

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	V
İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR.....	XXV

BİRİNCİ KISIM TÜRKİYE’NİN İDARİ TEŞKİLATI

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL KURAMLAR VE ANAYASAL İLKELER

Prof. Dr. Turan YILDIRIM

I. İdarenin Nitelikleri.....	3
A. Toplumun Huzuru.....	5
B. Milli Dayanışma.....	6
C. Adil İdare	8
D. İnsan Haklarına Saygı.....	11
E. Atatürk Milliyetçiliği	12
F. Anayasa’nın Başlangıcındaki Temel İlkelere Bağlılık	13
G. Demokratik İdare.....	14
H. Laik İdare	19
I. Sosyal İdare	25
J. Hukuki İdare.....	28

K. Kanuni İdare	34
1. Anayasa Düzenlemesi	34
2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Düzenleme Alanı ...	35
3. İdarenin Düzenleme Yetkisinin Sınırı	36
II. Kamu Tüzelkişiliği	43
III. İdarenin Bütünlüğü	50
A. Hiyerarşi	52
B. İdari Vesayet	56
IV. Merkezden Yönetim	65
V. Yerinden Yönetim	67
VI. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetimin Faydalı ve Sakıncalı Yönleri	69

İKİNCİ BÖLÜM

MERKEZDEN YÖNETİM TEŞKİLATI

Prof. Dr. Turan YILDIRIM

I. Merkez Teşkilatı	75
A. Cumhurbaşkanı	75
1. Seçimi	75
2. Görev ve Yetkileri	77
3. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	79
a. Cezai Sorumluluk	79
b. Hukuki Sorumluluk	80
4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	80
B. Bakanlıklar	82
II. Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar	83
III. Taşra Teşkilatı	84
A. Genel Esaslar	84
B. İl	86
C. İlçe	87
IV. Yurtdışı Teşkilatı	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI

Prof. Dr. Turan YILDIRIM

I.	Yer Bakımından Yerinden Yönetim İdareleri.....	89
A.	Mahalli İdareler.....	89
1.	Tarihi Gelişim.....	89
a.	Osmanlı İmparatorluğunda Mahalli İdareler.....	90
b.	1921 Anayasası Dönemi	92
c.	Cumhuriyet Dönemi.....	94
2.	Anayasal Düzenleme.....	98
3.	İdari Özerklik.....	99
4.	Mahalli İdarelerin Görev Alanı	102
B.	İl Özel İdaresi.....	106
1.	Genel Açıklamalar	106
2.	Görevleri	108
3.	Organları.....	109
a.	İl Genel Meclisi.....	109
b.	İl Encümeni	110
c.	Vali.....	111
C.	Belediye	111
1.	Genel Açıklamalar	111
2.	Belediye Kurulması	112
3.	Belediyenin Görevleri.....	113
4.	Belediyelerin Denetimi.....	114
5.	Belediye Meclisi	115
6.	Belediye Encümeni.....	118
7.	Belediye Başkanı	118
D.	Büyükşehir Belediyesi	121
1.	Kuruluşu	121
2.	Büyükşehir Belediyesinin Görevleri	126
3.	İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri	126
4.	Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	127

a. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	127
b. Büyükşehir Belediye Encümeni	128
c. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	129
E. Köy İdaresi.....	129
1. Köy Derneği	129
2. İhtiyar Meclisi.....	130
3. Muhtar.....	130
II. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim İdareleri.....	130
A. Kamu Kurumları.....	130
1. Özellikleri.....	131
2. Türleri.....	132
B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları.....	134
Bölüm Kaynakçası.....	137

İKİNCİ KISIM

İDARİ İŞLEMLER

Prof. Dr. Turan YILDIRIM

I. Hukuki İşlem Kavramı.....	145
II. İdari İşlemler.....	146
A. Tanım.....	146
1. İdare İşlevi	149
2. Yasama İşlevi.....	150
3. Yargı İşlevi	155
4. Yürütme İşlevi.....	162
B. İdari İşlemlerin Nitelik ve Özellikleri.....	165
C. İdarenin Özel Hukuk İşlemleri.....	167
D. Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlemleri	171
E. İdari İşlemlerin Türleri.....	176
1. İki Yanlı-Tek Yanlı İdari İşlemler	177
2. Etkili-Etkisiz İdari İşlemler	178
3. Genel-Birel İdari İşlemler.....	180
F. Düzenleyici İşlemler	181

1. İdarenin Düzenleme Yetkisi.....	181
2. Düzenleyici İşlem Yapılmasında Uyulması Gereken Esaslar	183
3. Düzenleyici İşlem Türleri	186
a. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	187
b. Yönetmelik.....	187
c. Cumhurbaşkanlığı Kararları.....	188
d. Diğer Düzenleyici İşlemler	189
G. İdari İşlemlerin İptali ve Geri Alınması	190
H. İdari İşlemin Unsurları.....	205
1. Yetki.....	205
a. Yer Bakımından Yetki	206
b. Zaman Bakımından Yetki	206
c. Görev Alanı (Konu) Bakımından Yetki.....	207
d. Yetki Gaspı-Yetki Tecavüzü-Fonksiyon Gaspı	207
e. Yetki Devri-İmza Yetkisinin Devri-Yetkide Paralellik.....	208
f. Vekalet-Tedvir	211
2. Şekil.....	215
a. Genel Şekil Kuralı Olarak Yazılılık.....	215
b. Şekil Kuralları Arasında Ayırım Yapılması.....	217
c. Uygulanma Koşulu Olarak Şekil.....	218
d. İşlemlerin Gerekçeli Olması.....	220
e. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı, Görüşme Usulü.....	222
f. İlgilinin Savunmasının veya Görüşünün Alınması....	222
g. İşlemlerde Kanun Yolları ve Süresinin Belirtilmesi Zorunluluğu	224
h. Şekil ve Usulde Paralellik İlkesi.....	224
3. Sebep.....	224
4. Konu.....	227
a. İdari İşlemin Geriye Yürümezliği	229
b. Kazanılmış Hak.....	230
c. Haklı Beklenti.....	231
5. Maksat	234

III. İdari Sözleşmeler.....	235
A. İdari Sözleşmelerin Ölçütleri	236
B. İdari Sözleşme Türleri	243
Bölüm Kaynakçası.....	246

ÜÇÜNCÜ KISIM İDARENİN FAALİYETLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM KAMU HİZMETİ

Prof. Dr. Melikşah YASİN

I. Kamu Hizmeti Kavramı.....	253
A. Tanım.....	253
B. Kamu Hizmetinin Unsurları.....	255
II. Kamu Hizmetlerinin Kurulması ve Kaldırılması	261
A. Kamu Hizmetlerinin Kurulması.....	261
B. Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması	271
III. Evrensel Kamu Hizmeti	272
IV. Virtüel Kamu Hizmeti.....	276
V. Kamu Hizmetlerinin Türleri	277
A. Tekelli – Tekelsiz Kamu Hizmetleri.....	277
B. Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri.....	278
C. Yararlanma Yöntemlerine Göre Kamu Hizmetleri.....	278
D. Konusuna Göre Kamu Hizmetleri.....	279
VI. Kamu Hizmetlerine İlişkin Temel İlkeler.....	279
A. Eşitlik.....	279
B. Tarafsızlık (Nesnellik/Yansızlık)	282
C. Süreklilik (Devamlılık/Düzenlilik).....	283
D. Uyarlanma (Değişebilirlik).....	286
E. Meccanilik.....	288
VII. Kamu Hizmetlerinin Görüş Usulleri	295

A. Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Görülmesi: Emanet usulü.....	295
B. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Görülme Usulleri.....	298
1. Müşterek Emanet.....	298
2. İltizam.....	299
3. Ruhsat (İzin).....	300
4. İmtiyaz.....	302
a. İmtiyaz Sahibinin Hakları ve Yükümlülükleri	304
b. İdarenin Hak ve Yükümlülükleri	306
c. İmtiyaz Sözleşmesinin Sona Ermesi.....	306
d. İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi.....	307
C. Kamu Özel Ortaklığı Modelleri.....	308
D. Kamu Hizmetlerinin Finansmanı Sorunu: İmtiyaz Benzeri Yeni Usuller.....	312
1. 3096 Sayılı Kanun.....	313
2. 3465 Sayılı Kanun	314
3. 3996 Sayılı Kanun.....	315
VIII. Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi.....	316
Bölüm Kaynakçası.....	321

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN ÖZENDİRME VE DESTEKLEME FAALİYETLERİ

Prof. Dr. Melikşah YASİN

I. Tanım.....	325
II. Anayasal Temel.....	326
III. Özendirme ve Destekleme Faaliyeti Bakımından Kanunilik İlkesi.....	328
IV. Özendirme ve Destekleme Faaliyetinin Niteliği.....	331
V. Özendirme ve Destekleme Faaliyetinin Konusu ve Kapsamı.....	332

VI. Özendirme ve Destekleme Faaliyetlerinin İşlevi.....	336
VII. Özendirme ve Destekleme Araçları	337
VIII. Özendirme ve Destekleme Faaliyetine İlişkin İlkeler.....	338
A. Eşitlik İlkesine Uygun Olmalıdır.....	338
B. Özendirme ve Destekleme Süreli veya Sürekli Olabilir	340
C. Tercih Edilen Destekleme Aracının Amaca Uygun Olması Gerekir	341
D. Özendirme ve Desteklemenin İstikrarı Gözetilmelidir	341
IX. Özendirme ve Destekleme Faaliyetlerinin Denetlenmesi ve Etki Analizi.....	342
Bölüm Kaynakçası.....	344

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOLLUK FAALİYETLERİ

Dr. Öğr. Üyesi Özge OKAY TEKİNSOY

I. Kolluk Faaliyetinin Amacı Olarak Kamu Düzeni.....	345
A. Kamu Düzeninin Unsurları	346
1. Dirlik ve Esenlik.....	347
2. Güvenlik.....	348
3. Sağlık.....	349
B. Kamu Düzeninin İçeriğindeki Genişleme.....	350
II. İdari Kolluk-Adli Kolluk Ayrımı	351
A. Ayrımın Konusu.....	351
B. Ayrımın Güçlükleri	353
C. Ayrımın Önemi	354
III. Genel İdari Kolluk-Özel İdari Kolluk	356
IV. Kolluk Görevlileri	358
A. Kolluk Makamları.....	358
B. Kolluk Personeli	359
1. Merkezi İdare Kolluk Personeli	359
2. Belediye ve Köy Kolluk Personeli.....	364
3. Özel İdari Kolluk Personeli	366

V.	Özel Hukuk Kişileri ve Kolluk Faaliyeti	367
A.	Özel İdari Kolluk Alanında Faaliyette Bulunan Özel Hukuk Kişileri	367
B.	Genel İdari Kolluk ve Güvenlik Hizmeti	368
VI.	Kolluk İşlem ve Usulleri	371
A.	Kolluk İşlemleri	371
B.	Kolluk Usulleri	372
1.	Yasaklama usulü	372
2.	İzin Usulü	374
3.	Bildirim Usulü	374
VII.	Kolluk Tedbirlerinin Uygulanması	375
A.	Re'sen İcra ve Zor Kullanma Yetkisi	375
B.	Kolluk Tedbirlerine Uyulmamasının Yaptırımları	378
VIII.	Kolluk Yetkisinin Sınırları	380
A.	Ölçülülük İlkesi	380
1.	Ölçülülük İlkesinin Unsurları	380
2.	İdari Yargı Denetiminde Ölçülülük İlkesinin Uygulanması	381
3.	Yer ve Zaman Bakımından Ölçülülük	384
B.	Özgürlükler Arasındaki Hiyerarşi Açısından Kolluk Yetkisinin Sınırları	385
IX.	Kolluk Yetkilerinin Yarışması	388
A.	Genel Kolluk Makamları Arasında Yetki Yarışması	389
B.	Genel Kolluk Özel Kolluk Arasında Yetki Yarışması	390
C.	Özel Kolluklar Arasında Yetki Yarışması	393
X.	Kolluk Yetkilerinin Genişlemesi	393
A.	Anayasal Dayanak	394
B.	Olağanüstü Halin Uygulanması	395
C.	Olağanüstü Hal İlanına İlişkin İşlemlerin Yargısal Denetimi	396
D.	Olağanüstü Hal Tedbirlerinin Yargısal Denetimi	397
	Bölüm Kaynakçası	400

DÖRDÜNCÜ KISIM
KAMU PERSONELİ

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU GÖREVLİLERİ

Prof. Dr. Nur KAMAN

I.	Kamu Görevlisi Kavramı	405
II.	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Türleri.....	409
	A. Memurlar	410
	B. Sözleşmeli Personel	410
	C. İşçiler.....	412
III.	Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Yer Verilen Kamu Görevlileri.....	413

İKİNCİ BÖLÜM
DEVLET MEMURLUĞU

Prof. Dr. Nur KAMAN

I.	Temel İlkeler	418
II.	Devlet Memurluğuna Giriş.....	421
	A. Görevin Gerektirdiği Nitelikler	421
	B. Devlet Memurluğuna Girişte Sınav Şartı.....	425
	C. Devlet Memuru Olabilmek İçin Aranılan Şartlar.....	426
	1. Genel Şartlar	427
	a. Türk Vatandaşı Olmak.....	427
	b. Yaş Şartı.....	428
	c. Öğrenim Şartı.....	429
	d. Kamu Haklarından Mahrum Bulunmamak.....	430
	e. Memuriyete Engel Teşkil Eden Ceza Mahkumiyeti Bulunmamak.....	430

f. Askerlik.....	431
g. Sağlık.....	432
2. Özel Şartlar.....	432
D. Aday Memurluk.....	434
III. İstisnai Memurluklar.....	435
IV. Devlet Memurlarının Ödev ve Sorumlulukları, Hakları ve Tabi Oldukları Yasaklar.....	437
A. Devlet Memurlarının Ödev ve Sorumlulukları	437
1. Devlet Memurlarının Mali Sorumlulukları.....	439
B. Devlet Memurlarının Hakları.....	441
C. Devlet Memurlarının Tabi Olduğu Yasaklar	443

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DİSİPLİN SORUŞTURMASI - CEZA SORUŞTURMASI - GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA

Prof. Dr. Nur KAMAN

I. Disiplin Soruşturması.....	447
A. Genel Olarak Disiplin Suç ve Cezaları.....	447
B. Disiplin Suç ve Cezaları.....	450
C. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Amir ve Kurullar.....	453
D. Zamanaşımı.....	453
E. Karar Süresi.....	454
F. Karar Usulü ve İspat.....	454
G. Savunma Hakkı.....	455
H. İtiraz	457
I. Bir Üst Cezanın Uygulanması	458
J. Bir Alt Cezanın Uygulanması.....	458
K. Disiplin Cezalarının Sonuçları.....	459
L. Devlet Memurluğundan Ayrılanlar Hakkında Disiplin Cezası Uygulanması	460
II. Ceza Soruşturması	460

A. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Kapsamı.....	462
1. Kişi Bakımından	462
2. Konu Bakımından.....	464
3. 4483 sayılı Kanunun İstisnaları	465
B. Ön İnceleme	466
C. İtiraz	468
D. Hazırlık Soruşturması	469
III. Görevden Uzaklaştırma	469

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DEVLET MEMURLUĞUNUN SONA
ERMESİ

Prof. Dr. Nur KAMAN

I. Devlet Memurluğundan Çekilme	473
A. Çekilme	474
B. Çekilmiş Sayılma	479
1. Görev Yerinin Terki Nedeniyle Çekilmiş Sayılma	479
2. Bilgilerini Artırmak Üzere Yabancı Memleketlere Gönderilenlerin Çekilmiş Sayılması.....	480
3. Başka Yerde Göreve Atananların İşe Başlamamaları Nedeniyle Çekilmiş Sayılmaları	481
4. Terhis Edilenlerin Görevlerine Dönmemeleri Nedeniyle Çekilmiş Sayılmaları	482
5. Muvazzaf Askerliğe Ayrılan Memurların Terhislerinde Göreve Başlamamaları Halinde Çekilmiş Sayılma	483
6. Aylıksız İzin Bitiminde Görevine Dönmeyenlerin Çekilmiş Sayılması	484
Kısım Kaynakçası.....	484

BEŞİNCİ KISIM

KAMU MALLARI

Prof. Dr. Nur KAMAN

Giriş.....	491
I. Kamu Mallarının Tanımı	492
II. Kamu Mallarının Türleri	493
A. Orta Malları	494
B. Hizmet Malları	495
C. Sahipsiz Mallar	496
III. Kamunun Özel Malları.....	497
IV. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybı - tahsis.....	500
V. Kamu Mallarının Hukuki Rejimi	505
A. Kamu Malları ve Özel Hukuk İşlemleri	507
1. Kamu Malları ve Mülkiyet Hakkının Özel Hukuk Kişilerine Devri.....	507
2. Kamu Malları ve Özel Hukuk Kişileri Lehine Sınırlı Aynı Hak Tesisi.....	511
3. Kamu Malları ve Kira Benzeri Özel Hukuk Sözleşmeleri	515
4. Kamu Malları ve Haciz Yasağı	516
5. Kamu Malları ve Kazandırıcı Zamanaşımı ile İktisap	518
B. Kamu Malları ve Tapu Siciline Tescil	519
C. Kamu Malları ve Özel Koruma	521
VI. Kamu Mallarından Yararlanma Usulleri.....	522
A. Genel Yararlanma	523
B. Özel Yararlanma.....	524
Bölüm Kaynakçası.....	528

ALTINCI KISIM
İDARİ USULLER

BİRİNCİ BÖLÜM
İDARİ USUL

Prof. Dr. Gül ÜSTÜN

I.	İdari Usulün Tanımı ve Kavram.....	536
II.	İdari Usulün İlkeleri.....	537
	A. Aleniyet İlkesi.....	537
	B. Katılım İlkesi	537
	C. Dürüstlük ve İçtenlik İlkesi.....	538
	D. Denge İlkesi.....	538
	E. İnceleme ve Araştırma İlkesi.....	538
	F. İdari İşlemin Gerekçeli Olması	539
	G. İdari İşlemlerde İstikrar İlkesi	539
	H. Usulde Paralellik İlkesi	539
III.	İdari Usulün Kapsamı.....	540
IV.	İdari Usul Kanunu'nun Önemi	541
V.	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	543

İKİNCİ BÖLÜM
KAMULAŞTIRMA

Prof. Dr. H. Eyüp ÖZDEMİR

I.	Kamulaştırma Kavramı.....	549
II.	Kamulaştırma Usulünün Aşamaları	549
	A. Kamulaştırma Öncesi İşlemler	549
	1. Kamulaştırma İçin Yeterli Ödeneğin Temin Edilmesi	549
	2. Kamu Yararı Kararı	550
	3. Kamulaştırılacak Taşınmazın Tespiti ve İdari Şerh.....	551
	B. Kamulaştırma Aşaması	552

1. Satın Alma Usulü	552
2. Kamulaştırma Bedelinin Mahkemece Tespiti ve Taşınmaz Malın İdare Adına Tescili	554
3. Trampa Yolu ile Kamulaştırma.....	558
4. Acele Kamulaştırma.....	558
5. Hakların Sınırlandırılması ve Mülkiyetin İdareye Geçmesi.....	562
C. Dava Hakkı.....	563
D. Bir İdareye Ait Taşınmaz Malın Diğer İdareye Devri.....	563
E. Kamulaştırmadan Vazgeçme ve Geri Alma.....	564
1. İdarenin Tek Taraflı Vazgeçmesi.....	564
2. Tarafların Anlaşmasıyla Vazgeçme ve Devir.....	565
3. Mal Sahibinin Geri Alma Hakkı.....	566

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KANUNU'NA GÖRE İHALE USULÜ

Prof. Dr. H. Eyüp ÖZDEMİR

I. İhale Kavramı	569
II. Kamu İhale Kanunu'na Göre Temel İlkeler	570
III. Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen İhale Usulleri.....	573
A. Açık İhale Usulü.....	573
B. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	574
C. Pazarlık Usulü.....	574
IV. Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen İhale Usulleri Dışındaki Alım Yöntemleri	576
A. Doğrudan Temin	576
B. Tasarım Yarışmaları	577
V. İhale Sürecinde Verilen Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Sonuçlandırılması	578
VI. İhale İşlemlerine Karşı Başvuru Yolları.....	580
A. Şikayet Başvurusu.....	580

B. İtirazen Şikayet Başvurusu	582
C. Yargısal Başvuru.....	584

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AMME ALACAKLARININ TAHSİL USULÜ

Prof. Dr. Gül ÜSTÜN

I. Amme Alacağıın Tanımı	585
II. Amme Alacağıın Borçlusu	588
III. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü	589
A. Amme Alacaklarının Korunması.....	590
1. Teminat	590
2. İhtiyati Haciz	594
3. İhtiyati Tahakkuk	595
4. Diğer Korunma Hükümleri.....	597
B. Amme Alacağıın Tahsili	597
1. Ödeme	598
a. Ödeme Zamanı.....	598
b. Ödeme Yeri.....	598
c. Ödeme Şekilleri.....	598
2. Cebren Tahsil.....	598
a. Ödeme Emri.....	599
b. Teminatlı Alacaklıların Takibinde Bildirim	601
c. Haciz	601
aa. Haczedilemeyecek Mallar ve Özel Düzenlemelere Tabi Olan Mallar	603
bb. Üçüncü Kişiyeye Ait Mallar	605
cc. Hacze İştirak	606
dd. Haciz Uygulamasının Sonuçları.....	606
ee. Aciz Hali.....	607
ff. Haczin Kaldırılabilceği Bazı Haller.....	607
d. Satış	608
3. İflas Yoluyla Takip	608

C. Amme Alacaklarının Düşmesi	609
1. Ödeme	609
2. Zamanaşımı.....	609
3. Terkin.....	611
Kısım Kaynakçası.....	612

YEDİNCİ KISIM

İDARENİN SORUMLULUĞU

Prof. Dr. Turan Yıldırım

Prof. Dr. Gül Üstün

I. Yasama ve Yargı Faaliyetinden Dolayı Devletin Sorumluluğu	617
II. İdarenin Sorumluluğunun Dayandığı Hukuki Esaslar.....	629
A. Kusur Sorumluluğu (Hizmet Kusuru)	631
B. Kusursuz Sorumluluk	635
1. Tehlike (Risk)	636
2. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik.....	637
3. Sosyal Risk.....	639
C. İdarenin Sorumluluğunu Kaldıran veya Azaltan Durumlar ..	641
1. Tazmini Gereken Zarar Bulunmaması	641
2. Mücbir Sebepler-Beklenmeyen Haller.....	642
3. Zarar Görenin Veya Üçüncü Kişilerin Eylemi.....	643
4. Kamu Görevlilerinin Görevden Ayrılabilen Kişisel Kusurları	643
Bölüm Kaynakçası.....	648

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
a.g.e.	: Adı geçen eser
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
ev.	: Çeviren
D.	: Daire
DD	: Danıştay Dergisi
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Dairesi Genel Kurulu
dn.	: Dipnot
E.	: Esas
HD.	: Hukuk Dairesi
İBK	: İçtihadı Birleřtirme Kararı
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İHİD	: İdare Hukuku İlimleri Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBFD	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
K.	: Karar
KÜHFD	: Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
m.	: Madde
MÜHFHAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
PVSK	: Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
T.	: Tarih

TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Dergisi
UM	:	Uyuşmazlık Mahkemesi
vd.	:	Ve devamı
Yay.	:	Yayını
YHGK	:	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

BİRİNCİ KISIM

TÜRKİYE’NİN İDARİ TEŞKİLATI

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL KURAMLAR VE ANAYASAL İLKELER

Prof. Dr. Turan YILDIRIM

Anayasa'nın 5. maddesine göre Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.

Devlet görevlerini üç temel organ aracılığıyla yerine getirmektedir: Yasama, yargı ve yürütme. İdare, yürütme içinde, yürütmenin bir uzantısı olarak düzenlenmiştir. İdare Hukukunun önemli bölümlerinden birini oluşturan kamu yönetimi teşkilatı, kamu hizmeti ve kolluk olarak adlandırılan devlet faaliyetlerinin örgütlenmesini ifade eder. Devlet, insan yaşamında çoğu kez idare olarak somutlaşır. Bu bölümde idare teşkilatının kuruluşuna ve işleyişine ilişkin temel ilkeler incelenecektir.

I. İDARENİN NİTELİKLERİ

Anayasa'nın 2. maddesinde Cumhuriyetin niteliklerini şöyle düzenlenmiştir: Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.

Yürütme ve yürütmenin aracı olan idare, toplum hayatında yasama ve yargıya nazaran daha etkili, yaygın yetki kullanmaktadır. Evinden çıkan herkes, önce idareyle karşılaşır. Egemenliğin idare tarafından kullanılan

parçası olan kamu kudreti ayrıcalığı, idareye, hayatımızın neredeyse her alanına karışma yetkisi vermektedir. Evde bulunduğumuzda idarenin sunduğu aydınlatma, su ve benzeri hizmetler, özel hayatımıza idareyi sokar. Dışarı çıktığımızda yürüdüğümüz, araç kullandığımız yollar, kaldırımlar toplu taşıma araçları da idareyle karşılaştığımız yerlerdir. Bu örnekleri çoğaltmadan şu tespiti yapmak yanlış olmaz: Devlet, esas olarak yürütme ve idare olarak karşımıza çıkar.

Bu durumda Anayasa'nın 2. maddesinde sayılan Cumhuriyetin nitelikleri, aynı zamanda idarenin de nitelikleridir. Kamu kudreti kullanarak, idari faaliyetleri yürüten birim, makam, organ ve görevliler, bu ilkelere uygun davranmakla yükümlüdürler.

Anayasa'ya göre, İdare işlem ve eylemlerinde toplumun huzurunu gözetecek; milli dayanışmayı sağlayacak; adil olacak; insan haklarına saygı gösterecek; Atatürk Milliyetçiliğine bağlı olacak; Anayasa'nın başlangıç kısmındaki temel ilkelere dayanacak; demokrasiye uygun davranacak; laiklik ilkesini ihlal etmeyecek; sosyal eşitsizliği giderecek ve hukuka uygun davranacaktır.

Şu hususu da belirtmek gerekir ki, Anayasa'nın 2.maddesindeki ilke ve esaslar, birbirleriyle bağlantılı, ilişkili bazen iç içe geçmektedirler. Bu sebeple ayrı başlıklar altında aktarılmakla birlikte bu bağlantı da unutulmamalıdır.

İdare Hukuku derslerine başlarken, “idarenin nitelikleri” başlığıyla anlatılan Cumhuriyetin nitelikleri, bir çok eserde ele alınmıştır¹. Anayasa Hukuku derslerinde de anlatıldığı dikkate alınarak, Kitabın önceki baskılarında Cumhuriyetin/idarenin niteliklerine yer verilmemişti. Ancak, tekrarlamakta yarar olduğu kanaatiyle, bu baskıda kısaca yer verilecektir. İdareye geniş takdir yetkisi tanıyan mevzuatın uygulanmasında ve hukuka uygunluğunun denetlenmesinde bu niteliklere başvurulacağı için, hukuk öğrencilerinin ve uygulayıcıların bu bilgileri sürekli tazelemesinde yarar vardır.

¹ Örneğin Bkz. GÜNDAY Metin., İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017.; GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Cilt I, Üçüncü Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.; AKYILMAZ, Bahtiyar.-SEZGİNER Murat.-KAYA Cemil., Türk İdare Hukuku, 17.Baskı, Seçkin Yay., Ankara, 2023.; ULUSOY Ali, Türk İdare Hukuku, 6.Baskı, Yetkin Yay., Ankara,2023.

A. Toplumun Huzuru

Toplumun huzurunun bozulmasını önlemek, bozulmuşsa iadesine çalışmak, idarenin temel amaç ve görevidir. Anayasa'nın 5. maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri arasında, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak da vardır. 5. maddedeki ifadeden de anlaşılacağı üzere toplum huzuru kavramı, kişilerden ayrı düşünülemez. Kamu düzeni kavramında olduğu gibi, toplumun huzurunda da bir kişinin huzuru bozulduğunda toplumun huzuru bozulmuş olacaktır.

Toplumun huzurunun gözetilmesi, idareye ilk olarak huzur bozan hal ve davranışları önleme yetkisi tanımaktadır. İleride görüleceği üzere kolluk faaliyeti, kamu düzeni kavramı altında, kişilerin güvenliğini, sağlığını ve esenliğini tehdit eden tüm hal ve davranışları önleme; bozulan düzeni tekrar sağlama faaliyetidir. Örneğin, trafiğin işleyişini düzenleyen ışıklar, can ve mal güvenliğini korumaya yöneliktir. Yüksek sesle gürültü çıkarmanın, çevreyi kirlletmenin önlenmesi de toplum huzurunu sağlayan idari faaliyetlerdir.

Ancak belirtmek gerekir ki toplum huzuru, sadece kişi hak ve hürriyetlerine, daha isabetli ifadeyle kişilerin davranışlarına, sınırlamalar getirmekle sınırlı değildir. Toplum huzuru, idarenin huzur bozucu işlem ve eylemlerinin de sınırır. İdare denilen cihaz, kişiler tarafından “ete kemiğe” büründürülür. İl idaresinin başı olan vali insandır, öğretim üyesi insandır. İnsani özellikler, kullanılan yetkilere de yansiyabilir. Bu sebeple toplum huzuru, idari faaliyetlerde de gözetilmelidir. Örneğin otoyollarda emniyet şeridinin işgali, diğer sürücülerin can ve mal güvenliğini tehdit etmektedir. Bir takım “idarecilerin” toplum huzurunun bozulmasına aldırış etmeksizin emniyet şeridini kullanmaları, hukuka aykırıdır. Öğretim üyesinin bir öğrenciye küçük düşürücü şekilde davranması da toplumun huzurunu bozan idari davranışa örnektir.

İnsanların senelerce mesire alanı olarak kullandıkları bir yeri, yeşil alan olmaktan çıkararak, yapılaşmaya açan imar planı, toplumun huzurunu bozan bir başka örnektir. Bu tür örneklerde, kişilerin gösterdiği tepkiye bakılarak, toplum huzurunun gözetilip gözetilmediği ölçülebilir.

B. Milli Dayanışma

Dayanışma kavramı, “bir topluluğu oluşturan bireylerin ortak duygu düşünce ve çıkarlar etrafında birbirlerine karşılıklı bağlanması, destek ve yardımcı olması” anlamına gelmektedir². Sosyolojide, toplumsal yapı ve gelişmeye göre “mekanik” ve “organik” dayanışma ayırımı yapılmaktadır. Bireysel farklılaşma ve işbölümünün arttığı modern sanayileşmiş toplumlardaki dayanışma organik dayanışma olarak nitelendirilir. “Bireyler, birbirini tamamlayan farklı rol ve işlevler üstlenmeleri itibarıyla karşılıklı olarak birbirlerine bağımlıdır.”

Dayanışma kavramını kuramsallaştıran Durkheim, iş bölümü ve dayanışmanın ahlaki boyutu üzerinde de durmuştur. Modern toplumlarda bireylerin ortak özellikleri az olmakla birlikte birbirlerine daha güçlü şekilde bağımlıdır. Bu noktada insanların bencilliği sorunuyla karşılaşmaktayız. Başkasının ürettiğine, hizmetine ihtiyaç duyan kişi, kendisine düşeni yerine getirmekte her zaman istekli olmayabilmektedir. Bu sebeple dayanışmanın ahlaki boyutu öne çıkar. İnsanlar arası güvenin oluşmasını sağlayan ahlak, dayanışmanın da temelidir.

Sosyolojik bir kavram olan dayanışma, milli dayanışma olarak nasıl anlaşılmalıdır? Bu soruya şöyle bir cevap verilebilir: Anayasa’da sözü edilen milli dayanışma, milli birlik ve beraberlik anlamına gelmektedir; Anayasa’nın 5. maddesindeki milletin bütünlüğünü koruma amaç ve görevi kapsamında düşünülmelidir. Millet olmaktan, aynı milletin ferdi olmaktan kaynaklanan bir dayanışmadır.

Milli birlik ve beraberlik kavramının milletçe birliği, bir arada yaşamayı ve bütünlüğü belirtmesi, milleti tanımlamayı da gerektirmektedir. Millet, tarihi ve sosyolojik bakımdan belirli bir aşamaya ulaşmış, belirli nitelik ve şartları, özellikleri olan bir topluluk olarak tanımlanmaktadır. Bu topluluk, ortak vatan üzerinde aynı dille, aynı duyguyla kültür birliği kuran bir bütün haline gelmiş insan topluluğudur³. Milletin oluşmasında dil, kültür ve ideal birliğinin önem taşıması, dayanışma için yeterli olmayabilir. Millet bütünlüğü, dayanışmayı sağlamaktan öte dayanışmayı azaltan bir etkiye de sahiptir.

² KABAKÇI, Enes, “Dayanışma” Sosyal Bilimler Sözlüğü, TÜBİTAK, 2022, (Çevrimiçi, <https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/dayanisma>) Dayanışma kavramına ilişkin bilgiler bu eserden alıntılanmıştır.

³ EROĞLU Hamza, “Milli Birlik ve Beraberlik” Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi 3, S. 7, Y.1986, ss. 85-100.

Bu sebeple idarenin işlem ve eylemlerinde, insanların farklılıklarını dikkate alan bir şekilde kullanılmalıdır.

Nitekim dayanışmayı açıklayan Durkheim, millet kavramını kullanmamış; “kolektif” bilinç kavramına başvurmuştur. “Durkheim, organik dayanışmanın işleyebilmesi için yeni bir ahlak edinmenin gerekliliğini vurguladığı gibi, -geleneksel ya da modern- tüm toplulukları toplum kılan bir ruhsal boyuta, kolektif bilinç olarak kavramsallaştırdığı manevi bir varlığa da işaret eder. Bir toplumu oluşturan üyelerin ortalamasında yaşayan inanç ve duygular manzumesi olarak tanımladığı kolektif bilinç, ... organik dayanışmanın da koşuludur. Durkheim’in düşüncesine göre, yüksek bir organik dayanışmanın olduğu modern toplumların çatışmacı ve egoist bireylerden oluşan bir yığına dönüşmemesi, ancak varlığını her daim koruyan ve hissettiren, kuşakları birbirine bağlayan, ezeli ve ebedi kolektif bilinç sayesinde mümkün olabilir.”

Milli dayanışma konusunda, tıpta uzmanlık eğitimi yapan yabancı uyruklu öğrencilere, yabancı uyruklu oldukları için döner sermaye ödemesi yapılmaması örnek olarak gösterilebilir. Başka devletin uyruğu olan ama hekim olarak topluma katkıda bulunan kişilerin dillerine, kültürlerine ve vatanlarına bakılarak ayrımcılık yapılması, milli beraberlik anlayışıyla sakıncasız görülebilir. Ancak toplumsal dayanışma anlayışıyla ve ayrımcılık yasağı bakımından ele alındığında hukuka aykırıdır.

Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin, bireysel başvuru yoluyla incelediği bir uyuşmazlıkta, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu: Yabancı uyruklu öğrencilere döner sermaye ödemesi yapılacağını düzenleyen açık kanun hükmü olmaması ve yabancı uyrukluların farklı bir sınava girerek uzmanlık eğitimine başlamaları gerekçeleriyle ödeme yapılmamasını hukuka uygun bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 10. maddesinde ayrımcılık yasağının düzenlenmemiş olmasına rağmen, etkili bir şekilde hayata geçirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu açıdan incelendiğinde, aynı işi yapan ve aynı katkıyı sağlayan kişiler arasında, yabancı uyruklu olmalarına dayanarak yapılan ayırımın, haklı ve nesnel bir sebebi olmadığı gerekçesiyle hak ihlali kararı verilmiştir⁴.

⁴ AYM, *Arıf Huseynli ve diğerleri*, B. No: 2019/39033, T. 28/6/2022.