

3/16/2025

# İdari İşlemlere İlişkin Şematik Bilgi Notu

Ahmet Eğilmez

## BİRİNCİ BÖLÜM İDARİ İŞLEMLER

### KONUYA HAZIRLANALIM!



### Bu bölümde öğrenilmesi gereken temel konu başlıkları:

- İdari İşlemler
- İdari İşlemlerin Nitelik ve Özellikleri
- İdarenin Özel Hukuk İşlemleri
- Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlemleri
- İdari İşlemlerin Türleri
  - İki Yanlı ve Tek Yanlı İdari İşlemler
  - Etkili ve Etkisiz İşlemler
  - Genel ve Birel İşlemler
  - Genel Karar
- Düzenleyici İşlemler
  - İdarenin Düzenleme Yetkisi
  - Düzenleyici İşlem Türleri
- İdari İşlemlerin Geri Alınması ve İptali
- İdari İşlemlerin Unsurları
  - Yetki
  - Şekil
  - Sebep
  - Konu
  - Maksat

## A. “İDARE İŞLEVİ”NİN DİĞER İŞLEVLERDEN AYRILMASI

İdare İşlevi	Yasama İşlevi	Yargı İşlevi	Yürütme İşlevi
<p><b>Bu kavram neden gerekli?</b></p> <p>İdari teşkilat dışında da idari işlem yapan kamusal makamların işlemlerinin yargı denetimi dışına bırakılmasının engellenmesi için önemlidir<sup>1</sup>.</p> <p><b>İdare işlevi nedir?</b></p> <p>“Kamusal ihtiyaçların belirlenmesi ve giderilmesi veya kişi, mal ve değerlerin korunmasına yönelik sürekli olarak yapılması gereken kamu hizmetleri” biçiminde ifade edilmektedir<sup>2</sup>. Bu tanımdan hareketle “yasama” ve “yargı” organlarının da idare işlevi içine giren işlemleri olduğu kabul edilmektedir<sup>3</sup>.</p>	<p><i>Yasama organının işlevi, “kanun yapmak, bütçe kesinleştirmek ve yürütmeyi denetlemektir”<sup>4</sup>.</i></p> <p><i>Yasama organının, yüksek dereceli kamu görevlilerinin ve yüksek yargı organlarında yer alan kişilerin atanmasına dair işlemleri, yasama faaliyeti olarak nitelenemeyeceği için idare işlevine ilişkindir<sup>5</sup>. Aksi bir yorum, bu işlemlerin yargı denetimi dışında kalmasına yol açacağı için hukuk devleti ilkesine uygun düşmemektedir<sup>6</sup>.</i></p> <p><i>Meclis Başkanlığının “personel” ve “mallara” ilişkin işlemleri de idare işlevine dahildir<sup>7</sup>.</i></p>	<p>Yargı işlevi, bağımsız mahkemelerde görevli hakimlerin, somut uyuşmazlıkları, yargılama usulü kuralları çerçevesinde çözmeleridir.</p> <p><b>Bu anlamda, yargı işlevinin iki temel unsuru olduğu kabul edilmektedir<sup>8</sup>.</b></p> <p>Bunlar;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bağımsız mahkemelerde görevli hakimlerin bulunması gereğidir.</li> <li>- Yargısal usullerle uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasıdır.</li> </ul> <p>Buna ek olarak ceza yargılamasında, savcı ve kimi zaman idari makamlar da yargı işlevine giren işlemler tesis edebilmektedir<sup>9</sup>.</p> <p>Yargı mensupları hakkında düzenlenen, ilerleme, yükselme, göreve son verme, yer değiştirme gibi işlemler de idari işlev içindedir<sup>10</sup>.</p>	<p>Bu kavramın varlık sebebi nedir?</p> <p>Bu kavramın varlığı ve hükümet tasarrufu ile ilişkisi tartışma konusu yapılmaktadır.</p>

<sup>1</sup> Yıldırım, s. 411.

<sup>2</sup> Yıldırım, s. 411.

<sup>3</sup> Özay, s. 417.

<sup>4</sup> Kaboğlu, s. 115.

<sup>5</sup> Teziç, s. 467.

<sup>6</sup> Yıldırım, s. 413.

<sup>7</sup> Yıldırım, s. 413.

<sup>8</sup> Erkut, s. 78.

<sup>9</sup> Yıldırım, s. 422.

<sup>10</sup> Yıldırım, s. 427.

## B. İDARİ İŞLEMLERİN NİTELİK VE ÖZELLİKLERİ<sup>11</sup>

1. <b>İdari işlemler tek taraflıdır.</b> Tek yanlılık, işlemin muhatabı olan kişilerin iradesinin, işlemin oluşumunda tek başına etkili olmamasıdır. İdareden talepte bulunma gibi muhatabın katıldığı idari işlemlerde sonuç doğuran idarenin iradesidir.
2. <b>İdari işlemler icraidir.</b> İdari işlemler, araya bir başka iradenin, uygulayıcı makamın girmesine gerek olmaksızın doğrudan sonuç doğurma yeteneğine sahiptirler.
3. İdari işlemin yerine getirilmesi sırasında gerektiği takdirde idare zor kullanarak işlemi yerine getirebilir.
4. <b>İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanır.</b> Böylece, idari işlemlerin doğrudan sonuç doğurması sağlanır. Ayrıca, gerektiğinde zor kullanmasına da meşruluk kazandırır. Bu anlamda İdari işlemler, yargı kararıyla iptal edilinceye kadar hukuka uygun kabul edilirler.
5. İdari işlemlerin yazılı olması kuraldır.
6. İdari işlemlerde, işlemlere karşı başvurulabilecek hukuki yollar ile başvuruların nereye yapılacağı ve sürelerinin bildirilmesi Anayasal (m.40/3) bir zorunluluktur.
7. İdari işlemlerde yazılı bildirim koşulu aranmaktadır. (AY m. 125/3) Bu zorunluluk bireysel işlemler için geçerlidir. Düzenleyici işlemlerde, yayım veya ilan söz konusudur.

<sup>11</sup> Özay, s. 405; Yıldırım, s. 437 vd.

### C. ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNİN İDARİ İŞLEMLERİ

Bu başlık altında, şu sorun öne çıkmaktadır: **Özel hukuk kişilerinin idare işlevine giren işlemleri olabilir mi?**

Özel kişilerin idari işlem yapabileceği hk.	Özel kişilerin idari işlem yapamayacağı hk.
ERKUT, kamu hizmeti gören özel hukuk tüzel kişilerinin, hizmetin yürütülmesi sırasında kamu makamı gibi hareket ettikleri ve bu tür işlemlerin idare hukuku kurallarına tabi olduğunu ifade etmektedir <sup>12</sup> .	YILDIRIM ise, kararların özel hukuk kişilerinin işlemlerinin idari olabileceği kabulünden ziyade <b>işlemi yapan tüzel kişinin veya kuruluşun idari nitelik taşıdığını</b> vurguladığı kanaatindedir <sup>14</sup> .
GÖZÜBÜYÜK/TAN da özel hukuk kişilerinin idari işlem tesis edebileceklerinin yargı uygulamasında da benimsendiğini belirtmektedir <sup>13</sup> .	UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ de idari işlem yapabilen özel hukuk kişilerinin, <b>atipik niteliğine vurgu yaparak</b> bunların sıradan nitelikte özel hukuk kişileri olmadığını vurgulamaktadır. Diğer bir deyişle, idari işlem yapabilen özel hukuk kişilerinin kamusal yönüne vurgu yapmaktadır.

Bizim de kanaatimiz, yargı uygulamasında benimsenen özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem yapamayacağı yönündeki görüşten yanadır. Alelade bir özel hukuk tüzel kişinin idari işlem yapabilme sorunundan değil, genellikle idare teşkilatı içerisindeki konumu tartışmalı olan atipik nitelikteki özel kişilerin idari işlem yapabilirliliği sorunu tartışılmaktadır.

#### **UM'nin benimsediği görüşe ilişkin örnek kararlar:**

1. TFF'nin özel hükümlere tabi olduğunun hükmüne bağlanmış olması, salt bu nedenle Federasyonca tesisi edilen işlemlerin idari işlem olması niteliğini ortadan kaldırmaz <sup>15</sup> .
2. TDV'nin yapısı ve işlevleri yönünden kamusal alana taşıdığı gerekçesiyle işlemlerinin idari nitelik taşıdığı <sup>16</sup>
3. At yarışlarının düzenlenmesi ve denetlenmesiyle görevli Komiserler Heyetinin idari bir kurul olduğu gerekçesiyle işlemlerinin idari işlem olduğu hk. <sup>17</sup>

<sup>12</sup> Erkut, s. 65.

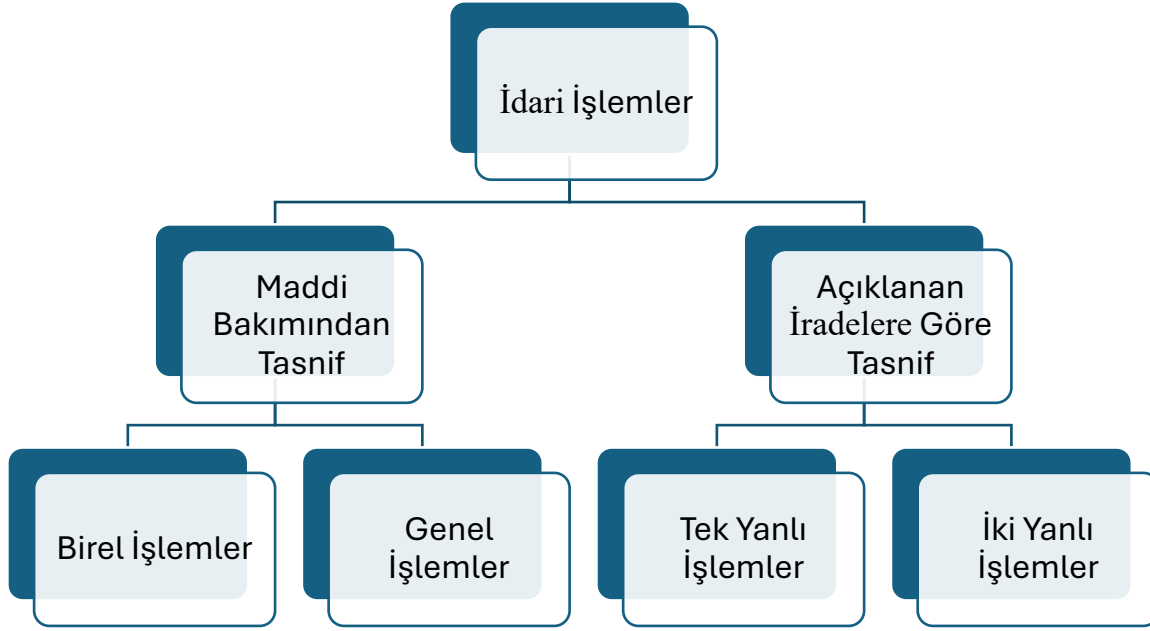
<sup>13</sup> Gözübüyük/Tan, s. 366. Benzer yönde Gözler/Kaplan, s. 264.

<sup>14</sup> Yıldırım, s. 443.

<sup>15</sup> D. 10. D. E. 1991/1149 Akt. Yıldırım, s. 444.

<sup>16</sup> Gözübüyük/Tan, s. 368.

<sup>17</sup> UM, E. 1995/2, RG. 20.03.1995, Akt. Yıldırım, s. 445.

**D. İDARİ İŞLEMLERİN TÜRLERİ<sup>18</sup>**

Bu sınıflandırmada “bireysel idari işlemler” kategorisi de kendi içerisinde çeşitli ayrımlarla ele alınmaktadır<sup>19</sup>. Bu ayrımlar şu şekildedir:

<b>Birel İşlemlerin Tasnif Edilmesinde Dikkate Alınan Ölçütler:</b>	<b>Bu Ölçütler Dikkate Alınarak Doktrinde Yapılan Tasnif:</b>	
Muhatabının hukuki durumunda değişiklik yapıp yapmadığına göre:	İcrai işlemler	İcrai olmayan işlemler
Doğuracakları hukuki sonuçlar bakımından:	Yapıcı işlemler	Belirleyici işlemler
Muhatapları üzerindeki etkileri bakımından:	Yararlandırıcı işlemler	Yükümlendirici işlemler
İlgilinin isteğine bağlı olup olmadığı yönünden:	İsteğe bağlı işlemler	İsteğe bağlı olmayan işlemler
İdarenin dışı yansıyan iradesinin açık olup olmaması açısından	Açık işlem	Zımni işlem

<sup>18</sup> Yıldırım, s. 448 vd.

<sup>19</sup> Gözler/Kaplan, s. 274; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 402.

**1. İdari İşlemlerin Türlerine İlişkin Örnek Bir Sınıflandırma<sup>20</sup>**

İki Yanlı-Tek Yanlı İdari İşlemler	Etkili-Etkisiz İdari İşlemler	Genel-Birel İşlemler
<p>İdare ile işlemin muhatabı arasında, karşılıklı olarak iradelerin uyuşmasıyla yapılan işlemler iki yanlı (taraf) idari işlemlerdir<sup>21</sup>.</p> <p>İdarenin, ilgilinin iradesine bakılmaksızın yaptığı irade açıklamaları ise tek yanlı idari işlemlerdir.</p> <p>Tek yanlı idari işlemler de kendi içinde “basit iradeli” ve “bileşik irade işlemler olarak ayrılmaktadır.</p> <p>Bileşik idari işlemler ise, kolektif ve birleşme işlemler olarak tasnif edilmektedir<sup>22</sup>.</p>	<p>İlgililer hakkında hukuki sonuç doğurmayan, hazırlık, görüş, öneri, tavsiye niteliğinde olan veya kişi ve nesnelere üzerinde hukuki sonuç doğurmayan işlemler etkisiz işlemler olarak nitelendirilmektedir.</p> <p>İdari işlemin etki veya etkisizlik yargılama hukuku bakımından önemlidir. Zira, kesin ve yürütülebilir (icrai) olmayan idari işlemler dava konusu yapılamamaktadır. İdari işlemin icrailiği, dava şartlarındandır.</p> <p>Etkisiz idari işlemler, gösterici, hazırlık ve iç düzen işlemleri olarak tasnif edilmektedir<sup>23</sup>.</p> <p><b>Dikkat:</b> Etkisiz idari işlemler olarak adlandırılan “rapor” vb. işlemler kimi hallerde etkili işlemler olarak ele alınabilir.</p>	<p>İdari işlemlerin etkileri, içeriği ve kapsamına ilişkin yapılan bir ayırmadır.</p> <p>Genel idari işlemler soyut, doğurgan ve bir defa uygulanmakla etkisi tükenmeyen işlemlerdir.</p> <p>Buna karşılık, birel işlemler, belirli kişi veya kişilerin ya da nesnelere hukuki durumunda etkiler yaratan işlemlerdir.</p> <p>Örneğin, yatay geçiş yönetmeliği genel düzenleyici işlem niteliğindedir, yatay geçiş yapmak isteyen öğrenciye bu yönetmelik kurallarının uygulanmasıyla fakülteye kabul edilmesi işlemi “birel” işlemdir.</p>

<sup>20</sup> Yıldırım, s. 449-453.

<sup>21</sup> Günay, s. 124.

<sup>22</sup> Erkut, s. 22.

<sup>23</sup> Duran, s. 398.

## 2. “Tek Yanlı İdari İşlemler” Tanım ve Örnekler:<sup>24</sup>

Basit İdari İşlemler	Bileşik İdari İşlemler	
	Kollektif İşlem	Birleşme İşlem
<p><b>Tanım:</b> Bir idari makamı oluşturan gerçek kişi tarafından yapılan işlemler basit iradeli işlem olarak nitelendirilmektedir.</p>	<p><b>Tanım:</b> Birden fazla kişiden oluşan bir idari birim tarafından yapılan işlemlerdir. Kurul, komisyon, heyet ve benzeri adlarla nitelenen idari birimler tarafından yapılan idari işlemler bu kapsamdadır.</p>	<p><b>Tanım:</b> Tek başına idari işlem tesis etmeye de yetkili birden fazla idari makam veya organın bir idari işlem etrafında iradesinin açıklanmasıdır. Bu işlem aynı amaca yönelik ve aynı konudadır<sup>25</sup>.</p>
<p><b>Örnek:</b> Bakanlık, Valilik, Kaymakamlık, Rektörlük, Dekanlık işlemleri, bu kapsamdadır.</p>	<p><b>Örnek:</b> Fakülte Yönetim Kurulu kararları, Yetişkinle İçin Engellilik Sağlık Kurulu Raporu, Üniversite Senatosu kararları...</p>	<p><b>Örnek:</b> 2017 Anayasa değişikliği öncesinde müşterek kararnameyle ilgili bakan, başbakan ve CB'nin iradelerinin birleşmesiyle yapılan işlemler bu kapsamdaydı.</p>

## 3. “Etkisiz İdari İşlemler” Tanım ve Örnekler:<sup>26</sup>

Gösterici İşlemler	Hazırlık İşlemleri <sup>27</sup>	İç Düzen İşlemleri
<p><b>Tanım:</b> İdarenin belirli bir konuya ilişkin niyet, planlama ve düşünce açıklamalarını içeren işlemlerdir.</p>	<p><b>Tanım:</b> İdari işlem yapılmadan önce karar organına sunulan “görüş, tavsiye, rapor, teklif” biçiminde ortaya çıkan idari işlemlerdir.</p>	<p><b>Tanım:</b> İdare bünyesindeki kuruluş ve işleyişe ilişkin alınan tedbir ve kararlardır.</p>
<p><b>Örnek:</b> Dekanlığın, öğrencilerin sınavlara geç kalmamaları gerektiği yönünde bir uyarı yazısı hazırlaması ve öğrencilere ilan etmesi.</p> <p>Benzer biçimde Dekanlığın öğretim üyeleri ve idari personel ile yapılan resmi yazışmalara ilişkin örnek bir şablon hazırlaması ve öğrencilere ilan etmesi</p>	<p><b>Örnek:</b> Dekanlığın tesis edeceği idari işlem için konunun uzmanı fakülte öğretim üyesinden görüş istemesi.</p> <p><b>Dikkat!</b> Hazırlık işlemleri bazı durumlarda ilgilinin hukuki durumunu etkiler<sup>28</sup>. Örneğin, araştırma görevlisi atanmasında anabilim dalı başkanının öneride bulunması zorunludur.</p> <p>Hazırlık niteliğindeki güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasına ilişkin raporlar da etkili idari işlemlerdendir.</p>	<p><b>Örnek:</b> Fakültede haftalık ders programı ve ders saatlerinin belirlenmesi.</p> <p><b>Dikkat!</b> Hazırlık işlemlerinde olduğu gibi iç düzen işlemleri de ilgililer üzerinde etkili sonuç doğurabilir.</p>

<sup>24</sup> Yıldırım, s. 450.

<sup>25</sup> Erkut, s. 26.

<sup>26</sup> Yıldırım, s. 451.

<sup>27</sup> Duran, hazırlık işlemleri yerine “hazırlayıcı işlemler” kavramını kullanmaktadır. Duran, s. 398.

<sup>28</sup> Yıldırım, s. 452.



**E. DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER**

<b>İdarenin Düzenleme Yetkisi</b>	<b>Düzenleyici İşlem Yapılmasında Uyulması Gereken Esaslar</b>	<b>Düzenleyici İşlem Türleri</b>
<p>İdarenin düzenleme yetkisinin varlık nedeni, ilke olarak kanunların uygulanmasının sağlanmasıdır.</p> <p>Düzenleme yetkisiyle, kuralların her kişiye ve her olaya farklı uygulanması önlenmeye çalışılır. Bu anlamda, yasaların idareye tanıdığı takdir yetkisinin “eşit ve adil” kullanılabilmesi düzenleyici işlemler sayesinde mümkün olabilmektedir<sup>29</sup>.</p> <p>İdarenin genel işlemleri olan “düzenleyici işlemler” soyut ve objektif durumları yaratmaktadır.</p> <p>Peki, düzenleme yetkisi “asli” bir yetki midir?</p> <p>Düzenleme yetkisinin asli olması, herhangi bir kanun olmaksızın bir alanda idare tarafından kural konulabilmesidir.</p>	<p>Bu konuda “<a href="#">Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik</a>” bulunmaktadır.</p> <p>“Düzenleme Etki Analizi” nedir? Uygulaması ve kapsamı nasıl belirlenir?</p>	<p>Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi</p> <p>CB Kararı</p> <p>Yönetmelik</p> <p>Diğer Düzenleyici İşlemler</p>

<sup>29</sup> Turan Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, 1965. Güneş’e göre, düzenleme yetkisinin kaynağı idarenin takdir yetkisidir.

## 1. İdarenin Düzenleme Yetkisi ve Kapsamı<sup>30</sup>:

<b>1924 Anayasası Dönemi</b>	<p>Yasama ve yürütme erki Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Anayasa'nın 7. maddesinde Meclisin yürütme yetkisini kendi seçtiği CB ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.</p> <p>Anayasa, yürütmeye sadece tüzük çıkarma yetkisi vermiş, kanunla idareye yönetmelik çıkarma yetkisi tanınması tartışılmıştır<sup>31</sup>. Bu dönemde, idare asli düzenleme yetkisine sahip değildir. Ancak, kanunun düzenlediği bir alanda genel işlem yapabilmektedir.</p>
<b>1961 Anayasası Dönemi</b>	<p>Yasama ve yargı, yetki olarak nitelenmişken, yürütme "görev" olarak adlandırılmıştır. (AY, m. 6) Bu dönemde, yürütme TBMM'den ayrılmış, idareye yönetmelik çıkarma yetkisi Anayasa'da tanınmıştır. Ancak, idarenin asli düzenleme yetkisinin bulunmadığı kabul edilmiştir.</p> <p>Buna karşılık, Danıştay kamu düzeninin gerektirdiği hallerde idarenin kanun olmaksızın düzenleme yapabileceğine ilişkin istisnai de olsa kararları vardır<sup>32</sup>.</p>
<b>1982 Anayasası Dönemi</b>	<p>Yürütme, görev ve yetki olarak nitelenmiştir (m. 8). Bu değişiklik, öğretide kanun olmasa da idarenin düzenleme yapabileceği şeklinde içtihadı desteklediği ifade edilmiş ancak AYM bu dönemde de 1961 Anayasası dönemindeki içtihadını sürdürmüş ve idarenin kanun olmadan düzenleme yapamayacağı yönündeki yorumunu kabul etmiştir<sup>33</sup>.</p>
<b>2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Dönem</b>	<p>Bu dönemde, CBK'larla idarenin asli düzenleme yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir.</p>

<sup>30</sup>Ayrıntılı bilgi için bkz. Burak Öztürk, Türk ve Fransız Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, 2009.

<sup>31</sup> Duran, s. 387.

<sup>32</sup> Duran, s. 391.

<sup>33</sup> "Yürütmeye bir yetki olma gücünü veren esaslar Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır. Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri olağanüstü haller ve sıkıyönetim sürecince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sözü edilen hallerin gerekli kıldığı durumlara hasren kanun hükmünde kararname çıkarmak, Bakanlar Kurulunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemler üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmaktan gibi hususlardır.

Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasada, ifadesini bulan yukardaki ayırık haller dışında, yasalarla, düzenlenmemiş bir alanda, yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da sonuca etkili değildir.

3029 sayılı Yasa ile uygulamaya ilişkin esasların tespiti yönünden yürütmeye verilen yetkinin genişliği ve belirsizliği açık ortadadır. Yasada, esasla alakalı bir çok yönler düzenlenmemiştir. Bu durum, açıkça bir yetki devridir. Ve Anayasa'nın "Yasama yetkisi Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez..." biçimindeki 7. maddesine aykırıdır." (AYM, [E.1984/14, K.1985/7](#), 13/06/1985)

## 2. İdarenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları:

- Düzenleme yetkisi, yasalara aykırı olarak kullanılamaz.
- İdare, yasalarla getirilmeyen bir yükümlülüğü CBK'nın konu bakımından yetki sınırı dışında getiremez.

## 3. Düzenleyici İşlem Türleri<sup>34</sup>:


Anayasada Düzenlenmiş Düzenleyici İşlem Türleri		Diğer Yasal Düzenleme ve İdare Uygulamasında Gelişmiş ve Yerleşmiş Düzenleyici İşlemler	
Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	Yönetmelik	CB Kararı	Diğer Düzenleyici İşlemler
	<p>CB, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yapılan düzenleyici işlemlerdir.</p> <p>Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere Yönetmelikler bakımından anayasal bir koşuldur. Ancak, bu koşul tüm Yönetmelikler için geçerli değildir.</p>	<p>Cumhurbaşkanı Kararları, eskiden çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları yerine düşünülmüş 2017 Anayasa değişikliğinden sonra ihdas edilmiş bir düzenleyici işlem türüdür.</p>	<p>Anayasa, idareye kanunların uygulanması için yönetmelik çıkarma yetkisi tanımıştır.</p> <p>Ancak, idare geleneğinde CB Kararı, karar, genelge, tebliğ, tamim, sirküler, genel emir gibi başka düzenleyici işlemlere yer vermiştir.</p>

<sup>34</sup> Yıldırım, s. 458 vd.

## Not Edelim!

Resmî Gazete’de yayımlanması gereken yönetmeliklerin yayımlanmaması, Danıştay içtihatlarında, yönetmeliğin yok sayılmasını gerektirecek derecesinde ağır sakatlık olarak kabul edilmektedir<sup>35</sup>.

Hangi Yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanması zorunlu olduğu sorusu, 3011 sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunda yanıtlanmıştır. İlgili bölüm şu şekildedir:

Anasayfa

Resmî Gazete Tarihi: 01.06.1984 Resmî Gazete Sayısı: 18418

**RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANACAK OLAN  
YÖNETMELİKLER HAKKINDA KANUN**

**Kanun Numarası : 3011**  
**Kabul Tarihi : 24/5/1984**  
**Yayımlandığı Resmî Gazete : Tarih : 1/6/1984 Sayı : 18418**  
**Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 23 Sayfa : 105**

**Madde 1 –** Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin;<sup>[1]</sup>

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,  
b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,  
c) Kamuyu ilgilendiren,  
Yönetmelikler Resmî Gazete’de yayımlanır.

Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz.  
(**Ek fıkra: 2/7/2018-KHK-703/229 md.**) Bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.

**Madde 2 –** Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete veya internet haber sitesi ya da diğer yayın yolları ile ilan olunur.<sup>[2]</sup>

<sup>35</sup> Turan Yıldırım, İdari Yargı, s. 170.

## F. İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

İdari işlemlerin sona ermesi konusunda kullanılan kavramlar farklı biçimlerde kullanılabilir. Örneğin Yıldırım, idari işlemlerin iptalini, bir idari işlemin ileriye yönelik olarak hukuk aleminden kaldırılması biçiminde, geri alma işlemini ise, idari işlemin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bütün sonuçlarıyla birlikte geçersiz ve hükümsüz kılınması biçiminde tanımlamaktadır<sup>36</sup>.

Hukuka Uygun İdari İşlemlerin Geri Alınması		Hukuka Aykırı İdari İşlemlerin Geri Alınması	
Birel işlemler	Düzenleyici işlemler	Birel İşlemler	Düzenleyici işlemler
Hiçbir zaman geri alınmaz.	Herhangi bir kişi için geçmişte uygulanabilir nitelik taşııyorsa geri alınabilir.	Dava açma süresi içerisinde geri alınabilir.  <b>İstisnai haller:</b> İlgilinin hilesi veya idarenin yanıltılması, işlemin yok ve hükümsüz sayılacak derecede açık ve ağır hukuka aykırılık taşıması halinde dava açma süresi işlemez.	Herhangi bir kişi için geçmişte uygulanabilir nitelik taşııyorsa geri alınabilir.

Hukuka Uygun İdari İşlemlerin Kaldırılması		Hukuka Aykırı İdari İşlemlerin Kaldırılması	
Birel işlemler	Düzenleyici işlemler	Birel İşlemler	Düzenleyici işlemler
Yasaların öngörmesi halinde mümkün olabilir.  Ör. Atanma işlemleri, bir başka atama işlemleriyle sona erdirilebilir.	Mümkün	Mümkün	Kaldırılması zorunlu

<sup>36</sup> Yıldırım, s. 462.

### **İdari İşlemlerin Geri Alınmasına İlişkin Önemli Yargısal İçtihatlar:**

- **Yanlış intibak işlemi nedeniyle memura ödenen fazla paraların geri alınması Yargıtay İBK kararında tartışılmıştır.** Yüksek Mahkemeye göre, “yokluk ile mutlak butlan halleri hariç ve kişinin gerçek dışı beyanı veya hilesi ile sebebiyet vermemiş olmak kaydıyla idarenin yanlış işlemi ancak iptal davası süresi veya kanunlarla özel bir süre varsa bu süre içinde yahut iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar geri alınabileceği” sonucuna ulaşmıştır<sup>37</sup>.
- **Kanuna aykırı olarak yapılmış terfi veya intibak işlemine göre ödenen paraların geri alınması sorunu DİBK kararına da konu olmuştur**<sup>38</sup>. Mahkemeye göre, “idarenin sakat ve hukuka aykırı terfi ve intibak işlemleri idare edilenin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa veyahut geri alınan idari işlem yok edilebilecek bir nedenle sakatsa veya geri alınan idari işlemde idare edilenin kolayca anlayabileceği açık bir hata mevcutsa ve idareyi haberdar etmemişse, memurun iyi niyetinden söz etmek mümkün değildir. Bu işlemler her zaman geri alınabilir.
- Hile ile yükseköğretim kurumlarına kayıt yaptıran adayların kayıt işlemlerinin geri alınabileceğine ilişkin DİBK kararı<sup>39</sup>.
- 1952 tarihli İBK kararında ise Danıştay, hukuka aykırı bir terfi işleminden sonra aynı memur hakkında kanuna uygun bir başka terfi işlemi yapılmışsa hukuka aykırı terfi işleminin geri alınamayacağı belirtilmektedir<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Yargıtay İBK, E. 1973/4, K. 1973/6, K.T. 24.12.1973.

<sup>38</sup> DİBK, E. 1968/8, K. 1973/14, K.T. 22.12.1973.

<sup>39</sup> DİBK, E. 1987/1.2.4, K. 1987/2.

<sup>40</sup> DİBK, E. 1952/15, K. 1952/244, 26.09.1952.

**G. İDARİ İŞLEMLERİN UNSURLARI**

Yetki	Şekil	SebeP	Konu	Maksat
Yer bakımından	Yazılılık	Temel ilkeler	Geriye yürümezlik	
Zaman bakımından	Şekil kuralları arasında ayırım	Orantılılık	Kazanılmış hak	
Görev alanı (konu) bakımından	Uygulanma koşulu olarak şekil	Makul süre	Haklı beklenti	
Yetki sakatlıkları	Gereke ilkesi			
Yetki devri-imza devri-yetkide paralellik	Toplantı ve karar yeter sayısı, görüşme usulü			
Vekalet-Tedvir	Savunma ve görüş alma			
	İşlemlerde kanun yolları ve süresinin belirtilmesi zorunluluğu			
	Şekil ve usulde paralellik ilkesi			

İdari işlemlerin belirgin unsurları tespit edilerek yasallaştırılmıştır. İdari yargılama usulü kanununda, iptal davalarının 5 temel unsur etrafında incelendiğinden söz edilmektedir. Bu anlamda, idari yargı mercileri tarafından idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları açısından sırasıyla bir denetim yapılacaktır. Bu sayede idari işlemin hukuka uygunluğu daha kolay bir biçimde yapılacağı kabul edilmektedir<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Yıldırım, s. 479.

## 1. Yetki

Yer Bakımından Yetki	Zaman Bakımından Yetki	Konu Bakımından Yetki
<p>Yer bakımından yetki, coğrafi bir sınır olabileceği gibi idari bir birimi de ifade edebilir.</p> <p>Ör. belediye idaresi, sınırları belirlenmiş bir coğrafi alanlarda yetkilidir.</p>	<p>İdare adına yetki kullanan görevlilerin ve kurulların, görevli oldukları süreler içerisinde yetki kurulmaları esastır.</p> <p>Görev süresi sona erdiği halde yenisi göreve başlayana kadar görevi sürdürenlerin yetki kullanımında dikkat etmeleri gereken önemli bir husus mevcuttur. Bu tür geçici yetki kullanımında, sadece günlük işleri yürütmek, yasayla yapılması zorunlu veya acil olan işlemleri yapmak mümkündür<sup>42</sup>.</p>	<p>Hukuki düzenlemelerde idarenin hangi alanda ve konuda yetkili olduğu belirtilir.</p>

### a. Yetki Sakatlıkları<sup>43</sup>

Yetki Gaspsı	Yetki Tecavüzü	Fonksiyon Gaspsı
<p>İdare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişi veya kişilerce işlem yapılması halinde işlem <b>yok hükmünde</b> sayılır. Bu tür yetki sakatlıkları “yetki gaspsı” olarak adlandırılır.</p>	<p>İdare adına irade açıklamaya yetkili bir kamu görevlisi veya idari merciin, başka bir idari mercii veya görevlinin yetkisine giren bir konuda karar almasına “yetki tecavüzü” denmektedir. Bu tür işlemler ilke olarak yok hükmünde değildir. Ancak “<b>ağır ve bariz yetki gaspsı</b>” yok hükmündedir.</p>	<p>İdarenin yasama ve yargının görev alanında işlem yapması “<b>fonksiyon gaspsı</b>” olarak nitelendirilmektedir. Bu tür işlemler yok hükmündedir.</p> <p><b>İstisna:</b> Fiili ajan</p>

<sup>42</sup> Yayla, s. 119.

<sup>43</sup> Yıldırım, s. 480-81.



**b. Yetki Devri-İmza Devri-Yetkide Paralellik**

Yetki Devri	İmza Devri	Yetkide Paralellik
<p>Kanunlarda ve CBK'larda düzenlenmesi ve izin verilmesi şartıyla, üst makam veya görevlilerin yetkilerinden bir kısmını astlarına devretmesidir. İdare hukukunda yetkisizlik asıl olduğundan, yetki devrinin açıkça düzenlenmesi gerekir.</p> <p>Bağlı ve ilgili kuruluş statüsünde olmayan örneğin yerel yönetimler gibi kamu tüzel kişiliklerinde yetki devri için açık yasa hükmü gerekir.</p>	<p>İmza yetkisinin devrinde yetki, başka bir makam veya görevliye geçmemektedir.</p> <p>İmza yetkisinin devri, yasaların izin vermesi şartıyla idari işlemin asıl yetkilinin yanı sıra başka görevli tarafından da imzalanmasının sağlanmasıdır.</p> <p>İmza yetkisinin de yasayla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir<sup>44</sup>.</p> <p>İmza yetkisinin devri kişisel niteliktedir. Devreden veya devralan görevlinin değişmesiyle kendiliğinden ortadan kalkar.</p>	<p>Yetkide paralellik ilkesi, aksine yasal hüküm bulunmadığı takdirde, idari işlemlerin yapan makam veya organ tarafından geri alınması ve kaldırılabilmesidir.</p>

<sup>44</sup> Gözler/Kaplan, s. 310. İmza yetkisinin yetkiyi bir başka kişiye aktardığı gerekçesiyle yasada öngörülmesi gerektiği ifade edilmektedir.

### c. Vekalet-Tedvir<sup>45</sup>

#### Vekalet:

Vekalet, herhangi bir gerekçeyle boşalan bir makamın, bir başka kamu görevlisi tarafından vekaleten yürütülmesidir. Vekil, asilin sahip olduğu yetkileri kullanabilmektedir. Bir görevi vekaleten yürütebilmek için vekilin o göreve atanabilme şartlarını taşıması gerekir.

#### Örnekler:

CB'ye Vekalet	BB'ye vekalet	Devlet memuruna vekalet	Rektöre vekalet	Dekana vekalet
“CB'nin hastalık ve yurt dışına çıkma gibi geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, CB yardımcısı CB'ye vekalet eder ve CB'ye ait yetkileri kullanır. (AY, m. 106)	Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir (m. 40)	DMK, memurların işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanmasına imkân tanımaktadır (m. 86)  Kanunda bir süre sınırlamasına yer verilmemektedir.	Rektörün belirlediği bir rektör yardımcısı vekalet eder. Göreve vekalet altı aydan fazla süremez (YÖK Kanunu, m. 13)  Rektöre vekalet ise, YÖK tarafından tayin edilmektedir.	Rektör tarafından Dekan vekili tayin edilmektedir.

<sup>45</sup> Yıldırım, s. 484 vd.

**Kazanılmış Hak<sup>46</sup>**

Konu unsuru bakımından değinilmesi gereken bir başka nokta, işlemlerin kazanılmış hakları saklı tutması, koruması zorunluluğudur. Kazanılmış hakkı korumayan idari işlem, konu unsuru yönünden hukuka aykırıdır.



Anayasa Mahkemesi kazanılmış hak tanımını şu biçimde yapmaktadır: “(...) kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunmasıdır. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, yeni yasadan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar, kazanılmış hak niteliği taşımaz.”<sup>47</sup>

Hak, yeni yasadan önce yürürlükteki kurallara göre doğmuş olmalı	Hak, bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olmalı	Kişinin bulunduğu hukuki statüden doğmalı	Kişinin kendisi yönünden kesinleşmiş kişisel niteliğe dönüşmüş bir hakkı olmalı	İleriye dönük veya beklenen bir hak olmamalı
--	--	---	---	--

**Kazanılmış hak yaratmayan durumlar:**

- Kamu düzeni bakımından belirli aralıklarla gözden geçirilmesi gereken işlemler
- İlgililerin belirli şartları sürekli taşıması koşuluyla yapılan işlemler (silah ruhsatı)

**a. Haklı Beklenti**

Kimi hallerde kişilerin henüz fiili olarak bütün sonuçlarıyla elde etmemiş olmalarına karşılık, yasalara, düzenleyici işlemlere veya idarenin süreklilik arz eden uygulamalarına güvenerek belirli yönde idari işlem düzenleneceği beklentisinde olan kişilerin bu beklentilerinin korunması gereğini ifade eder<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Yıldırım, s. 505.

<sup>47</sup> (AYM, E.2007/44, K.2009/148, 15/10/2009)

<sup>48</sup> Yücel Oğurlu, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, 2003. Selman Sacit Boz, İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, 2017.

Anayasa Mahkemesi bir kararında haklı beklenti kavramını şu biçimde ele almıştır:

“O hâlde her beklentinin hukuken korunmasının söz konusu olmadığı öncelikle belirtilmesi zorunludur. Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesinin ön koşullarından birini haklı beklenti seviyesine ulaşması oluşturmaktadır. Haklı beklentinin tespitinde ise kişilerin bu hakkı elde etmeye ne kadar yakın olduklarının ve kural değişikliğinin bu hakkın elde edilmesine etkilerinin, kural değişikliğine neden olan gerekçelerin gözetilmesi gerekir. Bu kapsamda kuralda gerçekleşen değişiklik sonucu ilgililerin bu haktan mahrum kalıp kalmadıkları ya da söz konusu değişikliğin bu hakkı elde etmeleri yönünden zorlaştırıcı bir etkisi olup olmadığı da dikkate alınır. Haklı beklentinin var olup olmadığı, yapılan bu inceleme sonucunda tespit edilir. Bazen de kişinin haklı beklentisi, kişiye mutlak olarak eski kuralın bir hak kazandırmasını değil ancak yeni kurala geçiş sürecinde özellikle konumunun gözetilerek farklı ve geçici bir düzenleme yapılmasını gerekli kılabılır.”<sup>49</sup>

Beklenti “haklı/meşru” bir seviyeye ulaşmış olmalıdır.	Beklenti, süregiden bir yasal düzenlemeye, düzenleyici işleme veya idari uygulamaya dayanabilir.
--	--

Haklı beklentilerin korunması ile kazanılmış hakların korunması farklı biçimde olabilmektedir. Haklı beklentinin korunması kimi durumda farklı ve geçici bir düzenleme yapılmasıyla sağlanmaktadır. Örneğin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı için getiren yeni koşulların kamu düzeninin korunması bakımından acil ve ciddi olmamasına karşılık hizmet gereklerinin ve kamu yararının sağlanması amacıyla gerekli olduğu durumlarda, idare geçiş hükümleriyle işyeri sahiplerinin haklı beklentilerini koruyarak bir noktada şartlara uyumu sağlamaya çalışmaktadır<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> (AYM, E.2016/133, K.2017/155, 15/11/2017, § 98)

<sup>50</sup> Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. EĞİLMEZ, Ahmet, “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesi”, On İki Levha Yayınları, 2023.

**b. İdari İşlemin Geriye Yürümezliği (Geriye Yürüme Yasağı)**

İdari işlemler ilke olarak yapıldıkların andan sonrası için sonuç doğururlar. Bu anlamda, kural olarak geçmişe yönelik idari işlem yapılamaz. Ancak bu durumun istisnaları bulunmaktadır.

Yasanın İzin Verdiği Durumlar	Yasanın Ancak İşlemin Geriye Yürütülmesiyle Uygulanmasının Mümkün Olduğu Durumlar <sup>51</sup>	İlgililerin Lehine Hak Yaratan İdari İşlemler	İdari İşlemlerin Geri Alınması
			<p>Hukuka aykırı idari işlemlerin dava açma süresi içinde geri alınabileceği kabul edilmektedir.</p> <p>Ancak, ilgilinin hilesi, idarenin aldatılması veya açık hata hallerinde işlemlerin süresiz olarak geri alınabileceği kabul edilmektedir.</p>

<sup>51</sup> Tan, İdare Hukuku, s. 274.

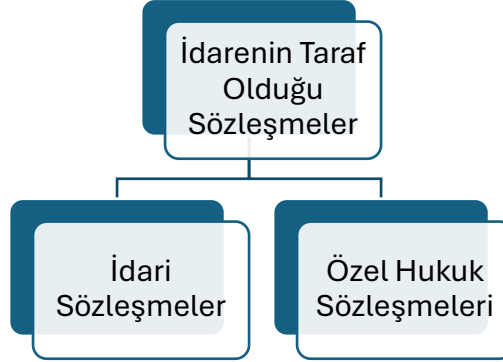
## İKİNCİ BÖLÜM İDARİ SÖZLEŞMELER

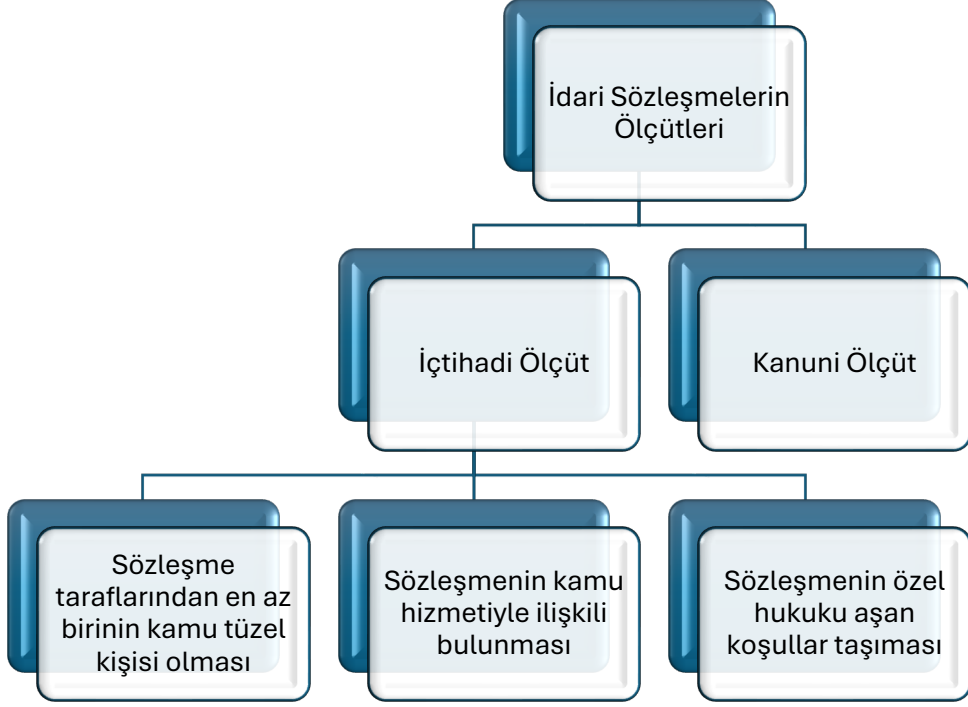
### KONUYA HAZIRLANALIM!



### Bu bölüm sonunda öğrenilmesi gereken konular:

- İdari Sözleşmelerin Ölçütleri
- İdari Sözleşme Türleri





## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM İDARİ USUL

### KONU YA HAZIRLANALIM!



### Bu bölüm sonunda öğrenilmesi gereken konular:

- İdari Usul Kavramı
- İdari Usulün İlkeleri
  - Aleniyet İlkesi
  - Katılım İlkesi
  - İnceleme ve Araştırma İlkesi
  - İdari İşlemin Gerekçeli Olması
- İdari Usulün Kapsamı
- İdari Usul Kanunu'nun Önemi
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu



## I. İDARİ USULÜN KAPSAMI

### A. İdari usulün kapsamadığı konular<sup>52</sup>:

1. Kararname, tüzük gibi genel düzenleyici işlemler
2. İdarenin özel hukuk kişisi gibi yürüttüğü faaliyetler
3. İcrai olmayan iç düzenleyici işlemler
4. Yerinde ve acele alınması gereken polis tedbirleri gibi idari eylemlerin icrasına yönelik işlemler
5. İdari işlemlerin icra edilmesine ilişkin işlemler

### B. İdari usulün kapsadığı konular<sup>53</sup>:

1. Birel işlemlerin hazırlık işlemleri
2. İdari işlemi tesis edecek olan idari makamın yetkileri
3. Tesis edilecek işlem ile menfaat ilişkisi bulunan kişilerin hukuki durumları
4. İdari işleme karşı başvuru yolları
5. İdari işlemin geri alınması, değiştirilmesi, kaldırılma şartları ve gerersizlik haller

## II. İDARİ USUL KANUNU ÖNEMİ VE GEREKLİLİĞİ

İdari Usul Kanunu'nun gerekliliği ve faydaları öğretide şu şekilde sıralanmaktadır<sup>54</sup>:

1. İdarenin demokratikleşmesi, şeffaflaşması, böylelikle katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi
2. Takdir yetkisinin sınırlanması
3. İdare ve birey arasındaki uyuşmazlıkların yargı öncesinde çözülmesi, idari iş yükünün azaltılması
4. Usulde paralellik ve eşitlik ilkelerinin gerçekleştirilmesi
5. Bireyin idari işlemlerde izlenecek usulü bilmesi
6. İdari makamların daha dikkatli ve düzenli olması

<sup>52</sup> Akyılmaz, s. 85; Üstün, s. 682.

<sup>53</sup> Akyılmaz, s. 85; Üstün, s. 682.

<sup>54</sup> Odyakmaz, s.2 vd.; Çolak, s. 514 vd.; Yayla, "İdari Usul Kanunu ve İlkeleri", s. 17; Akyılmaz, s. 76 vd.