya çıkmasına hizmet etmiştir⁷⁹.

Günümüzde vazgeçilmez bir kamu yönetimi tekniği olan "yetki devri"nin faydalarını şu şekilde belirtebiliriz⁸⁰:

⁷⁶GERDANERİ, s. 24; D8D., E. 95/860, K. 96/3398, KT., 25.11.1996, DD., sy. 93, s. 407; "...sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla... yetki devrinde bulunmasında yasaya aykırılık bulunmadığını..." D5D., E.85/510, T. 85/2274, KT., 7.10.1985, DD., sy. 62-63, s. 197.

⁷⁷GÜNDAY, s. 41; GÖZÜBÜYÜK-AKILLIOĞLU, s. 39.

⁷⁸GELEGEN Taner, Türk Yönetim Örgütünde Yetki Devri, DD., y. 2, sy. 6-7, 1972, s. 77; ÇELİK Mehmet, Belediye Başkanının Belediye Encümeninde Üye Olmayan Belediye Başkan Yardımcısına Encümen Başkanlık Görevini Yetki Devri Suretiyle Verip Veremeyeceği, Mülkiye Müfettişlerinin 1986-1987 Kış Dönemi İnceleme - Araştırma Raporları, Ankara 1988, s. 235.

⁷⁹GERDANERİ, s. 9.

⁸⁰ONARAN, s. 5.

1- Üst düzey idareciler, bir takım yetkilerini astlarına devrederek, yoğun iş yüklerinden bir derece olsun sıyrılarak, daha verimli çalışmaya imkân bulabilirler.

2- Astlarını, kendi denetimleri altında çalıştırarak onların göreve daha fazla yoğunlaşmalarını, daha yüksek ve karmaşık görevler için hazırlanmalarına önayak olmuş olurlar.

3- Kendilerine yetki devrolunan astların işe daha azimli, daha sıkı sarılmaları, sorumluluk duygularının artması, tüm bunların sonucu olarakta manevî açıdan tatmin olmaları sağlanmış olur.

3. Yetki Devrinin Kapsamı

Yetki sahibi amirin, astuna yetki devrinde, yetki devri kararı üç hususu beraberinde getirir⁸¹.

1- Amir tarafından belirli işlerin yapılması ya da planlanması gibi bazı görevleri asta devredilir.

2- Kaynakların kullanımı, görevlerin yapılması ve taahhütlere girişilmesi için gereken işlemlerin yapılmasına izin verilir.

3- 1 ve 2 no'lu maddelerde belirtilen hususlar dışında sorumluluk da devredilir.

Yetki devri tekniğinde sayılan üç husus bir arada bulunmalıdır. Yetki devrindeki en ideal şekil de yetkilerin yanında sorumluluğun mümkün olan en alt kademelere devredilmesidir⁸².

⁸¹NEWMAN, s. 206.

⁸²GERDANERİ, s. 7.

4. Devre Konu Olacak ve Olmayacak Yetkiler

Yetki devrine konu olacak ve olmayacak yetkilerin ayrımı oldukça zordur. Ancak bu ayrımın yapılmasında kullanılabilecek birtakım ilkeler de vardır. Bu ilkeleri, devredilmesi gereken ve devredilmeyip bizzat kullanılması gereken yetkiler diye iki başlık altında inceleyebiliriz.

a. Asta Devredilmesi Gerekli Olan Yetkiler

Genellikle, mutad günlük idarî işlerle ilgili, basit ve aynı nitilikte tekrarlanan kararların alınmasına ilişkin yetkiler yetkili amir tarafından astlara devredilir⁸³. Unutmamak gerekir ki; bir idareci için, astlarına yapılışını öğretebileceği veya kamu hizmeti açısından herhangi bir risk söz konusu olmadan onları eğitebileceği; idarî faaliyet konuları yetki devri için en ideal konulardır⁸⁴.

Astlara devredilmesi gereken yetkileri, genel bir yaklaşımla şu şekilde sıralayabiliriz⁸⁵:

- 1- Öncelikle, hergün alışılmış şekilde tekrarlanan işlerin yapılmasına ilişkin yetkiler,
- 2- Bir teknisyen tarafından yapılması zorunlu, özel teknik bilgi gerektiren işlerin yapılmasına ilişkin yetkiler,
- 3- Eğitildikleri takdirde astlarca yapılması mümkün olan, zaman alıcı, ayrıntıya ilişkin işlerin yapılmasına yönelik yetkiler devredilmelidir.

⁸³ONARAN, s. 13.

⁸⁴GERDANERİ, s. 18.

⁸⁵GERDANERİ, s. 19.

b. Devredilmemesi Gereken Yetkiler

Aslında kanunî sınırlar içinde amirin tüm yetkilerini devredilebilmesi mümkündür. Ancak "Delagus non potest delegare" niteliğinde⁸⁶ yani kullanılması kanunla bir makama değil, doğrudan bir kamu görevlisine verilmiş olan mevzuat ve içtihat tarafından açık veya kapalı biçimde devir yasağı bulunmayan⁸⁷ yetkiler dışında, şu yetkilerin de amir tarafından kullanılması gerekir⁸⁸.

1- Planlama yetkisi,

2- Yapılması gereken işlerin tasnifi ve bu işleri yapacak kamu görevlileri arasındaki iş bölümünü kapsayan örgütlendirme yetkisi,

3- Üstün astları üzerindeki denetim yetkisi,

4- Disiplin yetkileri⁸⁹.

5- Astların değerlendirilmesine ve terfiine yönelik yetkiler,

6- Yetki devretme yetkisi,

7- Maddi maliyeti ve prestij maliyeti⁹⁰ çok yüksek olan işlerin yapılmasına yönelik yetkiler devre konu edilmemelidir.

⁸⁶CRAIG, s. 386; de SMITH - BRAZIER, s. 618.GERDANERİ, s. 19-20.

⁸⁷DURAN, s. 403; ÖZAY,s. 177.

⁸⁸GERDANERİ, s. 19-20; ONARAN, s. 12.

⁸⁹"Öte yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 138'inci maddesinde de görevden uzaklaştırmaya yetkililerin kimler olacağı sayılmış ve bu sayılanlar arasında maddenin (c) fıkrasında valiler gösterilmiş bulunmaktadır. İdare hukukunda belli konularda karar almayetkisi mevzuatta belli makamlara verilmiş bulunduğu hallerde, bir üst makama verilmiş bir yetkinin, mevzuatta bu hususta hiçbir hüküm bulunmaksızın bir alt makam tarafından kullanılarak işlem tesis edilmesi, o işlemin yetki yönünden sakat bir işlem haline gelmesi sonucunu doğurur..." D5D., E. 76:797, K. 79:1984, KT., 24.5.1979, DD., sy. 36-37, s. 361.

⁹⁰"prestij maaliyeti yüksek iş" deyimiyle kastedilen, teşkilatın statüsünü, öteki teşkilatlar arasındaki saygınlığını etkileyebilecek, çalışanların manevî şahsiyetlerini olumsuz yönde etkileyebilecek işlerdir.

5. Yetki Devrinin Sonuçları

Yetki devrinin sonuçlarını yetki, sorumluluk ve alınan kararlar açısından ele almak doğru olur.

a. Devredilen Yetki İle İlgili Sonuçlar

Yetki devrinde birazdan bahsedileceği gibi sorumluluk da, asta devredildiği için, amir hiyerarşiden kaynaklanan genel denetim ve disiplin yetkileri dışında, devredilen yetki ile ilgili karar düzeltme, kararı ıslah gibi yetkileri elinde bulundurmaya devam etmemelidir. Zira bu durum kamu yönetimi esaslarına göre astın çalışma isteğini azaltıp, hizmette verimliliğin düşmesine sebep olabileceği gibi, yetki devrinin özüne de aykırı bir durum yaratacaktır⁹¹.

Aslında yetki devrinde, yetkiler bir makam ya da görevliden diğerine devredildiğinden, bu husustaki kurallar değiştirilmiş olmaktadır. Yani yetki devrinde, yetkiyi devreden makam veya görevlinin, bu yeni yetki kuralları kaldırılincaya değin, o yetkileri kullanması mümkün değildir. Burada, yetkiyi devreden görevli ya da makamın, devralan lehine yetkilerinden sıyrılması söz konusudur⁹².

Yetki devrinde; karar ve icra yetkisinin de devri söz konusu olur. O halde yetki devri devam ettiği sürece, yetkiyi devreden devredilen alan üzerinde yetkisini kullanması mümkün değildir. Aksi durum ise yetki tecavüzünü oluşturacaktır⁹³.

⁹¹GERDANERİ, s. 28.

⁹²DURAN, s. 403.; GÜNDAY, s. 106.

⁹³ONARAN, s. 6; İdarî Vesayet yetkisinin de merkezî idarenin yerinden yönetime yaptığı bir tür yetki devrinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu durumda, vesayet makamının, vesayet altındaki özerk müessese yerine geçerek, işlem tesis etmesi de "yetki tecavüzü" halidir. Bu konuda Danıştay da "...vesayet makamının sahip olduğu yetkiyi aşarak ve vesayet altında bulunan özerk müessesenin yerine geçerek işlem tesis etmesinde isabet görülmediğinden bu işlemin yetki tecavüzü sebebiyle... iptali ile..." ifadesini kullanarak tavrını göstermiştir. D12D., E. 67/1727, K. 68 1464, KT., 24.6.1968. DİNÇER Güven - ÇIRAKMAN Erol - NECİPOĞLU Nejat, Danıştay Kararları 1967-1968-1969, s. 106.

b. Sorumluluk

Yetki devrinde, devredilen yetkinin kullanımından doğan sorumluluk, cezaî ve hukukî sorumluluk olmak üzere iki boyutta karşımıza çıkar.

Ceza hukukundaki "şahsilik prensibi" yetki devrinde yetkiyi devralanın, devraldığı yetkiyi kullanması sebebiyle ortaya çıkabilecek suçlardan bizzat sorumlu olacağı muhakkaktır⁹⁴. Ancak, elbetteki suça azmettirme; iştirak ya da ihmalin isbatı halinde; yetkiyi devreden de bu fiillere bağlı olarak cezai sorumluluğu söz konusu olabilecektir⁹⁵.

Yetki devri halinde hukukî sorumluluk (idarî sorumluluk ve disiplin sorumluluğu) konusu ise, doktrinde tartışmalı bir konudur.

Mevzuatımızda yetki devri ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme olmayıp, konuya az sayıdaki kanunlarda genel bir şekilde değinilmiştir.

Yetki devri ile ilgili genel hükümler 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun'un 34, 37, ve 38'inci maddelerinde, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 30, 33 ve 34'üncü maddelerinde, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 4, 5, 9, 27, 28, 31 ve 37'nci maddelerinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 101. ve 126'ncı maddelerinde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 71'inci maddesinde, Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 22'nci maddesinde yer almaktadır.

Sorumluluk meselesi ile ilgili olarak, bu mevzuata bakıldığında karşımıza iki önemli hüküm çıkmaktadır.

⁹⁴TEKMEN Mustafa, Yetki Devri, Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 KışDönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1995, s. 35.

⁹⁵TEKMEN, s. 35.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 38. maddesine göre; "Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinde bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz." 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teskilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 34. maddesi ise, "Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri gerektiğinde, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak, yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz." hükmüne yer vermektedir.

Bu maddeleri dikkate alarak, doktrinde birtakım yazarlar; yetkiyi devreden yetkiyi devretmekle sorumluluktan kurtulamayacağını; bu görüşün aksinin savunulması halinde idarecilerin, yetki devrini sorumluluktan kaçma veya kurtulma tekniği olarak görececeklerini ifade etmektedirler⁹⁶.

Bir takım yazarlarımız ise, Fransa'daki yetki devri uygulamasının da etkisinde kalarak; yetki devri halinde yetkiyi devreden, geri almadığı sürece, sorumluluğu da yetki ile beraber tam olarak devrettiği, tek sorumlunun yetkiyi devralan olduğu fikrini savunmaktadırlar⁹⁷.

Kanımızca, kanundaki "sorumluluğun kalkmayacağı" hükmü, yetkiyi devredeni yetki devri konusunda daha titiz davranmaya yöneltmek amacıyla getirilmiştir. Bu sayede, yetki devredilen kişinin seçiminde, devredilen yetkiyi kullanmasında daha sağlıklı bir kontrol geliştirilmek istenmiştir. Ayrıca bu şekilde, yetki devredilen kişinin seçimi, gözetimi ve denetimi konusunda, yetkiyi devreden kişi üzerinde psikolojik baskı oluşturulur ve kamu hizmetinin etkin, verimli, kesintisiz, sürekli işlemesi sağlanmış olur.

⁹⁶TEKMEN, s. 27; GERDANERİ, s. 30; ONARAN, s. 10.

⁹⁷Bu konuda Muammer Oytan'ın görüşleri için bkz. Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1995, s. 18.

Gözübüyük'e göre de idare biliminde "yetki devri" kavramı, idare hukukundaki imza yetkisi ile eş anlamda kullanılmaktadır⁹⁸. Kanunkoyucu da yetki devri kavramını kullanırken, imza devrini kastetmektedir.

Zaten yetki devrinde, sorumluluğun yetkiyi kullanana ait olması, yukarıda yetki devri tekniğinin önemi ve gereği ile ilgili söylediklerimizin⁹⁹ de bir neticesidir. Aksi halde, yetkiyi devreden sorumluluğu devretmeyecek ve hukukî sorumluluğa katlanmak zorunda kalacaktır. Bu durum ise, idarecilerin çağın gereği olan yetki devri tekniğinden kaçınmalarına yol açar. Bu bakımdan ideal olan, Fransız uygulamasında olduğu gibi, yetki devri halinde sorumluluğunda yetki ile birlikte devredilmesidir.

6. Yetki Devri Sonucu Alınan Kararların Niteliği

Yetki devri sonucu alınan kararlar kurallar hiyerarşisinde, yetkiyi kullanan idarî makamın idarî durumuna uyan hiyerarşik seviyededir¹⁰⁰.

Yani devralınan yetkiye dayanan kararlar, bunu alan makam veya görevlinin işlemi sayılır, onun hiyerarşisinde değer ve kuvvet kazanır¹⁰¹. Danıştay'ın uygulamaları da genelde bu yöndedir¹⁰².

Ancak, bu noktada Danıştay'ımızın zaman zaman farklı yönde kararlar verdiğini de belirtmek gerekmektedir. Danıştay Olağanüstü Hal Bölgesi'ndeki bir ilin valisinin, yetki devri sonucu Olağanüstü Hal Bölge Valisi'nin iptal davasına konu edilemeyecek bir yetkisini kullanması halinde, sözkonusu işlemin de iptal davasına konu olamayacağını kabul etmektedir¹⁰³. Burada Danıştay genel

⁹⁸GÖZÜBÜYÜK- AKILLIOĞLU, s.39-40.

⁹⁹bkz. s. 22.

¹⁰⁰GERDANERİ, s. 32.

¹⁰¹DURAN, s. 403.

¹⁰²; D5D., E. 95/4235, K. 96/3251, KT., 24.10.96, sy. 93, s. 258.

¹⁰³D5D, E. 94/763, K. 96/2936, KT., 2.10.1996, DD., sy. 93, s. 296; Danıştay bir başka kararında da kaymakamlık tarafından yapılan yetki devrine dayanarak yapılan idarî işlemlere yönelik açılacak

ilkelerinden farklı olarak yetki devri sonucu yapılan işlemi, yetkiyi kullanan makamın değil de devreden makamın bir işlemi gibi değerlendirmiştir.

B. İmza Devri

İdarî makamların günlük iş yükünün hafifletilmesinde kullanılan, yetki devri benzeri bir diğer teknik de imza devridir.

İmza, bir belgedeki beyanların sağlıklı olduğunu göstermek maksadıyla, belgedeki beyanların sahibi olan irade sahibinin yaptığı nihaî işlemidir¹⁰⁴.

İmza son derece önelidir; sıklıkla işlemin varlığının bir şartıdır ve adeta işlemi yapanın iradesinin gösterilmesi vasıtasıdır. İmzalanmamış bir metin, ancak bir proje oluşturur ve henüz hukukî bir varlığa sahip değildir. Şu halde imza, öncelikli olarak şekil unsuru ile değil, yetki unsuru ile ilgili bir konudur¹⁰⁵.

İmza yetkisinin devri, bazı konularda idarî işlemin, asıl yetkiliye paralel olmak kaydıyla, farklı bir görevli tarafından imzalanabilmesi yetkisinin devridir¹⁰⁶. Yani, açıklamadan da anlaşılabilceği gibi bir tür yetki devridir. Ancak, "yetki devri" adı altında yukarıda değindiğimiz kavramdan pek çok yönde ayrılmaktadır¹⁰⁷.

Aslında imza devri, bir teşkilatın iç örgütlenmesi ile ilgili basit bir tekniktir. Amaç ise, idarî personelin rutin imza törenlerinden alıkonarak, daha verimli ve sağlıklı çalışmasının sağlanmasıdır.

davalarda husumetin kaymakamlığa yöneltilmesi gerektiğini ifade etmiştir. bkz. D10D., E. 90/81, K. 90/2484, KT., 7.11.1990, DD., sy. 82-83, s. 976.

¹⁰⁴YILMAZ, s. 333.

¹⁰⁵Delvolvé P., L'acte Administratif, Sirey, Paris 1983, s. 187-188.

¹⁰⁶YAYLA, s. 91.

¹⁰⁷ONARAN, s. 6.

İmza devri tekniği üç tür işlemi kapsar¹⁰⁸:

1- İdarî bir kararın, idareci tarafından denetlenmesi anlamına gelen imza yetkisi devredilir.

2- Üstün astlarıyla birlikte "ortak karar verme" sürecinde gündeme gelen imza yetkisi devredilir.

3- İdarî işleme, hukukî statü kazandırmak yani işlemi daha emredici hale getirmek için gerekli olan imza yetkisi devredilir.

1. İmza Devrinin Sonuçları

İmza devrinin sonuçlarını devredilen hususlar üzerinde devreden ve devralanın yetkisi ve imza devrinden doğan sorumluluk açısından değerlendirmek gerekir.

İmza devrinde yetki devrinden farklı olarak, karar alma yetkisi, imza yetkisini devreden makamda kalmakta, sadece imza ile nihaî işlemin yapılması yetkisi devredilmektedir¹⁰⁹.

İmza yetkisinin devrinde sözkonusu olan, bir makam veya görevlinin, ödevlerinden bir kısmının yani nihaî işlemde bulunması gereken imzası ile yükümlülüğünün, başkasına yaptırılarak yükünün hafifletilmesidir. Bu sebeple, imza yetkisini devreden makam yetkilerini her zaman muhafaza eder¹¹⁰. İmza yetkisini devreden, bu yetkiyi dilediği zaman bizzat kullanabilir.

İmza devri vekaletten farklıdır. Vekalet etme en basit anlamıyla bir başkası adına hareket edebilmek için yetkilendirilmeyi ifade eder¹¹¹. Vekalet halinde,

¹⁰⁸ONARAN, s. 6.

¹⁰⁹GÜNDAY, s. 106.

¹¹⁰DURAN, s. 403.

¹¹¹YILMAZ, s. 770.

vekil asilin sahip olduğu bütün yetkileri kullanabilir¹¹². Vekalet geçici olduğundan, uzun vadeli işlerin vekalet ile yapılması sakıncalıdır¹¹³.

İmza yetkisinde ise devredilen sadece imza yetkisidir ve bu yetki, yetkişi devredenin uygun göreceği zamana kadar devam eder. Ayrıca vekalet etme imza devrinden farklı bir kamu yönetimi tekniğidir. Vekalet halinde, vekilin hemen her konuda imza yetkisi varken, imza devri halinde imza yetkisi sadece önceden belirlenen konular içindir. Öte yandan vekalet edenin, vekili iş başındayken imza yetkisini kullanması mümkün değilken, imza devri halinde imza devri yapanın bu yetkisini, imza yetkisi kendine devredilen kişi ile birlikte, aynı anda kullanması imkân dahilindedir¹¹⁴.

İmza yetkisinin devri halinde, karar alma yetkisi hala yetkiyi devreden makamda olduğu için, imza yetkisi devredilenin yaptığı işlerin sorumluluğu da yetkiyi devredene aittir¹¹⁵.

Cezaî sorumluluk halinde ise, cezaların şahsiliği prensibi gereği sorumluluk imza yetkisini kullanandır¹¹⁶.

İmza yetkisini kullananın bir diğer sorumluluğu da, imza yetkisini kendisine devredene karşı disiplin yönünden ortaya çıkan sorumluluğudur¹¹⁷.

¹¹² GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 183

¹¹³ YAYLA, s. 91. Ülkemizde idare hukukunun bir nezaket prensibi olan bu kurala riayet edildiğini söylemek zordur. Yüksek kademedeki idarî makamların, uzun yıllar vekil sıfatıyla doldurulması ve bu yıllar dahilinde de hiç de günlük olmayan, hayatî ve uzun vadeli işlemlerin yapılması hemen hergün karşılaşılan bir durumdur.

¹¹⁴ ÖZAY, s. 157.

¹¹⁵ GERDANERİ, s. 30.

¹¹⁶ Bu konuda Muammer Oytan'ın görüşleri için bkz. Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1995, s. 19.

¹¹⁷ GERDANERİ, s. 30.

2. Yetki Devri ve İmza Devrinin Farkları

Yukarıda anlatılan konuları ana hatlarıyla dikkate aldığımızda yetki devri ve imza devri müesseselerinin farklılıkları da kendiliğinden ortaya çıkacaktır.

Yetki devrinde karar alma yetkisi, devredilen yetkiyi kullanacak olan makama geçmektedir. Bunun sonucu olarak da yetkiyi devreden makam, yetki devrini kaldırmadığı sürece o yetkiyi bir daha kullanamamaktadır. Buna karşılık imza devrinde karar alma yetkisi imza yetkisini devredende kalmakta ve imza yetkisini devreden bu yetkisini, imza yetkisi devredilenle birlikte istediği zaman kullanabilmektedir¹¹⁸.

Yetki devrinde devir ilişkisi, makamlar arasındadır. Yani yetkiyi devralan makamdaki kamu görevlisi değişse dahi yetki o makamda kalmaktadır. İmza devrinde ise çalışanlar arasındaki kişisel bir ilişki sözkonusudur. İmza devrinde bulunan ya da devralan kişi değiştiğinde imza devri sona erer¹¹⁹.

Hemen bu noktada değinmek istediğimiz bir hususta, yetki devrinin kişilik dışı soyut olması halinin yetkiyi devralan makam için geçerli olması meselesidir. Yani, yetki devri halinde yetkiyi devralan makamdaki kişinin değişmesi yetki devrini sona erdirmez. Ancak yetkiyi devreden makam açısından aynı soyut ve kişilik dışı durumdan bahsedilemez. Yetki kullanımı ile ve idarî işlemle yapılan yetki devrinde, yetkiyi devreden makamdaki kamu görevlisinin değişmesi halinde tıpkı imza devrinde olduğu gibi devir işlemi kendiliğinden son bulur. Nitekim Danıştay da bir kararında "... kişi irade ve takdirini kullanarak yetki devrinde bulunduktan sonra görevden ayrılmış, yerine başka bir kamu yöneticisi gelmişse devrolunan yetki kendiliğinden devredene döner. Çünkü aslolan yetkinin yasal sahibi tarafından kullanılmasıdır. Yeni bir yetki devri yapılmadıkça yetkinin evvelce devrolmuş kişiye kullanılması, işlemi yetki

¹¹⁸GÜNDAY, s. 106.

¹¹⁹ONARAN, s. 5.

yönünden sakatlar. Yetki devri konusunda evvelki (devreden) yönetici ile onun yerine gelen sonraki yöneticinin iradeleri farklı olabilir. Yeni yönetici yasanın kendisine verdiği yetkileri devretmek istemeyebilir..." ifadesini kullanarak, yetki devrinin bu yönüne işaret etmiştir¹²⁰.

Yetki devri ile imza devrinin bir başka farkı da kendisini devir sonucu yapılan işlemin niteliğinde gösterir. Yetki devri ile alınan kararlar, bunu alan makam ya da görevlinin işlemi sayılır. Oysa imza devri halinde ise, alınan karar bu yetkiyi veren makam veya görevlinin işlemi kabul edilir ve onun niteliğini taşır¹²¹.

İki devir tekniğinin, sorumluluk yönünden de farklı yapıları vardır. Yetki devrinde yetkiyi devreden yetki ile birlikte sorumluluğu da devreder. İmza yetkisinin devri halinde ise, sorumluluk devredende kalmaktadır¹²².

IV. GENİŞ ANLAMDA İDARENİN BAŞLICA YETKİLERİ

Kamu görevlileri, idarî fonksiyonu yerine getirmek amacıyla pek çok yetki ile donatılmıştır. Sözkonusu yetkiler, kamu görevlilerinin kişilikleri ile değil, işgal ettikleri makamla ilgilidir. Bu yönüyle kamu görevlisinin sahip olduğu yetkiler bir yandan da onun görevlerini meydana getirir¹²³.

İdarî bir yetki ancak Anayasa ve kanunlardan alınabilir¹²⁴. Pek çok farklı alanda hizmet ifa eden idarenin yürüttüğü bu çok sayıdaki hizmete bağlı

¹²⁰D5D., E. 89/ 2735, K. 89/2286 K.T., 13.12.1989, DD., s. 78-79, s. 266-271.

¹²¹DURAN, s. 403.

¹²²Bu konuda Muammer Oytan'ın görüşleri için bkz. Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1995, s. 18.

¹²³KARATEPE, s. 43-44

¹²⁴ÖZER Ahmet, Anayasa ve Yönetim, TİD., y. 62, s. 388. Eylül 1990, s. 30. 1982 Anayasası, 4. maddesinin son cümlesinde "Hiç bir kimse veya organ, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz" şeklindeki genel ilkeyi ifade ettikten sonra 123. maddenin ilk fıkrasında "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü ile "kanunilik ilkesi"ni benimsemektedir.

olarak saymakla tükenmeyecek ve her geçen gün sayısı giderek artan yetkileri vardır. Geniş anlamda yetki kavramını ifade eden, burada değineceğimiz yetkiler, idareye idarî fonksiyonunu yerine getirirken üstünlük ve kolaylık sağlayan başlıca yetkililerdir¹²⁵.

A. Örgütlenme Yetkisi (Teşkilatlanma)

Örgüt, bir diğer ifadeyle teşkilat belirli bir amaca yönelmiş vasıtaların hepsine verilen isimdir¹²⁶. Örgütlenme ise, icra ve yönetim görevlerinin belirli kişilere tahsis edilebilecek şekilde gruplara ayrılması ve bu kişiler arasındaki ilişkilerin, çabaların koodine bir şekilde ortak bir hedefe yönelmesini sağlayacak biçimde düzenlenmesi, örgütlenmeyi ifade eder¹²⁷.

Anayasamızın 123. maddesinde idarî kuruluşların kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, idarî kararlarla kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Anayasadaki bu genel düzenlemeyi dikkate alarak, örgütlenme açısından idarenin yetkilerini şu şekilde tasnif edebiliriz:

Kuruluş yönünden idarî bir teşkilatlanmanın ortaya çıkabilmesi için kanunî bir dayanağa ihtiyaç vardır. İdarî kuruluşlardan bazılarının ancak kanunla kurulabileceği Anayasada hükme bağlanmıştır¹²⁸.

Öte yandan idarî kuruluşun ortaya çıkışı yasama organının takdiri ile, kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak idarî bir kararla da, sözkonusu olabilir¹²⁹. Bu durumda, yasama organı tarafından, sözkonusu idareye herhangi

¹²⁵KARATEPE, s. 45.

¹²⁶GUIBAULT, Traite d'Economie Industrielle, s. 148. Nakleden AĞAR Can Şefik, İdarî Hiyerarşi Kudreti, İstanbul 1970, s. 95.

¹²⁷NEWMAN, s. 159.

¹²⁸Örneğin, Anayasamızın 130. maddesinde üniversitelerin ancak devlet tarafından ve kanunla kurulabileceği hükme bağlanmıştır.

¹²⁹GÖZÜBÜYÜK- AKILLIOĞLU, s. 254.

bir idarî teşkilatlanmayı kurup kurmama hususunda kanunla bir yetki verilmesi sözkonusu olmaktadır¹³⁰.

İç yapı yönünden ideal olan durum ise kanunla kurulan idarî bir teşkilatın ana yapısının kanunla düzenlenmesi, iç işleyişinin ayrıntılarının idareye bırakılmasıdır¹³¹. Bu durumda, iç işleyişe ilişkin teşkilatlanma yetkisini, teşkilatın başındaki idarî otoriteler kullanacaktır. Burada hiyerarşi yetkisi gündeme gelmektedir. Üstün asta emir vermesini, onu yönlendirebilmesini ifade eden hiyerarşi yetkisi¹³²; memurların hizmet kadroları içine alınmaları, çeşitli hizmetlere tahsis edilmeleri, hizmet kadroları dışına çıkarılmaları gibi hiyerarşik amirin teşkilatlanma yetkisi içine giren konuları kapsamaktadır¹³³. Hiyerarşik amirlerin, başında buldukları hizmetlerin iyi işleyebilmesini temin için bu tür teşkilatlanma yetkileriyle donatılmaları bir zaruretin sonucudur.

B. Hizmet Yüklenme Yetkisi

Devletin hizmet alanlarının artıp, yaygınlaşması idarenin görevlerini yakından etkilemektedir. İdarenin görev alanının genişleyip daralması ülkenin siyasal yapılanması ve toplumun gelişmişliği ile ilintilidir¹³⁴.

Sosyal devlet, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlama yolunda, sosyo-ekonomik hayata aktif şekilde müdahalesini meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışı olarak tanımlanabilir¹³⁵.

¹³⁰Örneğin Belediye Kanunu ile, belediyelerin idarî bir kararla nasıl kurulacağı, belediyelerin organları, görev ve yetkileri belirtilmiş, ancak idareye belediye kurulması gerekip gerekmediği konusunda yetki verilmiştir.

¹³¹GÖZÜBÜYÜK- AKILLIOĞLU, s. 254.

¹³²ÖZAY, s. 150.

¹³³ODYAKMAZ Zehra, Uluslararası Memur, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1983. s. 197; AĞAR, s. 96

¹³⁴GÖZÜBÜYÜK- AKILLIOĞLU, s. 254-255.

¹³⁵ÖZBUDUN, s. 22.

Devletin sosyo-ekonomik hayata bu şekilde müdahalesi; bir yandan topluma karışma niteliği taşır, öte yandan da devlete yeni malî yükümlülükler getirir. Bu özellikleri nedeniyle, idareye yeni bir görev yüklenmesi kamu yönetiminde çok önemli bir konu kabul edilerek, yasamanın iznine tabi tutulmuştur. İdarenin kanunî bir dayanak olmadan, re'sen hizmet yüklenmesi sözkonusu olamaz¹³⁶.

C. Düzenleme Yetkisi

İdare, idarî fonksiyonu yerine getirirken, kanunlara aykırı olmayan, fakat onların uygulanmasını gösteren düzenlemelerde bulunabilir.

Kanunların getirdiği hükümler genel konulara ilişkindir. Ayrıntılardan ziyade prensipleri içerir ve daha güç değişir. Yasama organı, bünyesi gereği ve işleyiş tarzı gereği, sosyal hayatın akış hızına ayak uydurabilecek bir niteliğe sahip değildir. Ayrıca yasama organı, kuruluşu itibarıyla, siyasî etkilere de açık bir ortamdır. Tüm bu nedenlerle, yasama organının faaliyeti direktif niteliğinde genel ve geniş prensipler koymaktan öteye gidemez¹³⁷.

İşte bu zaruret sonucu, yasama organı düzenlemeye ilişkin bu yetkilerinden bir kısmını idareye devdetme yolunu seçmiştir. İngiliz Hukuku'nda Delegated Legislation¹³⁸ olarak tanımlanan bu bir tür yetki devri hali, toplum hayatının her kesimi için gerekli olan kanunların hazırlanıp kabul edilmesinin imkansızlığının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

¹³⁶GÖZÜBÜYÜK - AKILLIOĞLU, s. 255.

¹³⁷ONAR, s. 372.

¹³⁸WADE, s. 292; MUMCU Uğur, İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı, AÜİFD, c. 27, s. 1-2, Ankara 1970, s.45.

Düzenleme yetkisini, idarenin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut düzenlemeler yapabilme yetkisi olarak tanımlamak mümkündür¹³⁹.

İdarenin düzenleme yetkisi içinde yaptığı işlemleri içerik yönüyle yasama organınca yapılan düzenleyici işlemlerden farklı görmemek gerekir¹⁴⁰. Bu tür işlemler maddî manada kanunlardır¹⁴¹.

İdarenin düzenleme yetkisi uygulamada "genel düzenleme" yetkisi ve "özel düzenleme" yetkisi olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

1. Genel Düzenleme Yetkisi

1982 Anayasası'nın 91. maddesi uyarınca "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir..." Yine 115. maddesi uyarınca "Bakanlar kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla tüzükler çıkarabilir." Ayrıca 124. maddesi uyarınca da "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilikleri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere... yönetmelikler çıkarabilirler." Anayasamızın bu maddeleri, idarenin "genel düzenleme" yetkisinin, kanunî dayanağını teşkil etmektedir.

¹³⁹ÇUBUKÇU Ziya, Yürütme Organının ve İdarenin Düzenleme Alanındaki Yetkisi, ABD., c.39, s. 5, 1982, s. 4; GÜNDAY, s. 150.

¹⁴⁰SARICA Ragıp, Türkiye'de İcra Uzunun Tanzim Selahiyeti, Türk Hukuk Kurumu Yayını, 1943, s.9. Nakleden GÜNEŞ, s. 19.

¹⁴¹ZANOBİNİ Guido, İdare Hukuku, Çev. Atıf Akgüç- Sahir Erman, c. 1, İstanbul 1945, s. 53-54. Zanolini idarenin düzenleme yetkisinin esasına takdir yetkisine dayandıran fikirlere karşı çıkmakta ve bu yetkinin esasının idarenin belirli makamlarına anayasa tarafından açıkça tanınmış bir yetkilendirmeden ibaret olduğu fikrini savunmaktadır. GÜNEŞ'in aksi yöndeki fikirleri için bkz. GÜNEŞ, s. 88-89.

Yasama organı, idareye yetki verdiği konularda yapılan düzenlemeleri her zaman değiştirmek ve kaldırmak imkanına sahip olduğu gibi; yeni çıkardığı kanunlarla ilgili tüm düzenleyici işlemleri hükümsüz ve etkisiz kılabilir¹⁴².

Ayrıca idarenin düzenleme yetkisi ile ilgili olarak, değinilmesi gereken önemli hususlardan biri, idarenin önceden kanunlarla düzenlenmemiş olan alanlarda düzenleme yapamayacağı, bu tür bir "muhtar düzenleme yetkisi" olmadığıdır¹⁴³. Danıştay'ın bazı kararlarında¹⁴⁴ bu prensibin aksini savunmasını yerinde bir karar olarak bulmuyoruz çünkü bu yönde bir içtihadın yerleşmesi ve kesinleşmesi idarede kanunîliğin ve hatta Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Hukuk Devleti niteliğinin sonu demek olur.

2. Özel Düzenleme Yetkisi

İdareye olağan olarak sahip olmadığı bir düzenleme yetkisi tanınması halinde, özel bir düzenleme yetkisinden sözedilebilir¹⁴⁵. Bu şekilde, kanunla idareye özel bir yetki verilmesi halinin en belirgin örneği Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ve Millî Koruma Kanunu'dur. Bu kanunların verdiği özel yetkiye dayanılarak pek çok kararnameler çıkarılmıştır¹⁴⁶.

¹⁴²ASLAN Zehreddin, 1982 Anayasasından Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği, Argumentum, c. 1., sy. 9, Nisan 1991, s. 138.

¹⁴³GÜNDAĞ, s. 153.

¹⁴⁴"... yürürlükteki kanunlara aykırı olmamak kaydı ve şartıyla idarenin genel ve asli bir düzenleme yetkisine sahip olduğu ..." DDDK, KT, 5.5.1972, E. 70/453, K. 72/385, AİD., c. 5., sy. 3, Eylül 1972, s. 193-194; "... kamu yararnın gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindedir. Bu nedenle idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir..." DDDK., E.68/709, K. 72/364, KT., 28.4.1972, AİD., c. sy. 4, Aralık 1972, s. 201,203; Hatta Danıştay, Bakanlar Kurulu'nun "Türkiye üzerinden transit karayolu taşımaları ile Türkiye'de transit eşyanın taşınması esasları"na ilişkin Kararı ile TIR'lardan "geçiş ücreti" alınmasını "...Devletin egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisi..."ne dayandırmıştır. DDDK., E. 76/92, K.77/160, KT., 25.3.1977, DD., sy. 18-19, s. 246.

¹⁴⁵Bu çeşit düzenleyici işlemlere olağanüstü düzenleyici işlemler de denilmektedir. bu konuda bkz. BALTA, s. 122.

¹⁴⁶GÖZÜBÜYÜK - AKHILIOĞLU, s. 257.

Olağanüstü düzenleme yetkisinin sınırı, bu konuya ilişkin özel yetki kanunundan anlaşılır¹⁴⁷.

D. Takdir Yetkisi

İdareye tanınan ve pek çok ihtilafa neden olan takdir yetkisinin; yeterince anlaşılabilmesi için öncelikle "bağlı yetki" kavramının açıklığa kavuşturulması gerektiği inancındayız.

Bağlı yetki, bir idarî işlemin tüm unsurlarının hukuk kurallarınca belirlendiği ve idareye bir tercih hakkı tanınmadığı durumlarda sözkonusu olan yetki türüdür¹⁴⁸. Bağlı yetkide, yönetimin belli kamu hizmetini ne şekilde yürüteceği, alacağı kararların içeriği, tartışmaya yer olmayacak şekilde önceden hukuk kurallarıyla belirlenmiştir. Kanunun öngördüğü şartların gerçekleştiğinin idare tarafından tespit edilmesi durumunda, idare kanunun öngördüğü işlemi yapmak zorundadır¹⁴⁹. İdare hukukunda bağlı yetki, idarenin kanunîliği prensibini özel bir uygulama şeklini ve idarenin yetkisini sınırlayan açık bir çizgiyi ifade eder¹⁵⁰.

Bağlı yetki hallerinde, kuşkuya yer yoktur. Çünkü idare belli bir şekilde otomatik olarak hareket etmek zorundadır. Başka türlü hareket edebilme alternatifini ve daha iyiyi arama mecburiyeti sözkonusu olmaz¹⁵¹.

¹⁴⁷BALTA, s. 123.

¹⁴⁸ÖZAY, s. 357.

¹⁴⁹KIRATLI Metin, Danıştay'ın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması, MBD., sy. 6, Ankara 1967, s. 31. Av ruhsatını almak isteyen kişi, bunun için gerekli tüm kanunî şartları yerine getirdiğinde, idare kişiye av ruhsatını vermek zorundadır. Bu kişinin kötü bir nişancı olduğu herkesçe bilinse bile, idarenin sözkonusu kişiye av ruhsatını verip vermeme konusunda bir tercih hakkı yoktur, burada idarenin sahip olduğu yetki, "bağlı yetki"nin güzel bir örneğidir. Bu konuda bkz. BONNARD Roger, Çev. Samim Bilgen, İdarenin Takdir Selahiyeti, İD., y. 15, sy. 171, s.105.

¹⁵⁰TUNCAY Aydın H., İdare Hukuku ve İdarî Yargının Bazı Sorunları, Ankara 1972, s. 183.

¹⁵¹SEZGİNER Murat, İdarî İşlemlerde Amaç Unsuru Bakımından Hukuka Aykırılık, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 1991, s. 100.

Mevzuatımızdan bir "bağlı yetki" örneği vermek istersek, Devlet Memurları Kanununun 98. maddesini gösterebiliriz. Bu maddede memurluğun hangi hallerde sona ereceği düzenlenmiştir. Bu hallerden birinin varlığının tesbiti halinde, idare "bağlı yetki" gereği memurun görevine otomatikman son vermek zorundadır. Danıştay da bir kararında "... bu durumda olanların görevlerine son verme konusunda idare "bağlı yetki" içinde bulunmaktadır..." ifadesini kullanarak, 98. maddede idareye tanınan yetkinin "bağlı yetki" olduğunu vurgulamıştır¹⁵².

Yukarıda izah etmeye çalıştığımız bağlı yetkinin karşıtı takdir yetkisidir ve bu iki kavram birbirini tamamlamaktadır¹⁵³.

Takdir, hak sahibinin yeteneklerinden kaynaklanan bir yetkidir. Özel hukuktaki alanı oldukça geniştir. Kamu hukuku kapsamına giren ve bir tüzel kişilikler topluluğu olan idarenin de belli sınırlar ölçüsünde takdir yetkisine sahip olması mümkündür¹⁵⁴.

Mevzuatta belirlenmiş olan bir tanımı olmayan "idarenin takdir yetkisi" kavramı, Türk Doktrini'nde farklı şekillerde tanımlanmıştır. İdarenin takdir yetkisi; Gözübüyük'e göre "idareye bazı yetkileri kullanıp, kullanmamada, kullanılmasının gereklerini saptamada az ya da çok tanınan serbesti"¹⁵⁵, Özyörük'e göre "idarenin bir yetkiyi kullanıp kullanmamakta veya kullanımın bazı gereklerini tayin etmekte serbest bırakılması"¹⁵⁶ dır. Onar ise, idare için takdir yetkisinin aynı zamanda bir zorunluluk olduğunu da ifade eden tanımlamasında; "idarenin faaliyetlerini tanzim eden ve muhtelif kaynaklardan çıkan hukuk kaideleri, bu faaliyetlerin bütün teferruatını tanzim edemez. Sayısız ve çok çeşitli ihtiyaçlara

¹⁵²D5D., E. 90/2882, K. 91/2566, KT., 24.12.1991, DD., sy. 84-85, s. 296-298.

¹⁵³GİRİTLİ İsmet-AGÜNER Tayfun, İdare Hukuku I, İstanbul 1993, s. 56; ONAR, s. 426.

¹⁵⁴ÖZAY, s. 358.

¹⁵⁵GÖZÜBÜYÜK- AKILLIOĞLU, s. 258.

¹⁵⁶ÖZYÖRÜK Mukbil, İdare Hukuku (Ders Notları), AÜİİF. Yayını, Ankara 1975, s. 430.

muhtelif faaliyetlerle cevap vermek mecburiyetinde bulunan idareye bazı hallerde tasarrufun sebebini veya mevzuunu veyahut icra zaman ve mekanını tayin hususunda bir serbesti, bir takdir kudreti tanınabilir¹⁵⁷" demektir.

Yapılan tanımlardan da görüleceği üzere takdir yetkisi basit ve geniş anlamıyla "bir serbest karar alma, hareket etme yetkisi" dir¹⁵⁸.

Kanunî idare ilkesi, hukuk devleti kavramının temel ilkesidir. Kanunî idare ilkesi, idareye ve işlemlerine kanunun hakim olması, yönetilenlerin idarenin keyfi eylem ve işlemlerinden korunması anlamına gelir¹⁵⁹. Ancak idarenin her türlü faaliyetinin önceden hukukça düzenlenmesi mümkün olmamakta, böyle bir düzenleme yapılsa bile, hukuk kurallarının değişik yer ve zamanlarda ortaya çıkan yeni kurallara uygulanabilme esnekliğini ortadan kaldırmaktadır¹⁶⁰. Bu bakımdan takdir yetkisi, idarenin toplumsal hayatın hızına ayak uydurabilmesinde zaruri olan bir yetkidir¹⁶¹.

Danıştay da bu zorunluluğu " ...Kamu hizmetlerini düzenleyen hukuk kurallarının, bu hizmetlerin bütün ayrıntıları ile gereği gibi düzenlemesi mümkün olmayan hallerde idarelere, hukuk kuralları içinde bir hareket serbestisi tanınması zorunludur. Bu serbestinin, idarelerin hukuka bağlılığına bir istisna teşkil edemeyeceği açıktır. Gerçekten bu yetki sınırsız olmayıp, idarelere kamu yararına kullanılmak üzere verilmiş ve bu amaçla sınırlandırılmıştır"¹⁶² şeklinde ifade etmiştir.

¹⁵⁷ONAR, s. 420.

¹⁵⁸YAYLA Yıldızhan, İdarenin Takdir Yetkisi, İÜHFD., c.30, 1964, s. 201; LAUBADERE de Andre-LAMOTHE de Dutheillet, Fransa'da İdari Kaza ve İdari Tasarruflar, Çev. V. Pekiner-T. Akkutay, TODAİE Yayını, Konferans Serisi 20, Mart-Nisan 1961, s. 51; de SMİTH-WOOLF-JOWELL, s. 296.

¹⁵⁹SÜRBEHAN Sadrettin, İdarede Takdir Hakkı, TİD., y. 41, sy. 325, Temmuz-Ağustos 1970, s. 86; EROĞLU, s. 45.

¹⁶⁰KARATEPE, s. 71.

¹⁶¹GİRİTLİ İsmet, Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması, İstanbul 1957, s. 71.

¹⁶²DSD., E. 69/4331, K. 70/1004, KT., 26.3.1970, DD., sy. 1, s. 203.

Öte yandan, kamu yararı kavramı, sabit ve değişmez bir kavram değildir; zamana, idarî faaliyetin yürütüldüğü yere ve ortama göre değişen bir nitelik gösterir. Bu bakımdan idarenin görevlerini kamu yararına uygun olarak yerine getirebilmesi için belli konularda serbestliğe ve koşullara kendisini uydurabilecek bir esnekliğe sahip olması, faaliyetin uygun ve yerinde olup olmadığını saptayabilmesi gerekir¹⁶³.

Yapılan bu açıklamaların ışığında, idareye takdir yetkisi tanınmasını zorunlu kılan sebepleri şu şekilde özetlemek mümkündür ¹⁶⁴;

- 1- Mevzuatın eksiksiz olarak bütün ayrıntıları ihtiva edememesi
- 2- İdarenin karşılayacağı meselelerin çok farklı mahiyetlerde olabilmesi
- 3- Kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanılan tekniklerin sürekli değişmesi
- 4- Kamu yararı kavramının zaman ve mekana göre değişken bir nitelik göstermesi

Çağdaş idare için takdir yetkisi vazgeçilmez bir zorunluluktur. Hukuk devletinde arzulanan, takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilebilmesidir¹⁶⁵.

Anayasamızın 125. maddesi hiçbir ayırım yapmadan idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunu açık tuttuğuna göre; takdir yetkisinin de kanun yolları dahil olmak üzere her aşamada yargısal denetimi sözkonusudur. Danıştay da aynı görüştedir¹⁶⁶.

¹⁶³ALAN Nuri, Türk İdarî Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi, İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara 1982, s. 33.

¹⁶⁴BAYRAKTAR Erman, Takdir Yetkisi ve Yargı Yolu ile Denetimi, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara 1976, s. 260.

¹⁶⁵WADE H.W.R-FORSYTH C.F., Administrative Law, Oxford 1994, s. 379.

¹⁶⁶D10D., E. 88/2710, K. 90/2301, KT., 23.10.1990, DD., sy. 82-83, s. 895-896.

Günümüz koşullarında, ne yargı denetiminden ne de takdir yetkisinden vazgeçilebilir. Takdir yetkisinin hukuka uygunluğunun denetlenmesinde gerçekleştirilmesi güç fakat zorunlu olan, yapılacak denetimin takdir yetkisinin özüne dokunulmadan, bir yerinelik denetimi haline getirilmeden yapılmasıdır¹⁶⁷.

İdarenin takdir yetkisini kullanırken, hukuka uygun davranabilmesi için bazı ilkelere uyması gerekmektedir. Bu ilkeler kısaca şu şekilde sıralanabilir¹⁶⁸;

- 1- İdare kanuni sınırlar içinde kalmalıdır.
- 2- İdare eşitlik ilkesine önem vermelidir.
- 3- Takdir yetkisi kamu yararı için kullanılmalıdır.
- 4- Takdir yetkisi gerekçeli olarak kullanılmalıdır.

Bu kıstasları dikkate alan hakim, idarî işlemin sadece hukuka uygunluğunu denetleyebilir, hakim için yerinelik denetimi yasağı vardır ve bu yasak mutlak¹⁶⁹. İdarenin takdir yetkisinin değerlendirilmesinde hukuka uygunluk ve yerinelik denetimi alanlarının birbirine giriftliği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷⁰. Danıştayımızın da bazı kararlarında, bu iki kavramı ayırmakta güçlük çektiği ve zaman zaman yerinelik denetimi yaptığı görülmektedir¹⁷¹.

¹⁶⁷SEZGİNER, s. 130; DURAN Lütfi, İdarî İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü (I), AİD., c. 20, sy. 4, Aralık 1987, s. 5.

¹⁶⁸DUEZ Paul, Çev. Hakkı Demirel, Yetki Saptırma, DD., sy. 74-75, s. 38; GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 209.

¹⁶⁹OYTAN Muammer, Türkiye'de İdarî Yargı Denetiminin Sınırları. TİD. Mart 1985, sy. 366, s. 45.

¹⁷⁰KARATEPE, Takdir Yetkisi, s. 84.

¹⁷¹"... İdare işlemlerine karşı yerinelik denetimi sözkonusu olabilmesi için, bir işlemin idarenin nesnel değerlendirmesi olanağı bulunmayan işleyiş zorunlulukları ile ilgili ya da idarenin hukuk sınırları içindeki seçeneklerinden birine karşılanması gibi bir durumun oluşması gerekir..." D8D., E. 86/683, K. 87/371, KT., 24.9.1987, DD., sy. 70-71, s. 436. Bu kararla Danıştay, idarece nesnel değerlendirme imkanı bulunmayan işleyiş zorunluluklarının varlığı halinde yerinelik denetimini yapılabileceğini ifade etmektedir.

Sonuç olarak denilebilir ki, takdir yetkisi üzerindeki yargısal denetim ancak hukuka uygunluk denetimidir. İdarenin yenidelik alanı içinde yaptığı bariz ve göze batan hatalar, hukukîlik alanında kabul edilerek; amaç unsuru üzerindeki denetim, yetki saptırması halleri de içine alacak şekilde genişletilerek denetlenmelidir. Aksi halde; takdir yetkisinin keyfi ve mutlak bir yetki haline dönüşmesi önlenemeyecektir¹⁷².

E. İcraî Karar Alma Yetkisi

İdarenin kamu gücüne dayanarak, kendiliğinden sonuç doğuran ve üçüncü kişileri etkileyen tek taraflı tasarrufları, "icrai karar" adını alırlar. Burada özel hukuktaki ana prensibin aksine, tek yanlı irade açıklamasıyla, bir başkasının hukuksal durumunda, kamu yararı gereği değişiklik yapılması sözkonusudur¹⁷³. Bu yetki, kamu hizmetlerini yürüten idareye, yönetilenler karşısında üstünlük sağlayan en önemli ayrıcalıklardan birisidir¹⁷⁴.

İdareye, icrai karar alma yetkisi tanındığı zaman, bu karar " hukuka uygunluk karinesi"nden yararlanır. Yani, aksi yargı kararıyla tespit edileceye kadar, sözkonusu karar hukuka uygun kabul edilir¹⁷⁵.

Kararı icra etmekle mükellef olan kamu görevlisi sadece konusu suç teşkil ettiği ve bu nedenle konu bakımında tamamen idare fonksiyonu dışına çıktığı zaman, şekli açıdan icraî olan kararı uygulanmama yetkisine sahiptir¹⁷⁶.

F. Yürütme Yetkisi

İdarenin tek yanlı iradesi ile üçüncü kişilerin hukuki durumunda değişiklik yaratabileceğine değinmiştik. Ancak bazı durumlarda, sadece kararın

¹⁷²ALAN, s. 55.

¹⁷³ONAR, s.385.

¹⁷⁴KARATEPE, s.45.

¹⁷⁵GÖZÜBÜYÜK- AKILIOĞLU, s 262 ; ÖZAY, s.307.

¹⁷⁶ONAR, s.387.

alınması, kişiler üzerinde hukukî sonuç doğurabilmesi için yeterli olmamaktadır. Böyle durumlarda hukukî sonuca ulaşabilmek için, kararın yerine getirilmesi de gerekmektedir. Çünkü idarî kararların uygulanmasını bireylerin tutum ve davranışlarına bırakmak; idarî faaliyet ve hizmetlerin sürekli ve düzgün yürütülmesi gereği karşısında, mümkün ve doğru görülmez¹⁷⁷.

İdareye tanınan yürütme yetkisi çeşitli biçimlerde kendini gösterir:

İdareye, kamu hukuku alanından doğan parasal alacaklarını kendi teşkilatı ile zorla tahsil etme yetkisi tanınmıştır¹⁷⁸. Ayrıca, yükümlülerin yükümlülüklerini yerine getirmemeleri hallerinde, idarenin sözkonusu işi kendi yapma yetkisi de vardır. Yıkım kararının uygulanması bu duruma örnektir¹⁷⁹. Kollukla ilgili konularda da idareye yürütme yetkisi kapsamında pekçok yetki tanınmıştır. Kumar oynanan veya uyuşturucu madde kullanılan yerlerin kapatılması konusunda, polise tanınan yetkilerde olduğu gibi. Bazı alanlarda da idarenin belli bir işi zorla yaptırma yetkisi vardır¹⁸⁰. Askerliğini yapmak istemeyen kişiye askerliğinin yaptırılmasında durum böyledir.

G. Ceza Verme Yetkisi

İdari fonksiyonu yerine getiren idarenin, kendi düzenine karşı gelenlere ceza verme yetkisi bulunmaktadır¹⁸¹. Bu cezalar, kişileri kurallara saygılı olmaya zorlar. İdare tarafından verilen bu tür cezalara "idarî cezalar" denilmektedir. Bu tür cezalar ceza hukukundaki gibi mahkemeler tarafından değil, bizzat idare tarafından idarî kararlar olarak verilmektedir¹⁸².

¹⁷⁷DURAN, s.416.

¹⁷⁸ÖZAY, s.463.

¹⁷⁹GÜNDAY, s.199.

¹⁸⁰GÖZÜBÜYÜK - AKILLIOĞLU, s.263.

¹⁸¹KARATEPE, s.46.

¹⁸²ZANOBİNİ Guido, İdarî Müeyyideler, Çev. Yılmaz Günel, Ankara 1964, s.26; GÖZÜBÜYÜK - AKILLIOĞLU, s.264.

Zanobini, idarî yaptırımını, şöyle tanımlamaktadır. "Ceza teknik anlamda idareye tanınan bir subjektif haktır. Tatbik sahası ile idarenin vecibelerinin yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu tarifin muhtevası, esas ve şekil bakımından idarî müeyyidenin cezaî ve hukukî müeyyideden ayırımını ihtiva ediyor"¹⁸³.

Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun gibi pekçok kanunî düzenleme, doğrudan ya da dolaylı olarak yaptırım öngörmekte, idareye yaptırım uygulama görev ve yetkisi vermektedir.

Belli başlı idari yaptırım türleri; disiplin cezaları, para ve trafik cezaları, meslek ve sanatın tatili, imar ve belediye mevzuatında öngörülen cezalar, Türk Parasının kıymetini Konuma Kanununda düzenlenen cezalar olarak kabul edilebilir¹⁸⁴.

İdarenin, ceza verme yetkisini kullanırken mutlaka kanunî dayanağının bulunması gereklidir¹⁸⁵. Bu durum, Latince "nullum crimen nulla poena sine lege et iudicio" olarak ifade olunan, suç ve cezaların kanunîliği ilkesinin bir sonucudur¹⁸⁶.

¹⁸³ZANOBİNİ, s.25.

¹⁸⁴ÖZAY İl Han, İdarî Yaptırımlar, s.45.

¹⁸⁵GÖZÜBÜYÜK-AKILLIOĞLU s.264.

¹⁸⁶ÖZAY, İdarî Yaptırımlar, s.31.

İKİNCİ BÖLÜM

YETKİ KURALLARINA AYKIRILIK HALLERİ VE YAPTIRIMLARI

I. YETKİ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIK

Her idarî işlem; ister hak ya da imkân yaratsın, ister yasak, sınırlama veya düzenleme getirsin, mutlaka kişileri, nesnelere, kamusal para ve malları, eşitlik ilkesi bazı ilkeleri ya da temel hak ve hürriyetleri doğrudan ilgilendirir. İşte son derece önemli olan bu kamu gücünün herkes tarafından değil de sadece hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilmesi yeteneğine "yetki" denir¹⁸⁷.

Yetki bir idarî işlemin en önemli unsuru kabul edildiğinden bu unsur kamu düzeni ile doğrudan ilişkili kabul edilmekte, yargı yerleri önünde görülmekte olan bir uyuşmazlığın her aşamasında tarafların talebi üzerine ya da re'sen araştırma ilkesine göre doğrudan doğruya yargı yeri tarafından ele alınabilmekte ve yetki yönünden hukuka aykırılığın saptanması halinde durum sonradan düzeltilebilir nitelikte görülmeyerek iptal ve hatta bazen de yokluk yaptırımı ile karşılaşmaktadır¹⁸⁸.

Çalışmamızın bu bölümünde, yukarıda bahsi geçen yetki yönünden hukuka aykırılık hallerine ayrıntılı olarak değinilecektir.

¹⁸⁷YAYLA, s. 87.

¹⁸⁸OSTEN Necmi, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1968, s. 43; ÖZAY, s. 387.

A. Yok Hükmünde Olanlar

1. Genel Olarak Yokluk Yaptırımı

Yokluk kavramı ilk olarak medenî hukuk sahasında, ilk kez evlenme akdi dolayısıyla ileri sürülerek mutlak ve nisbî butlanın yanında ve onlardan daha ağır bir yaptırım olarak ortaya çıkmıştır¹⁸⁹. İdare hukukunda ise çok önemli hukukî sakatlıkların, işlemin sadece geçerliliğini değil, bizatihi işlemin kendisini tümüyle ortadan kaldıracak nitelikte olduğu fikrinden hareketle ve medenî hukuktan etkilenerak kullanılmaya başlanmıştır¹⁹⁰.

Ancak idare hukuku ve özel hukuk alanındaki yokluk halleri, birbiriyle eşanlamli sayılamaz. Aralarında yapısal bir farklılık mevcuttur. Yokluk teorisi, özel hukukta, "sözleşmenin oluşumu aşamasında", idare hukukunda ise "işlemin hukuka uygunluğu dolayısıyla" ele alınmaktadır¹⁹¹. Öte yandan yokluk haliyle, idare hukukunda çok daha fazla karşılaşılmaktadır. Yokluk halinin tesbiti durumunda ise bu halin idare hukukundaki hüküm ve sonuçları, medenî hukuktakilere nazaran daha önemlidir. Medenî hukukta, tasarruf yok olunca hukuk aleminde bir etkisi görülmez. Oysa, idarenin üçüncü kişilere karşı yaptığı bir tasarruf, idare hukuku bakımından yok olsa dahi fiilî bir takım sonuçlar ortaya çıkarmış olabilir. Yok hükmünde olan bu tasarruftan kaynaklanan bu fiilî durum, ayrıca incelenmesi gereken bir mesele teşkil eder. Böyle bir tasarruf, idareye mal edilecek hiçbir hukukî veya fiilî durum yaratmaz. İdarî yargı mercii, sadece durumu tesbit ile yetinir. Bununla birlikte, böyle yok hükmündeki bir tasarruf sonucunda tasarrufu yapanların şahsına maledilebilecek ve medenî hukuk hükümlerine göre haksız fiil teşkil edebilecek durumlar adlî yargı mercilerinin görev alanına girmektedir¹⁹².

¹⁸⁹SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1191.

¹⁹⁰SAN Coşkun, İdarî Tasarruflarda Yokluk ve Butlan, TİD., y. 38, sy. 308, Eylül - Ekim 1967, s. 29.

¹⁹¹ERKUT, s. 70.

¹⁹²ONAR, s. 329.

Şu da unutulmamalıdır ki, özel hukukta yokluk kural olarak kanunla belirlenmiştir. İdare hukukunda ise yokluk teorisi doktrin tarafından geliştirilmiş ve içtihatlarla yerleşmiştir¹⁹³.

İdarî işlemlerdeki sakatlıklar, idarenin hukuka uygun hareket etmemesinden ya da o işlemi yaparken iradesinde meydana gelen bozukluklardan kaynaklanabilir. Ancak her türlü bozukluk, idarî işlemi aynı derecede etkilemez. Zira bu sakatlıkların bir kısmı idarî işlemin geçerliliğini etkilemezken, diğer bir kısmı, işlemin iptalini gerektirebilir. Bunlar, iptal edilinceye kadar geçerli işlemlerdir¹⁹⁴. Buna karşın, idarî işlemin kurucu unsurlarındaki ağır ve bariz sakatlıklar, işlemin iptal edilinceye kadaryürürlüğünü sürdürmesi sakıncası karşısında iptali değil, hukukî sonuçları daha ağır olan yokluk yaptırımını gerektirirler¹⁹⁵.

Kısaca özetleyecek olursak, bir idarî işlemin kurucu unsurlarındaki hukuka aykırılık derhal farkedilebilir nitelikte ve idarî işlemin kimliğini dahi kaybettirecek derecede, açık ve bariz ise, işlem yok hükmündedir¹⁹⁶.

Yokluk halinin sonuçlarını şu şekilde sıralayabiliriz¹⁹⁷:

1- Yokluk halinde bir idarî tasarruf değil, fiilî bir durum, haksız bir fiil mevcuttur. Ortada idarî bir işlem yoktur, dolayısıyla kimse böyle bir tasarrufa uymak zorunda değildir.

2- Yokluk hali sadece işlemin muhatabı ve menfaati ihlal olunanlar tarafından değil, herkes tarafından ileri sürülebilir.

¹⁹³ERKUT, s. 71.

¹⁹⁴ÖZGEN, s.271. Bu durum kanunilik karinesinin de doğal bir sonucudur. Bu konuda bkz. ÖZAY, s. 308.

¹⁹⁵GÖZUBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 132.

¹⁹⁶ERKUT, s. 72.

¹⁹⁷ARTUKMAÇ Sadık, Bizde İdarenin Murakebesi, İstanbul 1950, s. 373.

3- Yokluk hali, yargılama süreci ile bağılı olmadan her zaman ileri sürülebilir¹⁹⁸.

4- Yokluk hali, mahkemece re'sen dikkate alınır.

Normal şartlarda yok hükmünde olan bir işlemin iptali için iptal davası azmaya gerek yoktur. Zaten işlem uygulanma (icra) yeteneğine sahip olmadığı için hüküm ve sonuç doğuramaz, hukukî durumları etkilemez. Ancak buna rağmen uygulanmaya çalışılıyorsa, idarî yargı sistemimiz içinde tesbit davaları olmadığı için, uygulamada ilgilinin yok hükmünde olan bir işlem için iptal davası açması ve bu dava dolayısıyla işlemin yok hükmünde olduğunun yargı merciince saptanması gerektiği ifade edilmektedir¹⁹⁹. Danıştay da bir kararında bu durumu şöyle belirlemiştir²⁰⁰: "Yok hükmünde olan bir idarî işlemin iptali için idarî yargıda dava açmaya esasen gerek bulunmamaktadır. Fakat, idarenin işlemini yok hükmünde saymayıp yürütmeye devam etmesi, ilgiyi bu işlemin iptalini için dava açmaya zorunlu bırakabilir. Bu gibi durumlarda, idarî yargı yerinin, dava konusu işlemin yok hükmünde olduğunu saptayıp uyuşmazlığı çözmesi, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal denetime bağılı tutulmasını gerektiren 'hukuk devleti' ilkesine de uygun düşecektir... Bakılan dava: soyut bir olayın yargı kararıyla belirlenmesi isteminden çok, açıkça hukuka aykırı olan bir işlemin... yok hükmünde olduğunun tesbiti (niteliğinde) olması nedeniyle iptal davası formunda görülmesi gereken bir davadır".

¹⁹⁸"... Bu durumda bulunan idarî işlemler yok sayılacağından, bu kararlara karşı açılan davalarda herhangi bir süre sözkonusu olamaz..." D8D., E. 85/157, K.85/575, KT., 6.6.1985, DD., sy. 60-61, s. 365; "... İdare hukukunun genel ilkelerine göre yasaların görevli kıldığı makam ve merci dışındaki kimselerin verilmemiş bir yetkiyi kullanması halinde, yoklukla özürülü bir idarî işlem ortaya çıkar ve yoklukla özürülü bir idarî işlemin hukuk aleminde doğmadığı varsayıldığından, bu işlemin kesinleşmesinden söz etmek mümkün olmadığı gibi, böyle bir işleme karşı açılan davada süre aşımı da sözkonusu olmaz..." D6D., E. 88/215, K. 88/324, KT., 9.3.1988, DD., sy.72-73, s. 325.

¹⁹⁹GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 132.

²⁰⁰D10D., E. 95/397, K. 97/1911, KT., 20.5.1997, DD., sy. 94, s. 664. Bu yönde karar için bkz. D12D., E. 65/3706, K. 65/553, KT., 4.4.1967, DKD., sy. 115-118, s. 537.

Yokluk yaptırımını, yetki unsurundaki sakatlık hallerinde, işlemin diğer unsurlarına oranla daha fazla ve bariz bir şekilde sözkonusu olmaktadır²⁰¹.

2. Yokluk Yaptırımını Gerektiren Yetki Sakatlıkları

a. Kişi Yönünden Yetkisizlik

İdarî işlem yapmaya yetkili olan makam ya da görevliler, mevzuatta ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

aa. Yetki Gasbı

İdarî işlemdeki yetkisizlik hallerinden biri kişi yönünden yetkisizlik ya da doktrinindeki diğer adıyla yetki gasbıdır.

Yetki konusunda, yetkiyi kullanan kişi ya da makamın kim olduğu, idarenin görev alanı içine giren bir konuda hangi kamu görevlisi ya da idarî makamın irade açıklamaya ve dolayısıyla işlem tesis etmeye yetkili olduğunun saptanması meselesinde önem arz etmektedir²⁰². Zira idare adına irade açıklamasında bulunma, idare adına karar alma yetkisi olmayan bir görevlinin işlemleri, kişi yönünden yetkisizlik durumunu başka bir deyişle "yetki gasbı"nı oluşturur²⁰³.

Kişi yönünden yetkisizlikte, öncelikle değinilmesi gereken husus, idarî işlemi yapan kamu görevlisinin medenî hukuk bakımından ehliyetli bir kimse olup olmadığıdır. Gerçekten de idare namına irade açıklamasında bulunan kişi, işlemi yaptığı sırada herhangi bir ehliyetsizlik nedeniyle, medenî hukuktaki anlamıyla ehliyetinden yoksunsa, ortada bir irade ve dolayısıyla idarî karar yoktur²⁰⁴.

²⁰¹ONAR, s. 320.

²⁰²GÜNDAY, s. 102.

²⁰³CRAIG, s. 656.

²⁰⁴ONAR, s. 301.

Meselenin daha önemli kısmı ise, idare adına irade açıklamasına ve karar vermeye yetkili olmayan bir kimsenin yaptığı tasarrufların, idareye izafe edilecek hukukî bir durum meydana getirmemesidir.

Danıştay bir özel hukuk tüzel kişinin yönetim kurulunun, özel kişilere ait taşınmaz üzerinde yaptığı kamulaştırma işlemini kişi yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı bulmuş ve bu durumun bir yetki gasbı olduğunu ifade etmiştir²⁰⁵. Bu karardan da anlaşılacağı gibi, yetki gasbı halinde, yönetim adına irade açıklamasında bulunan kişi ya da makamın idarî teşkilat içinde yer alması şart değildir. İdarenin tamamen dışında olan bir kişinin, idare adına karar alması hali de yetki gasbına neden olur. Böyle durumlar çoğu zaman iptal davasına konu bile olamazlar. Çünkü bu gibi durumlarda, ilgilinin yetkili kişi ya da makama başvurarak yeni bir karar almasına hiçbir engel yoktur²⁰⁶.

Asıl mesele, idare adına irade açıklayan kişi ya da makamın yine idarî teşkilat içinde olmakla beraber, irade açıklamaya yetkili olmaması hallerinde ortaya çıkmaktadır. Böyle durumlarda karar, idarî rejimin gereği olarak yürütülmesi zorunlu ve bireyin durumunu etkileyici bir hal aldığı için, hukukî durumu etkilenen kişinin mutlaka yargı yerine müracaatı gerekir. İdarî yargı yerleri önüne yetki gasbıyla ilgili olarak gelen davaların çoğu bu gibi durumlarla ilgilidir.

Seçim Kurullarının görevi içine giren bir konuda başka bir idare tarafından karar verilmesi²⁰⁷ ya da bir memurun görevden uzaklaştırma yetkisi bulunmayan soruşturma ve denetim elemanlarınca görevden uzaklaştırılması²⁰⁸, yukarıda bahsini ettiğimiz kişi yönünden yetkisizlik hali olarak Danıştay

²⁰⁵D6D., E. 66/2621, K. 68/524, KT., 21.2.1968, Danıştay Altıncı Daire Kararları 1. Kitap, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1979, s. 222; Bu konuda bkz. D8D., E. 66/131, K. 67/589, KT., 18.2.1967, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, Ankara 1974, s. 49.

²⁰⁶GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s.59-60.

²⁰⁷D8D., E. 85/157, K. 85/575, KT., 6.6.1985, DD., sy. 60-61, s. 365.

²⁰⁸D5D., E. 94/286, K. 97/966, KT., 5.5.1997, DD., sy. 94, s. 339.

kararlarında yerini almıştır. Bu olaylarda, idare adına işlem tesis eden kişi ya da makamlar, idarî teşkilat içinde olmakla beraber idare adına irade açıklaması yapmaya yetkili olmayan kişi ya da makamlardır.

Değnilmesi gereken bir diğer husus da kişi yönünden yetkisizlik halleriyle, konu yönünden yetkisizlik hallerinin birbirleriyle olan benzerlikleridir. Gerçekten de her iki halde de yanlış kişi ya da makamlarca alınan idarî kararlar sözkonusudur, bu nedenle iki durumun birbiriyle karıştırılması son derece kolaydır. Çalışmamız sırasında edindiğimiz izlenim de bu konuya ilişkin olayların çoğu zaman biribiri yerine örnek olarak verildiği yönündedir. Pek çok ilmî eserde konu yönünden yetkisizlik hallerinin, yetki gasbı örneği olarak verildiği bir gerçektir²⁰⁹.

Oysa ki, yetki gasbında, alınan karar idarenin görevi içine girer, fakat kararı alan kimsenin idare adına irade açıklamasında bulunmaya yetkisi yoktur. Halbuki asıl konu bakımından yetkisizlik halinde, kararı alan kimse idare adına irade açıklamasında bulunmaya yetkilidir ve fakat aldığı kararın konusu, başka bir makamın yetkisi içine girmektedir²¹⁰.

Kısacası idarî işlemi yapan kişi, idarî teşkilat içinden bir olmalıdır. Buradan çıkacak sonuç, idareye yabancı olan bir kişinin yaptığı işlemin ya da idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir şahsın aldığı kararın, bir idarî işlem niteliği taşımayacağıdır. Bu durumda, bu türlü bir yetkisizliğin sözkonusu olduğu idarî işlemler yoklukla malûl sayılır²¹¹.

İdarede ancak mevzuatla belirlenmiş ve sınırlı sayıdaki görevliler, idare adına icraî karar alma yetkisine sahiptirler. Aksini düşünmek, yani teşkilat içindeki bütün memurların idarî tasarruf yapabileceğini farzetmek mümkün

²⁰⁹GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 178; GÜNDAY, s. 102-103.

²¹⁰TANDOĞAN, s. 67.

²¹¹TANDOĞAN, s. 65.

değildir. Yetkili makam ya da organlar dışında bir tasarruf yapılması halinde, bu durum bir "yetki gasbı" olur ve bu tasarrufun yetki bakımından sakatlığını meydana getirir. Ancak bu sakatlık, normal ve alelade bir sakatlık hali değildir. Çok ağır ve vahim bir sakatlıktır. Bu nedenle, yetki gasbı niteliğindeki bir sakatlığın yaptırımını, yokluk halidir²¹².

Danıştay da yukarıda söz ettiğimiz kararında, "...bir hükmî şahıs olan davacı şirketin idare meclisinin özel kişilere ait taşınmaz malın kamulaştırılmasına karar veremeyeceği, idareye ait yetki gasp edilerek bu kararın yok hükmünde olduğu...gerekçisiyle (davanın) reddine ..."213 karar vererek, kişi yönünden yetkisizlik anlamına gelen yetki gasbı halinin yoklukla malûl olduğunu belirtmiş ve yok hükmündeki işlem aleyhine açılan davayı reddetmiştir.

Danıştay eski bir kararında da irade açıklamasına yetkili olmayan telgraf müdür veya muavininin, bir diğer memurun müstafî sayılmasına ilişkin işlemini yetki gasbı şeklinde nitelendirerek, yapılan işlemi yok hükmünde kabul etmiştir²¹⁴.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu gibi durumlarda Danıştay her zaman işlemin yok hükmünde olduğundan kararda bahsetmemektedir. Bu sebeple Danıştay'ın, yetki gasbı hallerinde davayı kabul etmeyip reddetmesinden, davaya konu olan kararları yok kabul ettiğini anlamak gerekir²¹⁵.

Bu konuda yargı merciileriyle doktrin arasında fikir birliği vardır.

Onar konuyla ilgili olarak; " İdare hükmî şahısları namına irade izhar etmek, karar vermek selahiyeti haiz olmayan bir memurun izhar etmiş olduğu irade, idareye izafe edilecek hukukî bir vaziyet ihdas etmez. Selahiyet gasbı

²¹²ÖZGEN, s. 272.

²¹³D6D., E. 66/2621, K. 68/524, KT., 21.2.1968, Danıştay Altıncı Daire Kararları, I. Kitap, s. 222.

²¹⁴ARTUKMAÇ, s. 376-377.

²¹⁵SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1226.

hallerinde ortaya çıkan tasarrufun yok sayılması icap eder" açıklamasını yaparak, aynı yönde fikir bildirmiştir²¹⁶. Artukmaç, "İdare namına hiçbir suretle irade izharına ve icraî karar ittihazına selahiyeti bulunmayan bir memur veya herhangi bir şahsın kararı, selahiyet gasbidir. Böyle bir karar; keenlemyekün, yok farzedilir."²¹⁷ ve Özgen, "Bir idarî tasarruf, amme idaresinin organı sıfatından mahrum bulunan bir kimse tarafından ...izhar olunmuşsa böyle bir kararı idarî karar saymak imkansızdır. Bu karar yok hükmündedir."²¹⁸ şeklinde ifadeler kullanarak, yetki gasbı türünden sakatlıkların yokluk yaptırımına tabii tutmuşlardır.

Yetki gasbı nedeniyle yoklukla malûl, sakatlıklara değinilirken, üzerinde durulması gereken bir başka konuda yer bakımından yetkisizlik hali durumudur.

Yargıtay, bir kararında "...o memurun, yer itibariyle de akdi yapmaya yetkili olması zorunludur... Aksi halde ağır ve açık bir yetki gasbına geçerlilik tanınmış olur ki..."²¹⁹ şeklindeki ifadesiyle, yer bakımından yetkisizlik halini bir tür yetki gasbı olarak nitelemiş ve köy muhtarlarının köy dışında yaptığı evlendirme muamelesini yok hükmünde kabul etmiştir.

Oysa ki; ağır ve açık yetki gasbı, yer yönünden değil, kişi yönünden ortaya çıkabilen istisnaî ve fahiş bir sakatlık halidir²²⁰.

bb. Fiilî Memur Kuramı

Kişi yönünden yetkisizlik halleri incelenirken, mutlaka değinilmesi gereken bir konu da "fiilî memur" kuramıdır.

²¹⁶ONAR, s. 332.

²¹⁷ARTUKMAÇ, s. 376.

²¹⁸ÖZGEN, s. 272.

²¹⁹YHGK., K. 76/2578, KT., 29.9.1976, YAYLA Yıldızhan, Yer İtibarı İle Yetki ve Yokluk, Karar İncelemesi, Hukuk Araştırmaları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Mayıs-Ağustos 1986, c.1, sy. 2, s.55.

²²⁰YAYLA, Yer itibarı İle Yetki ve Yokluk, s. 55.

Memur sıfatının tespitinde en önemli unsur, kişinin idarenin daimî, sabit ve normal kamu hizmetleri kadrosuna atanmış olması ya da idare adına hareket etmek üzere kişiyle sözleşme yapılmasıdır²²¹. Fiilî memur kuramı ise yetkisiz bir kişinin yaptığı işlemleri, belli koşullar altında geçerli sayma amacıyla geliştirilmiş bir kuramdır²²².

Fiilî memur kavramı üç farklı alanda ortaya çıkmaktadır:

1- Bazı hallerde, memur atama işlemindeki herhangi bir sakatlıktan ötürü fiilî memur konumuna düşebilir. Bu şekilde hukuken geçerli olmayan bir atama işlemi ile görev yapan memur görünüşte memurdur²²³. Böyle durumlarda atama işlemindeki sakatlığı ilgili memur ve üçüncü kişiler bilmemektedirler. Bu nedenle üçüncü kişilerin haklarını korumak maksadıyla, görünüşte memurun yaptığı işlemler geçerli kabul edilmektedir²²⁴.

2- Olağan yönetimin işlemediği durumlarda, zorunlu kamu hizmetlerinin yürütülmesi, memur statüsünde olmayan kişilerce üstlenilebilir. Söz gelimi, bir savaş sırasında bir mahallî idarenin yetkili kurulları fiilî nedenlerle görevlerinden uzaklaşmak zorunda kalabilirler. Bu durumda, yetkileri kanunlar gereği değil, fiilî durum gereği kullanan kişiler ortaya çıkacaktır²²⁵. Böyle durumlara çok istisna da olsa, olağan dönemlerde de rastlanılmaktadır²²⁶. Bu gibi durumlarda, fiilen üstlenilen görev, fiilî memur için hiçbir zaman "kazanılmış hak" doğurmamakta; yapılan işlem iyi niyetli üçüncü kişileri korumak maksadıyla geçerli kabul edilmektedir²²⁷.

²²¹GÜRAN Sait, Yeni Bir Buluş: "Askıdaki Memur", İHİD., s.1, Mart 1980, s. 70.

²²²GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s. 68.

²²³GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 184.

²²⁴ZANOBİNİ, s. 269.

²²⁵YAYLA, s. 92.

²²⁶ÖZAY, s. 393

²²⁷ÖZAY, s. 393

3- Askıdaki memur kavramı; idarenin bir takım memurlarını ilerde bir göreve atamak kaydıyla, kanunî dayanağı olmadan ve bu nedenle görevden alma karamamelerinde ilgili kanun maddesini de belirtmeden görevden aldığı ve uzun süre yeni bir göreve atamadığı durumlarda gündeme gelmektedir. İdaredeki siyasallaşma hareketlerinin neticesi olan bu durum, Türk İdare Hukukuna özgü bir durumdur.²²⁸

Devlet Memurları Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenen memur güvenliğinin açık şekilde ihlâli niteliğindeki bu işlem sözkonusu kurum yönünden "ağır hizmet kusuru" ve işlemi yapan kamu görevlileri bakımından da "kişisel sorumluluk" nedenidir. Bu sebeple, gerek kurumlar gerekse işlemi yapanlar askıdaki memura verdikleri maddî ve manevî zarardan sorumludurlar²²⁹.

Askıdaki memur, henüz memur statüsünden çıkarılmış değildir. Fakat, kadrosuzdur. Bu nedenle askıdaki memurların, idare adına irade açıklamalarından sözedilemez. Erkut, bu statüdeki bir memurun, yaptığı işlemler bakımından fiilî memur sayılması gerektiğini savunmaktadır²³⁰.

b. Fonksiyon (Görev) Gasbı

Devletin üç ana fonksiyonunu ifa ile ayrı ayrı görevlendirmiş bulunan organ ya da makamların, birbirlerinin fonksiyonlarına müdahale etmeleri halinde fonksiyon gasbından bahsedilir²³¹. Bir kısım yazarlarca²³² "fonksiyon gasbı"

²²⁸GÜRAN, s. 75.

²²⁹GÜRAN, s. 76.

²³⁰ERKUT, s. 81.

²³¹SARICA Ragıp, İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan, Ebû'l-ülâ Mardin'e Armağan, İstanbul 1944, s.1228.

²³²TANDOĞAN, s. 71; SARICA, Yokluk ve Bultan, s. 1228; ONAR, s. 301; ÖZGEN, s. 106.

olarak nitelendirilen bu kavramla ilgili olarak bir kısım yazarlar²³³ ise "görev gasbı" terimini kullanmayı tercih etmektedirler.

Yukarıda genel olarak tanımladığımız fonksiyon gasbının çalışmamızı ilgilendiren tarafı; idarenin genel olarak görevli olmadığı, bir başka devlet organının görev alanı içine giren konularda, işlem tesis etmesi nedeniyle oluşan yetki sakatlıklarıdır²³⁴. Bu hallerde, idare tarafından alınan karar, idare fonksiyonunun tamamen dışında kalmaktadır.

Açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, fonksiyon gasbı, idarenin yargı yerlerinin ya da yasama organının yetki alanına giren bir konuda işlem yapması halinde gündeme gelecektir.

İdarenin yasama ya da yargı organlarının görev alanlarına giren bir konuda işlem yapması halinde ortaya çıkan sakatlık çok ağırdır. İdare tarafından alınan bu gibi kararları yok saymak gereklidir²³⁵.

Ancak Zanobini mutlak yetkisizlik dediği fonksiyon gasbını bir yokluk sebebi değil fakat butlan sebebi olarak kabul etmektedir. Zanobini aksi yöndeki bu fikrini mutlak yetkisizlikle sakatlanmış bulunan idarî tasarruflara karşı kanun yollarına başvurulabilmesine dayandırmaktadır²³⁶.

Zanobini'nin bu yöndeki muhalif tavrı dışında, yetki gasbı ve fonksiyon gasbı hallerinde yetki yönünden sakat olan işlemin yoklukla malûl olacağı konusunda doktrin ve Danıştay hemfikirdir.

İdarenin yargı organının yetki alanına giren konuda işlem yapması durumunda işlem yok hükmünde sayılacaktır. Danıştay'a ruhsatsız işletilen kum

²³³GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s. 64; GÜNDAY iki terimi bir arada kullanmaktadır. Bkz. GÜNDAY, s. 106.

²³⁴GÜNDAY, s. 106.

²³⁵TANDOĞAN, s. 72.

²³⁶ZANOBİNİ, s. 272.

oçağına İl Daimî Encümeni'nce verilen para cezasını, adlî yargı mercileri vermesi gerekirken, idare vermiş olduğu için fonksiyon gasbı vardır. Burada idarenin, yargı organının görev alanına giren konuda işlem nedeniyle oluşan fonksiyon gasbı sebebiyle işlem yok hükmündedir²³⁷. Benzer bir durumun gündeme geldiği bir başka kararında da Danıştay "... gereğince, korunmaya muhtaç durumda bir çocuğun bulunduğunu haber alan o yerin en büyük mülkiye amirinin bu çocuk hakkında düzenlenen belgeleri nihaî karar verilmek üzere mahallî sulh hukuk mahkemesine tevdi etmesi gerekirken, çocuğun durumu hakkında İstanbul Korunmaya Muhtaç Çocuklar Birliği'nce karar alınması, fonksiyon gasbı olduğundan, bu kararın yoklukla malûliyetine..."²³⁸ ifadelerini kullanarak, idarî makamların yargı organının görev alanına giren konularda işlem yapmasının "fonksiyon gasbı" na sebep olacağını; bunun müeyyidesinin de yokluk olduğunu açıkça belirtmiştir.

Fonsiyon gasbının, daha az sıklıkla rastlanılan ikinci yüzü ise, idarenin yasama organının görev alanına giren bir konuda işlem yaptığı hallerdir. Kanun konusu olan bir alanın yönetmelikle düzenlenmesinde durum böyledir.

Konuyla ilgili bir kararında Danıştay, "...kamu çalışanlarının sendikal haklarının belirlenmesi yetkisinin idareye bırakılması düşünülemez. Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmalarının mümkün olmadığı yolundaki dava konusu genelgesinin yetki yönünden..."²³⁹ hukuka aykırılığına karar vermiştir.

²³⁷D8D., E. 61/3749, K. 65/2265, KT., 2.6.1965, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 447. bu konuda bkz. D6D., E. 90/666, K. 91/2552, KT., 20.11.1991, DD., sy. 84-85, s. 400; D8D., E. 66/229, K. 66/2421, KT.,13.9.1966, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 84.

²³⁸D12D., E. 69/531, K. 71/2297, KT., 20.10.1971. Danıştay Onikinci Daire Kararları, Birinci Kitap, c. 2, Danıştay Başkanlığı, s. 460. Bu konuda bkz. D12D., E. 65/3706, K. 67/553, KT., 4.4.1967, DKD., sy. 115-118, s. 540.

²³⁹D10D., E. 91/1262, K. 92/391, KT., 10.11.1992, DD., sy. 87, s. 528.

c. Ağır Bariz Yetki Tecavüzü

Ağır ve bariz yetki tecavüzü halinde idarî bir makam ya da organ tarafından yapılan işlem, idarenin kendi fonksiyonu, kendi yetkisi içinde bulunmakla beraber idarî teşkilatlanma içinde yürürlükte olan işbölümü esaslarına tamamen aykırı bir şekilde yapılmıştır. Konuyu daha açacak olursak; ağır ve bariz yetki tecavüzünde, kimin yetki alanına girdiği herkesçe bilinen ya da bilindiği kabul edilen bir yetkinin, kendisi de bu konuyu bilmekle yükümlü olan bir başka idare tarafından kullanılması dudumudur²⁴⁰.

Ağır ve bariz yetki tecavüzü, fonksiyon gasbından farklıdır. Çünkü yapılan tasarruf, esas itibariyle idare fonksiyonuna dahildir. Öte yandan yetki gasbından da farklıdır. Zira idarî işlem, idare adına irade açıklamaya yetkili bir makam tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle, bu kategoriye giren yetki sakatlıklarına, "ağır ve bariz yetki tecavüzü" adı altında ayrı bir isim verilmiştir²⁴¹.

Ağır ve bariz yetki tecavüzünü, yetki tecavüzü ile de karıştırmamak gerekir. Ağır ve bariz yetki tecavüzünde hiyerarşik işbölümü kurallarına vurulan ağır bir darbe sözkonusudur. Oysa yetki tecavüzü kavramı, yetki gasbı, fonksiyon gasbı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü halleri dışında, idarî işlemde yetki yönünden gündeme gelebilecek her türlü bozukluk, sakatlık ve noksanlık için kullanılmaktadır. Bu ayırım, yetki yönünden sakatlık hallerinde uygulanacak yaptırım çeşitleri yönünden büyük önem taşır²⁴².

Yetki kurallarının sıkı sıkıya kanunlarla düzenlenen bir konu olduğu gözönüne alındığında, uygulamada "ağır ve bariz yetki tecavüzü" hallerine sıkça rastlanmadığı kolayca anlaşılır. Bu konudaki en güzel örneğe bir bakanlığın,

²⁴⁰SARICA, s. 59.

²⁴¹TANDOĞAN, s. 75.

²⁴²TANDOĞAN, s. 75.

başka bir bakanlığın yetki alanına giren konulara ilişkin işlem yapmasıdır. Danıştay bu durumu ağır ve bariz yetki tecavüzü olarak değerlendirmektedir²⁴³.

Danıştay bir kararında, "Maliye Vekaletinin, Ziraat Vekaleti bütçesinde bir tasarrufa mezuniyeti olmadığına" işaret ederek bu durumda, "ortada doğrudan doğruya infazı mucip karar olmamak itibariyle idarî davanın cereyan etmeyeceği" gerekçesiyle davayı reddetmiştir²⁴⁴. Benzer yöndeki bir başka kararda da, "tekaüt muameleleri ancak memurların mensup oldukları vekaletlerce intac edilir" diyerek, yetkisiz bir bakanlıkça yapılan işleme karşı açılan iptal davasını, ortada hukuken hayat bulmuş bir işlem olmadığı gerekçesiyle reddetmiştir²⁴⁵.

Bu kararlarda göstermektedir ki bir yetki tecavüzü halinin, ağır ve bariz yetki tecavüzü oluşturabilmesi için, idarenin bir organı tarafından yapılan tasarrufun, idarenin yetki alanında olmakla beraber, idarî teşkilatta öngörülen işbölümü esasına çok ağır ve bariz surette aykırı şekilde alınmış olması gerekir²⁴⁶.

Yukarıdaki tanımda öngörülen şartların tesbitinde faydalanılacak kıstasların kesin olmamasından kaynaklanan belirsizlik hali, doktrinde ağır ve bariz yetki tecavüzü türünden sakatlıkların yoklukla malûl olup olmayacağı konusunda fikir ayrılıklarına yol açmıştır. Sarıca, yetki tecavüzü halinin herkesçe bilinen ve bu itibarla bu kararı vermeye kalkışan yetkisiz makam tarafından da bilinmesi gereken durumlarda ağır ve bariz yetki tecavüzünün ortaya çıkacağını belirttiği açıklamasında bu duruma örnek olarak bir bakanlığın diğer bir bakanlığın yetki alanına giren konularda işler yapmasını göstermiştir. Böyle bir yetkisizlik halinin ise son derece önemli ve aşikâr bir yetki tecavüzü olduğunu belirterek,

²⁴³SARICA, s. 60; ARTUKMAÇ, s. 378.

²⁴⁴D1D., E. 38/3001, K. 38/1598, KT., 24.9.1938, DKD., sy. 7, s. 71.

²⁴⁵D1D., E. 38/214, K. 38/244, KT., 16.1.1938, DKD., sy. 8, s. 70; Bu yöndeki başka bir karar için bkz. D6D., E. 46/665, K. 47/329, KT., 24.1.1947, DKD., sy. 35, s. 142.

²⁴⁶ÖZGEN, s. 274; SARICA, s. 59.

işlemin yok hükmünde olması gerektiğini savunmuştur²⁴⁷. Onar da, ağır ve bariz yetki tecavüzünü, fonksiyon gasbı ve yetki gasbına çok benzer bir sakatlık olarak nitelendirmekte ve bu tür işlemlerin yoklukla malûl olması gerektiğini; bu durumdaki işlemlerin idareye izafe olunamayacağı görüşünü savunmaktadır²⁴⁸. Balta ise, ağır ve bariz yetki tecavüzü bulunan işlemlerin yoklukla malul olacağını kabul etmekle birlikte, Onar'dan ayrılarak bunların idarenin işlemleri olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir²⁴⁹.

Erkut farklı bir yaklaşımla, yetki unsurunda yokluk halinin ancak fonksiyon gasbı ya da yetki gasbı hallerinde sözkonusu olabileceğini ifade etmektedir. Yazara göre, yokluk teorisinin alanı neticelerinin ağırlığı nedeniyle dar tutulmalıdır. Bu nedenle, tesbiti son derece zor olan ve nitelik itibariyle soyut ve subjektif bir nitelik taşıyan ağır ve bariz yetki tecavüzü halinin yoklukla malûl olması yerinde olmaz²⁵⁰.

Kanımızca, doktrinde gündeme gelen bu yöndeki tartışmaların pratikte çok fazla önemi yoktur. Ağır ve bariz yetki tecavüzü olarak nitelendirilen yetki sakatlıkları dikkatle incelendiğinde, yapılan işlemin beş unsurundan biri olan konu unsuru yönünden de sakat olduğu tespit edilecektir. Bu bağlamda, ağır ve bariz yetki tecavüzü halinde sakatlığa konu olan yetkinin kullanımı sonucu yapılan işlemlerin, her halükârda konu yönünden sakat olduğunu söylemek yanlış olmaz. Gerçekten de bir işlemin konusundaki ağır ve bariz sakatlıklar, işlemin konusuz kalmasını yani bir başka anlatımla işlemin konusunun ve dolayısıyla bizatihi işlemin yokluğunu yaratabilir²⁵¹.

²⁴⁷SARICA, s. 59-60. Artukmaç, Günday ve Tandoğan gibi yazarlar da ağır ve bariz yetki tecavüzü niteliğindeki bir yetki kullanımı sonucu oluşan bir işlemin, keenkemlemyekün yani yok hükmünde olması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu konuda bkz. ARTUKMAÇ, s. 377; GÜNDAY, s. 107; TANDOĞAN, s. 73-74.

²⁴⁸ONAR, s. 332.

²⁴⁹BALTA, s. 161.

²⁵⁰ERKUT, s. 76.

²⁵¹ERKUT, s. 76.

Aslında, yargı içtihatlarına baktığımızda Danıştay'ın da ağır ve bariz yetki tecavüzü hallerinin tesbitinde zorlandığı görülecektir. Danıştay özellikle bir bakanlığın diğer bir bakanlığın yetki alanına giren konularda yaptığı işlemleri, yok hükmünde kabul edip, bu işlemler alayhine açılan davaları ortada idareye izafe edilebilecek bir işlem olmadığı gerekçesiyle sözkonusu davayı reddetmeyi tercih etmiştir. Sözkonusu kararlarda saptanan sakatlık halinin nitelendirilmesinde Danıştay, "ağır ve bariz yetki tecavüzü" kavramını kullanmaktan kaçınmıştır²⁵².

B. İptale Tabi Olanlar

1. İptal - Butlan - Ortadan Kaldırılabilirlik

İdarî işlemin yetki unsurunda ortaya çıkan yetki gasbı, fonksiyon gasbı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü türünden sakatlıklar sözkonusu işlemi yoklukla malûl kılar. İşlemin yetki unsurundaki sakatlıklar nedeniyle yokluk malûl olduğu haller belirli, sınırlı ve istisnâî hallerdir²⁵³. Oysa, butlan yaptırımına tabi olan yetki sakatlıkları çok daha genel nitelikli ve fazla sayıdadır. Bu nedenle iptal yaptırımının niteliklerine, sonuçlarına ve iptal yaptırımına tabi yetki sakatlıklarına daha ayrıntılı bir şekilde değinmenin yararlı olacağı kanısındayız.

Butlan, hem özel hukukta hem de kamu hukukunda "koruyucu" rol oynayan bir yaptırımdır. Ancak idarî yargıda koruyuculuk niteliği,, kişiler için olmaktan çok, hukuk düzeni içindir²⁵⁴.

Bir idarî işlemin butlanla malûl bulunduğu hallerde işlem hukuken doğmuş, dünyaya gelmiş, hayata geçmiştir. Ortada idareye izafe edilen ve idare ile ilgili bir işlem mevcuttur. Ancak işlem unsurlarından herhangi birindeki

²⁵²D1D., E. 38/214, K. 38/244, KT., 16.1.1938, DKD., sy. 8, s. 70; D6D., E.46/665, K. 47/329, KT.,13.2.1967, DKD., sy. 35, s. 142.

²⁵³SARICA, s. 56.

²⁵⁴ULER Yıldırım, İdarî Yargıda Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara 1970, s.2.

sakatlık nedeniyle hukuka aykırıdır²⁵⁵. İdare hukukunda "butlan", "iptal davası" manasına gelmektedir. Bu bakımdan özel hukuktaki mutlak ya da nisbî butlan şeklinde nitelendirmeler idare hukuku açısından geçerli değildir²⁵⁶.

Butlan, idarî bir tasarruftan; meşrû, kişisel ve aktüel bir menfaati zarar gören ilgiliye bu idarî tasarrufu yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden mevzuata aykırılığı nedeniyle, idarî mahkemede iptal ettirme hakkı veren bir sakatlıktır²⁵⁷.

Butlan, özellikleri itibariyle yokluk müeyyidesinden farklıdır. Birkere yokluk müeyyidesi, hiçbir kanun hükmünde genel bir şekilde gösterilmiş değildir²⁵⁸. Bu konuya ilişkin ayrıntılar doktrin ve içtihad kararlarıyla düzenlenmiştir. Oysa butlan halinde, idarî tasarrufların hangi hallerde, ne gibi sebeplerle iptal olunacağı İYUK 2'nci maddede genel olarak düzenlenmiştir. Diğer yandan iptale tâbi olan tasarruflar, yetkili idarî merci tarafından geri alınmadıkça ya da idarî yargı mercii tarafından iptal edilmedikçe muteber sayılır²⁵⁹.

İşlemin baştan beri geçersiz olduğu yokluktan farklı olarak butlanda ancak yargı kararıyla iptal edilmesi halinde işlem kesin olarak ortadan kalkar²⁶⁰.

Sarıca konuya ilişkin olarak, iptal hükmünün, idari işlemi otomatikman ortadan kaldırmayacağını, geri alınması neticesini doğurmayacağını ifade ederek, iptal edilen kararın yine idare tarafından ortadan kaldırılıp, geri alınması gerektiğini savunmaktadır²⁶¹. Hemen birtelim ki, Sarıca bu konuda doktrinde tek kalmıştır.

²⁵⁵EROĞLU, s. 80.

²⁵⁶SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1264.

²⁵⁷SAN, s. 42; İdarî işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarındaki sakatlıklar nedeniyle iptale tabi olabilecekleri İYUK'un 2. maddesinde düzenlenmiştir.

²⁵⁸SARICA, Yokluk ve Butlan, 1264.

²⁵⁹ONAR, s. 336.

²⁶⁰GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 214.

²⁶¹SARICA, s. 122.

Danıştayımızın bu konuda düzenli olarak uygulaya geldiği ilke ise, "iptal, işlemi ortadan kaldırır" ilkesidir²⁶².

Butlan halinin tesbiti durumunda, verilen iptal kararı idarî işlemin yapıldığı ilk tarihe kadar geriye yürür. Yani işlemdeki sakatlığın saptanmasının yaptırımı olan iptal kararı ile işlem, sakatlığın ortaya çıktığı andan itibaren ortadan kalkmış olur²⁶³. İptal edilen işlemin genel nitelikte bir işlem olması halinde, iptal kararı davada taraf olmayan ama işlemle ilgisi bulunan üçüncü kişileri de etkiler²⁶⁴. Bu ilke, Danıştayca düzenli olarak uygulanmaktadır²⁶⁵.

Butlan, yani iptal edilebilirlik yaptırımına tabi sakatlıklarla ilgili şu değerlendirmeler yapılabilir²⁶⁶.

1- Butlan halinde, sakatlık dolayısıyla iptal edilebilir bir idari tasarruf vardır. İptal edilmeye kadar işlem doğrudur, hüküm ve sonuç doğurur.

2- Butlan hali, ancak sözkonusu işlemde ötürü meşrû, şahsî ve aktüel bir menfaati zarara uğrayan kişilerce ileri sürülebilir.

3- Butlan ancak mevzuatta öngörülen süre içinde ileri sürülebilir.

4- Butlan hali, ilgilinin talebi olmaksızın, mahkemece re'sen incelenemez.

Aslında iptal edilebilirlik yaptırımına "butlan" demek yerine "ortadan kaldırılabilirlik" terimini kullanmak daha doğru olacaktır. Çünkü butlan kavramının kullanılması, sözkonusu yaptırımın özel hukuktaki butlan hali ile

²⁶²D12D., E. 68/320, K. 68/2512, KT., 28.12.1968, AİD., c. 2, s. 366; DDDK., E. 68/258, K. 69/331, KT., 21.2.1969, AİD., c. 2, sy. 2, s. 366.

²⁶³ULER, s. 16.

²⁶⁴ULER, s. 44; D6D., E. 76/2451, K. 77/5879, KT., 10.11.1977, DD., sy. 30-31, s.241.

²⁶⁵"Danıştayca verilen iptal kararlarının makale şamil olarak işlemin tesis edildiği tarihten geçerli(olarak) hüküm ifade edeceği idarece iptal kararına uygun işlem tesis edilmesi zorunluluğuidare hukukunun ilkelerindedir." D5D., E. 73/12819, K. 76/1014, KT., 8.3.1976, AİD., c. 9, sy. 3, s. 118.

²⁶⁶TANDOĞAN, s. 46.

ilgilendirilmesine yolaçabilir. Oysa idare hukukunda kullanılan butlan²⁶⁷terimi ile özel hukuktaki butlan kavramı nitelik itibarıyla birbirlerinden tamamen farklıdır²⁶⁸. Eğer, "butlan" deyimiyile mutlak butlan kastediliyor olsa idi, sakat idarî işlemin doğuracağı sonuçların, o işlemin -ilgilinin talebine gerek kalmadan- ilk yapıldığından itibaren ortadan kaldırılması ve bu ortadan kaldırmanın da her zaman mümkün olması gerekirdi. Oysa sakat idarî işlemin iptali ancak belli bir süre içinde istenebilecektir. Ayrıca, idarî yargı mercii, ilgilinin talebi olmaksızın sakat bir idarî işlemin iptal edemeyecektir²⁶⁹. "Butlan" deyimiyile nisbî butlanın kastedilmesi halinde ise, mesele daha da karışıktır. Çünkü idare hukukunda işlemin sakat olması halinde gündeme gelen yaptırımlar kamu yararı için getirilmiştir. Oysa nisbî butlan halinde yaptırım, özel menfaatlerin korunması için getirilmiştir²⁷⁰.

Bu açıklamalar ışığında diyebiliriz ki, kimi yazarlarca²⁷¹" butlan" olarak nitelendirilen bu yaptırım türü özel hukuktakinden tamamen farklı hüküm ve sonuçlar doğurmaktadır. Bu yönüyle, bu yaptırım türünün "ortadan kaldırılabilirlik" olarak nitelendirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır²⁷².

2. Yetki Tecavüzü

Kişi yönünden yetkisizlik yani yetki gasbı, fonksiyon gasbı, ağır ve bariz yetki tecavüzü hallerinin dışında kalan ve yetki unsurundaki sakatlıklara ilişkin hususlar "yetki tecavüzü" veya "yetkisizlik" halini oluştururlar²⁷³.

²⁶⁷ONAR, s. 335.

²⁶⁸SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1264.

²⁶⁹GÜNDAY, s. 223.

²⁷⁰ONAR, s. 337.

²⁷¹ONAR, s. 335; SAN, s. 275; ÖZGEN, s. 42; SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1263; TANDOĞAN, s. 46.

²⁷²GÜNDAY, s. 123.

²⁷³ARTUKMAÇ, s. 378.

Yetki tecavüzü (yetkisizlik) nedeni ile hukuka aykırı olan bir işlem, yok hükmünde sayılmaz. Böyle bir işlem hukuk aleminde doğmuştur ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Böyle bir işlemin, hukuka aykırılığı nedeniyle ancak iptali istenebilir²⁷⁴.

İdarî bir işlemin, yetki tecavüzü nedeniyle hukuka aykırı olması demek, esas itibarıyla idare adına irade açıklama ve icraî işlem yapma yetkisine sahip olan idarî bir makamın başka bir idarî makamın yetkisine giren alanda bir işlem yapması, bir karar alması demektir²⁷⁵.

Bu açıklamadan da anlaşılabilceği üzere, yetki tecavüzü halinde işlem, idare adına irade açıklamaya, icraî karar almaya yetkili bir makamdan kaynaklanmakta, ancak idare fonksiyonuna dahil bulunmaktadır. Ayrıca işlem, idarî işbölümüne uygun olmamakla beraber, bu aykırılık ağır ve bariz bir nitelik taşımamaktadır. Bu nedenle yetki tecavüzü halinde söz konusu olan hukuka aykırılık, daha önce incelediğimiz yokluk hallerinde olduğu kadar önemli ve vahim değildir²⁷⁶.

Yetki yönünden hukuka aykırılık hali geniş kapsamlı bir kavramdır. Bu kavram içinde "yer yönünden yetkisizlik", "zaman yönünden yetkisizlik" ve "konu yönünden yetkisizlik" halleri girer.

a. Yer Yönünden Yetkisizlik

İdare makamları ve görevlilerinin karar almaya yetkili olduğu konular gibi; bu makam ve görevlilerin yetkilerini kullanacakları coğrafî alan da

²⁷⁴GÜNDAY, s. 107.

²⁷⁵SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1273.

²⁷⁶SARICA, s. 61-62.

mevzuatla belirli ve sınırlıdır²⁷⁷ Yani yer yönünden yetki, idarî makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri coğrafî alanı ifade eder²⁷⁸.

Yetkinin idarenin kendisine tanınmış olan coğrafya alanı dışında kullanılması ise, yer yönünden yetkisizlik durumunu doğurur²⁷⁹.

Yer yönünden yetkisizlikle ilgili olarak idarî yargı yerleri önüne gelen dava sayısı oldukça azdır. Bu konudaki yetkisizlik hallerine daha çok kamulaştırmayla ilgili davalarda rastlanılmakta, kamulaştırma yapma yetkisine sahip olunan coğrafî alan dışındaki kamulaştırmalarda kamulaştırma kararı yer yönünden yetkisizlik sebebiyle iptal edilmektedir²⁸⁰.

Danıştay bir kararında Bursa Eczacılar Odasına bağlı bulunan Kütahya İlinin Tavşanlı İlçesindeki eczanenin sahibi hakkında İstanbul Eczacılar Odası Haysiyet Divanınca soruşturma yapıp, karar verilmesini hukuka aykırı bulmuş ve sözkonusu işlemi iptal etmiştir²⁸¹. Bir başka kararında da; "bu durumda Ordu İli Emniyet Müdürlüğü kadrosunda görevli olan polis memuru hakkında... disiplin cezası vermeye yetkili disiplin kurulu Ordu İl Polis Disiplin Kurulu olmakta, Adana İl Polis Disiplin Kurulunca... verilen disiplin cezası yetki yönünden hukuka aykırı bulunmaktadır"diyerek Disiplin Kurulu kararının iptaline karar vermiştir²⁸².

²⁷⁷DURAN, s. 404.

²⁷⁸GÜNDAY, s. 104.

²⁷⁹YAYLA Yıldızhan, Yer İtibariyle Yetki ve Yokluk, s. 55.

²⁸⁰Danıştay belediye sınırları dışında bulunan bir taşınmaz malın belediyece kamulaştırılması işlemini yetki yönünden iptal etmiştir. D6D., E. 47/2324, K. 48/1395, KT., 8.6.1948, DKD., sy. 40, s. 190; D6D., E. 67/1608, K. 70/1092, KARAHACIOĞLU Ali Haydar-NAZAROĞLU Yavuz, İdarî ve Adlî Yargıda Kamulaştırma, Ankara 1984, s. 82; D6D., E.76/1272, K. 78/1047, KARAHACIOĞLU, s. 84

²⁸¹D8D., E. 64/5791, K. 65/2174, KT., 24.5.1965, Danıştay Sekizinci Kararları, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1974, . 209.

²⁸²D10D., E. 85/50. K. 85/526, KT., 13.3.1985, DD., sy. 60-61, s. 447; Bu yöndeki benzer kararlar için bkz. D12D., E. 66/1536, K. 67/124, KT., 31.1.1967, DKD., sy. 111-114, s. 443; D8D., E. 64/5791, K. 65/2174, KT., 24.5.1965, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 209.

Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere; mahallî idare organları ya da merkezî idarenin taşra teşkilatı içindeki idarî makamların yetkileri, buldukları idarî bölümlerin coğrafi sınırları ile sınırlandırılmıştır. Bu coğrafi alan dışında yetki kullanılmak istenmesi, yer yönünden yetkisizlik sonucunu ortaya çıkarmaktadır²⁸³. Bu durum bir Danıştay kararında²⁸⁴ şu şekilde ifade edilmiştir: "Doktrinde, mahallî yerinden yönetim idareleri, '...bir bölgede oturanlara o bölgede oturmaları dolayısıyla meydana gelen müşterek ve idarî menfaatlerini bizzat korumak suretiyle bu menfaatleri ve bunların icap ettirdiği işleri bizzat görmek hususunda tanınan serbesti (muhtariyet) dir.' şeklinde tanımlanmakta ve bu sistemde bir bölgenin, bölge sakinlerince ve seçilen organlar tarafından idare edileceği, bu organların kamu kudretini kullanmak yetkisine haiz oldukları, keza icraî kararlar alarak mahallî sorunlar ve gereksinmeler hakkındaki hukukî durumlar, yetki ve yükümlülükler yaratabilecekleri ve bazı yerlerde bu durumların gereğini icabında zorla gerçekleştirmek için kamu kudretini 're'sen hareket selahiyeti' gibi maddî cebir unsurunu da kullanabilecekleri kabul edilmektedir. Mahallî yerinden yönetim idarelerinin doktrinde yer alan tanımlarla ve açıklamalarla ortaya mahiyetinden, ve mahallî yerinden yönetim idaresinin görev ve yetkilerinin yalnızca o idarî birimin coğrafi sınırları ile çevrili olduğu, adı geçen idarelerin kanunlarla tanınan yetkileri ancak bu sınırlar içinde kullanabilecekleri, dolayısı ile - olayda olduğu gibi - bir belediye encümeninin kamulaştırma yetkisini belediye hudutları dışında kalan ve diğer bir mahallî yerinden yönetim idaresinin yani köyün hudutları içine giren taşınmazlar hakkında kullanıp kullanamayacağı, aksi yöndeki kararların 'yetkisizlikle' özüllü olduğu sonucuna ulaşılabilir...".

²⁸³ ONAR, s. 303; "İl Özel İdaresi Kanununu 135. maddesi ile valilere, İl Genel meclisi Kararları üzerinde tanınmış yetkinin illeri ile sınırlı olduğu..." D1D., E. 95/14, K. 95/25, KT., 31.3.1995, DD., sy 91, s. 45.

²⁸⁴ D6D., E. 76/389, K.77/17, KT., 14.1.1977, Belediyelere İlişkin Danıştay Kararları 1971-1978, Yerel Yönetim Bakanlığı Yayın No: 4, Ankara 1979, s. 926.

Merkezî idarenin başkent teşkilatındaki makamların yetkileri, kanunda aksine bir hüküm olmaması halinde, mahallî idare organları için yukarıdaki Danıştay kararında belirtilen durumun aksine tüm ülke sathı için geçerlidir²⁸⁵.

Uygulamada konuyla ilgili olarak karşımıza çıkan başlıca uyuşmazlıklardan biri de, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki tartışmalarıdır. Danıştay konuya ilişkin bir kararında yapım, bakım ve onarımı büyükşehir belediyesine ait olan meydan ve yolların alt ve üstleri ile doğal eklentisi olan yaya yolları üzerindeki işyerlerine işyeri açma izni verme yetkisinin, büyükşehir belediyelerine ait olduğunu belirtip, ilçe belediyesinin bu yönde yaptığı işlemi yer yönünden hukuka aykırı bulmuştur²⁸⁶.

Karar alma yetkisinin yer yönünden dağılımı, coğrafi sınırlar gibi fiziksel ögelere dayandığından, bu konuda çok az hukuka aykırılık sözkonusu olur. Bu türden, az sayıdaki hukuka aykırılık halinin saptanması ve yargı organlarınca çözümü de son derece kolaydır²⁸⁷.

b. Zaman Yönünden Yetkisizlik

İdarî makamların yetkileri, zaman bakımından sınırlamaya konu olmaktadır. Zaman bakımından yetkisizlik, hizmeti ve faaliyeti yerine getiren makamın ya da kamu görevlisinin, yetkiyi kazanmadan önce ve kaybetmiş olması halinde ileri sürülebilir. Belediye başkanı seçilen kişinin, seçim kurulundan seçildiğine dair belgeyi almadan işlem yapmasında ya da belediye başkanlığını kaybeden kişinin bundan sonra belediye adına işlemde bulunmasında durum böyledir²⁸⁸.

²⁸⁵GÜNDAY, s.104.

²⁸⁶D8D., E. 92/1861, K. 93/907, KT., 16.2.1993, DD., sy. 3, s. 538. Aynı yönde karar için bkz. D6D., E.62/3343, K. 93/502, KT., 16.2.1993,DD., sy. 88, s. 278.

²⁸⁷DURAN, s. 405.

²⁸⁸EROĞLU, s. 70; TANDOĞAN, S. 67.

Bu açıklamadan anlaşılacağı gibi, zaman yönünden yetki meselesinin açıklığı kavuşturulmasında, özellikle iki nokta üzerinde durmak gereklidir.

aa. Yetkinin Kazanılması ve Kaybedilmesi

Burada dikkate alınması gereken husus, kamu görevlisinin göreve başlaması ve her ne şekilde olursa olsun görevden ayrılması ile ilgilidir. Kamu görevlisinin idarî kararlar alabilmesi için gerekli koşullar, atama işleminin tamamlanmış olması ve göreve başlanmış olmasıdır. Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği hallerde, kamu görevlisi tarafından yapılan işlem "zaman yönünden yetkisizlik" nedeniyle hukuka aykırı olur²⁸⁹. Bu gibi durumlarda yetkililerin göreve tayin veya seçim işlemlerinin usulüne uygun şekilde tamamlanmış olması yeterlidir, ayrıca tebliğ ya da yayını şartı aranmaz²⁹⁰.

Göreve başlama gibi, görev süresinin bitmesi, makamdan düşürülme, istifa, emeklilik, başka memuriyete nakil gibi görevlilik sıfatının sona ermesi hallerinde, kamu görevlileri ya da idarî makamlar artık sözkonusu yetkilerini kullanamazlar. Ancak, kamu faaliyeti ve hizmetlerinin sürekliliği ve idareye güven ilkeleri gereği, bu yasak kesin ve mutlak değildir²⁹¹.

O halde, idare adına işlem yapma yetkisi, görevli olunan süre içinde sözkonusudur. Kamu görevlisi, işgal ettiği makama gelmeden ya da bu makamdan ayrıldıktan sonra, o makamın yetkisine giren bir işlemi yapamaz. Bu kuralın, tek istisnası; kamu görevlisinin, yerine henüz başkası atanmadığında eski görevini bir süre daha ve sadece gündelik işlerle ilgili olarak yürütmesi halidir. Bu istisna, yönetimde devamlılık ve güven ilkelerinin bir gereğidir²⁹².

²⁸⁹GÜNDAY, s. 104.

²⁹⁰DURAN, s. 405.

²⁹¹DURAN, s. 405.

²⁹²YAYLA, s. 89; "İdarede devamlılık esas olduğundan, yönetimin aksamaması için yeni müdür üye seçilmesine kadar 2 yıllık görev süresi dolan müdür üyenin göreve devam ettirilmesinde usul ve mevzuata aykırılık yoktur." D12D., E. 73/120, K. 74/205, KT., 29.1.1974, AİD., c. 8, sy.1, s.235.

Bu konuya ilişkin olarak Duran, istifa eden ya da çekilmek durumunda kalan bir hükümetin, yeni Bakanlar Kurulu oluşturuluncaya kadar göreve devam etmesi hususunu gündeme getirmekte ve Fransa örneğine atıfta bulunarak, bu durumdaki hükümetin yalnızca günlük ve acele işleri yapmaya yetkili olduğunu, istifa eden bakanlarca çekilmeden kırksekiz saat önceki süre içinde yapılan atama işlemlerinin hükümsüz olması gerektiğini savunmaktadır²⁹³.

Kamu görevlisinin başka bir göreve nakli ile ilgili olarak Danıştay bir kararında²⁹⁴, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135. maddesi uyarınca geçmişte valisi olduğu ilin, genel meclis kararına, başka bir göreve atandıktan sonra Danıştay'da itirazı işlemini "zaman yönünden yetkisizlik" nedeniyle hukuka aykırı bulmuştur.

bb. Yetkinin Belli Süre İçinde Kullanılması

Kanunlarda, yetkili makam tarafından kullanılacak yetkinin belli bir süre içinde kullanılması öngörülmüş olabilir. Bu tür süreler bazen güvence niteliğinde bazen de idarî kararların hızlı alınabilmesi amacına yöneliktirler²⁹⁵.

Sözkonusu süreler güvence niteliğindeki süreler ise, bu sürelerin dolmasından sonra idarî karar alma yetkisi sona erer. Örneğin idarî vesayet yetkisinin kullanılması için vesayet makamına verilen süre dolduğu takdirde, vesayete konu olan işlem yürürlüğe girmiş sayılır ve artık bu işleme ilişkin karar alınamaz²⁹⁶.

Güvence niteliğindeki sürelerin bir diğer örneği de disiplin kovuşturmalarının belli bir süre içinde başlamasını ve bitirilmesini öngören hükümlerde göze çarpmaktadır. Bu süreler içinde disiplin kovuşturmasına

²⁹³DURAN, s. 406.

²⁹⁴D1D., E. 95/14, K. 95/25, KT., 31.3.1995, DD., sy. 91, s. 45.

²⁹⁵GÜNDAY, S.105.

²⁹⁶DURAN, s. 406; ÖZAY, s. 164. Ancak Danıştay farklı görüştedir. Bu konuda bkz. D12D., E. 76/1542, K. 77/213, KT., 25.1.1977, AİD., c. 10, sy. 1, s. 177.

başlanmaması veya disiplin kovuşturmasının tamamlanmaması, disiplin kovuşturması sonucu verilen disiplin cezasını, "zaman yönünden yetkisizlik" nedeniyle hukuka aykırı kılar²⁹⁷.

Danıştay konuya ilişkin bir kararında²⁹⁸, "uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına başlamadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar... 657 sayılı yasanın 5670 sayılı Yasa ile değişik 127. maddesinde yer alan zaman aşımı hükmü uyarınca soruşturma zaman aşımı süresi geçmiş olduğundan dava konusu işlem bu yönüyle yasaya aykırı (dır)..." diyerek iptal kararı vermiştir.

Ancak Danıştay bu konuda, her zaman bu kadar kararlı bir tutum izlemediği ve farklı yönde kararlar verdiği de olmaktadır: "Soruşturmanın bu süre içinde bitirilmemesi görevliler yönünden bir sorumluluğu gerektirebilirse de disiplin suçunu işleyen kişi yönünden artık ceza verilemeyeceği gibi bir hak doğurabileceği söylenemez... Soruşturmanın 15 gün içerisinde bitirilmesinin disiplin suçunun zaman aşımına uğraması sonucunu doğurmayacağı açıktır. Belirtilen nedenlerle... kararın bozulmasına"²⁹⁹.

Yetkinin belirli bir süre içinde kullanılması ile ilgili olarak gündeme gelen bir diğer önemli konu da, kullanılan yetkinin dayanağı olan düzenlemenin süre yönünden etkisiz hale gelmesi ile sözkonusu olmaktadır. Danıştay bu konuyla ilgili olarak bir kararında ; "anılan kanunun valilere aylıktan kesme cezası verme yetkisi tanıyan 13. maddesinin 657 sayılı kanunun değişik 237. maddesinde belirtilen bu kanuna aykırı hüküm olması nedeniyle 30.11.1970 tarihinden itibaren uygulama olanağı bulunmamaktadır"³⁰⁰ diyerek kanundaki hükmün

²⁹⁷GÜNDAY, s.105.

²⁹⁸D10D., E.88/2495, K. 91/1002, KT., 20.3.1991, DD., sy. 82-83, s. 978.

²⁹⁹D8D., E. 85/737, K. 87/204, KT., 22.4.1987, DD., sy. 68-69, s. 551.

³⁰⁰D5D., E. 74/5278, K. 77/3905, KT., 30.6.1977, DD., sy. 28-29, s. 338; Bu yöndeki karar için bkz. D1D., E. 95/14, K. 95/25, KT., 31.3.1995, DD., sy. 91, s. 45.

etkisiz hale geldiğini ifade etmiş; benzer bir kararında ise aynı gerekçe ile "Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin Merkez İnzibat Komisyonlarının da kuruluş ve disiplin cezası verme yetkilerinin yasal dayanağı...ortadan kalkmış olduğundan, bu tarihten sonra, adı geçen komisyonun verdiği kararların hukuksal geçerliliği bulunmamaktadır...Yetkisiz bir kurul olan Emniyet Genel Müdürlüğü İnzibat Komisyonunca verilen terfiin bir devre geciktirilmesi cezasının iptaline..."³⁰¹ karar vermiştir. Bu kararlardan da anlaşılacağı üzere, süre nedeniyle geçersiz hale gelen bir düzenlemeyi hukukî dayanak alan idarî işlemler de, zaman yönünden yetkisizlik nedeniyle iptale tabidir.

Öte yandan, idarî kararların gereğinden ve zamanından çok önce alınması da, zaman yönünden yetkisizliğe neden olabilir. Bir yıl sonra hizmet süresi dolacak memurun, şimdiden emekliliğine karar verilmesi halinde durum böyledir³⁰².

c. Konu Yönünden Yetkisizlik

Konu yönünden yetki kavramı, belli konulara ilişkin kararların hangi idarî makamlarca alınabileceğini ifade eder³⁰³. İdare adına işlem yapma yetkisi, önceden belli işbölümü kurallarına göre kullanılır. Her yetkili, her işi yapamaz³⁰⁴. Bu işbölümü kurallarının dışına çıkılması, konu yönünden yetkisizlik durumunu oluşturur.

Yargılama hukukundaki "yetki" kavramına benzer bir şekilde konu yönünden yetkisizlik hali "olumlu" ya da "olumsuz" olabilir. Bir idarî makamın, görev alanı içine giren bir konuda, kendini yetkisiz kabul ederek işlemi yapmaktan kaçınması "olumsuz yetki aşımı" halidir. Öte yandan, idarî makamın,

³⁰¹DİD., E. 73/120, K. 74/205, KT., 29.1.1974, AİD., c. 10, sy. 1, s. 174.

³⁰²DURAN, s. 406-407.

³⁰³GÜNDAY, s. 103.

³⁰⁴YAYLA, s. 90.

başka bir idarî makamın görevi içine giren bir konuda karar alması ise "olumlu yetki aşımı" halidir³⁰⁵.

Danıştay kararlarına konu edilen ve iptal sebebi olan konu yönünden yetkisizlik halleri aşağıdaki gibi tasnif edilebilir.

aa. Astın Üst Yerine Karar Alması

Alt kademedeki bir idarî makamın daha üst düzeydeki bir idarî makamın görevine giren bir konuda karar alması halinde konu yönünden yetkisizlik hali sözkonusu olur³⁰⁶.

Danıştay bir kararında³⁰⁷, bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerinin astı olan soruşturma ve denetim elemanlarının görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olmadıklarını ve ancak bu konuda görevden uzaklaştırmaya yetkili üstlerine teklifte bulunabileceklerini ifade etmiştir. Bu nedenle de, sözkonusu personelin yaptığı görevden uzaklaştırma işlemini konu yönünden hukuka aykırı bulmuştur.

Danıştay bir başta kararında³⁰⁸ da Genel Müdürlük Disiplin Kurulu'nun, Bakanlık Yüksek Disiplin Komisyonu'na ait yetkiyi kullanmasını bir yetki aşımı hali olarak değerlendirmiş ve tesis edilen işlemi konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı bulmuştur.

³⁰⁵GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s. 60.

³⁰⁶GÜNDAY, s. 103.

³⁰⁷D5D., E. 94/286, K. 97/966, KT., 5.5.1997, DD., sy. 94, s. 339.

³⁰⁸D100., E. 89/574, K. 89/729, KT., 5.4.1989, DD., sy. 76-77, s. 752; Bu konuda bkz. D5D., E.52/2838, K. 53/957, KT., 31.3.1952, KD., sy.59, s. 179; D8D., E. 970/538, K. 971/49, KT., 12.1.1971, Danıştay 8. Daire Kararları, Ankara 1974, s. 412.

bb. Üstün Ast Yerine Karar Alması

İdarî hiyerarşi gücü çerçevesinde, üst astın yapacağı işler ve alacağı kararlar üzerinde yönlendirme, asta emir verme, astın işlemlerini denetleme ve astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma yetkilerine sahiptir³⁰⁹.

Ancak sözünü ettiğimiz hiyerarşik yetkiler, hiçbir zaman üstün, astın yetkisi içine giren konularda işlem yapması sonucunu doğurmaz. Açık kanunî bir yetkiye dayanmaksızın, üstün ast yerine geçerek karar alması konu yönünden yetkisizlik haline vücut verir.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün mülkiyetindeki gayrimenkullerin satışına ilişkin ihale işlemlerinde Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü yetkili olmasına rağmen bu Genel Müdürlüğün bağlı bulunduğu Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca sözü edilen konuda işlem yapılması, üstün ast yerine geçerek işlem yapması halinin tipik bir örneğidir. Söz konusu işlem, bir Danıştay kararına³¹⁰ konu olmuş ve konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı bulunmuştur. Bu karardan da anlaşılacağı gibi üst, hiyerarşik yetkileri çerçevesinde astına emir ve yön vererek, kendi iradesi doğrultusunda hareket etmeye zorlayabilir. Ancak hiçbir zaman astına ait yetkiyi ilk elden, onun yerine geçerek kullanamaz³¹¹.

cc. Başka Kuruluş Adına Karar Alma

Aralarında hiyerarşik anlamda hiçbir ilişki bulunmayan iki kuruluştan birinin, diğerinin görev alanına giren bir konuda işlem yapması konu yönünden yetkisizlik teşkil eder³¹².

³⁰⁹AĞAR, s. 158-159.

³¹⁰D10D.,E. 92/1166, K. 93/1305, KT., 5.4.1993, DD., sy. 88, s. 494.

³¹¹GÜNDAY, s. 103; D5D., E. 44/619, K. 45/900, KT., 14.11.1945, KD., sy. 30, s. 40.

³¹²SARICA, s. 59.

Akaryakıt fiyatlarının tesbiti konusunda Bakanlar Kurulu yetkili olmasına rağmen bu konuda belediyece karar alınması Danıştay tarafından konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı bulunmuştur³¹³. Bu olay hiyerarşik anlamda hiçbir ilişkisi bulunmayan iki kuruluştan birinin diğeri adına işlem yapmasının güzel bir örneğidir.

Danıştay'ın karayolları üzerinde üst geçit yaptırma yetkisi Karayolları Genel Müdürlüğü'ne ait olduğu halde Yükseköğretim Kurulu'nun bu konuya ilişkin işlem yapması üzerine sözkonusu işlemi yetki yönünden hukuka aykırı bulmasında da durum böyledir³¹⁴.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız bir kuruluşun, bir diğerkuruluşun görevine giren konuda işlem yapması nedeniyle ortaya çıkan yetkisizlik hali, uygulamada daha çok kamulaştırmayla ilgili işlemlerde karşımıza çıkmaktadır. Kamulaştırma işlemlerinde, işlemi yapmaya kimin yetkili olduğu meselesi yargı mercileri önüne sık gelen ihtilafli konulardandır. Danıştay'ın Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevi alanına giren konuda, İl Daimî Komisyonunca yapılan kamulaştırma işlemini yetki yönünden hukuka aykırı bulması³¹⁵ bu duruma örnektir.

dd. Aynı Kuruluşun Çeşitli Organları Arasında Yetki Sorunu

Aynı kuruluşun organlarından birinin, diğerkinin görev alanına giren konuya ilişkin olarak yaptığı işlem konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırıdır.

³¹³D8D., E. 64/6443, K. 66/1994,KT., 14.6.1966, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 65.

³¹⁴D6D., E. 84/195, K. 84/3035, KT., 13.11.1984, DD., sy. 58-59, s. 201; Bu konuda bkz. D6D., E.86/381, K. 86/813, KT., 9.10.1986, DD., sy. 66-67, s.277; D11D., E. 75/4625, K. 77/1075, KT., 21.3.1977, DD., sy. 28-29, s.590; D8D., E. 70/1221, K. 71/429, KT. 22.2.1971, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 403; D9D., E. 84/2370, K. 85/795, KT., 15.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 415; D6D., E. 70/962, K. 72/652, KT., 22.2.1972, DD., sy. 8, s. 179; D5D., E. 94/286, K. 97/966, KT., 5.5.1997, DD., sy. 94, s. 33.

³¹⁵D6D., E. 90/871, K. 91/166, KT., 13.2.1991, DBM; Bu konuda bkz. D6D., E.86/1101, K. 86/1059, KT., 9.12.1986, DD., sy. 66-67, s. 278.

Büyükşehir belediyesinde zabıta memuru olarak çalışan kişinin re'sen emekliye sevk edilmesinde belediye encümeninin yetkisi olduğu halde, sözkonusu idarî kararın belediye başkanınca alınmasında durum böyledir³¹⁶. Bu işlem konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırıdır. Burada aynı kuruluş içindeki bir idarî makam ve bir idarî kurul arasındaki yetki ihtilafı sözkonusu olmuştur.

Yetkiye ilişkin ihtilaf, aynı kuruluş içindeki iki kurul arasında da gündeme gelebilir. Nitekim Danıştay bir kararında Baro Genel Kurulunun yetkili olduğu bir konuda, Baroya bağlı Sandık Genel Kurulunun aldığı kararı yetki yönünden hukuka aykırı bulmuştur³¹⁷.

ee. Birden Çok Kuruluşun ya da Organın Birlikte Yetkili Olması Halinde Yetki Sorunu

İşlem yapma yetkisi, yetki farklı kuruluşlara ya da aynı kuruluşun farklı organlarına aynı anda verilmiş olabilir. Yani bu kuruluş ve organlar, bir idarî işlemi gerçekleştirebilmek için birlikte hareket etmek zorunda olabilir, işlemin konusu birden fazla kuruluş ya da organın yetki alanına girebilir. İşte böyle durumlarda, söz konusu yetki kurallarına uyulmaması, işlemin hukuka aykırılığı sonucunu doğurur³¹⁸.

Birinci duruma örnek olarak İmar Kanunumuzun 45. madde hükmünü verebiliriz. Bu maddeye göre, bir köyün bir belediyenin mücavir alanı içine alınabilmesi için Belediye Meclisi ve İl İdare Kurulunun kararı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın onayına gerek vardır. Bu yetki kurallarına uyulmaması durumunda örneğin köyün re'sen İmar ve İskân Bakanlığı'nca mücavir alan içine

³¹⁶D10D., E. 95/1621, K. 96/8107, KT., 10.12.1996, DD., sy. 93, s. 504. Bu konuda bkz. D5D., E.90/62, K. 90/982, KT., 14.5.1990, DD., sy. 81, s. 159.

³¹⁷D8D., E. 69/1430, K. 70/408, KT., 21.3.1970, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s.33-34. Bu konuda bkz. D5D., E.74/3888, K. 77/4161, KT., 27.9.1977, DD., sy. 28-29, s. 348.

³¹⁸GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s. 63.

alınması halinde³¹⁹, işlem yetki yönünden sakattır. Burada birden fazla bağımsız kuruluşun birlikte yetkili olması sözkonusudur.

İkinci duruma örnek olarak da, 1580 sayılı Belediye Kanununu 96. maddesinin B bendinin 2. fıkrasını verebiliriz. Bu maddeye göre, belediye memurlarının atanmaları işlemi Belediye Meclisinin onayıyla Belediye Başkanı tarafından gerçekleştirilir. Bu kurala uyulmaması halinde, örneğin Belediye Başkanınca yapılan atama işleminin Belediye Meclisine sunulmaması ve meclisce onaylanmaması halinde³²⁰, işlem yine yetki yönünden sakat olur. Bu durumda birden fazla organın birlikte yetkili olduğu duruma örnektir.

3. Genel Değerlendirme

Görüldüğü gibi Danıştay, doktrin tarafından da benimsendiği üzere; yetki gasbı, fonksiyon gasbı, ağır ve bariz yetki tecavüzü halleri dışında; işlemin, yetki unsurunda ortaya çıkan yer, zaman ve konu yönünden yetkisizlik durumlarını iptale tâbi tutmaktadır.

İptale tâbi sakatlıklara bu şekilde değindikten sonra, iptal kararının uygulamada ortaya çıkışıyla ilgili önemli bir noktaya daha değinmek istiyoruz.

Uygulamada, yetki tecavüzü ya da bir diğer deyişle yetkisizlik ile malûl bulunan işlem ancak idarî yargı önünde açılacak bir iptal davası sonunda iptal edilir. Şu kadar ki, bazı durumlarda, idarî işlem; tamamen değil, kısmen iptal olunur.

İdarî işleme vücut veren idarî makam ya da organ, bu işlemi yaparken kısmen yetkisi dahilinde ve kısmen de yetkisi dışında hareket etmiş olabilir. Bu gibi durumlarda karar kısmen iptal edilir³²¹.

³¹⁹D6D., E. 70/962, K. 72/652, KT., 22.21972, DD., sy. 8, s. 179.

³²⁰D5D., E. 90/62, K. 90/982, KT., 14.5.1990, DD., sy. 81, s. 159.

³²¹ARTUKMAÇ, s. 378.

II. ULTRA VİRES DOKTRİNİ

Hemen belirtmek isteriz ki, İngiliz Hukukunda yetki kurallarına aykırılık hallerinde gündeme gelen "Ultra Vires Doktrini"nden de burada bahsetmenin son derece yararlı olacağı kanısındayız.

A. Kavram ve Tarihî Gelişimi

Ultra Vires, Latince bir kavramdır. Kelimeleri tek tek incelersek: Ultra, ötesine-dışına; Vires, güç-kuvvet anlamına gelir. Bu durumda Ultra Vires; kuvvet veya kudretin dışına çıkmak, yetkileri aşmak anlamında kullanılmaktadır³²².

Bir başka deyişle Ultra Vires, gerçek veya tüzel kişinin ya da mahkemenin hukuk tarafından veya anayasa tarafından tanınan yetkileri aşmaları olarak ifade edilebilir³²³.

Ultra Vires Doktrini idarenin yargısal denetime tabi tutulmasını gerektiren hukuk devleti anlayışının³²⁴ İngiltere'deki yansımasıdır. Bir hukuk devleti olan İngiltere'de, idarî fonksiyonun hukuka uygun şekilde yürütülmesinin ve bu kurallar dışına çıktığı takdirde idarenin zorlayıcı bir müeyyide ile karşılaşmasının aracı Ultra Vires Doktrini olmuştur.

Ultra Vires kavramı, ilk defa yargısal kapsamı ile özerk kuruluşların ve Demiryol Şirketlerinin yetki kurallarına aykırı şekilde yaptıkları işlemleri nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bu konuda ilk karar 1875 yılında alınmıştır. Ashbury Şirketi makine, mühendislik ve taahhüt işleriyle uğraşması gerekirken, Belçika'daki bir demiryolu inşaatına yardım etmek için sözleşme imzalamıştır. Böylece şirket yöneticileri kendilerine verilen yetkiyi amacı dışında kullanmışlardır. Konu ilk kez

³²²Webster's New International Dictionary, London 1950, s. 27-55. Nakleden KARAMUSTAFAOĞLU Tuncer, İngiliz İdare Hukuku ve Ultra Vires Doktrini, Ernst E. Hirsch'e Armağan, 1964, s. 55; OVACIK Mustafa, İngilizce-Türkçe Hukuk Sözlüğü, Ankara 1986, s. 311.

³²³YILMAZ, s. 751.

³²⁴BALTA Tahsin Bekir, Kısa İdare Hukuku, Ankara 1964, s. 14.

bu kararlar, şirketlerin ehliyetine ilişkin bir özellikte ortaya çıkmış, daha sonraları ise uygulama alanı genişlemiş, devlet gücünün ve mahallî idarelerin yetkisiz işlemlerini ifade etmek için kullanılmıştır³²⁵.

B. Hukukî Tarifi ve Mahiyeti

Wade, Ultra Vires kavramını şu şekilde tanımlamaktadır: "Yargısal denetim teorisi oldukça sadedir. Genelde, buna Ultra Vires Doktrini adı verilir. İdareye ait yetkiler yazılı hukuktan kaynaklanır. Yazılı hukuk, yetkileri idareye belli amaç ve usullerle ya da bazı sınırlar çerçevesinde kullanmak kaydıyla verir. Elbette ki, bahsedilen bu sınırlar sadece yazılı hukukta değil, mahkemelerin uyguladığı genel ilkelerle de saptanabilir. Bu durumun tek şartı, bu sınırların parlamento tarafından açık ya da kapalı olarak ortadan kaldırılmamasıdır. Çünkü, yazılı hukuk, yasama yetkisinin egemenliği ve tekelindedir. Dolayısıyla idareye yetki veren kanunlar parlamento tarafından çıkarılır ve parlamento isterse idarî hukukun bütün prensiplerini kaldırabilir. Uygulamada yetkilerin kullanılması ile ilgili sınırlar ihtimamla tesbit edilmektedir. Tespit edilen sınırların dışına çıkan (Ultra Vires) her işlem, hukuken sakat bir işlemdir. Eğer sözkonusu işlem özel hukuk yönünden haksız bir fiil ise (şahsa veya mala tecavüz gibi) kanun dışıdır ve adî tazminat hali sözkonusu olur. Kanunla verilen yetkileri kullanan makamlar; yetkilerinin dışına çıkarlarsa, bu durumun meydana getireceği zarardan herhangi bir şahıs gibi sorumlu olurlar..."³²⁶.

Bu ifadelerden de anlaşılacağı gibi Wade'e göre, kendisine kanunî yetki verilen, sadece, yapılması için yetkilendirildiği konularda işlem yapabilir. Uygulamada tüm kanunî yetkilerin sınırları vardır ve belirtilen sınırların belirsiz olması durumunda da, bu belirsizlik mahkemeler tarafından giderilir. Hukukun

³²⁵de SMITH-WOOLF-JOWELL, s. 229; MUMCU, s. 57.

³²⁶WADE, s. 45-46.

üstünlüğünün benimsendiği bir sistemde, sınırlanmış yetki fikri yer alamaz. Belirlenen sınırların dışına çıkan her işlem, hukuken sakattır³²⁷.

Bu anlamda çalışmamız boyunca yetki tecavüzü, yetki gasbı, fonksiyon gasbı, ağır ve bariz yetki tecavüzü gibi isimler altında tasnifini yaptığımız yetkisizlik halleri İngiliz Hukukunda Ultra Vires kavramı ile ifade edilmektedir.

Ultra Vires sadece basit yetki aşımı değil ve fakat aynı zamanda yanlış bir usulle veya sakat bir sebebe dayanılarak yapılan işlemleri de içermektedir³²⁸.

Arslanlı "yetki" unsurunu dikkate alarak şöyle demektedir: "İngilizler Ultra Vires tabiri ile hükmî şahsın istifade ve istimal ehliyeti dışında kalan dolayısı ile mümessil uzuvlarında selahiyetini tecavüz eden bilumum muameleleri kastederler"³²⁹. Karamustafaoğlu ise işlemin diğer unsurlarını da göz önünde bulundurmakta ve Ultra Vires'i şöyle tanımlamaktadır: "Kamu otoritesinin bir tasarrufu hukukî şekline uygun surette yaparken kendisine verilen bu yetkinin niyet ve maksadını, bunun dışında bir maksat takip ederek aşması"³³⁰.

Günümüzde İngiliz Hukukunda Ultra Vires, yetki aşımı temeline dayanmakla birlikte, giderek uygulama alanını genişletmiş ve yetki saptırması olarak nitelenen hukukî kavramı da kapsar hale gelmiştir. Ultra Vires Doktrininin bu geniş kapsamı yanında bizi ilgilendiren kısmı yanlış kişilerce, yanlış usullerle kullanılan yetkilere ilişkin olarak gündeme gelen tarafıdır.

Ultra Vires Doktrini, aslında, yetkisiz olduğu halde kamu hizmeti ifa eden kişilerin bu kararlarının, yargısal denetim yoluyla etkisiz hale getirilmesini sağlayan önemli bir mekanizmadır³³¹.

³²⁷ARSLAN, s. 14.

³²⁸WADE, s. 47.

³²⁹ARSLANLI Halil, Adliye Ceridesi, sy. 1-12, 1942, s. 495. Nakleden MUMCU, s. 56.

³³⁰KARAMUSTAFAOĞLU, s. 48.

³³¹de SMİTH-WOOLF-JOWELL, s. 229.

Ultra Vires Doktrininin çalışma konumuz olan yetki sakatlıklarını ilgilendirecek şekilde gündeme gelebileceği halleri şöyle özetleyebiliriz:

1- Kamu idaresinin yetki alanına girmeyen bir alanda işlem yapılmış olabilir. Bu durumda sözkonusu işlem "ultra vires" sebebiyle geçersiz sayılır³³².

2- Kullanılan yetki, idarenin yetkisidir. Ancak yetki, yanlış kamu görevlisince kullanılmıştır³³³. Bu durumda da işlem "ultra vires" sebebiyle geçersizdir.

3- Münhasıran idarî bir makama verilen yetkinin devri halinde, "ultra vires" söz konusu olur. Yani kanunun devredilemez diye tanımladığı bir yetkinin (Delegatus non potest delegare) devredilmesi halinde, yetkiyi devralan makamın yaptığı işlemler de ultra vires kabul edilmektedir ve geçersizdir³³⁴.

4- Birden fazla idarî makamın iradelerinin birleşmesiyle ortaya çıkacak olan işlemlerde de, bu iradelerden herhangi birinin eksik olması halinde, ortaya çıkan işlem "ultra vires" gerekçesiyle hukuken geçersizdir..

Saydığımız bu haller, Ultra Vires Doktrininin çalışmamızın konusu olan "yetki" kavramı ile ilgili olarak gündeme gelen görünümüdür. Bu nedenle konumuz dışında kalan ve idarî işlemin amaç unsuruna taallük eden yetki saptırması hallerine değinmiyoruz.

C. Genel Değerlendirme

Yukarıda genel çizgileri ile incelediğimiz İngiliz Hukukunda Ultra Vires Doktrininden çıkardığımız ilk sonuç, kavramın yetki aşımı temeline dayandığıdır. Ancak, kavram Kara Avrupası Hukukunda, dolayısıyla bizde iptal davası olarak

³³²ÖRÜCÜ Esin, İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu ve Yargısal Denetimde Uygulanan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri, Onar Armağanı, İstanbul 1977, s.661.

³³³CRAIG, s. 656.

³³⁴KARAMUSTAFAOĞLU, s. 62.

nitelenen idarî davanın bütün özelliklerini kapsayacak bir şekil kazanmıştır. Bu muhtevanın içine yanlış idare, yetki aşımı, koşul eksikliği, kötü niyetle yetkiyi kullanma, makul olmama, yetkiyi yanlış amaçla kullanma ve yersiz nedenleri gözönünde bulundurma halleri de girmiştir³³⁵.

Anglo-Sakson hukukunu inceleyenler, İngiltere'de bir idarî yargının bulunmadığı sonucuna kendilerini kolaylıkla kaptırabilirler. Ancak, bir ülkede idare mahkemelerinin bulunmayışı, o ülkede idarî yargının bulunmaması sonucunu doğurmaz. Bu yanlış kanının doğmasına da sebep adlî yargıdan bağımsız idarî yargının bulunmayışıdır³³⁶.

Oysa, bir hukuk düzeninde idarenin denetiminin genel ya da idarî mahkemeler eliyle yapılıyor olması, o ülkede idarî yargının varlığını gösterir. Bu anlamda İngiltere'de de idarenin yargısal denetimi, bunu yerine getiren yargı yerleri dolayısıyla idarî yargı vardır. Ancak bunlar tek yargı sistemi içinde yer alırlar.

Sonuç olarak diyebiliriz ki hukuk, toplum ihtiyaçlarının bir sonucudur ve her ülke ayrı özelliklere bağlı kalarak, bu ihtiyaçları kaşılamaya yönelik olarak kendine özgü kurumlar geliştirir. Ultra Vires Doktrini de Fransızların şekil noksanı, yetkisizlik, yetkinin saptırılması olarak nitelendirdikleri hallere taallûk eden hukukî sakatlıklara karşı İngiltere'de geliştirilen ve yetkilerin ancak hukukî sınırlar dahilinde kullanılabilmesini öngören İngiliz toplumuna özgü bir hukukî müessesedir³³⁷.

³³⁵ÖRÜCÜ Esin, Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi, II. Ulusal İdare Hukuku kongresi-İdarî Yargının Dünyada Bugünkü Yeri, Ankara1993, s.260.

³³⁶MUMCU, s. 66. Aslında İngiliz Hukukunda, NATIONAL HEALTHY INSURANCE TRIBUNAL (İşsizlik Sigortası Mahkemesi), PENSIONS TRIBUNALS (Emeklilik mahkemesi), AREA TRAFFIC COMMISSIONARS (Bölgesel Trafik komisyonları), LONDON BUILDING TRIBUNAL (Londra İnşaat Yapımı Mahkemeleri) gibi bağımsız yargısal denetim yapan mahkemeler de vardır. Bu bkz. VERSAN Vakur, İngiltere'de İdarî Kazâ Fikrinin Doğuşu, Tanir Taner'e Armağan, s.134.

³³⁷KARAMUSTAFAOĞLU, s. 73; MUMCU, s. 66.

III. TAHVİL (KONVERSIYON) MÜESSESESİ

Çalışmamız süresince idarî işlemlerde ortaya çıkabilecek sakatlık hallerinde, bu tür sakatlıklar için doktrin ve yargı mercilerince öngörülen yaptırım türlerine değindik. Bu tür sakat işlemlerle ilgili olarak gündeme gelen bir diğer konu da, bu tür işlemlerin varlığını farklı bir ad altında dahi olsa sürdürüp sürdüremeyeceği meselesidir. Bu bağlamda karşımıza, hukukî bir müessese olan "tahvil" çıkmaktadır.

A. Genel Olarak

Tahvil genel anlamda, bir hukukî tasarrufun doğumu ya da geçerliliği için gerekli olan koşullarda eksiklik olması, var olan koşulların ise benzeri bir işlemin varlığına cevaz vermesi durumunda, eksik tasarrufun bâtil sayılmayarak, sözkonusu benzer işlem olarak geçerliliğinin kabul edilmesi hali için kullanılan hukukî bir kavramdır³³⁸.

Daha çok özel hukuk işlemlerinde gündeme gelen tahvil, geçersiz sayılan bir işlemin, kendisine yakın bir amaca yönelik, benzer bir başka işlemin geçerlilik koşullarını taşıması halinde, "çevirme"³³⁹ yoluyla geçerlilik kazanmasıdır.

Yukarıda ana niteliğini açıklamaya çalıştığımız kurum, Romanist Hukuk Literatüründe genellikle "konversiyon" diye adlandırılmaktadır. Bu deyim, tahvili tam olarak anlattığı ve başarılı olduğu söylenemez, Çünkü çevirme ya da diğer deyişle konversiyon halinde, hukukî işlemi ayakta tutabilmek için, onu gerçek anlamda değiştirip, yeniden biçimlendirme sözkonusu değildir. Aksine, bâtil olan işlemin ayakta kalmasına imkân verecek, ilk anda ortaya çıkmayan bir yönü ortaya çıkmakta ve başka bir kimlik altında geçerliliği sağlanmaktadır. Eğer

³³⁸YILMAZ, s. 684.

³³⁹Bazı yazarlar "tahvil" terimi yerine, "çevirme" terimini kullanmayı tercih etmektedir. Bu konuda bkz. ZEVKLİLER, s. 33; KANETİ Selim, Hukukî İşlemlerin Çevrilmesi, İstanbul 1972, s. 1.

söz konusu ilk işlem, geçerliliği bulunan bir hukukî işlem olsaydı ve bunun yerine başka bir hukukî yapı geçseydi, çevirmeden sözedilebilirdi. Oysa incelediğimiz kurumda, kalkış noktası hukukî yönden sakatlığı nedeniyle iptale tâbi bir işlemdir ve şartlarının varlığı halinde diğer işlemin kılığı altında kendisine geçerlilik tanınmaktadır. Ancak tüm bu eleştirilere rağmen, kurumu anlatmakta kullanılacak daha başarılı bir terim geliştirilememiştir³⁴⁰.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, tahvil, ister özel hukuk ister kamu hukuku alanında olsun yoklukla malûl işlemlerle ilgili olarak değil, iptale tabi işlemlerle ilgili olarak gündeme gelebilir.

B. İdare Hukukundaki Uygulaması

Özel hukukta geçerliliği olan tahvil müessesesinin, kamu hukukuna da uyarlanıp uyarlanmayacağı konusunda doktrinde derin fikir ayrılıkları vardır.

Onar, bu müessesenin idare hukuku alanında uygulanabileceği kanaatindedir³⁴¹. Örnek olarak da, Danıştay incelemesinden geçirilmemiş bir tüzüğün, tüzük olarak değil, bir yönetmelik olarak geçerli sayılabileceğini ifade etmiştir³⁴²,

Ancak hemen belirtelim ki, Onar doktrinde bu fikri savunan tek yazardır. Onar dışında hiçbir idare hukukçusu, idare hukukunda konversiyon müessesesini mümkün görmemiştir³⁴³. Özyörük, Onar'ın verdiği örneği ele almış ve Danıştay denetiminden geçmemiş bir tüzüğün yönetmelik olarak geçerli sayılmasının, devlet yetkisinin, idarecilerin subjektif hakları niteliğine indirilmesi ve idarecilere, idarî tasarruflarda "irade muhtâriyeti" tanınmış olması anlamına geleceğini

³⁴⁰KANETİ, s. 3.

³⁴¹ONAR, s. 337.

³⁴²ONAR, s. 382-382.

³⁴³ÖZYÖRÜK Mukbil, İdarî Yargı Ders Notları, Ankara 1977, s. 172.

belirtmiştir. Böyle bir durumun ise, Hukuk Devletinin ve onun teminatı olan İdare Hukukunun genel ilkelerine tamamen ters düşeceğini söylemiştir³⁴⁴.

Meseleyi, çalışmamızın konusu olan idarî işlemin yetki unsuru açısından ele aldığımızda, Özyörük'ün fikirleri çok daha kesin ve doğru bir nitelik kazanmaktadır.

Hukuk devletinde idare, kendi koyduğu hukuk kurallarıyla bağlı olduğuna göre, idarî makamların belli konularda işlem yapabilmeleri için kanunla yetkili kılınmış olması gerekmektedir³⁴⁵. Bu zaruret, hukuk devleti anlayışının bir unsuru olan "kanunî yönetim ilkesi"nin de bir sonucudur. İşte bu niteliği itibarı ile; yetki kavramı, bir idarî işlemin aslî, kurucu ve en önemli unsuru olarak karşımıza çıkar³⁴⁶. Saydığımız bu önemli özellikler, yetki ile ilgili bütün kuralların kamu düzeni ile ilgili, âmir hükümler olması sonucunu doğurur.

Elbette ki, kamu düzeniyle ilgili olma niteliğine sahip olan yetki kurallarının, "irade muhtâriyeti" esasına dayanan ve bir özel hukuk konusu olan tahvil (konversiyon) müessesesine tabi tutulması yani yetki unsuru yönünden sakat olan bir idarî işlemin, benzer nitelikteki bir başka işlem olarak kabul edilip, hukuk hayatına sokulması sözkonusu bile olamaz. Aksi yöndeki fikri savunmak, yani yetki kuralları ile ilgili olarak konversiyonu kabul etmek, İdare Hukukunu yok saymak demektir.

³⁴⁴ÖZYÖRÜK, s. 173.

³⁴⁵GÖZÜBÜYÜK, Kamu Yönetimi ve Hukuk, s. 302.

³⁴⁶ÖZAY, s. 386.

IV. YETKİ SAKATLIKLARININ İDARİ USUL KANUNLARI ÇERÇEVESİNDE ÖNLENMESİ

Çalışmamızın bu bölümüne kadar incelediğimiz konuların tümü, idarî işlemin yetki unsurunda ortaya çıkabilecek herhangi bir sakatlık halinin yargı denetimi yoluyla giderilmesine ilişkin olan konulardır.

Önemli olan bir başka konu ise, bireyin idarenin keyfi işlemleri karşısında yargı denetimi öncesinde nasıl korunacağıının belirlenmesi, bir başka deyişle gün ışığında yönetimin oluşturulmasıdır³⁴⁷.

Bu bağlamda karşımıza idarî usul kuralları çıkmaktadır.

A. Genel Olarak

Günümüz toplumunda, idarenin gittikçe artan yetki alanları karşısında, bireye sağlanan güvencenin sadece bağımsız yargı ile gerçekleştirilmesi mümkün olmamaktadır³⁴⁸.

İdarî yargıya başvurmanın bazı hallerde mümkün olmaması, yargı faaliyetinin pahalı ve sabır isteyen bir faaliyet olması, açılan davaların çok uzun sürelerde neticelendirilmesi ve neticelendirilse bile bazen de hakkın yerine getirilmesinin imkânsız hale gelmesi gibi etkenler bu meselenin önemini daha da arttırmaktadır.

Ülkemizde idare, idarî işlemlerin oluşturulması aşamasında uygulanacak usul hükümleri olmadığı için kendi başına buyruk bir çalışma usulu oluşturmuştur. Bu tutum, idare ile vatandaşlar arasında ihtilaflar ortaya çıkmasına ve bu ihtilafları gidermek için kurulan idarî yargı mercilerinin iş yükünün her geçen gün daha da

³⁴⁷"Günüşiğinde Yönetim" kavramı Özay tarafından; "demokratik yönetim" ya da bir başka deyişle "şeffaf yönetim" kavramlarına karşılık olarak kullanılmıştır. Bu konuda bkz. ÖZAY, s. 1.

³⁴⁸AZRAK Ali Ülkü, Umumi İdarî Usul ve Kodifikasyonu Meselesi, İÜHFD., c. 33, sy. 1-2, s. 70.

artmasına neden olmaktadır. Bu durum karşısında, idarenin, keyfi hareket etmesini dolayısıyla hukukî ve maddî gerçeklere aykırı, sakat ve hatalı kararlar vermesini önlemek için, idarî faaliyetlerin oluşturulması aşamasına yönelik usul kurallarının geliştirilmesi büyük faydalar sağlayacaktır.

İdarî usul kurallarının geliştirilmesi, çalışmamızın konusu olan idarî işlemin yetki unsurunda ortaya çıkan sakatlıkların da, mesele yargı mercilerinin önüne gelmeden giderilmesine olanak tanıyacaktır.

İdarî usul kanunlarında; yetkililik durumunun tesbiti, yetkisizlik itirazı, bu itiraza karşı idarenin nasıl bir yol izleyebileceği gibi konulara ilişkin düzenlemeler getirilmesi halinde, idarî işlemin yetki unsuruna taallûk eden sakatlıklar büyük oranda azalacak dolayısıyla kamusal hayata ağır darbeler indiren, bireyin devlete karşı güvenini sarsan vahim yetki tecavüzleri de ortadan kalkacaktır. Ayrıca, böyle bir düzenleme yargı mercilerinin işyükünü büyük oranda hafifleteceğinden, idarî yargı denetiminin daha âdil ve düzenli bir biçimde yapılabilmesine olanak tanıyacaktır. Böyle bir yaklaşım, toplum vicdanında yargı mercilerine karşı gelişen güvensizliği de silecektir.

Modern çağımızda, Avusturya, İspanya, Almanya, İtalya, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde idarî usule ilişkin kurallar kodifiye edilip, İdarî Usul Kanun'ları oluşturulmuştur.

Çalışmamızın bu bölümünde, yukarıda andığımız ülkelerden Avusturya ve Almanya'nın İdarî Usul Kanunlarındaki yetki ile ilgili düzenlemeleri ele almanın, bize örnek teşkil etmesi açısından faydalı olacağı kanaatindeyiz.

B. Avusturya İdarî Usul Kanununda Yetki

Avusturya, "Genel İdarî Usul Kanunu" (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) adı altında, bu konuda kanunî düzenleme yaparak 1.1.1926 tarihinde yürürlüğe koyan ilk ülkedir.

Kanunda yetki kavramıyla ilgili düzenlemeler ilk altı maddede yapılmıştır.

Kanun'un 1. maddesinde yetki, madde ve yer itibarıyla olmak üzere ele alınmıştır. Madde itibarıyla yetki "görev"i, yer itibarıyla yetki ise "dar anlamda yetki"yi ifade etmektedir.

Kanunun 3. maddesinde yer bakımından yetki ile ilgili kurallar şu şekilde düzenlenmiştir:

1- Taşınmaz malları konu edinen bir idarî işlem sözkonusu olduğunda; işlemi yapmaya yetkili makam, taşınmazın bulunduğu yer makamıdır.

2- Bir işletmeyi konu edinen idarî işlem sözkonusu olduğunda; işlemi yapmaya yetkili makam, işletmenin sevk ve idaresinin yapıldığı ya da sözkonusu faaliyetin icrâ edildiği yer makamlarıdır.

3- Taşınmaz mal ya da işletme dışındaki varlıkları konu edinen idarî işlem sözkonusu olduğunda; işlemi yapmaya yetkili makam, öncelikle ilgilinin ikâmetgâhı makamıdır. İlgilinin ülkede birden fazla ikâmetgâhının olması ve bu nedenle yetki konusunda tereddütün gündeme gelmesi halinde, işlemi yapmaya yetkili makam, bu birden fazla ikâmetgâhın bulunduğu yer makamları arasında hiyerarşik anlamda üst konumda olan makamdır.

Ayrıca, kanuna göre bir idarî mesele karşısında kendiliğinden veya ilgililerin talebi üzerine harekete geçmek durumunda olan idare makamı, herşeyden önce bu mesele üzerinde yetkili olup olmadığını re'sen araştıracaktır.

İdarî faaliyet, diğer ifadeyle işlem üretme süreci, bir makamın vereceği yetkililik kararı ile başlamaktadır. Bununla birlikte, idare makamı, işlem üretme sürecinin başlamasından sonra da yapacağı her işlem için yetkili olup olmadığını yine re'sen araştıracaktır³⁴⁹.

Kanun, 6. maddesinde yetki kavramının kamu düzeni ile sıkıca ilgili olduğunu bu nedenle de idare makamlarına kanunla tanınan yetkilerin, tarafların anlaşmasıyla değiştirilemeyeceğini hükme bağlamaktadır (md. 6/2). 5. maddeye göre ise idare makamları arasında çıkacak olumlu ve olumsuz yetki uyuşmazlıkları, bu makamlara göre hiyerarşik sıralamada daha üst derecede olan idare makamınca çözümlenir.

Avusturya kanunkoyucusu tarafından hukuk hayatına sokulan Avusturya Genel İdarî Usul Kanunu, uygulamada sağladığı hukuk güvenliği ve diğer faydalar ile son derece başarılı olmuştur. Kara Avrupası Devletlerinden bir çoğunun kanunkoyucuları, Avusturya Genel İdarî Usul Kanunu'ndan etkilenmiş ve ülkelerinde İdarî Usul Kanunu çalışmaları yapılırken, bu kanundan geniş ölçüde yararlanmışlardır³⁵⁰.

C. Almanya İdarî Usul Kanununda Yetki

Almanya'da idarî usule ilişkin kurallar, "idarî usul kanunu" (Verwaltungsverfahrensgesetz) adı altında kodifiye edilerek 25.5.1976'da yürürlüğe girmiştir.

Kanunda yetki kavramıyla ilgili düzenleme üçüncü maddede yer almıştır.

³⁴⁹AZRAK, Ali Ülkü, Umumî İdarî Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964, s. 92.

³⁵⁰AZRAK, Umumî İdarî, s. 101.

Avusturya Genel İdarî Usul Kanunu'nda yetki ile ilgili olarak sözedilen madde ve yer itibarıyla yetki ayrımı, Alman İdarî Usul Kanunu'nda yer almamaktadır.

İdarî Usul Kanunu'nun 3. maddesine göre, taşınmaz malları konu edinen bir idarî işlem sözkonusu olduğunda, taşınmaz malın bulunduğu yer makamının yetkili makam olduğu hükme bağlanmıştır (md. 3/1.1). İdarî işlemin konusunu bir işletme ya da şubesi veya bir mesleğin icrası olması halinde ise yetkili makam, işletmenin sevk ve idaresinin yapıldığı yer ya da faaliyetin icrâ edildiği yer makamıdır.(md.3/1.2) Maddenin devamında, idarî işlemin konusunun gerçek kişiler olması halinde ilgilinin ikâmetgâhındaki ya da son oturduğu yerdeki idarî makamların yetkili olacağı hükme bağlanmıştır (md. /1.3.a). İdarî işlemin konusunun bir tüzel kişi ya da vakıf olması halinde ise yetkili makamın sözkonusu tüzel kişi ya da vakfın merkezinin veya şubesinin ikâmetgâhındaki veya son olarak faaliyet gösterdiğiyerdeki idarî makamlar olduğu ifade edilmiştir (md.3/1.3.b).

Kanuna göre yukarıdaki esaslar çerçevesinde yetkinin kimde olduğunun belirlenememesi halinde ise, idarî işlemin yapıldığı yer makamları yetkilidir (md.3/1.4).

Yetki ile ilgili kurallar esasa taallûk eder. İdarî usulün gidişatı içinde yer bakımından yetkililiğe isnad edilen temellerin değişmesi durumunda; o ana kadar yetkili kabul edilen makamın yetkisi, ilgilinin menfaatinin ve kabulünün olması ve sözkonusu durumun usule ilişkin kuralların amacına hizmet etmesi şartıyla, devam eder (md.3/3).

Öte yandan, kanuna göre; idare makamları arasında çıkan olumlu ve olumsuz görev uyuşmazlıkları Avusturya'da olduğu gibi, hiyerarşik anlamda üstleri konumunda olan makam tarafından çözülecektir (md.3/2). Böyle bir

durum da ise, yer bakımından yetkili görülen makam derhal haberdar edilecektir (md. 3/4).

Görülüyor ki, Alman kanunkoyucusu konuyla ilgili düzenleme yaparken büyük ölçüde Avusturya Genel İdarî Usul Kanunu'nun etkisinde kalmakla beraber Avusturya Genel İdarî Usul Kanunu'ndan daha ayrıntılı bir düzenleme yapmak yoluna gitmiştir.



SONUÇ

Hukuk Devleti; ferdi keyfiliğe karşı koruyarak temel hak ve hürriyetleri teminat altına alan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı organlarınca denetlenen, koyduğu hukuk kurallarına kendisi de riayet eden devlettir.

Hukuk, idarî davranışlarda objektiflik, güven, istikrar ve adalet sağlamaya hizmet eder. Bu nedenledir ki; idarenin hukuka bağılılığı, hukuk devleti anlayışının başlıca gereklerinden biridir. Bu nedenle, idarenin davranışlarına kanunun ve ona denk hukuk normlarının, bu arada genel hukuk ilkelerinin egemen olması gerekmektedir. Bu ilke, kısaca "kanunî idare ilkesi" olarak da tanımlanabilir³⁵¹.

Kanunî idare ilkesi, çalışmamızın konusu olan idarî işlemin yetki unsurunu yakından ilgilendirmektedir. Anayasamızın, "Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kimseye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" ifadesini taşıyan 6'ncı madde hükmü, kanunî idare ilkesinin bu yönünü gündeme getirmektedir. Kanunî yetki ilkesi şeklinde de tanımlanabilecek olan bu ilke gereği idarî makamların belli konularda davranışta bulunabilmeleri için mutlaka kanunî bir yetkiye ihtiyaçları vardır.

Bu durum yetkinin, idarî işlemin unsurları arasındaki önemini daha da arttırmaktadır. Bu bağlamda, idare hukukunda yetki; idarî işlemin teşkilât içindeki herkes tarafından değil, yalnızca hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini ifade eder³⁵².

Anayasamızın bu hükmü gereğince; yetki unsuru kamu düzeni ile doğrudan ilişkili kabul edilmekte, yargı yerleri önünde bulunan bir uyuşmazlığın her safhasında doğrudan doğruya yargı yeri tarafından, taraflardan birinin talebi

³⁵¹BALTA, s. 79.

³⁵²YAYLA, s. 87; DURAN, s. 401.

olmasa dahi, re'sen dikkate alınmaktadır. Yetki bakımından bir sakatlığın sözkonusu olması durumunda ise bu durum, sonradan düzeletilebilir nitelikte görülmeyerek, mutlaka yokluk ya da iptal edilebilirlik yaptırımıyla karşılaşmaktadır.

Gerçekten de idare, idarî fonksiyonunu yerine getirirken, mevzuatta öngörülen her türlü yetki kuralına sıkı şekilde uymak zorundadır. Bu durum, yetkilerin devrinde de aynen geçerlidir. Kanunların izin vermediği bir yetki devri, hukuk hayatında sonuç meydana getiremez. Kanunların izin vermediği bir biçimde yetkilerin kullanılması ya da devredilmesi, yapılan idarî işlemin, yetkisizliğin görünümleri olan yer, zaman, kişi ve konu yönlerinden yetkisizlik nedeniyle sakatlanması sonucunu doğurur.

Yetki unsurundaki sakatlıklar sonradan verilecek onay ya da icazetle giderilemez ve herhalde sakatlığın ağırlık derecesine göre, işlemin yokluk ya da iptal yaptırımıyla karşılaşması sonucunu doğurur. Bu idare hukukunun bir yetkiler ve statüler hukuku olmasının sonucudur.

Yetki unsurunda meydana gelen sakatlıklar nedeniyle hukuk hayatında anlam bulamayan bir idarî işlemin, özel hukukta sözkonusu olan tahvil (çevirme) müessesesinin çalıştırılması sonucu, mevcut unsurlarılatıpattıp benzediği başka bir işlemin adı altında sonuç doğurması da mümkün değildir. Çünkü idare hukukundaki hükümler emredici hükümlerdir ve bu tür bir çevirmeyi mümkün görmek yetki unsuru ile ilgili olarak, idarecilerin irade muhtariyeti olduğunun kabullenilmesi anlamına gelir. Bu ise, Hukuk Devletinin ve onun teminatı olan İdare Hukukunun tüm temel ilkelerine aykırı bir yaklaşımdır.

Sosyal devlet ilkesi gereği, devletin toplumsal hayata her geçen gün daha fazla el atması, idarenin yetkilerinin giderek artması ve vatandaşların idarenin yetki kullanımlarıyla daha fazla yüzyüze gelmesi sonucunu doğurmaktadır.

Toplumsal anlamda bu yönüyle son derece önemli bir boyut kazanan idarî işlemin yetki unsuru ile ilgili kuralların, konu ile ilgili kanunlarda çok daha ayrıntılı şekilde hükme bağlanması konunun yukarıda sözünü ettiğimiz önemi gereğidir. Ancak, konuya ilişkin tüm ayrıntıların kanunlarda düzenlenmesi yine de mümkün olmayacaktır. Bu nedenle, özellikle yetki unsurundaki sakatlık hallerinde gündeme gelecek olan yaptırımların belirlenmesinde kullanılacak kıstasların tesbitinde yargı ve doktrine çok büyük görevler düşecektir.

Yargı yerleri önüne gelen aynı türden yetki sakatlıklarının zaman zaman iptal, zaman zamansa yokluk yaptırımına tabi tutulması; vatandaşların yargı yerlerine ve idareye duyduğu güveni sarsmakta, idarenin idarî fonksiyonu yerine getirenken tereddüte düşmesine neden olmaktadır. Bu konuya ilişkin yargı içtihatlarının geliştirilmesi ve konunun doktrinde derinlemesine ele alınması zarurîdir.

Öte yandan, yetki konusuna ilişkin usul kurallarının tesbitinde idareye de büyük görevler düşmektedir. İdare tarafından yapılan işlemlerin daha yapılması aşamasında uyulması gereken yetki kurallarının tesbiti ancak son yıllarda ülkemizde de gündeme gelen İdarî Usul Kanunu çalışmaları çerçevesinde sözkonusu olabilir. Çıkarılacak bir İdarî Usul Kanununda yetki unsuruna ilişkin ayrıntılı düzenlemeye gidilmesi, yetki sakatlığı hallerini işlem henüz ortaya çıkmadan giderecektir. Bu durum da, hem yargı mercilerinin işyükünü hafifletecek hem de son yıllarda sıkça rastlanan yetki tecavüzleri nedeniyle vatandaşların vicdanında idareye karşı gelişen güvensizliği ortadan kaldıracaktır.

KAYNAKÇA (*)

AĞAR Can Şefik, İdarî Hiyerarşi Kuvveti, İstanbul 1970.

AKILLIOĞLU Tekin, Saklı Yetki Kavramı, AİD. c. 11, sy. 3, Eylül 1978.

ALAN Nuri, Türk İdarî Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi, İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara 1982.

ARSLAN Süleyman, İdare Hukuku, Ankara 1991. (İdare Hukuku)

ARSLAN Süleyman, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara 1978.

ARTUKMAÇ Sadık, Bizde İdarenin Murakabesi, İstanbul 1950.

ASLAN Zehreddin, 1982 Anayasasında Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği, Argumentum, c. 1, sy. 9, Nisan 1991.

AZRAK Ali Ülkü, Umumî İdarî Usul ve Kodifikasyonu Meselesi, İÜHFD.c.33, sy.1-2.

AZRAK Ali Ülkü, Umumî İdarî Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964. (Umumî İdarî)

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1968-1970.

*Faydalanılan eseri birden fazla olan yazarlara yapılan atıflarda, atıf sonunda yer alan parantez içindeki kısaltmalar kullanılmıştır.

BALTA Tahsin Bekir, Kısa İdare Hukuku, Ankara 1964. (Kısa İdare)

BARTHELEMY, Çev. M. Atıf, Hukuku İdare, İstanbul 1931.

BAYRAKTAR Erman, Takdir Yetkisi ve Yargı Yolu İle Denetimi, İdare Hukuku ve İdarî Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara 1976.

BONNARD Roger, Çev. Samim Bilgen, İdarenin Takdir Selahiyeti, İD. sy. 171.,s.105.

CRAIG P.P., Administrative Law, London 1994.

ÇELİK Mehmet, Belediye Başkanının Belediye Encümeninde Üye Olmayan Belediye Başkan Yardımcısına Encümen Başkanlık Görevini Yetki Devri Suretiyle Verip Veremeyeceği, Mülkiye Müfettişlerinin 1986-1987 Kış Dönemi İnceleme Araştırma Raporları, Ankara 1988.

ÇUBUKÇU Ziya, Yürütme Organının ve İdarenin Düzenleme Alanındaki Yetkisi, ABD., c. 39, sy. 5, 1982.

DELVOLVE P., L'Acte Administratif, Sirey, Paris 1983.

de SMİTH - WOOLF - JOWELL, Judicial Review of Administrative Action, London 1995.

de SMİTH Stanley - BRAZIER Rodney, Constitutional and Administrative Law, London 1994.

DUEZ Paul, Çev. Hakkı Demirel, Yetki Saptırma, DD., sy. 74-74, s. 38.

DUGUİT Leon, Çev. Süheyp Derbil, Kamu Hukuku Dersleri, Ankara 1954.

DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.

DURAN Lütfi, İdarî İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü
(I), AİD., c. 20, sy. 4, Aralık 1987.

ERKUT Celal, İdare Hukukunda Yokluk Teorisi, İHİD., y. 9, sy. 1-3, 1988.

EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985.

GELEGEN Tamer, Türk Yönetim Örgütünde Yetki Devri, DD., y. 2, sy. 6-7, 1972.

GERDANERİ Halis, İl Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde
Yetki Devri, T.C. İçişleri Bakanlığı - İçdüzen Yayınları: 11,
Ankara 1972.

GİRİTLİ İsmet - AKGÜNER Tayfun, İdare Hukuku I, İstanbul 1993.

GİRİTLİ İsmet - BİLGİN Pertev, İdarî Kazâ, İstanbul 1966.

GİRİTLİ İsmet, Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması,
İstanbul 1957. (Yetki Saptırma)

GÖZÜBÜYÜK Şeref - AKİLLİOĞLU Tekin, Yönetim Hukuku, 5. Bası, Ankara
1992.

GÖZÜBÜYÜK Şeref - GÜVEN Dinçer, İdarî Yargılama Usulu, Ankara 1996.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazaî Denetlenmesi,
Ankara 1961. (Amerika ve Türkiye'de)

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Kamu Yönetimi ve Hukuk, Tahsin Bekir Balta Armağanı,
Ankara 1974, (Kamu Yönetimi)

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetimsel Yargı, 10. Bası, Ankara 1996. (Yönetimsel Yargı)

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 1996.

- GÜNEŞ Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965.
- GÜRAN Sait, Yeni Bir Buluş: "Askıdaki Memur", İHİD., sy. 1, Mart 1980.
- KABOĞLU İbrahim, Kollektif Özgürlükler, Diyarbakır 1989.
- KANETİ Selim, Hukukî İşlemlerin Çevrilmesi, İstanbul 1972.
- KARAHACIOĞLU Ali Haydar - NAZAROĞLU Yavuz, İdarî ve Adlî Yargıda Kamulaştırma, Ankara 1984.
- KARAMUSTAFAOĞLU Tuncer, İngiliz İdare Hukuku ve Ultra Vires Doktrini, Ernst E. Hirsch'e Armağan, 1964.
- KARATEPE Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1995.
- KARATEPE Şükrü, İdarenin Takdir Yetkisi, TİD., y. 63, sy. 392, Eylül 1991.
(Takdir Yetkisi)
- KIRATLI Metin, Danıştayın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması, MBD., sy. 6, Ankara 1967.
- LAUBADERE de Andre - LAMOTHE de Dutheillet, Çev. V. Pekiner - T. Akkutay, Fransa'da İdarî Kazâ ve İdarî Tasarruflar, TODAİE Yayını, Konferans Serisi 20, Mart-Nisan 1961.
- Meydan - Larousse Ansiklopedisi, c. 12, İstanbul 1980.
- MUMCU Uğur, İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı, AÜHFD. c. 27, sy. 1-2, Ankara 1970.
- NEWMAN H. William, Çev. Kenan Sürgit, Sevk ve İdare, TODAİE Yayınları, No:115, Ankara 1970.

- O'DONNEL Cyrill J., Çev. Cem İnal Aşkun, Yönetimde Yetkinin Kaynağı, EİTİAD., c. 4, sy. 1, 1968.
- ODYAKMAZ Zehra, Ayrıntılı Bibliyografya Yöntemiyle "İdarî İşlemin İptalini Gerektiren Hukuka Aykırılık Halleri" Konusunda Bir Derleme Denemesi, GÜİİBFD., c. 6, sy 2, 1990.
- ODYAKMAZ Zehra, Uluslararası Memur, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1983.
- OKANDAN Recai, Umumî Amme Hukuku, İstanbul 1966.
- ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c. 1, İstanbul 1966.
- ONARAN Oğuz, Yetki Göçerimi, AİD., c. 7, sy. 2, Haziran 1974.
- OSTEN Necmi, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1968.
- OVACIK Mustafa, İngilizce - Türkçe Hukuk Sözlüğü, Ankara 1986.
- OYTAN Muammer, Türkiye'de İdarî Yargı Denetiminin Sınırları, TİD., sy. 366, Mart 1985.
- ÖRÜCÜ Esin, Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi - İdarî Yargının Dünyada Bugünkü Yeri, Ankara 1993.
- ÖRÜCÜ Esin, İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu ve Yargısal Denetimde Uygulanan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri, Onar Armağanı, İstanbul 1977.
- ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996.

- ÖZAY İl Han, İdarî Yaptırımlar - Kuramsal Bir Deneme, İstanbul 1985.
(İdarî Yaptırımlar)
- ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1993.
- ÖZER Ahmet, Anayasa ve Yönetim, TİD., y. 62, sy 388, Eylül 1990.
- ÖZER Attila, Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası,
Ankara 1996.
- ÖZGEN Eralp, İdarî Tasarruflardaki Sakatlıklar, AÜHFD., c. 17, sy. 1-4, 1960.
- ÖZYÖRÜK Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1977.
- ÖZYÖRÜK Mukbil, İdarî Yargı Ders Notları, Ankara 1977. (İdarî Yargı)
- PEKİNER Visalettin, Yönetimde Yetkinin Saptırılması, AİD., c. 1, sy. 3-4, Aralık
1968.
- SAN Coşkun, İdarî Tasarruflarda Yokluk ve Butlan, TİD., y. 38, sy. 308, Eylül-
Ekim 1967.
- SARICA Ragıp, İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan, Ebûl'ülâ Mardin'e
Armağan, İstanbul 1944. (Yokluk ve Butlan)
- SARICA Ragıp, İdarî Kazâ, c. 1, İstanbul 1949.
- SARICA Ragıp, Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Selahiyeti, Türk Hukuk
Kurumu Yayını 1943.
- SEZGİNER Murat, İdarî İşlemlerde Amaç Unsuru Bakımından Hukuka Aykırılık,
Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 1991.

- SİMON Herbert A.- SMİTHBURG Donald W.- THOMSON Victor A., Kamu Yönetimi, Çev. Cemal Mihçioğlu, Ankara 1973.
- SÜRBEHAN Sadrettin, İdarede Takdir Hakkı, TİD., y. 41, sy. 325, Temmuz-Ağustos 1970.
- TAN Turgut, 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, Anayasa Yargısı, Ankara 1984.
- TANDOĞAN Sabri, Objektif ve Subjektif Tasarruflarda Yokluk, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara 1976.
- TEKMEN Mustafa, Yetki Devri, Mülkiye Müfettişlerinin 1994 - 1995 Kış Dönemi İnceleme - Araştırma Raporları, Ankara 1995.
- TUNCAY Aydın H., İdare Hukuku ve İdarî Yargının Bazı Sorunları, Ankara 1972.
- ULER Yıldırım, İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara 1970.
- VELİDEDEOĞLU Hıfzı Veldet, Türk Medenî Hukuku, İstanbul 1963.
- VERSAN Vakur, İngiltere'de İdarî Kazâ Fikrinin Doğuşu, Tahir Taner'e Armağan.
- WADE H.W.R., Administrative Law, Oxford 1967.
- WADE H.W.R.- FORSYTH C.F., Administrative Law, Oxford 1994.
- YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985.
- YAYLA Yıldızhan, İdarenin Takdir Yetkisi, İÜHFD., c. 30, 1964. (Takdir Yetkisi)
- YAYLA Yıldızhan, Yer İtibariyle Yetki ve Yokluk, Karar İncelemesi, Hukuk Araştırmaları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Yayımları, c.1, sy.2, Mayıs-Ağustos 1986.(Yer İtibariyle Yetki ve Yokluk)

YILMAZ Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara 1986.

ZANOBİNİ Guido, Çev. Atıf Akgüç - SAHİR Erman, İdare Hukuku, c. 1, İstanbul 1945.

ZANOBİNİ Guido, Çev. Yılmaz Günel, İdarî Müeyyideler, Ankara 1964.
(İdarîMüeyyideler)

ZEVKLİLER Aydın, Medenî Hukuk, Ankara 1989.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ