

T.C.
SİNOP ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI



**HUKUK DEVLETİ YAKLAŞIMIYLA UYGULAMADA KANUNİ
İDARE İLKESİ: DANIŞTAY KARARLARININ İNCELENMESİ**

MUHAMMET ONUR KONAKLI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Prof. Dr. Nazım Kartal

SİNOP-2024

TEZ KABUL

MUHAMMET ONUR KONAKLI tarafından hazırlanan “**HUKUK DEVLETİ YAKLAŞIMIYLA UYGULAMADA KANUNİ İDARE İLKESİ: DANIŞTAY KARARLARININ İNCELENMESİ**” başlıklı bu çalışma 08/02/2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak, jürimiz tarafından **YÜKSEK LİSANS tezi** olarak kabul edilmiştir.

Başkan Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU

İmza

Medeniyet Üniversitesi / Siyasal Bilimler Fakültesi

Üye Prof. Dr. Nazım KARTAL

İmza

(Danışman) Sinop Üniversitesi / Boyabat İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Üye Prof. Dr. Oktay KOÇ

İmza

Sağlık Bilimleri Üniversitesi / Hamidiye Sağlık Bilimleri Fakültesi

Enstitü Müdürü

Prof. Dr. Fadime DİRİK

.....

ETİK BEYANI

Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

MUHAMMET ONUR KONAKLI

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HUKUK DEVLETİ YAKLAŞIMIYLA UYGULAMADA KANUNİ İDARE İLKESİ: DANIŞTAY KARARLARININ İNCELENMESİ

MUHAMMET ONUR KONAKLI

SİNOP ÜNİVERSİTESİ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DANIŞMAN: Prof. Dr. Nazım KARTAL

Çalışmada hukuk devleti ve kanuni idare ilkesi bağlamında Türkiye’de idari işlemlerin hukuka uygunluğunun seçilmiş Danıştay kararları altında değerlendirilmesi yapılmıştır. Hukuk devleti en basit tanımıyla kanun (geniş anlamda norm veya mevzuat) koyanlarında kanuna bağlı olmasını ifade eder. Hiçbir organ veya kişi devletin koymuş olduğu hukukun dışında hareket etme yetkisine sahip değildir. Bu nedenle de hukuk devletinde “hukuk” vatandaşların güvencesidir. Kanuni idare ilkesi ise hukuk devletinin şartlarından birisini oluşturur. Bu ilkeye göre idare kanunların koymuş olduğu hareket alanı içerisinde durmalıdır. Bu anlamda idarenin eylem ve işlemlerinin kanunlara aykırı olmaması yetmez ve ayrıca bunların kanuna da dayanması (kanuna dayanma ilkesi) gerekir. Normatif olarak ortaya konulan bu ilkelere idarenin her zaman uyması mümkün olamamaktadır. Çünkü hukuk dediğimiz düzenlemelerden her kişi aynı şeyi anlamamaktadır. Hatta mahkemeler (hakimler) bile aynı hukuki olay/işlem ile ilgili farklı görüşe sahip olabilmekte ve normatif kuralları yorumlayabilmektedirler. Bu çalışmada da idarenin ve Danıştay’ın kanuni idare ilkesine olan yaklaşımları değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu minvalde Danıştay kararları taranmış kanuni idare ilkesi ile ilgili seçilmiş davalar analize konu edilmiştir. Dolayısıyla çalışmada nitel araştırma yöntemleri arasında yer alan doküman ve içerik analizi yöntemleri kullanılmıştır. Bu yöntemlerle, ana temalar tespit edilmiş ve bu temalar odağında kategoriler oluşturulmuştur. Çalışma kapsamında, Danıştay’ın 2011-2022 yılları arasında vermiş olduğu kararlar incelenmiş, kanuni idare ilkesinin geçerli olduğu 19 karar tespit edilmiştir. Kararların incelenmesi sonucunda, idare ve Danıştay arasındaki görüş farklılıklarının daha fazla olduğu ve dolayısıyla Danıştay kararlarının mezkûr davalar uyuşmazlıklar açısından doğru olarak kabul edildi idarenin kanuni idare ilkesinin tam olarak kavrayamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

ANAHTAR KELİMELEER: Hukuk Devleti; Kanuni İdare İlkesi; Danıştay

Şubat 2024, 113 sayfa

ABSTRACT

MASTER’S THESIS

THE PRINCIPLE OF LEGAL ADMINISTRATION IN PRACTICE WITH THE STATE OF LAW APPROACH: REVIEW OF THE JUDGMENTS BY THE COUNCIL OF STATE

MUHAMMET ONUR KONAKLI

SINOP UNIVERSITY, INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

ADVISOR: Prof. Dr. Nazım KARTAL

This study evaluates the lawfulness of administrative procedures in Türkiye based on selected judgements of the Council of State within the context of the state of law and the principle of legal administration. By its most basic definition, the state of law implies that those who establish rules (norms or legislation in a broad sense) are subject to the law. Neither the body nor person has the authority to act against the law established by the state. Therefore, the “law” is the guarantee of citizens in the state of law. The principle of legal administration constitutes one of the conditions of the state of law. According to this principle, the administration must stand within the sphere of action set by the law. In this sense, it is not enough that the administrative actions and procedures do not violate the law; they must also rely on the law (the principle of *Secundum Legem*). It is not always possible for the administration to abide by these normative principles. This is because everyone does not understand the same thing from the regulations that we call law. Even the courts (judges) may have different opinions on the same legal event or procedure and interpret the normative rules. In this study, the researcher tries to evaluate the administration and Council of State’s approaches to the principle of legal administration. The judgements of the Council of State were reviewed, and selected cases related to the principle of legal administration were subject to analysis. Therefore, document and content analysis methods, both of which are qualitative research methods, were used in the study. These methods were used to identify the main themes and create categories based on these themes. In the study, the judgements rendered by the Council of State between 2011 and 2022 were analysed and 19 judgements in which the principle of legal administration prevailed were identified. As a result of the analysis of the judgments, it was concluded that there are more disagreements between the administration and the Council of State, and therefore, when the judgments of the Council of State are assumed to be correct for the said cases and disputes, the administration has not fully comprehended the principle of legal administration.

KEYWORDS: State of Law; Principle of Legal Administration; Council of State

February 2024, 113 Page

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans eğitimim boyunca bana desteklerini esirgemeyen, her daim bilgi denizlerinde damla olacağım Prof. Dr. Ahmet Nohutçu, Prof. Dr. Oktay KOÇ ve danışmanım Prof. Dr. Nazım KARTAL’a çok teşekkür ediyorum. Hayatımdaki en büyük şansım olan eşim Kübra KONAKLI’ya, çocuklarım Doruk ve Mete KONAKLI’ya ise sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Muhammet Onur KONAKLI



İÇİNDEKİLER

Sayfa

TEZ KABUL.....	ii
ETİK BEYANI.....	iii
ÖZET	iv
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar DİZİNİ	x
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	xii
1.GİRİŞ.....	1
2. HUKUK DEVLETİ KAVRAMI.....	3
2.1. Hukuk Devleti	3
2.2. Hukuk Devletinin Tarihsel Aşamaları	6
2.2.1. Mülk Devleti	8
2.2.2. Polis Devleti.....	9
2.2.3. Hazine Teorisi.....	10
2.2.4. Hukuk Devletinin İlkeleri	11
2.2.4.1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Anayasa İle Güvence Altına Alınmış Olması.....	12
2.2.4.2. Kanunların Anayasal Denetimi.....	13
2.2.4.3. Kuvvetler Ayrılığı.....	14
2.2.4.4. İdarenin Yargısal Denetimi.....	15
2.2.4.5. Yargı Bağımsızlığı.....	16
2.2.4.6. Kanuni İdare	17
3. KANUNİ İDARE KAVRAMI	19
3.1. Kanuni İdare.....	19
3.1.1. Kanuna Dayanma.....	22
3.1.2. Kanuna Aykırı Olmama.....	23
3.2. İstisna Olarak İdarenin Takdir Yetkisi.....	23
3.2.1. Genel Olarak	23
3.2.2. Takdir Yetkisinin Tanımı.....	24
3.2.3. Bağlı Yetki Kavramı.....	27
3.2.4. Takdir Yetkisinin Sınırları	30

3.2.4.1. Anayasal İlke ve Kurallar	30
3.2.4.2. Eşitlik İlkesi	30
3.2.4.3. Ölçülülük İlkesi.....	31
3.2.5. İdarenin Takdir Yetkisine Benzeyen Farklı İşlemler.....	33
3.2.5.1. Hükümet Tasarrufları.....	33
3.2.5.2. Olağanüstü Yönetim	34
3.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	34
4. UYGULAMADA KANUNİ İDARE	37
4.1. Kanuni İdare İlkesinin Tarihsel Gelişimi.....	37
4.2. Geçmişten Bugüne Türkiye’de Kanuni İdare Temelleri.....	37
4.2.1. Sened-i İttifak	37
4.2.2. Tanzimat Fermanı	38
4.2.3. Islahat Fermanı	40
4.3. Anayasalarda Kanuni İdare İlkesi Temelleri	41
4.3.1. Kanun-ı Esasi.....	41
4.3.2. 1921 Anayasası.....	43
4.3.3. 1924 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu)	43
4.3.4. 1961 Anayasası.....	44
4.3.5. 1982 Anayasası.....	47
4.4. Yasalarda Kanuni İdare.....	48
4.4.1. Kanuni İdare İlkesinin Anayasa İçerisindeki Yeri.....	48
5. DANIŞTAY KARARLARINDA KANUNİ İDARE UYGULAMALARININ İNCELENMESİ.....	52
5.1. Araştırmanın Metodolojisi	52
5.2. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi	52
5.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi	53
5.4. Veri Toplama Aracı	54
5.5. Veri Analizi.....	54
5.6. Araştırma Bulguları ve Tartışma	55
5.7. Kanuni İdare İlkesine Uyum.....	56
5.7.1. Kanuna Uygunluk.....	56
5.7.2. İdareyi Temsil Eden Kişi	61
5.8. Kanuni İdare İlkesine Uyumsuzluk	63

5.8.1. Yasal Dayanağın Belirsizliği	63
5.8.2. Yetki Unsuru.....	78
5.8.3. Kamu Yararı ve Ölçülülük İlkesi.....	79
5.8.4. Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi).....	82
5.8.5. Kazanılmış Hak.....	85
5.8.6. Kanuna Ek Kural Koyma Girişimi	87
SONUÇ VE ÖNERİLER	90
KAYNAKLAR	93
ÖZGEÇMİŞ	101



TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 5.1 Kanuni idare ilkesine uyum örnek kod tablosu	55
Tablo 5.2 Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk örnek kod tablosu.....	55
Tablo 5.3 Kanuna uygunluk kodlama tablosu (1).....	57
Tablo 5.4 Kanuna uygunluk karar tablosu (1)	58
Tablo 5.5 Kanuna uygunluk kodlama tablosu (2).....	59
Tablo 5.6 Kanuna uygunluk karar tablosu (2)	59
Tablo 5.7 Kanuna uygunluk kodlama tablosu (3).....	60
Tablo 5.8 Kanuna uygunluk karar tablosu (3)	60
Tablo 5.9 İdareyi temsil eden kişi kodlama tablosu (1).....	62
Tablo 5.10 İdareyi temsil eden kişi karar tablosu (1)	63
Tablo 5.11 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (1)	64
Tablo 5.12 Yasal dayanağın belirsizliğine ilişkin yargı kararı tablosu (1).....	64
Tablo 5.13 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (2)	66
Tablo 5.14 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (2)	66
Tablo 5.15 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (3)	67
Tablo 5.16 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (3)	67
Tablo 5.17 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (4)	69
Tablo 5.18 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (4)	69
Tablo 5.19 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (5)	70
Tablo 5.20 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (5)	71
Tablo 5.21 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (6)	72
Tablo 5.22 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (6)	73
Tablo 5.23 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (7)	74
Tablo 5.24 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (7)	74
Tablo 5.25 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (8)	75
Tablo 5.26 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (8)	75
Tablo 5.27 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (9)	77
Tablo 5.28 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (9)	77
Tablo 5.29 Yetki unsuru kodlama tablosu (1)	79
Tablo 5.30 Yetki unsuru karar tablosu (1)	79

Tablo 5.31 Kamu yararı ve ölçülülük ilkesi kodlama tablosu (1)	81
Tablo 5.32 Kamu yararı ve ölçülülük ilkesi karar tablosu (1)	81
Tablo 5.33 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) kodlama tablosu (1)	83
Tablo-5.34 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) karar tablosu (1) ..	83
Tablo 5.35 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) kodlama tablosu (2)	84
Tablo 5.36 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) karar tablosu (2)...	84
Tablo 5.37 Kazanılmış hak kodlama tablosu (1)	86
Tablo 5.38 Kazanılmış hak karar tablosu (1).....	87
Tablo 5.39 Kanuna ek kural koyma girişimi kodlama tablosu (1)	89
Tablo 5.40 Kanuna ek kural koyma girişimi karar tablosu (1).....	89

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltmalar;

AB	: Adalet Bakanlığı
AGM	: Adı Geçen Makale
AKBK	: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BBB	: Büyükşehir Belediye Başkanlığı
BKZ	: Bakınız
DGK	: Danıştay Genel Kurulu
E	: Esas
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
K	: Karar
M	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
S	: Sayfa
TDK	: Türk Dil Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
VD	: Ve Diğerleri
YD	: Yürütmenin Durdurulması

1.GİRİŞ

Genel olarak Hukuk devleti, bütün devlet organlarının hukuk kurallarına bağılı olduğu ve dolayısıyla yargı denetimine tabi olduğu devleti ifade eder (AMKD, 1989). Hukuk devletinde hukuk kuralları, yönetenlerin keyfî yönetimlerine ket vurur. (Zengin, 2022, s.37) Bu haliyle hukuk devleti kişilere ve vatandaşlara hukuki güvence verir. (Yıldız, 2017, s.43).

Hukuk devletinin şartlarından birisi olan kanuni idare ilkesi ise, idarenin kanuna bağılılığını ifade eder. İdare, görev ve yetkilerini anayasan ve kanunlardan almaktadır. Bundan dolayı kanuni idare ilkesini, kişilerin haklarının teminatı olarak görebiliriz. (Özbudun, 2005, s.124). Çünkü hukuk devleti en çok idarenin (kamu kurum ve kuruluşlarının) eylem ve işlemlerinde görünür (Boz vd., 2019, s.519).

Literatürde hukuk devleti ve kanuni idare ilkesi ile ilgili kayda değer çalışmaların olduğu görünür. (Çağıl, 1956; Kaboğlu, 1990; Ökçesiz, 1998; Sancar 2000; Sezer vd., 2003; Duman, 2003; Kuyaksıgil & Altunbaş, 2012; Yıldız, 2013; Akbulut, 2013). Bununla birlikte kanuni idare ilkesinin mahkeme kararlarına ne şekilde yansıdığına dair yeterince araştırılma yapılmadığı söylenebilir. Bu nedenle bu çalışmanın bu alandaki boşluğu doldurmada katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu çalışmada hukuk devleti içerisinde görev yapan idarenin yargı denetimden geçen kararlarında, idarenin ve Danıştay'ın kanuni idare ilkesine karşı yaklaşımı araştırılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde hukuk devletinin geçmişten günümüze kadar olan süreç içerisinde nasıl geliştiğı, hukuk devleti anlayışına ulaşmadan tarih içindeki temelini nasıl oluştuğı ve hangi evrelerden geçtiğı ele alınmıştır. Hukuk devleti ilkesi, Antik Yunan çağının yönetim şeklinde hukukun üstünlüğü olarak adlandırılmış olup dönemin filozofları tarafından savunulmuştur. Hukukun üstünlüğü kavramı uzun bir zaman içinde gelişmiş ve hukuk devleti ilkesine dönüşmüştür. Bu dönüşümden önce mülk devleti, polis devleti, hazine teorisi yönetim anlayışları, hukuk devleti ve hukuk devleti ilkeleri açıklanmıştır.

İkinci bölümde kanuni idare kavramı ele alınmış öğretilerde oluşan ve farklı yorumlanan tanımlamalar açıklanmıştır. Kanuni idare ilkesine istisna olarak kabul edilen idarenin takdir yetkisi ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde uygulanan kanuni idare kavramının tarihi gelişimi, Tanzimat döneminden itibaren başlayan yenilik hareketlerinde kanuni idare ilkesinin temelleri hukuk devleti ilkesi ile nasıl oluştuğunu ve 1961 Anayasasının güvencesini nasıl kazandığı anlatılmıştır. Son olarak ise 1982 Anayasası içinde kanuni idare ilkesinin karşılığı olan maddeler ele alınmıştır.

Çalışmanın son kısmında ise idare ve Danıştay'ın kanuni idare ilkesine karşı yaklaşımı incelenmiştir. Bunun için yargı denetiminden geçen idarenin kararları, arşiv araştırması yöntemi ile araştırılmıştır. Danıştay'ın, 2011-2022 yılları arasında 151 tane kararı içerisinde, kanuni idare kavramı tespit edilmiştir. Doküman incelenmesi metodu kullanarak, 151 karar içerisinde gerekçesinde kanuni idare ilkesinin varlığı olmayanlar, gerekçesinde tekrara düşenler ve seri davalardaki gerekçeler elenerek araştırmamıza uygun 19 gerekçeli karara ulaşılmıştır. Oluşturulan verilere, içerik analizi metodu uygulanarak, kanuni idare ilkesine uyumlu ve kanuni idare ilkesine uyumsuz tema başlığı altında, 8 tane alt başlık olarak kategorize edilmiştir. Kanuni idare ilkesine uyumlu tema başlığı altında, idarenin ve Danıştay'ın yaklaşımlarının ortak olduğu, kanuni idare ilkesine uyumsuz tema başlığı altında ise idarenin ve Danıştay'ın farklı bakış açılarının daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

2. HUKUK DEVLETİ KAVRAMI

2.1. Hukuk Devleti

Hukuk devletinden bahsedebilmek için öncelikle hukuk sözcüğünün ne olduğunu açıklamak gereklidir. Hukuk sözcüğünün kökü Arapçadan gelmektedir ve “hak” sözcüğünün çoğul anlamıdır. Hak sözcüğü, Almancada: Recht, Fransızca: Droit, İtalyancada: Dritto, İngilizcede: Right, olarak karşılık bulur, Dinçkol’a göre “doğru, dik” anlamını ifade eden sözcüklerdir. (Dinçkol, 2007, s.29)

Hukuk, bireylerin kendi aralarındaki düzeni sağlayan adil ve ahlaki olarak belli bir çerçeve içinde tutan düzen olarak ifade edilebilir. Hukuk, kişilerin hem kendi arasındaki hem de kişi devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen ve var olan kuralların hepsine uyulmasını isteyen bunu da yaptırımlar ile destekleyen bir kamu gücüdür (Yılmaz, 2005, s.490). Kamu otoritesi ile desteklenen ve toplum içinde yaşayan fertlere yarar sağlayabilmek amacıyla oluşturulan kanunlar bütününe hukuk denir. Hukukun, temelinde kişilerin içinde bulunduğu sosyal, kültürel ve ekonomik kazanımlar vardır. Genel olarak hukukun amacı temelindeki ilişkileri korumak, düzenlemek ve ilerletmektir. Hukuk devlet, toplum ve birey üçlüsü arasındaki oluşan zorbalığı önleyebilmeyi ve ilişkilerinin ahlaki çerçeve içiresinde kalmasını amaç edinir (Selçuk, 2007, s.37).

Toplumu oluşturan bireylerin var olan hukuk kurallarına uyması sonucu artan refah, huzur ve güvenlik gibi temel unsurlar garantiye alınmış olur. Toplumun temelinde var olan hukuk, insan hak ve hürriyetlerinin filizlendiği bir temeldir (Yaltı, 2017, s.402). Bu düşünceler ışığında genel olarak hukuk tarafsız bir şekilde kabul gören kurallar bütünüdür. Toplumu ayakta tutan en genel ve en etkili olan, hiç şüphesiz hukuk kurallarıdır. Hukuk için düzenin yapı taşı diyebiliriz çünkü hukuk başıboşluğa ve karışıklığa karşı çıkmaktadır. Toplumun düzenini sağlamak, hukuk için bir amaç ifade eder (Çağıl, 1966, s.24).

Hukuku uygulamak ve özümsemek keyfiliği ortadan kaldırır. Hukuk herkes için uygulanabilen ve herkesin uyması gereken bir sistemdir. Hukuk, gücü elinde tutan kişilerin veya kesimlerin var olan kuralları görmezden gelip kendilerine göre bazı kurallar koyacağı, keyfi bir düzen içinde var olamaz. Hukuk milletin varlığının devamı, ulusal bütünlük için ve kamunun düzenli olarak işleyebilmesi için zorunluluk arz eden kuralların

bütünüdür. Devletin devam eden işleyişi için kabul edilen yöntem ve hususların geçerli olduğu anlayış hukuk devletidir.

Hukuk devleti kavramı 19. yüzyıl sonlarında Almanya’da “Rechtsstaat” anlatımı olarak ortaya koyulan bir kavram olup, sonraki zamanlarda Fransa’da “Etat de droit” Anglo-Sakson hukukunu benimseyen ülkelerde “Rule of Law” kavramı ile hukukun üstünlüğü veya hukukun hakimiyeti (Çoban vd., 2008, s.213) kavramı olarak ifade edilirken ABD’de ise hukuk kurallarına bağlılık olarak kabul gören “Due-process of Law” kavramı ile ifade edilmiştir. Hukuk devleti kavramına, farklı coğrafyalarda bulunan hukuki birikimler ile değişik anlamlar yüklenmiştir.

Hukuk devleti kavramı ilk olarak 1946 yılında Bavyera Anayasası’nda kullanılmış (Baltacı, 2013, s.159) olmasına karşın, Fransız ihtilali ile hukuk devleti kavramının temeli atılmış, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, en nitelikli, en yüksek hukuk yasaları olarak tanınmakla birlikte, anayasa ve kanunlar da bu durumu somut hale getirmiştir (Onar, 1966, s.141). İnsanların ortak görüşü olan özgürlük gibi adaletin ve hukukunda herkes için ortak bir payda da işlerlik kazanabileceği olmasıydı. Özgürlüğün kaybedilmesi Fransız ihtilali sonrasında da devam etmiş ve bireylerin özgürlüğü kaybetme korkusu toplumsal ve siyasal olarak varlığını belli etmeye başlamıştır (Çağır, 1956, s.237). Özgürlük önündeki en büyük engeller ise yöneten sınıfın keyfiyet içeren yönetim tarzı ve yapmış oldukları eylemler ile kanun tanımazlığıydı (Çoban vd., 2008, s.11). Bu sebeplerden dolayı gelişen düşünce ise, devlet kudretinin hukukla sınırlandırılmasıdır (Sancar, 2000, s.35). Hukuk devlet ilkesi tam anlamıyla ikinci dünya savaşı sonrası, devletin uygulamada hukuk kuralları olmasına karşın bu kurullara uymak zorunda olmaması ve bu kurallara uygun faaliyetlerde bulunmadığı takdirde kendisini denetleyecek olan bir mekanizmanın bulunmadığı polis devleti oluşumuna karşı ortaya çıkmıştır. Hukuk devleti, hukuk için vazgeçilmez bir unsur olmasına karşın, devletin hukuki kişiliğini yine kendisinin kesin olarak ortaya çıkardığı pozitif hukuktan karşılaması da normal olarak görünmeyebilir. Bu durum devletin gerçekleri içindeki tinsel kimliğinin zorunlu yansıması olarak değerlendirilebilir (Zabunoğlu, 1973, 142-143).

Hukuk devletinin literatürde farklı tanımları yapılmıştır. Hukuk devleti çok kısa bir şekilde “hukuk kurallarına saygılı olan devlet (Yılmaz, 1996, s.335) tanımlanabilir. Hukuk devleti toplumun bir düzen içinde varlığını sürdürebilmesi için hukuk kurallarını uygulayan ve bu kurallara kendisi de uyan devlettir. Hukukun adalete bağlı, devletin de

hukuka bağılı denetimden geçtikten sonra arta kalan sistem hukuk devletidir (Selçuk, 2000, s.17). Hukuk devleti, egemenlik tasarrufunu elinde tutan kişilerden veya ailelerden, millet egemenliğıne geçtiğı ve bağılı kurumları ile ortak kullandığı sistemin adıdır. En önemli özelliklerinden birisi ise bütün yapıyı kapsayan ortak hukuk kurallarının olması ve bu yapıya bağılı olanların yargı denetimine sahip olmasıdır (Özay, 1996, s.27).

Hukuk devleti, yürütme organının yürürlükteki hukuka bağılı olup ve yürütme işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğı devlet demektir (Özbudun, 2005, s.114). Hukuk devleti kısaca, bütün hareketlerinde hukuk düzeni içinde kalan ve yurttaşlarının hukuki güvencesini sağılayan devlet demektir (Gözler, 2009, s.209).

Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş kararda, hukuk devleti tanımı şöyle ifade edilmiştir.

“Anayasa Mahkemesi’nin yerleşmiş hukuk devleti tanımına göre: Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağılı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.”

Yine Anayasa Mahkemesi Başkanlığının farklı bir kararında hukuk devletinin tanımı şöyledir: “Hukuk devletinde, kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağılanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Dolayısıyla Anayasa’nın 13.maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa’nın 2.maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.” (AYM, 2020)

Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere hukuk devletinin amaçları öncelikli olarak yönetenlerin keyfi davranışlarını kanunlar ile kısıtlayarak toplum içindeki bireylerin mutluluğunu sağılamak ve yaşatmaktır. Hukuk devleti, topluma bu mutluluğı verebilmek için hukukun üstünlüğünü kabul ederek refah seviyesi yüksek, güvenli ve eşit bir şekilde ortam oluşturmalı, temel hak ve özgürlüklerini koruması gereklidir.

Kişiler tarafından hukuk devleti vazgeçilmez üç ihtiyacı işaret etmektedir; özgürlük, güvenlik ve eşitlik (Ökçesiz, 1998, s.31). Bu ihtiyaçları gerçekleştirebilmek için ise hukuk devletinin, hukukun üstünlüğü ilkesini kabul ederek, bizzat devlet tarafından koyulan kanunların sadece vatandaşlar tarafından bağlı kalınması ile değil koyduğu bu kurallara kendisinin de sıkı sıkıya bağlı olması gerekir (Gözler & Kaplan, 2018, s.59).

Sistem içinde yaşayan vatandaşlar devletin oluşturmuş olduğu kanunları tanımak zorundadır. Kanunlar genel, eşit ve herkes için geçerli olduğundan vatandaşlar tutum ve davranışlarını kanunların çizmiş olduğu sınırdaki gerçekleştirmek zorundadır. Hukuk devletlerinde, kanunlar devlet için de geçerlidir ve kanunu tanımadığı takdirde yargı organları tarafından düzeltme, iptal veya zarar tazmini gibi işlemler yapılabilmektedir. Bu işlemler demokrasiyi benimseyen ülkelerin temel ilkelerindendir (Gözübüyük & Tan, 2010, s.37).

2.2. Hukuk Devletin Tarihsel Aşamaları

Modern devlet düşüncesinin günümüze kadar geçirdiği süreç içerisinde olgunlaşması ve özümsemi zaman almış, sonucunda ise çoğulcu demokratik hukuk devleti ortaya çıkmıştır (Özay, 1996, s.9). Hukuk devleti düşüncesinin oluşmaya başlamasındaki ve gelişimini sürdürmesindeki temel unsur ise, koyulan kuralların otorite tarafından da kabul edilmiş olmasıdır. Bu kabulleniş ve işleyiş uzun bir aşama gerektirmiştir. Geçmişten günümüze kadar toplumlar için tek bir hukuk söz konusu değildir. Toplumların ortak arayış içinde oldukları ve bu ortak arayışın düzen, barış, adalet ve uyum olduğunu ifade edebiliriz. Söz konusu bu kavramlar için ortak araç ise, kurallar ve hukuk olduğunu söyleyebiliriz. Toplumsal yapının yüzyıllardan beri iktidar ile mücadelesi sonucu kazanılan ayrıcalıklar, hukukun gücü ile taçlanmıştır. Uygun görülen ve bir amacı ifade eden hukukun üstünlüğü ilkesi, uzun yıllar süren siyasal otoritenin kısıtlanması ve yönetimde keyfiyetin önüne geçilmesi ile gelişen, bireye onurlu ve özgür bir hayat sunan bir tür güvence sistemi olarak ifade edilmiştir (Gözlügöl, 2013, s.1445).

Hukuk devletinin ortaya çıkışı her ne kadar 18-19. yüzyıllar arasına olmasına rağmen temeli olan hukukun üstünlüğü kavramı Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Devlet oluşumunun tam anlamıyla oluşmamış olduğu dönemde hukukun üstünlüğü savunulmuş doğal süreç içerisinde zamanla oluşan hukuk devleti ise hukukun üstünlüğü ilkesinin üstüne kurulmuş ve bu ilkeyi savunmuştur. Antik Yunan çağında Sokrates, Platon ve Aristo dönemin şartlarına göre demokrasinin eksikliklerinin giderilebileceği bir sistem

olarak hukukun üstünlüğünü öngörmüşlerdir. (K. Mercan, 2021, s.1). Antik Yunan’da siyasal yapı, günümüzde karşımıza çıkan ulus devlet modelinden farklı olarak, her ihtiyacını kendi karşılayabilen *polis*ler üzerine kuruludur. (Senemoğlu, 2016, s.42).

Hukukun üstünlüğü ile eşdeğer görülen izonomi terimini tarihte ilk defa olarak dile getiren dönemin düşünürü Solon izonomi terimini, hukuk kurallarını vurgulayan ve keyfi yönetime karşı çıkan düzen olarak belirtmiştir. (Hayek, 2008, s.49).

Sokrates’in savunduğu düşünceye göre hukuk ve adalet ışığında gerçeğe ulaşabilmek için mücadele etmek gerekmektedir. Bu mücadele ise kamusal alanın¹ dışında özel alanın² varlığı ile sağlanabilmektedir (K. Mercan, 2021, s.1). Yaşadığı polislin gençlerini, düşünceleri ile etkilemiş ve polis anlayışındaki kamusal alandan dışlanmış yurttaştan sayılmayan yabancıların, kadınların ve çocukların özel alanlarını kamusal alandan üstün tutmuştur. (Karatani, 2018, s.158)

Platon, hükümetin hukuk ile sınırlanması gerektiğini ve hukukun üstünlüğünü ısrarla savunuyordu. “Bir yerde hukuk başka bir otoriteye tabiyse ve kendi otoritesi yoksa kanımca o devletin çöküşü çok da uzak değildir; fakat hukuk hükümetin efendisi, hükümet de hukukun kölesiyse, bu durum ümit vadeder ve insanlar tanrıların devlete yağdırdığı tüm nimetlerden istifade eder.” (Tamanaha, 2020, s.23)

Aristoteles’in hukukun üstünlüğü ile söylediklerine en iyi örnekler arasında; “Eşitlerden oluşan bir şehirde mutlak bir monarşi, yani bir egemenin tüm yurttaşları üzerindeki keyfi saltanatı, bazılarına göre doğaya aykırı. Bu yüzdendir ki eşit olan herkesin, yönetme hakkına sahip olduğu gibi, yönetilme hakkına da sahip olmasının adil olduğu ve herkesin sırayla bu haklarını kullanması gerektiği düşünülür. Ve hukukun üstünlüğünün, herhangi bir bireyin üstünlüğünden daha iyi olduğu iddia edilir. Bu ilkeye göre, belirli bireylerin yönetmesi daha iyi olsa bile, onlar yalnızca hukukun muhafızları ve nezaretçileri olmalıdır... Dolayısıyla hukukun hakim olması gerektiğini ileri süren herkes, yalnızca Tanrının veya aklın hüküm sürmesi gerektiğini ileri sürmüş sayılabilir; gelgelelim, insanın hüküm sürmesi gerektiğini ileri süren kişi için içine vahşet katmış demektir zira

¹ “Özgür yurttaşlar olarak bilinen tabakanın kullanmış oldukları *polis*’ in alanlarıdır.” Yılmaz, Z. (2006). Özel Alan-Kamusal Alan Ayrımının Tarihsel Temelleri" Antik Yunan. *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi* 14, 359-371.

² “Tek tek bireylere ait olduğu düşünülen ve hane halkının hayatını temsil etmektedir.” Yılmaz, Z., a.g.m. S:361

arzu vahşi bir canavardır ve tutku, insanların en iyileri bile olsalar hükümdarların zihinlerini saptırır. Hukuk, arzudan etkilenmeyen akıldır.” (Tamanaha, 2020, s.24)

Antik Yunanlıların demokrasi kavramı hukukun üstünlüğü ile eşdeğer bir kavram haline gelmiştir. Temelinin antik çağlara kadar uzanmasına rağmen yavaş ve çok kademeli bir şekilde gelişmiştir. Günümüze kadar ulaşan hukuk devleti kavramından önce hayat bulan devlet kavramları mülk devleti, polis devleti ve hazine teorisidir.

2.2.1. Mülk Devleti

Mülk devleti feodalizme dayalı toprak mülkiyetine bağlı olarak hayat bulmuş ve Orta çağ döneminin yaygın yönetme biçimi olarak kullanılmıştır. Devlet kralın şahsi malı olarak görülmüş yönetim toprak sahipleri arasında bölüştürülmüştür. Genel bir tanım yapmak gerekirse Mülk devleti, kralın, derebeyliklerin, kilise ve ayrıcalıklı şehirlerin kendi aralarında mülkiyete dayalı olarak kamu gücünü paylaştığı bir düzen olarak açıklanabilir. Bu sistemde kamu gücünü tasarrufunda bulunduran kuvvet yetkilerini sözleşme karşılığı devredebilir, miras yolu ile varislerine geçirebilirdi (Duman, 2003, s.11).

Orta çağ dönemindeki kral toprak sahiplerinin en büyüğüdür ve teknik olarak en büyük derebeyi kral olmaktadır. En büyük toprak sahibi kral olarak görüldüğünden devlet kralın şahsi malı olarak değerlendirilir. Ülke kralın çiftliği anlayışı da buradan gelmektedir (Gözler & Kaplan, 2018, s.61)

Kralın ve feodal beyliklerin yetkileri sahip oldukları toprak mülkiyetinden gelmektedir. Yetkiler şahsi ve devredilebilen bir mal olarak görülmüştür. Kral istediği gibi yetki kullanabilirdi bundan dolayı kralın yetkisi üst mülkiyet (Obereigentum) olarak değerlendirilebilir (Balta, 1970, s.84).

Halkın direkt olarak krala koşulsuz bağlı olmasından dolayı kralın aldığı kararlar asla sorgulanamazdı. Krallar yönettiği halka karşı sorumlu değildi tam aksine halk, kralın vermiş olduğu kararlara karşı sorumlu tutuluyordu. Kralın toprağında yaşayanlar krala bağlı olduğu için kral yaşayanları mülkiyetine almış durumdadır. Kral dilediği kararları alabilir, istediği tasarrufu uygulayabilir ve sorgulanamazdı. Bireylerin temel hak ve özgürlük düşüncelerinden bahsedilemezdi (Yıldız, 2013, s.211).

Mülk devletinde yöneten kesimin her alanda hak ve yetkileri olduğu için yargı yetkisi de yönetenlerin özellikle kralın yetkileri içinde bulunurdu. Kral hem idari yetkilere hem

yargı yetkisine sahipti. Küçük derebeyliklerin yetkilerini de her iki yönden kralın yetkileri kapsamaktadır (Balta, 1970, s.84).

18. yüzyıldan sonra ise yetkileri elinde tutan krallar, derebeylikleri ve otorite sahiplerini mutlakiyetçi sistemlerini ve hakimiyetlerini daha güçlendirmek için ortadan kaldırmaya çalışmıştır.

Zamanla kralların daha da güçlenmesi sonucu derebeylikler ve diğer otoriteler gücünü kaybetmeye başladı. Merkezi otoritenin tek güç olarak hâkimiyeti ele alması polis devletin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

2.2.2. Polis Devleti

Antik Yunan dünyasında, polis kavramı şehir devleti kavramı olarak karşılık bulurdu. Şu an için polis, toplumun gereği olan düzeni sağlamak için sorumlu tutulan kolluk kuvvetleridir. Fakat açıklamasını yapacağımız polis devleti kavramı ne şehir devletini ne de kolluk kuvvetini ifade eder. Polis devleti 17. ve 18. Yüzyıllar arasında Kara Avrupa devletleri arasında ilk kez Almayanda mutlakiyetçi rejimleri açıklamak için kullanılan kavramdır. Polis devleti, yönetirken hukuk kurallarını tanımayan, toplumun güvenliğini sağlamak için her türlü önlemi alabilen, kişilerin hak ve özgürlüklerine el atabilen ve yaptırımlar uygulayabilen devleti ifade eder (Günday, 2011, s.38). Devletin toplumu yönetirken kullandığı sonsuz güce ise “polis kudreti” denmektedir (Gözler & Kaplan, 2018, s.61). Polis devletinde, kralın sınırsız yetkileri mülk devletinde olduğu gibi mülkiyet statüsünden gelmez, kralın temsil gücünden gelmektedir. Kral devletin en büyük temsilcisi olarak gücünü Tanrısal kurallardan ve devletten almaktadır. Polis devletinde, hukuk kurallarının varlığı kralı sınırlandırmaz, yöneticiler de bu kurallara uymadıkları takdirde sorumlu sayılmazlar fakat halk bu kuralları kayıtsız şartsız uygulamak zorundadır. Yöneten kesimin bu kurallara karşı sorumlu olmaması zamanla yönetimde keyfiliği ortaya çıkartmıştır (Duman, 2013, s.11).

Polis devletinde, kral ve halkı yöneten idare, hukuk kurallarına bağlı olmadığı için devletin uygulamış olduğu davranışları ve işlemleri yargı organı veya devletin herhangi bir organı tarafından denetlenmesi de asla söz konusu değildi. Devletin kutsallığından ve tanrısal güçten yararlanan kral yapmış olduğu eylemler veya krala bağlı yöneticiler tarafından yapılmış olan işler devletin tasarrufu sayılırdı. Bu görüşten dolayı, yapılan tasarruflar karşısında yargısal denetime gidilemezdi (Onar, 1966, s.131)

Zamanla keyfi yönetimin artması sonucu vatandaşların hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması, yargı denetiminin de olmaması halk tarafından haklı bir şikayeti oluşturmuştur. Vatandaşlara uygulanan haksızlıkların ve zararların giderilmesi için hazine teorisi ortaya çıkmıştır.

2.2.3. Hazine Teorisi

Temeli Roma hukukuna kadar giden hazine teorisi 18. yüzyıl sonlarında Almanya’da ortaya çıkmıştır.

Polis devletindeki anlayışın devam etmesi sonucu, devletin yetkilerinin sınırsız olması ve hukuk kurallarını tanımaksızın devam ettiği faaliyetler sonucu farklı bir çözüm arayışı ortaya çıkmıştır (Onar, 1966, s.129). Polis devletinde devletin vatandaşa sınırsız hâkimiyeti sonucu oluşan zararların karşılanması için herhangi bir yargı organına başvuru yapılamıyordu ve büyük bir adaletsizlik oluşuyordu.

Polis devletinde oluşan polis kudreti sonucu devlet faaliyetlerini uygularken, vatandaşların haklarının zarar görmesi kaçınılmazdı. Vatandaşlara yapılan bu haksız fiillerin tazmin edilmesi için hazine teorisi oluşturulmuştur (Yıldız, 2013, s.211).

Hazine teorisi ilk defa kralın dışındaki bir kavramı, devlet hazinesini özel hukuka uygun olarak tüzel kişilik olarak ortaya çıkarmıştır. Bu gelişme sonrasında hukuk kurallarına bağlı olmayan, denetimi sağlamamayan devlet ile özel hukuk kuralları çerçevesinde kendisine karşı mali olarak yargıya başvurulabilen devlet hazinesinin birbirinden ayrışması sağlanmıştır (Günday, 2011, s.38). Kamu gücüne sahip olan idarenin faaliyetlerine karşı yargı yoluna başvuramayan vatandaşlar, özel hukuka tabi olan devlet hazinesi aleyhine zararları karşılığında mali yönden dava açıp zararlarını tazmin edebiliyorlardı (Gözübüyük & Tan, 2010, s.34).

Hazine teorisi sonucu hukuk kuralları idarenin veya yöneten kesimlerin üstünde bir yer bulmuş değildir. Devlet faaliyetlerine devam etmiş vatandaş ise bu faaliyetlerin sonucunda oluşan zararlarının geri ödenmesi için özel hukuktan yararlanarak devlet hazinesine dava açmıştır. Bundan daha fazlası yargı denetimine tabi değildir ve süre gelen düzen devam etmiştir. Vatandaş, devlet gücü tarafından yapılmış olan faaliyetleri esastan iptalini veya düzeltilmesi için başvuru yapamaz hatta faaliyetlerin gerekçesi hakkında bilgi talep edemezdi. Bundan dolayı hukuk devletinden bahsedilemezdi.

Her ne kadar devlet yargı denetimine tabi olmadan faaliyetlerine devam etmiş olsa bile, sınırsız kudret sahibi olan devletin zarar gören vatandaş için bu ayrıcalığı yapması dönem içinde vatandaşın ihtiyacına karşılık veren bir düzen olarak görülebilmektedir (Atay, 2019, s.89).

Sınırlı bir seviyede idarenin sorumluluğunun kabul gördüğü hazine teorisi, hukuk devletine zemin hazırlamıştır.

2.2.4. Hukuk Devletin İlkeleri

Hukuk devleti kavramı kendini oluştururken birtakım özellikleri ön plana çıkartmıştır. Tarih boyunca bu özellikler kapsamında kendi özünü oluşturmuştur. Mülk devleti, hazine teorisi oluşumlarının üzerine hukuk devleti öz ilkelerini harmanlayarak var olan sosyal hukuk devleti kuramını oluşturmuştur. Sonunda ise mücadele ederek oluşturduğu siyasi kazanım ile hem yeni bir anlayış ortaya çıkmış, hem de ilkeleri ile bu kazanımın koruyucusu olarak devam etmiştir.

Hukuk devletinin asıl amaçlarından birisi de iktidarı sınırlandırabilmektir. Hukuk devletinin ilkeleri bu amacın nasıl gerçekleştirileceği hakkında önemli bilgileri bize sunar. Her ne kadar hukuk devletinin ilkeleri olarak genel bir görüş bulunmasa da ülkemizdeki düşünürlerin görüş birliğini şöyle açıklayabiliriz.

- Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması
- Yasaların anayasal denetimi
- Kuvvetler Ayrılığı
- İdarenin Yargısal Denetimi
- Yargı Bağımsızlığı
- Kanuni İdare (Yasal Yönetim) İlkesi

Danıştay'ın 1978 yılında vermiş olduğu kararda ise; “hukuk devleti, temel haklar güvenliği, kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, kanunların genelliği, idarenin hukuka bağlılığı, diğer bir deyimle hukuki idare, idarenin yargısal denetimi, mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığı, kuvvetler ayrımı, demokratik rejim ilkelerine dayanır” (DGK, 1979) şeklinde açıklanmıştır.

Hukuk devletinin ilkelerden herhangi birisinin yokluğunda hukuk devletini işlevsiz hale getirebilecektir. Hukuk devletinin varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan temel yapı taşları olan ilkeler sistemin olmazsa olmazlarıdır.

2.2.4.1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Anayasa İle Güvence Altına Alınmış Olması

Hukuk devletinin asıl amaçlarından birisi sınırsız iradeye sahip kamu gücünün sınırlandırabilip insanların özgürlüklerini daha geniş bir şekilde yaşamalarına olanak tanınması olarak değerlendirilebilir. İnsanların özgür yaşayabilmesi için doğumundan itibaren başlayan temel hak ve özgürlüklere sahip olması gerekir. Temel hak ve özgürlüklerin insandan bağımsız olarak düşünülemez devlet otoritesi insanlara özgü olan bu hak ve özgürlüklere hayatın doğal akışı içinde el değemeyeceği, sadece olağan üstü durumlarda geçici olarak bazı kısıtlamalara gidebileceği mümkün kılınmıştır. Bu kısıtlamalar da dahi hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamaz hatta insanların kendi temel hak ve özgürlüklerinden vaz geçemeyeceği ve yok sayamayacağı kabul edilmiştir. (AMKD, 1986)

Hukuk devletinde insanların özgürce yaşamaları için hak ve özgürlükler tanınmış olsa da bunlar yeterli değildir. Bu temel hak ve özgürlüklerin, savunulması ve aranması için gerekli yolların var olması ve insanlara sunulması gereklidir. İlgili kişiler herhangi bir tedbir veya yasaklama olmadan haklarını savunabilmelidirler (Kandil, 2007, s.13). İnsanlara sunulacak olan hak ve özgürlüklerin savunulması, korunması ve devam ettirilmesi hukuk içinde var olmasından başlar. Anayasa veya hukuk kurulları içinde var olabilmek ise otoritenin sınırsız irade gücünü sınırlı hale getirebilmekten geçmektedir çünkü devlet otoritesi var olan kanunları oluşturmaktaydı. Kanunların oluşumu sırasında otorite keyfiliğinin sona ermesi ile devletin hukuk ve adalet ilkeleri içinde kalmasını sağlar.

Birçok coğrafyada devletler hukukun çerçevesi içinde olsa da uygulamada farklılıklar görünebilir ortak anlayış adil, özgür ve hukuki olarak oluşturulan kanunların tek bir amaca hizmet etmesini sağlayabilmek olmasıdır. Bu amaç ise insanlara adil bir yönetim ve bireysel özgürlüklerin sunulmasıdır. Hukuk devlet anlayışı da bu amaç doğrultusunda kişilerin özgürlüklerini, temel haklarını, kişilerin bağımsız yaşaması ve ilerlemesi için mecburi olan hakları güvence altına alır (Balta, 1970, s.62).

İnsanların doğduğu andan itibaren kazandığı vazgeçilmeyen temel haklar koruyucu haklar, isteme hakkı ve katılma hakları olarak üçe ayırabiliriz (Gözübüyük, 2000, s.22).

Koruyucu haklar, bireyleri toplumdan ve devletten koruyan temel haklara ve özgürlüklere koruyucu haklar denir. Kişilerin özgürlüklerine veya özel hayatına karşı uygulanan kısıtlamaları durdurabilen haklardır. Kişilerin dokunulmazlığı, özel hayatın güvence

altına alınması, konut dokunulmazlığı, inanç ve düşünce özgürlükleri gibi temel haklar örnek gösterilebilir.

İsteme hakkı, kendilerinin veya ailelerinin yararına, toplumdan veya devletten istenebilen haklardır. Eğitim hakkı, sağlık hakkı, ailelerin korunması ve çalışma hakları gibi haklar örnek gösterilebilir.

Katılma hakkı, bireylerin siyasi otoritenin belirlenmesinde veya bu otoritelerin siyasal güç kullanmasına katılım sağlayan haklara denir. Seçme ve seçilme hakkı, vatandaşlık hakkı, dilekçe hakkı gibi haklar örnek gösterilebilir.

İnsanlara verilen temel hak ve özgürlüklerin gelecek nesillere kadar güvenle aktarılması bazı koşulların yerine getirilmesi ile gerçekleştirilebilir (Giritli & Akgüner, 1985, s.24).

Bu koşulları şöyle açıklayabiliriz;

- Verilen hakların anayasa tarafından korunması.
- Özüne dokunmadan kısmı olarak sınırlama veya kısıtlama yapılan kanunların genel, soyut ve nesnel olması gereklidir.
- Anayasa tarafından belirlenen yargının güvencesine sahip olması gerekir.

Temel hak ve özgürlükler zorunlu hallerde veya kamu yararı gözetilen durumlarda kanunlarla sınırlandırılabilir fakat insanlara verilen bu haklar tamamen ortadan kaldırılamaz. İdare bu hakları sadece kanunlar ile sınırlandırabilir. Kanunsuz bir şekilde kendi gücü ile kişilerin hak ve özgürlüklerini kısıtlayamaz.

2.2.4.2. Kanunların Anayasal Denetimi

Hukuk devletini diğer devlet çeşitlerinden ayıran en büyük fark, keyfi iktidarların sınırlarını kanunların hakimiyetini kullanarak oluşturması ve keyfiyetin önüne geçip kanunlara karşı hesap verebilirliği ortaya çıkarmasıydı. Hukuk devleti için öncelikli şartlardan birisi, anayasa ve kanunların hukukiliğidir. Anayasa ve kanunların gerekliliği olarak da özgür bağımsız yargının varlığı ve denetimleri hayat bulur.

Hukuk devletinde oluşan anayasa yine otoritenin yasama organı tarafından oluşturulsa da egemen güç, hukuk ve hukukun kaynağı ilkelere dayanır. Böylelikle kaynağı hukuk olan kanunlar ile otorite sınırlandırılabilir.

Hukuk devletinde anayasanın oluşumda yönetilenlerin iradesinin yansıması olarak temel hak ve özgürlükleri koruyan, aksi gerçekleştiğinde ise bağımsız yargı ve denetimlere sahip olan kanunların varlığından söz edilebilir.

Hukukta hiyerarşik olarak en üst mertebede yer alan anayasa, konumu itibariyle önemli sonuçları ortaya çıkartır. Yasama tarafından hazırlanan kanunların anayasaya uygun olması mecburi bir durumu gerektirir. Anayasaya aykırı veya daha üstün keyfi bir kanun oluşturulamaz (Atar, 1989, s.182).

1961 yılından itibaren ülkemizde kanunların denetimi bağımsız anayasa mahkemesi tarafından yapılmaktadır (Sağlam, 2013, s.343). Otorite tarafından ortaya çıkarılmış kanunların temel hak ve özgürlüklere hiçbir gerekçe olmadan keyfi olarak müdahale etmesini veya otoriteye bağlı kurum ve kuruluşların keyfiyete bağlı olarak yetki kullanmasını önleyebilmek ve yasalara uygun hareket edip etmediklerinin kontrolünü sağlamak için, her türlü kurum, kuruluş ve kişilerden bağımsız olarak özgür ve objektif bir mekanizma tarafından denetlenmesi gerekir (Günday, 2011, s.40).

Ülkemizde 1961 anayasası sonrasında gelen 1982 anayasasında da anayasa denetimi, anayasaya bağlı sistemin temelini oluşturmuş temel hak ve özgürlüklerin güvencesi ve koruyucusu niteliğini kazanmıştır (Aliefendioğlu, 1991, s.46).

2.2.4.3. Kuvvetler Ayrılığı

Anayasal yönetim anlayışının en temel özelliği kuvvetler ayrılığıdır. Kuvvetler ayrılığı ortaya çıkış süreci ilk çağlara kadar uzanmaktadır. Yunan filozof Aristoteles “Politika” adlı eserinde, Thomas Hobbes “Leviathan” adlı eserinde, John Locke “Yönetim Üzerine İki İnceleme” adlı eserinde, Montesquieu Kanunların Ruhu Üzerine (De L'esprit des Lois) adlı eserinde kuvvetler ayrılığının farklı biçimde açıklamalarda bulunmuşlardır. (Keser, 2021, s.167).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinden önce genel olarak yöneten iktidar yasama yürütme ve yargı güçlerini tek elde toplar, keyfi karar ve davranışlar sergilerdi, kuvvetler ayrılığı ile bu üç temel erk tekelden ayrılarak kendine özerk bir yer edinmiş, birbirlerini denetleyici ve birbirlerini durdurabilen bir yapıya kavuşmuştur (Yet, 2009, s.9).

Kuvvetler ayrılığı, siyasi otoritenin tek elde toplamış olduğu gücü yasama, yürütme ve yargı erklerine dağıtarak, iktidarın tek elde bulunmasını önler. İktidar gücünün devlet içinde paylaşılması, tek bir organın mutlak hakimiyetini önler. Paylaşım sonrası organlar

birbirini dengede tutar. Kısaca kuvvetler ayrılığı, devlet iktidarının tek elini dağıtarak, sınırlandırır ve özgürlükleri güvence altına alır (Kutlu, 2001, s.198).

Hukuk devletinin en önemli özelliğinden olan iktidar gücünün sınırlandırılması kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerektiği gibi çalışması ile gerçekleşecektir. Devlet içi gücü farklı organlara dağıtarak orantısız gücü dengeleyecek ve denetleyecek olan kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Bu sayede kuvvetler ayrılığı ilkesi kişilerin özgürlüklerini devlet otoritesine karşı korunur (Kaboğlu, 1990, s.143).

Hukuk devleti ilkesinin gerçek anlamda hayat bulması için kuvvetler ayrılığı ilkesinin eksiksiz olarak faaliyete geçmesi gereklidir. Yasamanın, yürütme organından daha farklı olması, yargı organının ise bağımsız olarak işlevini gerçekleştirmesi gereklidir (Balta, 1966, s.64).

2.2.4.4. İdarenin Yargısal Denetimi

Hukuk devletinin sonuçları içerisinde önemli bir yer bulan ilke yargısal denetimdir. İdarenin yargısal denetimi, yönetimin faaliyetlerinin hukuka uygun olarak bağımsız yargı kuruluşları ile yapılmasıdır (Kandil, 2007, s.19). Bağımsız yargı, yasama ve yürütmeyi denetlemesi hukuk devletinin sonucudur (Kaboğlu, 1990, s.143). Sadece idarenin değil, devlet organlarının tamamı bağımsız yargı organları tarafından incelenmesi, hukuk devlet anlayışının bir sonucudur (Kuyaksıgil & Altunbaş, 2012, s.23).

Hukuk devletinde kanunlar idarenin yapısını, işleyişini ve sınırlarını belirtir. (Atay, 2019, s.95). Bu kanunlar içinde idarenin keyfi tasarruflarını sınırlandırabilecek üstün kurullara ihtiyaç vardır. Bu kurullara muhalefet sonucu, oluşabilecek hukuksuz davranışları tespit edebilecek ve ortadan kaldırabilecek bir yargısal denetim mekanizması oluşacaktır (Onar, 1966, s.128).

Ortaya çıkan yargısal denetimin idarenin hukuka uygun davranması ve idarenin sorumluluğu gibi iki tane asıl amacı vardır. Birinci amaç idarenin faaliyetlerinin hukuka uygun olup olmadığını denetlerken, ikinci amaç ise, eylem ve etkinliklerde idarenin sorumluluğun bulunup bulunmadığını denetlemektir (Giritli vd., 2011, s.77). Bu denetimler sonucu idare, hukukun sınırları dışına çıkması engellenir ve hukuka bağlılığı artar. İdarenin keyfi faaliyetleri engellenir. Kişilerin idari işlemlerden kaynaklı hak kayıpları olduğunda yargı yoluna başvurup hak kaybının giderilmesini, idari işlemin durdurulması veya bozulmasını talep edebilir (Gözübüyük, 2000, s.28).

İdare eylem ve faaliyetlerinde tek taraflı işlem yapabilmektedir etkinlikleri ve faaliyetleri “*kanunilik karinesi*”³ gereği kanuna dayandığı varsayılır. İdarenin bu faaliyetleri “*yargı kısıntısı*”⁴ içinde değerlendirmek hukuk devlet anlayışını sekteye uğratır. Hukuka uygun olmayan idari faaliyetlerin sebebi ne olursa olsun, yargı denetimi dışında tutulması hukuk devleti içinde var olmayacak bir durumdur.

Tam anlamıyla yargı denetiminin amacına ulaşması için idarenin yargısal denetim sonucunda oluşan kesinleşmiş yargı kararlarını uygulaması, hukuka uygun faaliyetler göstermesi sonucunda mümkündür (Kandil, 2007, s.22).

Ülkemizde bu denetimi yerine getirebilmek için, genel olarak idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay tarafından yapılmaktadır.

İdari faaliyetler üzerinde yargısal denetim işlevini genel olarak Danıştay, yasaların anayasa uygunluğunun denetimini ise Anayasa Mahkemesi gerçekleştirir. Bu durum hukuk devletinin oluşumunda etkili bir işlev görmektedir (Kaboğlu, 1990, s.144).

2.2.4.5. Yargı Bağımsızlığı

Hukuk devleti ilkesi gereği devletin işleyişini gerçekleştiren kurum ve kuruluşlar arasında herhangi bir şekilde birbirine üstünlük bulunmamasına rağmen, yargı organları hukuk devletinde hukuk ile özdeşleşmiştir. Bu durum sonucu eşitler arasında önde gelen konumundadır (Özay, 1996, s.27).

Yargı bağımsızlığı yargıç üstünlüğünü değil hukukun üstünlüğünü temsil ederek, karar mekanizması olan yargıç var olan hukuk kurallarını uygular ve bu kanunlara uygun kararlar verir. Yargı organları Anayasal destek ile hukuk devletinin koruyuculuğunu üstlenir. Bu koruyuculuğun esasında tam olarak işleyebilmesi ve hukukun üstünlüğünün oluşması için yargı mekanizmasının tam bağımsız olması gereklidir. Hiçbir kurum, kuruluş veya siyasi otorite yargıya müdahalede bulunamaz. Çünkü yargı bağımsızlığındaki asıl amaç bu oluşumlara karşı hukukun üstünlüğünü gerçekleştirebilmektir (Kaboğlu, 1990, s.94). Yargı hukuk devleti içinde hukukun sözcüsü ve hukukun gözcüsü olarak yer bulmaktadır (Sezer vd., 2003, s.34).

³“Kanunilik karinesi olarak da bilinen bu karine, idarenin işlemlerin hem yasal bir dayanağı olduğu hem de hukuka uygun bulunduğu varsayımını ifade etmek için kullanılan bir terimdir.” Bülül, E. (2010). *İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması*, İstanbul: Beta Yayınları.

⁴ “Yargı yerlerinin kendiliğinden bir işlemi yargı denetimi dışında tutmalarına yargı kısıntısı denilmektedir.” Çağlayan, R. (2015). *İdare Hukuku*, Ankara: Adalet Yayınevi

Hukuk devletinde toplumsal barış sağlanması için adil bir düzen içinde faaliyetlerini gerçekleştiriyor olması gereklidir. Devletin ana görevlerinden birisi, adalet dağıtmaktır çünkü Adalet devletin temelini oluşturan en büyük etkidir. Devlete düşen en büyük görev ise adaleti dağıtırken tarafsız ve eşitlik ilkesine yakışır bir şekilde hareket etmektir. Adalet kavramının temel unsurları içerisinde bulunan tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri (Güriz, 2007, s.246) şeffaf bir şekilde dağıtıldığı alanda yargı bağımsızlığın sağlanması mecburidir aksi takdirde denetleme mekanizması olarak kullanılan yargı organı görevini ifa edemez ve hukuk devletinin dengesi bozulmuş olur.

2.2.4.6. Kanuni İdare

Hukuk devletinin temel esaslarından birisi olarak görülen ilke, idare hukuku içinde temel bir prensibi oluşturmaktadır (Akbulut, 2013, s.57). Kanuni idare geniş anlamı ile idarenin geneline ve tüm işlerine kanunların egemen olması demektir (Günday, 2011, s.43). Kanunların üstünlüğü idarenin keyfi hareketlerini engelleyen etkidir. Yönetilen kişilerin idarenin keyfi faaliyetlerinden korunmasını sağlar (Akyılmaz, 1998, s.23).

Hukuk devleti içerisinde oluşturulan idarelerin özünü kanunlar oluşturur. İdareler kuruluşundan, işleyişine kadar her faaliyetinin gücünü kanundan almak zorundadır. İdarenin keyfiyet istisnası yoktur. Hiçbir idare işleyişinde kaynağı belli olmayan, keyfi bir yetki kullanamaz kesin bir şekilde kaynağı kanunlar olan esas yetkileri kullanabilir. (Karatepe, 1993, s.42).

Kamunun işleyişi için çalışan kurum ve kuruluşlar yasama organı tarafından oluşturulan kanunlar dışında, herhangi bir yetkiyi kullanarak kişilerin hak ve özgürlükleri ile ilgili kısıtlama yapamaz. Bu durum kanunların açıkladığı bazı istisnai durumlarda yasal yetki ve izin ister (Gözübüyük & Tan, 2010, s.38).

Hukuk devleti gereği, idarenin kuruluşundan yapacak olduğu bütün faaliyetlere kadar daha önceden kanunla belirlenmiştir. İdare yapmış olduğu faaliyetleri kanunlar tarafından desteklenmesi gereklidir bu duruma kanuna dayanma ilkesi denir. İdarenin yapmış olduğu faaliyetlerin kanuna aykırı olmaması, kanunların oluşturmuş olduğu sınırlar içerisinde olmasına ise kanuna aykırı olamama ilkesi denir (Gürbüz, 2011, s.18).

Kanuni idare ilkesi tam anlamıyla oluşabilmesi için kanunların genel, soyut, objektif ve kişisellik içermeyen kararlar içermesi, temel hak ve özgürlüklere kişi onuruna da saygı göstermesi, temel hak ve özgürlüklerin yasalarla sınırlandırılması, kanunların olduğu

yerde, o derecede idarenin varlığı anlayışının benimsenmesi gibi özelliklerin hep birlikte var olması gerekir. Bu özelliklerin bir araya gelmesiyle kişilere büyük bir güvence sağlanmış olur (Giritli vd., 2011, s.76).



3. KANUNİ İDARE KAVRAMI

3.1. Kanuni İdare

İdare kelime olarak birçok yerde çekip, çevirme, yönetme anlamında kullanılır. Gözübüyük idareyi, belli bir olayın sonucuna ulaşılabilmek için oluşturulan örgüt veya bu sonuca ulaşılabilmek için önceden belirlenerek yapılan insan hareketleri (Gözübüyük, 2012, s.1) olarak tanımlamıştır.

Hukuk terminolojisi içerisinde İdare kelimesi, bir resmi daireyi, idari birimi veya bir teşkilatı ifade edebilir. Buna göre idare, yönetenler ile yönetilenlerin arasındaki resmi işlerin görüldüğü kurum, kuruluş, daire veya bu işlemlerin yönetildiği yer olarak açıklanabilir. İdarenin bu yönü ile açıklanmasına organik veya uzvi idare adı verilir. Göç idaresi, özelleştirme idaresi, gelir idaresi veya merkezi idare, mahalli idareler, il özel idaresi gibi kullanımlarda idare, organik anlamda ifade edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125. maddesinde geçen, “idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” cümlesindeki idare kelimesi de idari teşkilât anlamındadır (Akyılmaz vd., 2016, s.1).

İdare anlam olarak bir çalışmayı, faaliyetini temsil ediyor ise bu durumda fonksiyonel anlamda idarenin varlığından söz edilir. Fonksiyonel idare, devletin kendine has sonuçlara ulaşılabilmek için yapmış olduğu işlevsel çabaların bütünü (Akyılmaz vd., 2016, s.1) olarak tanımlanabilir.

İdarenin en temel görevi bireylere kamu hizmeti sunmaktır. İdare kişilerin bolluk, rahatlık ve mutluluk içinde yaşamasını hedef olarak görmektedir. İdarenin bir diğer temel görevi, kamu hizmetlerinin gereğince yerine getirilmesidir (Atay, 2019, s.15). İdarenin yerine getirebileceği faaliyetlerin, kamu hizmeti olup olmadığının belirlenmesinde asıl yetkili olarak yasama organı görülmüştür. (Z. Cebeci, 2019, s.89). Anayasa mahkemesinin 1995 yılında vermiş olduğu kararda, “Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler.” (AYM, E:1994/71 K:1995/23, 28.06.1995) olarak kesin ve net bir tanım yapılmamış daha genel bir şekilde açıklanmıştır. Fakat Anayasa mahkemesi aynı kararın devamında “...bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasa koyucunun iradesi rol oynamaktadır. Kuşkusuz Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu

ile kamusal gereksinimlerin zorunlu kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir.” (AYM, E:1994/71 K:1995/23, 28.06.1995) diyerek, kanun yapıcının iradesine yetki vermiş ve bu yetkinin sınırlarının da Anayasaya uygun olması şeklinde çizmiştir.

Anayasa mahkemesi, yürütme organına vermiş olduğu yetkinin anayasada var olan ayırık haller ile sınırlı olduğunu, yürütmenin yetkisinin kanuni idarenin çevrelediği, kanunların dayanağı olmadan kişi haklarını kısıtlayan kuralları oluşturma yetkisine sahip olmadığına sonucuna varılmıştır (AYM, 2022).

Böylelikle devlet olarak ulaşılabilecek olan sonuçlar için yapılan kamu hizmetlerinin ve idari çalışmaların başlangıç noktası ve dayanağı hukuk devleti içindeki anayasaya ve kuvvetini anayasadan alan kanunilik ilkesidir (Akbulut, 2013, s.4). Hukukun içinde çok önemli bir yere sahip olan kanunilik ilkesi, idare hukuku içinde “kanuni idare ilkesi” adını alarak hayat bulur (Akbulut, 2013, s.10).

Hukuk devletlerinde yöneten kesimin kullandığı yetkilerin ve kullandığı kamu gücünün oluşum noktası kendilerinin olması mümkün değildir. Yöneten kesimin kullanacakları bu yetki ve kamu gücünün üzerindeki tasarrufları belli kurallara tabi olmak zorundadır. Bu kuralları oluşturan temel dayanak üstün normları bir araya toplayan anayasadır (Atay, 2008, s.510). Anayasa’nın oluşumundaki temel gereksinim, iktidarın otoritesi ile halk arasında bir bağlantı oluşturmak; iktidarın gücüne karşı, halkın lehine bir güvence yaratmaktır. Temelinde genel olarak kişi hakları ile ilgili olmakla birlikte, idarelerin de uyması gerekli olan ilkelerden oluşmuştur (Yıldız, 2020, s.339).

Hukuk devletinin gereklerinden görülerek, gücünü Anayasadan alan kanuni idare ilkesi, kanunlara bağlı olan idareyi ifade eder. (Nohutçu & Çimşir, 2016, s.192). İdare kanunlardan aldığı yetki ve görevler ile kendi organları aracılığıyla kamunun faydası düşünülerek, eşit ve uygun bir şekilde yönetilenlere vermek zorundadır. Kamusal hizmeti ölçülü ve eşit bir şekilde sağlamak idarenin temel görevlerindendir. İdare bu temel görevini yerine getirirken yasal çerçeve olaraktan kanuni idare ilkesine uygun hareket etmek zorundadır çünkü idarenin her türlü faaliyetlerinin ve işlemlerinin kanuna uygun olması ve kanunun dışına çıkmaması gereklidir (Atay, 2009, s.160).

Kanuni idare ilkesi gereği, yürütme ve idarenin kuruluşları, işlevleri, görev ve yetkileri de kanunla düzenlenmesi gereklidir. Kamu kurum ve kuruluşları gücünü kanundan almayan bir yetkiyi kullanamaz veya herhangi bir faaliyette bulanamaz. İdare, kamu

hizmetini kişilere götürmesi temel faaliyet olarak görülmüştür. İdare bu faaliyetleri kişilere götürürken düzenleyici işlemler yapabilmektedir. İdare bünyesinde bulundurduğu her türlü düzenleyici işlemleri, tasarrufu ve koymuş olduğu ikincil kuralları kanuni idare ilkesi gereği kanuna dayandırması gereklidir (Erdoğan, 2020, s.89).

İdarenin kuruluş, yetki ve faaliyetlerinin temelinde kanunun var olması, öğretide farklı şekillerde yorumlanmıştır.

Günday, üç unsuru bulunan bir kanuni idare ilkesi tanımlamıştır (Günday, 2011, s.43). “...İdare faaliyetlerini yerine getirirken var olan kanunlara ve kanunlara eşit hukuk kaynaklarına uyma zorunluluğu; idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetkinin yasama organına ait olması; idare faaliyetlerini yaparken kanuni bir yetkiye sahip olması gerekmektedir...” Gözler ise ilkenin iki temelini varlığını vurgulamıştır: (Gözler, 2011, s.152). “İdarenin kanuna dayanan faaliyetleri yerine getirebileceği, yerine getirilen bu faaliyetler kanuna aykırı olmamalıdır.” Yıldırım, Yasin, Karan, Özdemir, Üstün ve Okay Tekinsoy’a göre de “Kanuni idare ilkesi iki unsurdan oluşmuştur. Birincisi, idarenin oluşumu kanunla düzenlenmiş olmalı, ikincisi olarak da idarenin görevlerinin kanunlarda belirtilmiş olması gereklidir.” (Yıldırım vd., 2018, s.3). Atay’a göre de “... İdarenin kanuniliği, idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna dayanması ve kanuna aykırı olmaması ...” anlamına gelmektedir (Atay, 2009, s.160). Balta’ya göre, “idarenin bütün sorumluluk alanında kanunun ve kanuna eşit sayılan hukuk kurallarının idareye egemen olması demektir. Kanuni idarenin etkisi iki farklı şekilde görülür birincisi kanuna saygı ilkesi ikincisi ise kanuni yetki ilkesidir. Kanuna saygı ilkesi, kanuna, kanuna eş değer hukuk kurallarına ve genel görülen hukuk kurallarına idarenin saygı göstermesidir. Kanuni yetki ise, idarenin faaliyetlerde bulunabilmesi için kanuni bir yetkiye sahip olmasıdır.” (Balta, 1970, s.160). Akyılmaz, Sezginer ve Kaya’da iki farklı tanım kabul etmişlerdir. Birinci olarak, “idarenin uygulanmakta olan kanunlara, kanuna denk hukuk kurallarına ve genel kabul edilmiş hukuk ilkelerine saygılı olması ikinci olarak ise idarenin örgütlenmesi ve faaliyetleri kanuna dayanmak zorunluluğudur.” (Akyılmaz vd., 2009, s.136). Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk kanuni idare ilkesinin tam olarak ifade edilebilmesi için, “kanunların herkesi kapsayacak şekilde, soyut, objektif ve kişisellik içermeyen kararlar içermesi, temel hak ve özgürlüklere ve kişi onuruna saygı göstermelidir. Temel hak ve özgürlüklerin yasalarla sınırlandırılması, idarenin olduğu yerde kanun da vardır kanunsuz idare olmaz anlayışının benimsenmesi” (Giritli vd., 2011, s.91) durumlarından bahsetmişlerdir.

Buradan anlaşılacağı üzere öğretinin farklı olarak tanımlanması, tek ve kesin bir kanuni idare tanımı ortaya çıkartmamıştır. En geniş tanım olarak idarenin her türlü işlem ve faaliyetlerinde hukukun egemen olması (Günday, 2011, s.41) olarak değerlendirebiliriz. Fakat öğretinin iki temel nokta üzerinde yoğunlaştığını söyleyebiliriz. İlk olarak idarenin faaliyetlerinin kanuna dayanma mecburiyeti yani *secundum legem* özelliğidir. İkinci olarak ise idare kanunlara uygun hareket etmesinin gerekliliği *intra legem*dir.

3.1.1. Kanuna Dayanma

Anayasanın sınırları içerisinde herhangi bir alanın doğrudan ilk-el olarak düzenleme yetkisi yasama organına aittir. Yasama organının sahip olduğu bu yetki, genel olmakla birlikte asli bir yetkidir. Sınırsız konu içeriğine sahip olmakla, yasama organı anayasaya aykırı olmayacak bir şekilde her türlü konuyu kanunlaştırabilme yetkisine sahiptir (Tanör&Yüzbaşıoğlu, 2006, s.259). Yürütme organı ise 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliğine kadar, yasama organı gibi doğrudan doğruya, ilk-el olarak düzenleme yetkisine sahip değildi. 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliğinden sonra ise yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁵ ile doğrudan doğruya düzenleme yetkisine sahip olmuştur. İdare, yasama organı tarafından kanunla daha önceden düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz. İdare faaliyetlerini yürütebilmesi için faaliyetlerinin kanuna dayanması ve bu faaliyetler için yetki alması gereklidir (Günday, 2011, s.42). Yasama organının genel bir yetkiye de sahip olması yine konu sınırlaması olmaksızın anayasa ile sınırları çizilmiş bir şekilde herhangi bir konuyu düzenledikten sonra, yürütme organına veya idareye düzenleme yetkisi bırakmayabilir. İdeal ve doğal olan durum ise yasama organı konunun genel ilkelerini belirlemesinden sonra idareye konunun ayrıntılarını düzenleme yetkisi vermesidir (Tanör&Yüzbaşıoğlu, 2006, s.260). Yürütmeye ve idareye, görevleri ve yetkileri konusunda çerçevesi belli olan düzenlemeleri yapabileceği kabul edilebilir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 6. Maddesinde de “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet

⁵“Cumhurbaşkanı’na tanınan önemli yetkilerden birisi de yürütme alanına ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinin aksine, kanuna dayanan, türev bir işlem türü değildir. Cumhurbaşkanı, Anayasa’da öngörülen sınırlar çerçevesinde, daha önce kanuni düzenlemeye konu olmamış bir alanı, doğrudan Anayasa’dan kaynaklanan bir yetkiye dayanarak, ilk elden düzenleyebilecektir. Böylece, yürütme organı, Cumhuriyet tarihimizde ilk kez, olağan dönemlerde ve oldukça geniş bir sahada asli nitelikli düzenleyici işlem yapma yetkisine kavuşmuştur.” Açıl, M. (2018). 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76/2, 725–756.

yetkisi kullanamaz.” denilmiş olup böylece idarenin görev ve faaliyetlerinde Anayasayı ve kanunu dayanak olarak alması gereklidir.

3.1.2. Kanuna Aykırı Olmama

İdare yapmış olduğu faaliyetler sırasında var olan yürürlükteki kanunlara hem saygı göstermek zorundadır hem de bu kanunlara aykırı hareketlerde bulunmamalıdır. Yani kanunlara aykırı hareket etmeyip, kanunların çerçevesi içinde hareket etmeleri gereklidir (Gözler, 2007, s.308)

Kanuni idare ilkesi gereği idarenin kuruluşundan işleyişine kadar her türlü faaliyetleri net bir şekilde anayasa veya kanunlar çerçevesinde olmalıdır. İdari statüye sahip kurum ve kuruluşlar, kanunlar izin vermediği sürece idari bir karar ile kurulamaz. İdarenin görev ve yetkileri mutlak suretle kanunla belirlenmiş olması gereklidir. İdarenin görev alanları kanunlar ile belirlenmiş olup bu alanlardaki faaliyetlerinde kanuna uygun olarak davranmak zorundadır (Çağlayan, 2019, s.55).

İdarenin görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş olmasından dolayı, idarenin var olduğu yerde kanununda var olduğu, kanunun olmadığı yerde ise idarenin varlığı söz konusu bile değildir (Karahanoğulları, 2015, s.55).

3.2. İstisna Olarak İdarenin Takdir Yetkisi

3.2.1. Genel Olarak

Takdir yetkisinin geçmişi devlet oluşumunun öncesine, insanların topluluk olarak yaşadığı dönemde idare etme olgusunun ortaya çıkması ile başlamıştır. İdare etme olgusunun varlığı içinde takdir yetkisi, insanların serbestçe hareket etme özgürlüğünü oluşturmuştur (Avcı, 2002, s.4).

Hukuk devleti oluşumunu tamamlamadan önce ise güç sahibi otorite, takdir yetkisinin kullanımını neredeyse sınırsız hale getirmiştir. Otorite için takdir yetkisi kullanmak keyfi bir hale dönüşmüştür (Kargın, 1959, s11). Hukuk devletine geçilmeden önceki devlet anlayışları olan mülk devleti ve polis devleti takdir yetkisinin en fazla kullanıldığı anlayışlardandır. Mülk devleti anlayışında otorite sahiplerinin özellikle hükümdarın yetkileri, sınırsız hale gelmiştir. Takdir yetkisinin keyfiyete dönüştüğü zaman tabii hukuk gereği bu yetkilerin sınırlandırılması istenilmiştir. Fakat bu dönemde yeterli bir denetim mekanizmasının oluşmaması, merkezi otoritenin zayıflaması ve polis devleti görüşünün

yayılması sonucu bu istek gerçekleşmeyerek, otoritenin ve idarenin takdiri, denetim dışı kalmıştır (Onar, 1966, s.126). Polis devletinde ise kral devletin en büyük temsilcisi olmuştur. Polis devletinde kral yetkisini, tanrıdan ve devleti temsil etmesinden almaktadır. (Duman, 2013, s.11). Kral oluşan bu yetkilerini kullanırken halka veya kanunlara bağlı değildi. Uygulamış olduğu mutlak ve takdiri uygulamalar herhangi bir denetime tabi değildi (Onar, 1966, s.126).

Hukuk devleti anlayışı uygulamaya geçmeden önce mülk devleti ve polis devleti anlayışı toplumlarda hakim olmuştur. Mülk devleti ve polis devleti anlayışları son bulduktan sonra toplumların en çağdaş ve ileri aşamamaya ulaşması, hukuk devleti anlayışı ile olmuştur (Özay, 1996, s.9). Hukuk devleti anlayışının uygulanması ile hukukun çatısı altında hem kanun koyucu hem de bütün devlet organları toplanmıştır. Böylelikle kanun koyucu dahil devlet organları, anayasa ve hukukun üstün kurallarına kesin bir şekilde bağlanmıştır. Çünkü hukuk devletlerinde, kanun koyucunun dahi bozamayacağı, temel hukuk prensipleri ve anayasa mevcuttur (AYM, E:1963/124 K:1963/243, 11/10/1963). Hukuk devleti anlayışı ile otoritenin gücüne karşılık anayasanın üstünlüğü tercih edilmiştir. Hukuk devlet ilkesinin kabulü ve anayasanın üstünlüğünün tercih edilmesin sonucunda, hukuk kurallarına bağlı bir idare oluşmuştur (Balta, 1970, s.91). İdarenin hukuk kurallarına ve anayasaya bağlı olması sonucu, kanunlarda açıklanan hükümlere göre hareket etmesini gerektirir. Fakat görev gereği idareye, uygulayacağı faaliyetin sebebi, konusu veya uygulama zamanı gibi benzer konularda takdir yetkisi verilmesi gerekmektedir (Bayraktar, 1976, s.256).

3.2.2. Takdir Yetkisinin Tanımı

İdarenin görevleri, nüfusa bağlı olarak artmaktadır. İdarenin görevlerinin artmasına rağmen faaliyetlerinde, anayasaya ve kanunlara göre hareket ederler. (Avcı, 2002, s.5). Fakat kanun koyucu, idarenin faaliyetlerinde hangi sorunlar ile karşılaşacağını önceden tahmin etmesi ve bu sorunlar için kanun oluşturması imkansızdır. İdarenin faaliyetlerinde karşısına çıkan bu sorunları çözüme kavuşturmak için hareket serbestliğine ihtiyacı vardır (Özay, 1986, s.178). Kanun koyucu tarafından idareye belirli konularda, hukuk kurallarına bağlı olarak karar alma serbestliği verdiği durumlarda, takdir yetkisinden bahsedilebilir (Giritli& Akgüner, 1985, s.41). İdarenin faaliyetlerinde takdir yetkisinden bahsedilebilmesi için, idarenin uygulamış olduğu yetkinin hukuk kuralları içerisinde açık ve net bir şekilde açıklanmamış olması, yapılacak olan faaliyetin birden fazla seçeneği

olması ve idarenin bu seçeneklerden birisini seçebiliyor olması gereklidir (Karatepe, 1991, s.71).

Takdir yetkisi genel olarak, idareye faaliyetlerindeki tanınmış olan serbestlik hakkını açıklamak için kullanılmıştır (Gül Erdem, 2013, s.7). Bu serbestlik, takdir yetkisi, takdir hakkı, takdir salahiyeti, takdir vazifesi olarak adlandırılarak öğretilerde farklı yorumlanmıştır.

Onar, devlet faaliyetlerinin her geçen gün artması ve çeşitlenmesi sonucu oluşan ihtiyaçların karşılanmasında idarenin faaliyetlerinin ayrıntılı ve her durumun bütün öğelerinin yaşanmadan düzenlenemeyeceği için idareye hukuk çerçevesinde takdir yetki ve gücü tanınması gerekli olduğunu belirtir (Onar, 1966, s.421). Gözübüyük, idarenin kullanmış olduğu yetkinin gereklerinin belirlenmesinde az veya çok serbestisinin olması yani idarenin karşılaşacağı durum karşısında tek çözüm yolu değil birden fazla çözüm yoluna sahip olmasını takdir yetkisi olarak adlandırır (Gözübüyük 2010, s.241). Günday, kanun koyucunun idare için kesin bir şekilde belirtmemiş olduğu faaliyetlerdeki koşulları belirleyebilmesi olarak ifade eder. Günday aynı zamanda, idare için önceden tahmin edilemeyen, milli güvenlik, genel sağlık, genel ahlak, lüzum, ihtiyaç gibi belirsiz kavramların faaliyetlerindeki işlemlerin uygulamasındaki neden belirtme serbestisini takdir yetkisi olarak ifade etmiş bu yetkinin de işlemin sebep unsurundaki belirsizlikten kaynaklandığını ifade eder (Günday, 1991, s.146). Atay, idare faaliyetlerinde hukuk sınırları içerisinde uygulamada değerlendirme hakkına sahip olmasını takdir yetkisi olarak adlandırır (Atay, 2009, s.486). Kalabalık, idarenin karşılaşabileceği durumlar içerisinde belirli bir kararı alıp almamak veya kanunlar dahilinde karşısına gelen farklı çözümler içerisinden seçim yapabilmek veya belli bir konu hakkında karar alabilmek için oluşabilecek durumları belirleme olanağına sahip olabilmektir (Kalabalık, 1997, s.206).Giritli, Akgüner ve Bilgen ise idarenin herhangi bir yerde herhangi bir zamanda durumun gerektirdiği gibi hukukun gereklerine göre serbestlik alanı olarak tanımlar (Giritli vd., 2008, s.83-84) Gözler, idare faaliyetlerini gerçekleştirirken belirli bir konuda karar alıp almaması veya farklı kararlar arasından seçim yapabilmesine takdir yetkisi olarak adlandırmıştır. Ayrıca Gözler farklı bir tanımında idarecinin gerçekleştirdiği faaliyetlerde hukuk tarafından “elinin kolunun bağlanmayarak, hareket serbestisi” tanınmasına takdir yetkisi olarak tanımlar. (Gözler, 2009, s.943). Candan, kanunların idareyi işlemlerinde ve eylemlerinde mecburiyette bırakmayıp, idarenin elindeki farklı seçeneklerden seçim yapabilmesi olarak adlandırmıştır (Candan, 2006, s.237).

Zabunoğlu ise, idarenin belli bir konuda karar alıp almaması veya birden fazla olan kararlardan birini seçerek bunu uygulayabilmesi imkanına sahip ise idarenin takdir yetkisinden söz edilebilir demiştir (Zabunoğlu, 2012, s.367). Balkar, idarenin görevi olan hizmetin yerine getirilmesi sırasında hizmetin gerçekleşmesi için zorunlu olan tedbirleri alabilmesi ve tam anlamıyla idarenin bağımsızlığı anlamına gelmeyecek şekilde serbest bir şekilde çalışmasını takdir yetkisi olarak ifade etmektedir (Balkar, 1956, s.124).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin almış olduğu tavsiye kararında ise idarenin alacağı kararlarında sınırlı bir serbestlik tanıyan, hukuka uygun kararlar içerisinde herhangi birini seçme imkanı veren yetki olarak tanımlamıştır (AKBK, 1980). Ancak Karahanoğulları takdir yetkisini, idareye kanunlar tarafından verilmiş karar alma gücünden oluştuğunu ifade etmiştir. Kanunların idareye vermiş olduğu karar alma gücünün haricinde kendine özgü değerlendirme serbestliğinin sakıncalı olduğunu ifade etmiştir. Çünkü idarenin serbestliği, yetki isteyen idare ve bunların dışındaki yetkili güçler tarafından kabul edilmesi, kanunlardan bağımsız bir idareyi oluşturacaktır. Bu durum hukuk devleti anlayışına ters düşmektedir. İdareye takdir yetkisi kanunlar tarafından verileceği için, idarenin serbest hareketleri takdir yetkisi olamaz. Böylelikle takdir yetkisi idarenin karar alma gücünün niteliğidir. Karahanoğulları bu yüzden takdir yetkisi kavramını “takdiri yetki” olarak adlandırmıştır (Karahanoğulları 2011, s.497).

Öğretilerden yola çıkarak idarenin takdir yetkisi, idareye bazı durumlar için düzenleme yapabilmesi, hukuki bir tasarrufu uygulayıp uygulamama veya karşılaşılan durumlar için yapılabilecek birden fazla işlem ve eylemlerinden birini veya birkaçını seçme şansının varlığı olarak tanımlayabiliriz.

İdarenin her türlü işlemi, eylemi ve görevleri kanuni idare ilkesine göre belirlenir ve uygulanır. Fakat takdir yetkisinin idareye tanınmasının karşılığı olarak açık bir şekilde Anayasal norm bulunmamasına (Akbulut, 2013, s.310) karşın Anayasa Mahkemesi kararlarında takdir yetkisinin gerekliliği şu şekilde anlatılmıştır.

“Kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğunun bulunduğu alanlarda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı gibi yürütme organının yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş

alandanda ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek esnekliğe sahip kriterlere uygun olarak genel nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunması, kanunla düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz ve yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.” (AYM, E.2016/180, K.2018/4, 18/08/2018). Bu karar ile idareye verilen takdir yetkisi, Anayasal açıdan aykırılık teşkil etmeyip, uygun görmektedir (Akbulut, 2013, s.311) Kanuni düzenlemelerin genel ve soyut yapısından dolayı, kamu hizmetlerindeki hızlı değişime aynı hızda tepki verememesi nedeniyle idareye takdir yetkisi tanınmıştır. (Hacıbrahimoğlu, 2012, s.12)

İdarenin takdir yetkisini kullanarak, faaliyetlerinde serbestlik kazanması idareye ve idari makamlara keyfilik yaşatabilir. Ortaya çıkan keyfi hareketlerin önüne geçebilmek için Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin tavsiye kararında şu ifadeleri açıklamıştır.

Takdir yetkisini kullanan bir idari makam:

- Bu yetkinin verilme amacının dışında bir amaç gtmez;
- Nesnellik ve tarafsızlık gözetir; yalnızca özel duruma ilişkin unsurları dikkate alır;
- Hakkaniyete uymayan ayrımcılıktan kaçınarak kanun önünde eşitlik ilkesini gözetir;
- Kararından olumsuz etkilenebilecek kişilerin hak, özgürlük ve menfaatleri ile güttüğü amaç arasında uygun bir denge gözetir;
- Söz konusu meseleyle ilgili olarak makul bir süre içinde karar alır;
- Tüm idari ilkeleri her olayın özel koşullarını dikkate alarak tutarlı bir şekilde uygular. (AKBK, 1980)

İdarenin takdir yetkisi kullanmış olduğu faaliyetler, daha önceden kanun tarafından belirlenemediğinden dolayı, başta kanuni idare ilkesi olmak üzere kanunilik ilkesi ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden bir sapma yaşanmaktadır (Akbulut, 2013, s.312).

3.2.3. Bağlı Yetki Kavramı

İdarenin sahip olduğu yetkilerden olan bağlı yetki kavramı takdir yetkisi ile karıştırmamak gereklidir. Her iki yetkinin de kullanımı idareye hastır. Bağlı yetki kavramı, idarenin uygulayacağı faaliyetlerin hukuk kuralları tarafından daha önceden belirlenmiş olması durumunda veya idarenin bu faaliyetlerinde önceden belirlenmiş kararı uygulamaktan başka bir tercihinin bulunmaması durumunda oluşur. Hukuk

kuralları tarafından belirlenmiş kararlara bağı hareket eden idareye, herhangi bir tercih hakkı verilmemiştir (Balta, 1970, s.85).

İdare faaliyetlerinde, hukuk kuralları tarafından önceden belirlenmiş olayların gerçekleşmesi durumunda, hukuk kuralları tarafından belirlenen kararları uygular. Bu durumda idarenin faaliyetlerinin konusu, sebebi ve amaçları kanun tarafında önceden açıklanmıştır. İdareye herhangi bir tercih hakkı sunulmamıştır. İdarenin tercihine bırakılmamış olan kararlarına bağı yetki denilmektedir (Korkmaz, 2009, s.242).

İdarenin takdir yetkisi ise yasalar ve yönetmelikler tarafından verilen görevlerin yerine getirilmesi ve yönetim işlemlerinin gerçekleştirilmesi sırasında, idare organlarının kendilerine tanınan ölçüde bir takdir ve değerlendirme yapma hakkı olarak tanımlanmıştır.

Takdir yetkisi ve bağı yetki uygulandığı alanda iç içe geçmiş durumdadır ve birbirinden ayırmak çok da kolay değildir (Hacıibrahimoğlu, 2012, s.22). Örneğin idare bağı yetkisini kullanarak yaptığı bir işlemin, takdir yetkisini kullanarak uygun zamanını belirleyebilir. Bu örnekten yola çıkarak, idare bağı yetki ile almış olduğu kararda, takdir yetkisini kullanabilmektedir.

İdare takdir yetkisini kullandığında aldığı kararın yerindeliğini ve uygunluğunu kendi denetiminde yapar fakat bağı yetkide idarenin oluşacak sonuca göre vereceği karar belli olduğundan yerindeliği ve uygunluğu hukuk kuralları belirler. Bağı yetkinin oluşumdan sonra idare hukuk kurallarının yerindeliğini nasıl bulursa bulsun bu kurallara kesin bir şekilde uyması gereklidir (Giritli vd., 2008, s.433).

Kanun maddesindeki takdir yetkisi ve bağı yetki ayrımı kanun maddesin son kelimesine göre de yapılabilir. Kanun maddesinde alır, yapar, belirler, uygular gibi emredici eylemler bildirmesi seçme ihtimalini ortadan kaldırırken (Atay, 2014, s.510) yapabilir, uygulayabilir, atayabilir gibi eylemler ile biten hükümler için seçim yapabilirliğin devam ettiğini söyleyebiliriz (Akbulut, 2013, s.314).

İdarinin yapmış olduğu faaliyetlerindeki alınan kararların hangi yetkiye istinaden yapıldığının farklı bir önemi yargısal denetimin yapılmasında oluşacaktır. Şöyle ki idare takdir yetkisini kullanarak yapmış olduğu faaliyetlerin yargısal denetimi esnasında yerindelik denetimi değil, sadece amaç yönünden hukukilik denetimi yapılır. Bağı yetkinin kullanımındaki yargısal denetim ise bağı yetkinin hukuk kurallarının

yapılmasını emrettiği kararlar olduğu için daha kapsamlı ve detaylı olarak denetime tabi olabilmektedir (Onar, 1966, s.421).

3.2.4. Takdir Yetkisinin Gerekliliği

İdarenin en önemli görevlerinden biriside, vatandaşlara kamu hizmeti sağlamaktır. Gün geçtikçe artan nüfus ve gelişen teknoloji göz önüne alındığımızda idarenin faaliyetleri artmış ve çeşitli hale gelmiştir. Hukuk kuralları bu durumda idarenin faaliyetlerini en ince ayrıntısına kadar düzenlemesi mümkün değildir. Kamu yararının hangi aşamalardan geçerek nasıl gerçekleşebileceğini uygulamada görmeden, çözüm yolu ispat edilmeden tahminde bulunması da olası bir durum değildir. Bu sebeple genel çerçeve kuralları kanun koyucunun hazırlaması sonrasında ise ayrıntıların tespitini sağlayan kararlar için kanun koyucu, idareye serbest bir alan sunmalıdır (Yayla, 1964, s.201).

İdare uygulayacağı faaliyetlerinde teknik beceri ve özel alanlarda uzmanlık isteyen alanların varlığı, kanunlar ve kanunlar dayanak alınarak hazırlanan düzenleyici işlemlerin genel ve soyut olmasından dolayı idareye takdir yetkisi verilmesini zorunlu kılar (Kaya, 2011, s.13).

Kamu hizmeti herhangi bir talep ile isteniyorsa idare hizmetin zamanının belirlenmesini, olağan durumun niteliklerinin değerlendirilmesini, talep edenin özel durumlarını da dikkate alması gereklidir. Bu durumlar idareye takdir yetkisi tanınmasını gerekli kılar (Sancakdar, 2020, s.339).

Anayasa mahkemesi idareye takdir yetkisinin verilmesinin gerekliliğini ise ilgili kararda şöyle tanımlıyor. “Kanunlar tarafından idarelere verilen görevler yerine getirilirken hangi kararları almasını, bütün olgular bir araya getirilerek hukuk kuralları ile önceden belirlenmesinin imkanı olmadığı gibi kamu hizmetlerinin ve toplumsal fayda sağlayacak ihtiyaçların değişkenliği göz önüne alındığında önceden alınabilecek kararlar uygun bir yöntem değildir. Bu sebeple idare kamu hizmetini ifa ederken karşılaşacağı farklı durumlar için en uygun çözümü bulmaları için takdir yetkisiyle donatılmaları zorunludur. Takdir yetkisinin amacı idareye farklı çözümler içinden en uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımadır.” (AYM, E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014).

Takdir yetkisinin gerekli bir yetki olması görüşünün en temel nedenleri açıklamalardan yola çıkarak şöyle özetleyebiliriz. Kanun koyucunun idarenin faaliyetlerini detaylı olarak ve eksiksiz bir biçimde önceden düzenleme ihtimalinin olmaması. Kamu yararı için

yapılan hizmetlerin sahip olduğu özel durumlar ve teknik özelliklerin varlığı. İdarenin karşılaşılabileceğı durumların farklılıkları ve çözölmesinin zorluğu olarak özetleyebiliriz.

3.2.4. Takdir Yetkisinin Sınırları

3.2.4.1. Anayasal İlke ve Kurallar

İdare, gerekli kılınan takdir yetkisini kullanırken hukuk devletinin sınırları içerisinde olduğunu unutmaması gereklidir. Hukuk devleti özeliğı gereğı, idare anayasa ve kanunlara bağılı kalarak faaliyetlerini sürdürmek zorundadır. İdarenin hukuk kurallarına aykırı bir takdir yetkisi kullanması hukuksuzluğa ve karmaşaya yol açabilmektedir. Çözüm yolu ise idarenin takdir yetkisini anayasal sınırlar içerisinde ve uygun biçimde kullanması gerektiğidir (Azrak, 1992, s.330-331). Takdir yetkisinin denetlenmesi ve sınırlandırılması anayasal ilkelerin uygun kullanımına göre olacaktır. Takdir yetkisinin sınırlandırılmasından kasıt, idareye verilen bu yetkinin neye bağılı kalması gerektiğı yani diğeri bir ifade ile hangi ilke veya kurallara uyulması gerektiğinin tanımlanmasıdır. Bu yetkinin bağılılığının sınırlarını, anayasal ilkeler ve kurallar, yazılı olmayan ilkeler veya mahkeme kararı ile ortaya konmuş hukukun genel ilkeleridir (Kalabalık, 1991, s.172).

İdare kullanacağı takdir yetkisini anayasadan almakta olup anayasal ilke ve kurallara da uyma yükümlölüğü vardır. (Balta, 1970, s.89) anayasal ilkeler olarak ise Anayasanın başlangıç hükümleri esas alınır. Bu konuda anayasa mahkemesi de idareye tanınan takdir yetkisinin sadece anayasal sınırlar içerisinde kullanabileceğini hüküm altına almıştır (AYM, E.1969/60-K. 1970/80, 10/02/1970).

3.2.4.2. Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi anayasanın 10. Maddesinde ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır. Herkesin ayrım gözetmeksizin kanun önünde eşit olduğunu devletin faaliyetlerini yürüten organlarının ve idari makamlarının yapmış olduğı bütün işlerde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun bir biçimde hareket etmesi gerektiğini hüküm altına almıştır. Anayasal olarak bütün kamu kurum ve kuruluşları, yapacakları faaliyetler için eşitlik ilkesini benimsenmiştir (Akbulut, 2013, s.322). Kabul edilen bu ilke ile takdir yetkisinin kullanımı kendiliğinden sınırlandırılmıştır. İdare, karşılaştığı aynı durumlar için takdir yetkisini kullanırken aynı işlemleri yerine getirmesi gereklidir.

Anayasa gereği eşitlik ilkesini benimsenmiş, fakat bu herkesin aynı hukuk kurallarından sorumlu olup aynı uygulamaları beklemesi anlamına gelmemesi gereklidir. Bu ilke durumların eşitliği söz konusu olduğunda yapılacak olan uygulamaların da aynı ve eşit olması ile açıklanabilir. Farklı hukuki durumlardan dolayı farklı uygulamalar gerçekleşebilir bu durum eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelmez (Gül Erdem, 2013, s.319).

Bu konuda Anayasa Mahkemesinin (AYM, E.2021/129, K.2022/33, 24/03/2022) ve Danıştay'ın (İDDK, E.2020/40 K.2020/6099 10/12/2020) vermiş olduğu kararların ortak noktası da bu yöndedir. Özetle bu kararlarda, kanun önünde eşitlik ilkesinin aynı hukuki şartları taşıyan durumlar için geçerli olduğu, kimseye karşı ayrımcılık ve ayrıcalık tanınmayarak hukuksal eşitliğin sağlanması gerektiğini vurgulamıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı hukuk kurallarına tabi olmayacağına, durumların özelliklerine göre bazı kişi veya topluluklara farklı kurallar ve uygulamalar gerekli olabilmektedir. Aynı hukuksal durumlar aynı, farklı hukuksal durumların sonucunda ise farklı kurallar uygulanabilir. Böyle durumlarda anayasal eşitlik ilkesinin zedelenmeyeceği ifade edilmiştir.

Anayasanın eşitlik ilkesi gereği idarenin kullanacağı takdir yetkileri eşitlik ilkesinin tersi bir tasarrufta kullanılamaz ve aynı hukuksal durumda olan kişiler hakkında haklı bir sebebi yoksa farklı bir işlem uygulayamaz.

3.2.4.3. Ölçülülük İlkesi

Hukuk devletinin benimsenmesinin doğal sonucu olarak ortaya çıkan ölçülülük ilkesi anayasamızın 13. Maddesinde temel haklar ve özgürlükler ölçülülük ilkesine aykırı bir şekilde sınırlandırılmaz hükmü ile bağlanmıştır. Anayasa mahkemesinin almış olduğu kararlarda ölçülülük ilkesini üç alt ilkeye ayırmıştır. Bunlar elverişlilik, gereklilik ve orantılılık alt ilkeleridir. Elverişlilik, yapılacak olan işlemin ulaşılmak istenen sonuç için elverişli olmasını, gereklilik başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını ve orantılılık ise başvuru önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir (AYM, E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014).

İdare belli bir yaptırım kullanarak yapmış olduğu faaliyetlerin sonucunda, kişilere müdahale var ise müdahalenin ulaşılmak istenilen sonuç ile orantılı olması, amacın sonuca elverişli olması ve amaç için başvuru yöntemin gerekli olması istenmektedir. İdari yaptırımın ölçülü kabul edilmesi için orantılı, elverişli ve gerekli olması gereklidir

(İ. Kırbıyık, 2022, s.22). İdarenin kamu gücü ile yapmış olduğu faaliyetlerin genelinde kişi hak ve özgürlüklerini sınırladığı veya müdahalede bulunduğu bir gerçektir. Bundan dolayı idarenin kullanacağı takdir yetkisinin ölçülülük ilkesi ile doğal olarak sınırlandırılması gerekmektedir (Oğurlu, 2002, s.23).

3.2.4.4. Kazanılmış Hak İlkesi

Hukuk devleti ilkesi gereği idare, anayasadan almış olduğu görev ve yetkileri kullanmaktadır. Bu görev ve yetkileri kullanırken dikkat etmesi gereken hususlardan birisi de kazanılmış hak kavramıdır. Kazanılmış hak, hukuka uygun olarak oluşmuş kişiye yarar sağlamış ve kişiye özgü sonuçlar oluşturmuştur. Bu oluşumun sonrasında ise hukuki sebeplerin varlığına rağmen, yine hukuk ile korunan haklar olarak açıklayabiliriz (Oğurlu, 2003, s.29).

Anayasamızın 2. maddesinde hüküm altına alınan hukuk devleti kavramı, kazanılmış hak kavramının koruyucusu olarak görülebilir (Oğurlu, 2003, s.39). Çünkü devlet organları tarafından kazanılmış hakkın geri alınması veya kazanılmış hakkının görmezden gelinmesi anayasaya karşı gelerek hukuk devleti ilkesini yok saymaya eş değer olacaktır (Akbulut, 2013, s.325). Anayasa mahkemesi bu konudaki görüşünü oluşturmuş olduğu hükümde şu şekilde açıklamıştır. “Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasa'nın başlangıç hükümlerinde ise demokratik hukuk devletinin amacı; insan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi güvenlik altına almak olarak gösterilmiştir. Hukuk Devleti demek, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, âdil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan bütün davranışlarında hukuk ve Anayasa'ya uyan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı bulunan bir Devlet demektir. İnsan hak ve hürriyetlerinin ve toplumun huzur ve refahının güvenlik altına alınması ise, ancak ve ancak hukukî durumlarda kararlılık sağlamakla olabilir. Öte yandan, kararlılık da hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olarak (Kazanılmış hak kavramının) benimsenmesi ile gerçekleşebilir” (AYM, E.1966/11 K.1966/44, 29/11/1966). İdare yapacağı işlem ve eylemlerinde anayasaya ve hukuk devleti ilkesine göre hareket edeceği için kazanılmış hakların korunmasını da sağlaması gereklidir. Böylelikle kazanılmış hak kavramının varlığı idarenin uygulamalarında bir sınır olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.5. İdarenin Takdir Yetkisine Benzeyen Farklı İşlemler

3.2.5.1. Hükümet Tasarrufları

İlk kez Fransız Danıştay mahkemelerinin içtihatlarında yer alan, hükümet tasarrufu kavramı (Gözübüyük, 2010, s.3) idari işlemler arasında yargı dışında tutulan siyasi niteliğe sahip ve devletin menfaatlerini doğrudan ilgilendiren işlemlere denir (Sarıca, 1942, s. 457). Hükümet tasarrufları, literatür içerisinde Danıştay kararları ile girmiştir. Hükümet tasarrufları siyasal niteliğe sahip olduğu için ve yüksek devlet menfaatlerini koruduğu gerekçesi ile yargı denetimi dışında tutulmuştur (Giritli vd., 2011, s.164). Oysaki anayasamızın 125. Maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır hükmünün varlığı ortadadır. Bu sebeple idari işlem ve eylemlerin yargı denetimi dışında tutulması anayasada belirtilen yargı denetimini kısıtlamaktadır. İdari işlemlerin yargı denetimi anayasa güvencesi altında olup yargı denetimi dışında tutulan hükümet tasarrufları idari işlem kapsamına alınmayıp yargı denetimi için anayasanın güvencesi sağlanamaz (Yağan, 2022, s.130).

Herhangi bir işlemin idari bir işlem mi olduğu yoksa hükümet tasarrufumu olduğu karışıklığa yol açmaması için Fransız Danıştay'ı bu konuda siyasi amaç teorisini kullanmıştır (Onar, 1966, s.443). Buna göre bir işlemin hükümet tasarrufu sayılabilmesi için siyasal bir amaç ile devletin yüksek menfaatini gözeterek hükümet tarafından yapılması gerekmektedir (Gözübüyük, 2010, s.3). Eğer ki yapılan bu işlem siyasi bir sebep ve maksat ile yapılmamışsa yargı denetimine tabi idari işlem olarak açıklanabilmektedir (Onar, 1966, s.444). İdarenin göstermiş olduğu takdir yetkisine karşı yargı denetimi açıktır ve itiraz sonucu, yerindelik denetimi, usul ve esas yönünden incelenir. Hukuka aykırı olarak verilen kararlar iptal edilerek gerektiği takdirde idare tazminat ödeme yönünde karar alınabilir. Hükümet tasarrufunda ise yargı yolu kapalıdır olası bir yargı yoluna gidildiğinde ise itiraz usulden reddedilmektedir. Hükümet tasarruflarında yargı denetiminin kapalı olmasından dolayı, uygulayan kurumun takdir yetkisinin oldukça geniş sınırları vardır (Avcı, 2002, s.27).

Takdir yetkisi ve hükümet tasarrufları idareye verilen farklı haklar olup amaç yönünden ve yargı denetimi yönünden birbirinden ayrılırlar.

3.2.5.2. Olağanüstü Yönetim

Olağanüstü yönetimi gerektiren olağanüstü durumlarda normal yönetim için oluşturulan ve uygulanan idari yetkiler yeterli gelmeyebilir (Giritli vd., 2011, s.63). Bundan dolayı, yeri ve zamanı belli olmayan belirsizlik içinde aniden gelişen toplumun huzurunu, refahını ve varlığını tehlikeye sokan, toplumu derin bir şekilde etkileyen doğal afet, salgın hastalık, ekonomik buhran ve şiddet olayları içine alan olağanüstü haller için anayasalarda olağanüstü yönetim usulleri adı altında düzenlemeler yapılmıştır (Onar, 1966, s.436). Kullanılmakta olan birçok anayasa metninde kriz durumlarında yetkinin yürütme organına verilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Behçet, 2014, s.54). Yapılan bu düzenlemeler sonucu olağanüstü haller geliştiğinde bozulan toplum düzenini tekrar düzeltebilmek için yürütmeye ve idareye anayasal yetkiler verilebilir ve öngörülen ayrı bir rejim uygulanabilir (Avcı, 2002, s.24).

Olağanüstü hallerin meydana gelmesi durumunda oluşacak olan öngörülemeyen durumları engelleyebilmek veya düzeltebilmek için idareye verilen yetkiler kanunlar tarafından sınırlandırılır. Olağanüstü hallerin oluşumundan sonra idareye verilen yetkiler ve normal seyirde iken idarenin takdir yetkisi kanunların sınırları içiresindedir. İdareye verilen takdir yetkisinde olduğu gibi olağanüstü zamanlarda verilen yetkilere karşı da yargı yolu açıktır. Aralarındaki en büyük fark ise olağanüstü zamanlarda idareye verilen yetkinin, normal seyirde iken karşılaşılmayacak kadar geniş bir takdir yetkisi oluşturmastır. Genişlemiş bir takdir yetkisinin varlığı ile idarenin hukuk kurallarının dışına çıkması normalleşir. Bu durum karşısında idarenin hangi durumlar karşısında hukuk kurallarına bağlı kalacağını bir ölçütü de bilinemez hale gelir. Bu nedenle devletin hukuka bağlılığını kendi üstünlüğüne bırakarak, geniş takdir yetkisi ile hukuk kurallarının dışına çıkması hukuk devlet ilkesine aykırı bir durum oluşturmaktadır.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

9 Kasım 1982 tarihinde kabul edilen ve yürürlüğe giren 1982 Anayasası, günümüze gelene kadar birçok değişiklik yaşamıştır. Ülkemizde parlamenter sistemden, ilk kez 2007 anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden vazgeçilerek cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, yarı başkanlık benzeri bir sisteme geçilmiştir (Kalkar & Y. Öcal, 2020, s.4). Son anayasa değişikliği halk oylaması ile 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilmiştir. Halk oylaması ile kabul edilen bu değişikliğin en önemli özelliği olarak, hükümet sisteminde oluşan değişim gösterilmektedir (İnce, 2020, s.247). Bu değişim ilk

olarak, yürütme organının yapısını değiştirmiştir. Anayasanın 8 ve 104. maddeleri⁶ ile yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Böylelikle tek başlı yürütme yapısına geçilmiştir (E. Durkal, 2023, s.258). Böylesine bir yapısal değişiklik, yürütmenin işlemlerine de yansımıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bu değişime en iyi örnektir. 16 Nisan 2017 değişikliğinden önce dar bir alanda düzenleme yapma yetkisine sahip olan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, değişiklikten sonra yürütme yetkisine ilişkin her konuda çıkarılabilecek hale gelmiştir (İnce, 2020, s.246).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yeniden düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” (m.104). Söz konusu değişiklikle birlikte Anayasal sistemimize dâhil olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanına, kaynağını doğrudan anayasadan alarak, ilk elden düzenleyici işlem niteliğinde asli düzenleme yetkisi tanınmıştır (E. DURKAL, 2023, s.258).

Cumhurbaşkanına dayanağını Anayasadan alan kararname yetkisinin dışında, belli konuların özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Kanuni idare ilkesinin bir istisnası olarak görülen bu konular yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir ve “mahfuz yetki” olarak nitelendirilen bu hususlarda Meclis’in kanun çıkarması söz konusu olamaz (Nohutçu, 2018, s.270).

Bu konular şunlardır:

“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler.” (m. 104/9).

⁶Ayrıntılı bilgi için bkz.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” (m. 106/son).

“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” (m. 108/son).

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” (m. 118/son).

Bu kanunların cumhurbaşkanlığı tarafından özel olarak düzenleniyor olması, dayanağını Anayasadan alıyor olmasına bağlıdır. Diğer taraftan idarenin kanuna bağlı olması, idarenin yetki ve görevlerinin kaynağının kanundan alıyor olması, kanuni idare ilkesini oluştururken, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenenmiş olan dört konu kanuni idarenin istisnası olmaktadır (Küçük & Doğan, 2019, s.35)

4. UYGULAMADA KANUNİ İDARE

4.1. Kanuni İdare İlkesinin Tarihsel Gelişimi

Kanuni idare ilkesinin idare hukukunun temel bir yapı taşıdır. İdare hukuku ise hukuk devletinin en önemli basamaklarından birisidir. Bu sebepten dolayı ilkemizin tarihsel yapısını kısaca anlatacak olursak öncelikli olarak hukuk devletinin ve idare hukukun Türkiye Cumhuriyetindeki yerini açıklamak gerektir.

Hukuk devletinin tarihsel aşamasını birinci bölümde bahsetmiştik. Bu bölümde ise, hukuk devletinin Türkiye Cumhuriyeti için hangi aşamalardan geçerek olgunlaştığını ve kanuni idare ilkesinin, hukuk devleti içerisinde nasıl temellendiğini açıklayacağız.

Hukuk devletinin, Türkiye Cumhuriyeti için aşamaları ise Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi anayasal hareketler olarak ikiye ayırabiliriz. Osmanlı dönemi anayasal hareketleri özetleyecek olursak Senedi İttifak (1808), Tanzimat Fermanı (1839), Islahat Fermanı (1856), Kanun-ı Esasi (1876) girişimleridir. Cumhuriyet dönemi anayasal düzenlemeler ise 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarıdır.

4.2. Geçmişten Bugüne Türkiye’de Kanuni İdare Temelleri

4.2.1. Sened-i İttifak

Osmanlı devletinin sınırlarının hızlı bir şekilde büyümesinin sonucu, 16. yüzyıldan sonra eyalet valilerinin merkezi otoriteyi dinlememeleri, memleketin değişik yerlerinde oluşan baskıcı gruplar, ayan⁷ sınıfının giderek güçlenmesi sonucu merkezi yönetimin sarsılması kaçınılmaz olmuştur (Pamir, 2004, s.71).

Merkezi yönetimin otoritesini korumak için, giderek güçlenen ayan sınıfının güçlenmesinin durdurması veya ortadan kaldırması gerekliydi. Bunun için halkın içinde bulunan bu sınıfın desteğini alıp tekrardan merkezi otoritesini güçlendirmesi gerekliydi. Ayan sınıfının içinden gelen dönemin sadrazamı Alemdar Mustafa Paşa ayanları genel

⁷ “Taşradaki seçkinleri (gözde olan, göz önünde olan, seçilen anlamında vücut kelimesiyle) tanımlayan bu kavram, 16. yüzyılda bölgedeki sipahi, kadı, yeniçeri serdari, kethüdayerleri, müderrisler, müftüler, kapıkulları gibi askeri ve ulema grubundan görevlileri kapsamaktadır. Bununla birlikte bölgenin köklü ve saygın aileleri esnaf ve tüccarın önde gelenleri de bu grubun içindedir. Kısaca, köyde ve kentte görevleri, bağlı oldukları aile ya da kişisel özelliklerinden dolayı halkın saygısını kazanmış, sözü dinlenir olan herkes bu tanımlama içerisinde yer alıyordu.” Üstündağ-Özdemir, N. (2018). Ayanlık Kurumunun Gelişimi Ve Anadolu İle Balkan Coğrafyasındaki Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme, *Current Research in Social Sciences*, 4 (1) , 29-38.

bir toplantıya çağırılmıştır (Eryılmaz, 2017, s.52). Ekim 1808 tarihinde merkezi idare ile ayanlar arasında 7 maddelik Sened-i İttifak adında bir anlaşma imzalanmıştır.

Padişah ve ayanlar arasında imzalanan bu belge, sözleşme özelliği olan siyasi bir belgedir (Giritli vd., 2011, s.88). İmzalanan sözleşme her iki taraf içinde tutulması gereken maddeler içeriyordu. Bu sözleşmeye ayanların uymasının mecbur olduğu kadar, hükümetinde bu sözleşmeye uyması mecburdur. Padişah merkezi otoritenin tekrardan kazanmak için, ayanlar ise kendilerini güvence altına alabilmek için karşılıklı olarak hukuki, siyasi, askeri ve ekonomik sözler vermiştir (Sezer vd., 2003, s.66). Sonuç olarak ayanlar padişaha bağlılık sözünü vermiş, padişah ise ayanlara karşı otoritesinden taviz vererek, can ve mal güvenliğinin sağlanacağını, bunun yanında ayanların hakları karşısında keyfi olarak uygulamada bulunmayacağı sözünü vermiştir (Tunç, 1999, s.66).

Sened-i İttifak anlaşmasının önemi, dönemin şartlarına bakıldığında padişahın ayanlara karşı vermiş oldu taaddütler ve güvenceler, uzun bir gelişim sürecinden sonra sınırsız egemenlik gücüne sahip olan Osmanlı padişahlarının üzerine getirilmeye çalışılan ilk sınırlama hareketidir (Pamir, 2004, s.61).

4.2.2. Tanzimat Fermanı

Sened-i İttifakı kabul eden II. Mahmut, yenilik olarak kabul edilen bazı gelişmelere imza atmıştır. Topraklarında yaşayan insanların etnik olarak ayrılıkların giderilmesi için dil ve din farklılıklarının gözetilmeyeceğini duyurmuş, herkesin eşit bir şekilde yaşayacağını, can ve mal güvenliğinin sağlanacağını ilan etmiştir. Bunun sonucu ise vatandaşlar temel hak ve hürriyetlerini ilk adımda kazanmıştır. (Susoy, 2021, s.36). Bu ilk adımı sağlayan ve ilklerin padişahı olarak bilinen II. Mahmut'un vefatından sonra tahta geçen Abdülmecit olmuştur. Abdülmecit tarafından 1839 yılında Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir.

Gülhane Hattı Hümayun olarak da bilinen Tanzimat fermanı 1839 yılında Osmanlı'nın kişi hak ve özgürlükleri bakımından eksiklik olsa da bu ilkelerinin filizlendiği ve hukuk devletin ilk tohumlarının atıldığı bir fermanıdır. (Durhan, 2001, s.89).

Açıklanan bu ferman ile kişilerin temel hak ve hürriyetleri kapsamında, vatandaşların canları, malları ve namusları güvence altına alınmış, askere alımlarda ve vatandaşların vergilendirilmesindeki eşitlik sağlanmıştır. Müsadereler kaldırılması ve kanun önünde herkesin eşitliğine garanti verilmiştir (Erdoğan, 2016, s.135).

Yaşama hakkı “*Emniyet-i Can*” şeklinde fermanla açıklanmış sebep olarak ise “*devletine ve milletine hizmet*” olarak tanımlanmıştır (Bilmez, 2018, s.151).

Mülkiyet hakkı fermanla “*Mahfuziyet-i Mal (Mal Dokunulmazlığı)*” olarak başlık bulmuş ve kişilerin herhangi bir baskıya maruz kalmadan serbest bir şekilde sahiplenme ve tasarruf hakkının bulunduğunu ifade eder (Gözler, 2000, s.18).

İrz ve namus güvencesi “*Mahfuziyet-i Irz ve Namus*” olarak fermanla adlandırılmış ve kişilerin ırz ve namus dokunulmazlığını garanti altına almıştır. Bu madde ile kişilere onurlu ve haysiyetli bir hayatın güvencesi verilmiştir (Ulu, 2022, s.242).

Müşadere⁸ Osmanlı Devleti’nde hayatını kaybetmiş kişilerin mallarına veya kişilerin işledikleri suçlar karşılığında mallarına uygulanan usuldür. Tanzimat fermanı ile hayatını kaybeden kim olursa olsun müşadere uygulanmayacağı, varsa mirasçıları arasında bölüşürüleceği anlatılmıştır. Ceza suçundan dolayı oluşan müşadere ise cezanın sadece işleyen kişiyi ilgilendirdiği, mirasçıların mirastan mahrum bırakılamayacağı benimsenmiştir (S. Arslan, 2014, s.21). Bu kavramların ardından 1840 yılında ilk defa ortaya çıkartılmış olan Ceza Kanunnamesinde herhangi bir kişinin malına, keyfi olarak müdahalede bulunulamaz, böyle bir müdahale sonucu bunun cezalandırılacağı düzenlenmiştir. (Gökçen, 1989, s.17).

Fermandaki eşitlik kavramı ise yukarıdaki saydığımız hakların din ve mezhep farkı olmaksızın Osmanlı topraklarında yaşayan kişiler için geçerli olmasıdır. Çünkü Osmanlı devletinde var olan haklar ve hakların ayrıcalıkları bütün kişiler için aynı değildi. Osmanlı topraklarında yaşayan kişilerin inançlarına göre farklı hukuki statüleri vardı. (Ulu, 2022, s.244).

Bunların yanında devletin keyfi harcamalarının kısıtlanması için devletin yapmış olduğu harcamalarına yasallık ilkesi getirmiş, askere alım işlemlerinde eşitlik sağlanabilmesi için askerlik halk görevi olarak duyurulmuş ömür boyu olan süresi düşürülerek, bütün bölgelerden eşit sayıda asker alımının yapılmıştır. Suç işleyenlerin yargılamaları, halka açık bir şekilde yapılacak, idam kararı mahkeme tarafından verilmemiş olan kişilerin infazı gerçekleşmeyecektir. Böylece kişilerin can güvenliği keyfi uygulamalara bırakılmayacaktır (Bingöl, 1993, s.28).

⁸ “Bir kimsenin taşınır veya taşınmaz bir malının rızası olmaksızın devlet güçleri tarafından elinden alınması” Şener E. (2001). *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Hukuk devletinin temeli olarak görebileceğimiz can güvenliği, mal ve namus güvenliği, kişi güvenliği, yargılamasız suç ve ceza olmayacağı ilkesi, suçun şahsiliği ilkesi, suçta ve cezada kanunilik ilkesi, mülkiyet hakkı ve eşitlik gibi kavramları sayabiliriz. Fermanın yorumlanabilen bu kavramlara padişahın kendi isteği üzerine yemin vererek kabul etmesi ve uyacağını bildirmesi, kanunların üstünlüğünün bir göstergesi olduğunu da söyleyebiliriz (Ulu, 2022, s.244).

4.2.3. Islahat Fermanı

Fransız ihtilali sonrasında Avrupa'ya yayılan eşitlik, hürriyet, adalet ve milliyetçilik duygularından Osmanlı Devleti de yeterince etkilenmiştir. İhtilalin bazı etkilerini hafifletebilmek için Tanzimat fermanı yayınlamış olsa bile yeteri kadar beklentiyi karşılayamamış olması diğer devletlerin Osmanlı üzerindeki baskısını arttırmıştır (Gümü, 2008, s.217). Tanzimat fermanından sonra bu dönemin önemli belgelerinden olan ıslahat fermanı 1 Şubat 1856 yılında siyasi bir baskı sonucu padişahın tek taraflı buyrukları olarak ilan edilmiştir.

Fermanın tek taraflı olması, devletin ana hatlarının ele alınmaması, vatandaş ve devlet arasındaki kuralları düzenlememiş olmasından dolayı Anayasa olarak görülmemiş fakat hukuki bir yenilik, insan ve yurttaşlık bildirgesi olarak görülmüştür (Ulu, 2022, s.247).

Islahat fermanı ile gayrimüslim tebaanın içinde bulunduğu olumsuzluklar giderilmeye çalışılmış temel hak ve özgürlükler noktasında en fazla eşitlik ilkesi üzerinde durulmuştur (Konan, 2011, s.24).

Gayrimüslim insanların Osmanlı devleti içindeki hak ve özgürlükleri bu zamana kadar hoşgörü ilkesine dayalı ve serbestlik içerisinde yaşarken, din ve vicdan hürriyeti yasallaşarak sözleşmeler ve yazılı metinler ile bir hak olarak nitelik kazanmaya Tanzimat fermanıyla başlanılmış ve ıslahat fermanı ile devam edilmiştir (Doğan, 2006, s.96).

Islahat fermanında, Tanzimat fermanında sunulan haklar tanınmış ve onaylanmıştır. Müslim ve gayrimüslim halklara verilmiş olan imtiyazlar korunacak ve kontrolleri patrikler tarafından yapılacaktır. Ayinler serbestleşecek, din ve mezhep değiştirmek zorunlu tutulmayacak. Devlet tarafından eşit ve adil bir şekilde vergiler toplanacak. Gayrimüslim insanlar kendi işleri için birer meclis oluşturabilecekler. Gayrimüslim okul, ibadethane, mezarlık, hastane gibi yapıların tamirini yapabilecek ve yeni yerleri oluşturabilecekler. Farklı dine mensup kişiler devlet memurluklarına seçilebileceklerdi.

Mahkemelerde tarafların bir tanesinin dini kimliği farklı olduğunda karma bir mahkeme oluşturularak herkese açık yargılama yapılacaktır. İşkence ve eziyet gibi uygulamalar yasaklanmış bunları emreden amir ve memurlar cezalandırılacaktır. Yabancıların mülk edinmesinin önündeki engeller kaldırılmış ve mülk edinme hakkı kazanmıştır (Bülbül, 1989, s.177).

Islahat Fermanı, Müslümanlara siyasi olarak bir ayrıcalık kazandırmasa da Hristiyan milletler açısından kendilerinin ilan etmediği bir bağımsızlık bildirisi sayılabilir (Tanör, 2004, s.97). Islahat fermanında yer alan maddeler, “kişi dokunulmazlığı, din ve vicdan özgürlüğü, kişi güvenliği, hak arama özgürlüğü, kanunsal yargı yolu, cezaların kanunsal ve kişisel olması, zorlama yasağı, ispat hakkı, mülkiyet hakkı, öğrenimin sağlanması” gibi hukuk devletinin oluşmasına katkı sağlamış temeller ile eşleştirebiliriz (Doğan, 2006, s.95).

4.3. Anayasalarda Kanuni İdare İlkesi Temelleri

4.3.1. Kanun-ı Esasi

Fransa’da yaşanan devrim ile başlayan düşünceler Osmanlı devleti içinde kendisine öncelikle hukuksal alanda yer bulmuş, otoritenin mutlak gücünün sınırlanması ve insan hak ve özgürlüklerin güvende olması için anayasal hareketler başlamıştır (Kalkışım, 2019, s.151).

Osmanlı devletinin son zamanlarındaki, yasal hareketler ile başlayan insan hak ve özgürlüklerine verilen önem 23 Aralık 1876 yılında ilan edilen Kanun-ı Esasinin ilanı ile devam etmiştir. Kanun-ı Esasi, Osmanlı devletinin ilk anayasası olarak kabul edilmiştir. Anayasanın kabulü, hukuk devleti ve kanuni idare ilkesinin oluşmasına zemin hazırlamıştır (Özkorkut, 2004, s.175).

Osmanlı devleti Kanun-ı Esasiyi hazırlarken kendi geçmişinin içinde bulunduğu İslam hukukuna uygun hazırlamış yenilik olarak ise Belçika, Fransa ve Prusya anayasalarının incelenmesi sonucu Avrupa modeli esas alınmıştır (Kalkışım, 2019, s.153). Oluşturulan anayasa, modern bir anayasanın kişilere sunmuş olduğu hukuki ve siyasi hakların neredeyse hepsine sahiptir (Okandan, 1977, s.166). Her ne kadar bu haklar kişilere verilmiş olsa da uygulama da görmek mümkün olmamış çünkü sadece padişahın kullanmış olduğu yetkiler yazılı hale getirilmiştir (Yamaç, 2014, s.59). Temelinde halkın varlığı olması gerekirken, anayasanın merkezinde padişah olup yasama ve yürütme

yetkilerini kendisinde toplamıştır. Anayasanın yapım sürecinde ne seçilmiş bir meclise danışılmış ne de halktan onay alınmıştır (Kalkışım, 2019, s.153). Padişahın tek taraflı iradesi ile oluşmuş bir ferman anayasası olarak ortaya çıkmıştır (Tanör, 1998, s.22).

Kanun-ı Esasi ile parlamentolu bir sisteme adım atılmıştır. Devletin Meclisi Umumi adlı parlamentosu Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan adlı iki farklı meclisten oluşmuştur. Heyet-i Ayan için üyeler padişah tarafından ömür boyunca görevde kalmak şartı ile atanmış, Heyet-i Mebusan için ise üyeler iki dereceli seçim ve sadece belli kişilerin oy kullanması sonucu seçilmiştir (Doğan, 2006, s.99).

Bakanlar kurulu meclise karşı değil padişaha karşı sorumluydu, meclisin açılmasına, kapatılmasına, mecliste alınan kararları onaylayarak işler hale getirilmesine, hükümetin göreve getirmesine ve görevden alınmasına anayasa tarafından padişaha tanınmış olan güçlü yetkililerdir (Kili, 1995, s.70). Anayasada her ne kadar hukuk devletine ve demokrasiye bu yetkiler ile ters düşülmüş ise de klasik özgürlükler detaylı bir şekilde irdelenmiş, işlenmiş ve teminat altına almıştır. (Tanör, 1995, s.115). Hukuk devletinin en önemli dayanağı anayasa olarak kabul edebiliriz. Çünkü anayasanın varlığı, siyasi otoritenin gücünü düzene sokar, devletin çerçevesini çizer, yönetenlerin ve yönetilenlerin arasındaki ilişkiyi düzenler (Özkorkut, 2004, s.176). Kanun-ı Esasinin oluşturulması da hukuk devletinin temelini atılmasına en büyük dayanak diyebiliriz. Kanun-ı Esasi, Osmanlı Devleti'nin bu süreçteki batı örnek alınarak yapılan reform hareketlerinin hukuk alanındaki en önemli sonucudur (Temel, 2014, s.74).

Kanun-ı Esasi on iki bölüm yüz on dokuz maddeden oluşmaktadır. Oluşturulan anayasa içerisinde hukuk devleti için önemli olan başlıkları şöyle özetleyebiliriz.⁹ Vatandaşlık hakkı, kişi özgürlüğü ve güvenliği, hak arama ve ibadet özgürlüğü, basın özgürlüğü, teşebbüs hürriyeti, dilekçe hakkı, öğretim özgürlüğü, eşitlik ilkesi, devlet memurluğuna girme hakkı, mali güce göre vergi ilkesi, mülkiyet hakkı, konut dokunulmazlığı, kanuni hâkim güvencesi, müsadere ve angarya yasağı, yasal vergi ilkesi, işkence yasağı, gibi temel hak ve özgürlüklere yer verilmiştir (Bilmez, 2018, s.153).

1909 yılında II. Meşrutiyet ilan edildikten sonra yürürlükte olan Kanun-ı Esasi değiştirilmiş olup devam eden 1912, 1914 ve 1916 yıllarında da değişikliğe uğramıştır. (Kalkışım, 2019, s.154).

⁹Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>

Anayasanın padişaha tanınmış en önemli maddesi olan 113. Madde yani devletin düzenini bozan bir kişinin padişah tarafından sürgün edilmesini yasal hale getiren madde kaldırılmıştır. (Hoşten, 2019, s.39) Artık meclis başkanını padişah değil meclisin kendisi seçecektir. Meclis padişahıtan izin almadan kanun önerisinde bulunabilecektir. Padişahın, yapılan kanunları mutlak veto hakkı kaldırılarak bekletici veto yetkisine dönüştürülmüştür. Padişah meclis kapatma yetkisini kullanması durumunda üç ay sonra yeni seçimlerin yapılmasının şartı getirilmiştir. (Okandan, 1947, s.60)

Hak ve özgürlükler kapsamında ise bir kişinin ceza alması durumunda kanun dışına çıkılamaz ve kanunun belirtmiş olduğu sebebin dışında başka bir sebepten ötürü cezalandırılmaz. Mahkeme kararı olmaksızın postanelerdeki mektup ve belgeler açılmaz hale gelmiştir (Çalen, 2012, s.138). Yapılan değişiklikler Kanun-ı Esasinin daha hukuka uygun ve demokratik olmasını sağlamıştır.

4.3.2. 1921 Anayasası

Anayasa, bir devletin temel yapısını, kuruluşunu, işleyişini, otoritenin varlığına karşı bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan belgedir. Anayasanın amaçları içerisinde devlet otoritesini kişi hak ve özgürlükleriyle sınırlamakta vardır (Acar, 2015, s.13). Fakat 1921 anayasasının içeriğine baktığımızda bu içerikleri karşılamadığını görürüz. Bunun sebebi olarak anayasanın oluştuğu dönem ve şartlara bakıldığında çıkmaktadır. 1921 anayasası savaş döneminin özelliklerini taşıyan bir anayasasıydı ve asıl amacı istiklal savaşının kazanılmasını sağlamaktır. 1921 anayasası Milli Mücadele döneminin ağır şartlarını kolaylaştırmak ve oluşan belirsizlikleri anayasal güvence altına almak için kuvvetler birliği esas alınarak hazırlanmıştır (Çağlar, 2021, s.50). Olağanüstü şartlarda hazırlanan bu anayasa içerisinde hukuk devletin amaçlarını taşıyan, kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendiren maddeler düzenlenmemiştir. Bu konuda 1876 Kanun-ı Esaside düzenlenen hükümler geçerliliğini devam ettirmiştir (Kuyaksil & Altunbaş, 2012, s.32).

4.3.3. 1924 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu)

1921 anayasası dönemin şartlarına göre hazırlanmış olduğu için gelişen ve yeni oluşan Türkiye Cumhuriyeti devletine uygun olmadığı anlaşılmıştır. Mustafa Kemal Atatürk bu konunun gerekliliği için, devlet şeklini ve millet tarafından hükümetin kurulması yolunu tespit eden, millet ile hükümetin karşılıklı hak ve görevlerini gösteren, yasa yapma yetkisi ve yürütme kuvvetleri arasındaki iş bölümünü düzenleyip, belirleyen bir belge olması

gerektiğini (İnan, 2000, s.240) söylemiştir. Önceki anayasalara göre, 1924 anayasası daha demokratik bir zeminde çıkartılmıştır. 1924 anayasası, 1876 ve 1921 anayasalarına göre hukuk devleti temeli için yenilikçi bir anayasadır (Bayoğlu, 2007, s.90). 1924 anayasası yenilikçi bir anayasa olmasına rağmen, anayasada direkt olarak, hukuk devleti kavramına yer verilmemiştir (Somuncu, 2019, s.52).

Ulusal ihtiyaçların karşılanması için hazırlanan 1924 anayasası sert (katı) bir anayasa olarak tanımlanır ve anayasanın üstünlüğü ilkesi benimsenmiştir. 1924 anayasasının 103. Maddesinde “Teşkilâtı Esasiye Kanununun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tatil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilâtı Esasiye Kanununa aykırı olamaz” diyerek anayasanın üstünlüğü ilkesi hüküm altına alınmıştır fakat kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi için bir hüküm yoktur (Atar & Çelik, 2018, s.8). Türk milletini meclis temsil eder ve milli egemenlik hakkını meclis kullanır (m.4). Yasama ve yürütme yetkileri meclise verilerek kuvvetler birliği kabul edilmiştir (m.5). Meclis hükümeti her daim denetleyebilir ve düşürebilir, fakat hükümet meclisi feshedemez (m.7). Millet adına yargı yetkisi usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından yapılmasına (m.8) mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi (m.53) hakimlik teminatı (m.54,55) açık yargılama usulü (m.58). 1924 anayasası temel hak ve özgürlükleri kabul etmiş 68. ve 88. maddeleri arasında hüküm altına almıştır, temel hak ve özgürlüklerin sınırlarını çizmiş ve güvencesini sağlamıştır. Özgürlüklerin sınırlama işlemi ise kanunlar ile uygulanmıştır. Hukuk devleti kavramı direkt olarak geçmiş olmasa da hüküm altına alınan kanunlarda özellikle de anayasanın üstünlüğü ilkesinin benimsenmiş olması hukuk devleti ve kanuni idare ilkeleri için en temel dayanak noktası olmuştur.

4.3.4. 1961 Anayasası

1924 Anayasası daha çok Cumhuriyetin kuruluş şartlarına uygun olarak hazırlanmıştır. Cumhuriyet dönemi içerisindeki ilk askeri müdahale sonucu, ülkenin anayasa değişikliğine gitmesini mecbur bırakmıştır. Bunun için ise iktidar partisinin meclis üstünlüğünü kullanarak halk üzerinde sert önlemler almasını sebep gösterilmiştir. Müdahale öncesi iktidar partisinin halk üzerinde aldığı önlemlere örnek olarak, Tahkikat Komisyonunun kurulması gösterilebilir. Hukuk devletine uygun olmayan Tahkikat komisyonu, meclisin vermiş olduğu yetki ile temel hak ve özgürlükleri kısıtlayabilen, mahkemelerin yetkileri ile donatılmış, muhalefet tarafını ve basını soruşturma yetkisine sahip olan üst düzey yetki ve makamlarla donatılmıştır (Soysal, 1997, s.44). Oluşturulan

bu komisyona ve alınan kararlara karşı çıkanlara verilen cezalar daha fazla ağırlaştırılmış, karşı çıkanların özgürlükleri kısıtlanmıştır. Verilen tepkiler üzerine 27 Mayıs günü askeri müdahale gerçekleşmiş, TBMM kapatılmış, iktidar partisine ait siyasi kişiler de dahil olmak üzere Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar tutuklanmıştır (Gözübüyük, 2003, s. 132).

Kurucu meclis tarafından hazırlanıp 9 Temmuz 1961 tarihinde halk oylaması tarafından kabul edilen 1961 Anayasası, başlangıç bölümünün dışında, 6 bölüm ve 157 maddeden oluşmuştur. 1961 anayasası değiştirilme yönteminin zorluğundan (m.155) ve emredici hükümlerin bulunmasından dolayı, katı bir anayasadır (Gören, 1997, s.39).

1961 Anayasasının özelliklerinden birisi, Türkiye’deki hukuk devlet anlayışının gelişimine sağladığı katkıdır. Tarihimizde Tanzimat döneminden beri hukuk devleti kavramı oluşturulmaya ve geliştirilmeye çalışılmış fakat ilk defa 1961 Anayasasında hukuk devleti kavramından bahsedilmiş olup (Güriz, 2011, s.163), hukuk devleti kavramı anayasal bir düzen içinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Başlangıç kısmında,” İnsan hak ve hürriyetlerini... Huzur ve refahını gerçekleştirmeyi... Teminat altına almayı... Demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmak için...” diyerek insan hak ve hürriyetlerini teminat altına alarak hukuk devleti ilkesini sosyal bir temel ile kurmayı hüküm altına almıştır.

Aynı şekilde 2. maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.” Diyerek Türkiye Cumhuriyeti’nin bir hukuk devleti olduğunu hüküm altına almıştır.

10. Maddesinde ise “Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini... Hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak... Bütün engelleri kaldırır... Varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar.” diyerek temel hak ve özgürlüklerin devlet tarafından hukuk devleti ilkelerince gelişmesini ve korunmasını hüküm altına almıştır. İkinci bölümün yürütmeye dair kısmında ise Cumhurbaşkanı göreve başlamadan önce TBMM önünde yapacağı ant içme işleminde “Cumhurbaşkanı sıfatıyla... Milletın kayıtsız şartsız egemenliğini ve Anayasayı sayacağıma ve savunacağıma... Hukuk devleti ilkelerinden ve tarafsızlıktan ayrılmayacağıma... Varlığımın çalışacağıma namusum üzerine söz veririm.” Diyerek yürütmenin başı olarak var olan Cumhurbaşkanı da hukuk devleti ilkelerini kabul eder ve ilkelerin sınırlarından çıkmayacağına dair söz vermektedir.

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak Anayasanın ve kanunların üstünlüğü, bağlayıcılığı 1961 Anayasasının birinci kısmın 8. Maddesinde “kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” diyerek Anayasanın çerçevesi dışında keyfi kanun çıkarılamayacaktır. Anayasada, bütün devlet organlarını ve kişileri bağlayan hükümler bulunmaktadır.

1924 Anayasasına göre çıkartılan kanunların Anayasal denetimi meclis tarafından yapılmıştır. Meclis üstünlüğünü sağlayan iktidar istediği gibi kanun çıkartabilir ve bunun denetimini yapabilmirdi. 1961 Anayasasında ise kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi meclis yerine yeni oluşturulan Anayasa Mahkemesine verilmiştir (Gözübüyük, 2002, s.100). Çıkartılan kanunların Anayasaya uygunluğu, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmiştir. Anayasaya aykırı olanların tespit edilmesi, anayasanın diğer kanunlara göre daha üstün olduğunu ortaya çıkarmıştır. Böylelikle hukuk devletinin en önemli koşullarından birisi olan anayasanın üstünlüğü kabul edilmiştir.

Hukuk devletinin gereği olarak eşitlik ilkesi anayasanın 12. maddesinde “herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin, kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.” diyerek hüküm altına almıştır. Böylelikle vatandaşların kanun önünde eşitliği sağlanmıştır.

1961 Anayasasının 4. maddesinde “Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletindir. Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” diyerek egemenlik yasama organı olan TBMM’nin tekelinden çıkartılarak, millete verilmiştir. Yasama yetkisi TBMM’ye, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına ve Bakanları Kuruluna, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemelere verilerek kuvvetler ayrılığı benimsenmiştir. Yetkili organlar, yani yasama (m.5), yürütme (m.6) ve yargı (m.7) organları olarak görevlerini anayasanın belirtmiş olduğu kurallara göre yerine getireceklerdir. Maddenin son fıkrasında ise devlet yetkisini anayasa ve kanun güvencesi altına alarak yetkinin kullanılmasında keyfiyetin önlenmesi sağlanmıştır.

1961 Anayasasında bağımsız bir yargı anlayışına büyük bir önem gösterilmiş, yasama ve yargı değer olarak birbirine eşitlenmiş ve birer yetki olarak kabul görmüştür (m.5, m.7). 1961 anayasasının üçüncü bölümü yargı ile ilgili maddeleri oluşturur. 132.-152. Madde arasındaki yargı ile ilgili hükümler genel olarak mahkemelerin ve hakimlerin bağımsızlığı için gerekli düzenlemeler yapmıştır. 132. madde gereği, hakimler Anayasa, kanun, hukuk kuralları ve vicdanları çerçevesinde karar verebilecekleri bunların dışında herhangi bir

kurum kuruluş veya kişi tarafından emir almayacakları hüküm altına alınmıştır.

Hukuk devletin gereklere yerine getirilirken kanuni idare ilkesi ise öncelikli olarak yürütme görevi kısmında (m.6) sonrasında ise ikinci bölüm olan yürütme bölümünde detaylıca açıklanmıştır (m.95, m.131). Anayasal çerçevede kalarak devlet faaliyetlerinin yürütülmesini hüküm altına alana maddeler neticesinde Anayasal çerçeveye sadece yürütme organı değil yasama, yargı ve devlet organları olarak geçen idare makamları da dahil olur (Koç, 2019, s.60). 1961 Anayasası ile hukuk devletin vazgeçilmez unsuru olan idari işlemlerin hukuk kurallarına bağılılığı ilkesi ve kanunun olmadığı yerde idarenin var olmayacağı ilkesi benimsenmiştir (Şanlı Atay, 2011, s.297).

4.3.5. 1982 Anayasası

1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasası da askeri müdahale sonucu gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasının özgürlükçü yapısı, 1980 müdahalesi öncesi gerçekleşen terör ve anarşi olayları 1961 Anayasasındaki siyasal iktidarın özgürlükler karşısında sınırlandırılmasına bağlanmış, hürriyet-otorite dengesinin bozulduğu, devletin güçsüzleştiği öne sürülerek, askeri müdahale gerçekleşmiş ve 1982 Anayasasının hazırlanmasında etkili olmuştur (Özbudun, 2005, s.64). 1980 askeri müdahale sonucu demokratik yönetim askıya alınmış, hukuk devleti ilkesinden uzaklaşmış, ülkeye Genelkurmay Başkanının ve Kuvvet komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) egemen olmuştur (Erdoğan, 2007, s. 163). MGK müdahaleden sonra Anayasa Düzeni Hakkındaki Yasa'yı çıkartarak, 1961 Anayasasının bazı maddelerini yürürlükte tutmuştur. MGK'nin bildirilerinin, görüşlerinin, çıkaracağı kanunların ve kuralların Anayasaya uygunluğunun yargı denetimini, aldığı bir hükümle kapatmıştır (Gözübüyük, 2003, s.143). MGK seçimle gelmediği gibi üzerine yasama yetkisini kullanarak kişi hak ve özgürlükleri kısıtlayabilmiştir. Böylece Anayasası bulunan bir devlet içinde, anayasadan ve hukuk devleti ilkesinden uzaklaşan bir MGK oluşmuştur.

1961 Anayasası bireyi korumuş özgürleşmesi için devleti görevli kılmıştır. 1982 Anayasası ise önceliği kişi haklarına değil, devletin bütünlüğü, bölünmezliği ve devletin kendisine vermiştir (Altunbaş, 2012, s.108). 1982 Anayasası kişi yerine devlet mantığı ön plandadır. Bundan dolayı, yürütmeyi devletin diğer organına göre daha güçlü tutmuştur. Kendisinden önceki anayasalara göre, daha uzun ve ayrıntılı şekilde hazırlanmıştır bunun için kazuistik bir yapıya sahiptir.

Askeri müdahale ile hukuk devleti ilkesinden uzaklaşmış ise de oluşturulan anayasanın temel yapı taşı olmaya devam etmiştir. Başlangıç kısmında “hiçbir kişi ya da kuruluşun Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve hukuk düzeni dışına çıkamayacağı” belirtilmiştir. Anayasanın 2. maddesinde “...demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir” hükmü ise değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez hükümler içerisinde yer almıştır. 1982 anayasasının genel esaslarında (birinci kısım) bulunan maddeler diğer maddelerinde dayanağı haline gelmiş, Anayasanın özüne ve yapısına işlemiştir (Koç, 2019, s.67). Cumhurbaşkanının ant içme merasimindeki metne (m.103) ve seçilmiş milletvekillerinin göreve başlamadan yapmış oldukları ant içme merasimindeki metine (m.81) “hukukun üstünlüğü” kavramı da eklenerek bir kez daha hukuk üstün kılınmıştır.

1982 Anayasasının temel hak ve özgürlükler ile ilgili maddeler ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu zamana kadar yapılan önemli değişiklikler ile anayasanın ilk çıkartılış durumuna göre daha fazla demokratikleştirme sağlanmaya çalışılmış, temel hak ve hürriyetleri güçlendirilmiş olup hukuk devleti olma yolunda önemli gelişmeler kaydedilmiştir (Kuyaksil & Altunbaş, 2012, s.33).

1982 Anayasası “yürütme yetkisi ve görevi... Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (m.8) ve “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” (m.123) maddelerinin varlığı, ilgili anayasada kanuni idare ilkesinin açıkça kabulü niteliğindedir (Giritli & Akgüner, 1985, s.132)

4.4. Yasalarda Kanuni İdare

4.4.1. Kanuni İdare İlkesinin Anayasa İçerisindeki Yeri

Kanuni idare ilkesi, idarenin faaliyetlerinde kanunun egemen olması olarak ifade edilebilir (Günday, 2011, s.43). Anayasa metinlerinde, kanunun egemenliğini kabul eden idare için, kanunları temel alan hükümler yer almaktadır (Giritli vd., 2011, s.79).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında, bu kapsamdaki egemenliği sağlayacak olan hükümler ise kanunlarda yer almıştır. Anayasa tarafından güvence altına alınan bu hükümlere karşı, kurum ve kuruluşlar kanuna aykırı hareket edemezler. Yasama organı kendisine tahsis edilmiş düzenleme yetkisini herhangi bir şekilde devredemez. İdare yasama organının yerine geçerek kendi kararı ile ilkel yetkisi kullanamaz veya mevcut düzenleme yetkisini düzenleyemez. (Sancakdar, 2020, s.53).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında kanuni idare ilkesi, 123. maddede açıklanmıştır. Bu maddenin birinci fıkrasında idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir, denmiştir. Bu hükümden dayanağını alan kanuni idare ilkesini iki farklı kapsam olarak değerlendirebiliriz. Bunlardan birincisi idarenin kuruluş aşamasının kanunlar ile düzenlenmesi ikincisi ise idarenin görev ve yetkilerinin kanunlar ile belirlenmiş olması gerektiğidir. (Yıldırım & Karan, 2009, s.3). İdarenin kuruluşu ve görevlerinin belirlenmesi konusunda asli yetkili olan yasama organıdır (Gözler, 2011, s.154). Anayasanın bu hükmünden anlaşılacağı üzere mevcut idarenin görevini yerine getirmesi için yetkilerinin kanunlara dayanması gerekmektedir. (Kalabalık, 2016, s.31). Anayasanın 8. Maddesinde “Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü ile kanuni idare ilkesinin farklı bir yapı taşı oluşturmuştur. 2017 yılındaki anayasa değişikliğinden sonra bu fıkradaki “Bakanlar Kurulu” ibaresi kaldırılmıştır. Bu tarihten itibaren Cumhurbaşkanı yürütmedeki yetkisini tek başına kullanmaya başlamıştır. Anayasanın 8. maddesi, kanuni idare ilkesinin kanuna aykırı olmama özelliğinin dayanağıdır. İdarenin eylem ve faaliyetlerinde kanunlara uyması ve diğer kanunlara da saygılı olarak işlemlerini yürütmesi gereklidir. (Yaşar, 2016, s.165).

Daha önce de kanuna dayanma özelliğinde bahsettiğimiz Anayasanın 6. Maddesinde ise Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz, hükmü ile devlet adına kullanılan her türlü yetkinin dayanak noktası olarak anayasanın gösterilmesi mecburidir (Gözler, 2009, s.154).

Anayasa belirtilen şartlara göre kurulan idare, aynı zamanda görev ve yetkilerini de anayasanın kendisinden almıştır ve kanunların çerçevesi içerisinde kalarak faaliyetlerini yürütmesini gerekli kılan birden fazla hüküm vardır (Akbulut, 2013, s.14). İdare, kamu gücünü kullanarak faaliyetlerini yürütür. Bu faaliyetleri gerçekleştirirken, insanların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması ortaya çıkabilir. Akbulut, bu konuda anayasal olarak görülen temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ile ilgili hükümlerin, idarenin temelini oluşturan kanuni idare ilkesi ile ilişkili olacağı düşünülmektedir. Kanuni idare ilkesinin, kanunilik ilkesine dokunan bütün anayasa hükümleri ile değerlendirmesi gerekmektedir. Örnek olarak:

Anayasa Madde 13: “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla

sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâîk Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

Madde 38: “...Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur...”

Madde 73: “...Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır...”

Madde 126: “...Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

Madde 127: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir...”

Madde 128: “...Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir... Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”

Madde 130: “Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur...”

Madde 131: “Yükseköğretim Kurulunun teşkilatı, görev, yetki, sorumluluğu ve çalışma esasları kanunla düzenlenir.”

Madde 135: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir...” hükümleri gösterilebilir.

Örneklerde ve 1982 anayasasındaki hükümlerde “kanunla düzenlenir, kanunla sınırlanır, kanunlar konulur, kanunla gösterilir, kanunla yetkili kılınmış, kanunla belirtilecek sınırlar içinde, kanunla istisnalar getirilebilir, kanunla tespit edilir, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kanunların hükmüne tabidir” kavramları ile anayasanın bazı hükümlerinde, idareye ve idarenin işleyişine yasallık ilkesi ile ilgili atıflar yapılarak kanuni idare ilkesi desteklenmiştir.

Kanuni idare ilkesi anayasanın 123. maddesi ile açıklanmış olmasına karşın, anayasadaki bazı kanun maddeleri (m.6, m.8, m.13, m.38, m.73, m.126, m.127, m.128, m.130, m.131, m.135) kanuni idare ilkesinin altyapısını oluşturmakta yardımcı oluş, anlamını ve işlevini pekiştirmiştir. Bundan dolayı Anayasanın 123. maddesinde düzenlenmiş kanuni idare ilkesini, tüm bu hükümlerle birlikte ele alınarak yorumlanması gerekmektedir.

5. DANIŞTAY KARARLARINDA KANUNİ İDARE UYGULAMALARININ İNCELENMESİ

5.1. Araştırmanın Metodolojisi

Bu bölüm, yapılan araştırmanın amacı ve yöntemi, kaynak evreni, veri toplama, veri analizi, araştırma bulguları ve tartışma başlıkları altında incelenecektir.

5.2. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Kanuni idare ilkesi gereği idare yapmış olduğu eylemlerde ve faaliyetlerde dayanak olarak kanunu kullanması gereklidir. İdarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerin kanuna dayanmaması, idarenin keyfi olarak hareket etmiş olduğunun göstergesidir (Akbulut, 2013, s.8). İdarenin faaliyetlerinde kanuna dayanması sonucu oluşan olumlu statüsü, kanundan uzaklaşması ile olumsuz olarak değişebilir. Çünkü hukuk kurallarına uyan idare iyi idaredir (Boz vd., 2019, s.519). Bu doğrultuda çalışmada idarenin hukuk kurallarına bağlılığı, aldığı kararlarda kanuni dayanak noktaları ve Danıştay'ın bu kararlara yaklaşımı araştırılmıştır.

İlgili literatür incelendiğinde, hukuk devleti ve kanuni idare ilkesi üzerine fazlaca çalışmalar olmasına rağmen (Çağıl, 1956; Kaboğlu, 1990; Ökçesiz, 1998; Sancar 2000; Sezer vd., 2003; Duman, 2003; Kuyaksıgil & Altunbaş, 2012; Yıldız, 2013; Akbulut, 2013) yargı kararları ışığında kanuni idare ilkesinin uygulanması üzerinde yeterince çalışma olmamasından bahisle ve kanuni idare ilkesinin uygulamadaki öneminin daha iyi kavranması için bu çalışma yapılmıştır. Bu doğrultuda araştırmanın amacı, kanuni idare ilkesine Danıştay'ın bakışı ve idare ile yargı makamlarının ilkeye karşı benzer ve farklı yaklaşımlarının ortaya konmasıdır.

Araştırmada yöntem olarak nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırma, gözlem, görüşme ve arşiv araştırması gibi nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, durumun doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül hali ile ortaya konmasına yönelik olup (Yıldırım & Şimşek, 2021, s. 41) nitel araştırma yöntemi ile insanların sosyal hayatlarını özümseyebilmek için normal hayatlarında kullanmış oldukları değerlerin ve ilişkilerin çözümlenmesi, sözel ve yazılı metinlerde gizlenmiş olan anlamların ortaya çıkarılmasını amaçlamaktadır (Aslanargun, 2012, s.356). Yazılı dokümanların incelemesi; nitel araştırmada direkt olarak gözlem ve görüşmenin yapılamayacağı durumlarda veya

araştırmanın geçerliliğini daha yüksek tutmak amacıyla, görüşme ve gözlem yöntemlerinin yanı sıra, çalışma ile ilgili bilgiler veren materyallerin incelenmesidir (Yıldırım & Şimşek, 2021, s.38).

Çalışmada veri toplama aracı olarak arşiv araştırması yöntemi kullanılmıştır. Toplanan veriler doküman incelemesi metodu ile azaltılarak, çalışmaya uygun veriler oluşturulmuştur. Doküman incelemesi yöntemi uzun yıllar boyunca farklı disiplinler tekelinde kullanılmış anket, gözlem ve görüşme yöntemlerine ek olarak kullanılan yöntem olarak görülmüştür. Son zamanlarda ise bu yöntemin önemi ve kazancı anlaşılmış olmasından dolayı sosyal bilimlerde daha fazla kullanılmaya başlanmıştır (Sak vd., 2021, s.230).

Doküman incelemesi, araştırılması amaçlanan durumlar hakkındaki bilgileri içeren yazılı kaynakların analiz edilmesidir. Belge tarama olarak da adlandırılan doküman incelemesi konu ile ilgili olarak her türlü kayıt ve belgeler incelenerek veri elde edilmektedir. Bütün çalışmaların içinde bireysel belgeler, fotoğraflar, devlet belgeleri ve araştırmaları, kanunsal düzenlemeler, tarihi tutanaklar, medya kayıtları gibi birçok veri doküman incelemesi için kullanılabilir (Blaxter vd., 2010, s. 191). Doküman incelemesi tekniği ile araştırmaya konu olan belgeler analiz edilerek konu hakkında ayrıntılı bir bakış açısı elde edilmesi amaçlanmaktadır. Nitel araştırmalarda doküman incelemesi tek başına bir veri toplama yöntemi olabileceği gibi diğer veri toplama yöntemleri ile birlikte de kullanılabilir (Yıldırım & Şimşek, 2021, s.189). Çalışmada incelenen kararlarda geçen olay, olgu ve kişiler ile gözlem ve görüşmenin mümkün olmaması arşiv araştırması yönteminin kullanması mecbur kılmıştır. Bu yüzden ilgili materyaller doküman incelemesi yapılarak, veriler toplanmıştır.

5.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın evreni Danıştay'ın resmi internet sitesi karar arama¹⁰ sayfasından kanuni idare kelimesi aratılarak, 2011-2022 yılları arasında bulunan 151 karardır. Örneklemi ise evren içerisinde araştırılan yıllar için, gerekçesinde kanuni idare ilkesinin varlığı olmayanlar, gerekçesinde tekrara düşenler ve seri davalardaki gerekçeler elenerek

¹⁰Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://karararama.danistay.gov.tr/>

hazırlanmıştır. 2 tema başlığı altında, 8 alt başlık olarak kategorize edilmiş toplam 19 karardan oluşmaktadır.

5.4. Veri Toplama Aracı

Araştırma kapsamı içerisinde Danıştay tarafından 2011-2022 yılları arasında verilmiş olan kararlar arasından nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi metodu ile araştırmaya konu ile ilgili bilgi içeren yazılı belgeler analiz edilerek konu hakkında ayrıntılı bir görüş oluşması elde edilmesi amaçlanmaktadır.

5.5. Veri Analizi

Nitel veri analizi, araştırılan verilerden bir anlam üretebilmek ve verilerin neyi temsil ettiğine dair görüşler geliştirmek için yapılan sınıflandırma ve yorumlama sürecidir (Çelik vd., 2020, s.380).

Nitel veri analizi süreci, art arda gelen aşamalı bir sınıflama dahilinde incelenebilir. Birinci olarak birden fazla teknik ile oluşturulan verilerin azaltılması aşaması değerlendirilebilir. Bu aşamada araştırma için oluşturulan verilerin hangisinin kullanılıp hangisinin araştırma dışında kalacağını tespiti yapılır. İkinci aşama olarak birinci aşamadan sonra kullanılacak olan verilerin belirli bir anlam taşıması için görseli hazırlanarak oluşturulur. Son olarak ise görseli hazırlanan verilerin sonuca ulaşabilmek için verilerin hangi anlama geldiği anlamaya çalışır (Özdemir, 2010, s.329).

Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamalarının araştırılmasında kavramların açıklanması ve değerlendirilmesinde içerik analizi tekniği kullanılmıştır. İçerik analizindeki temel düşünce, toplanan verileri sade bir şekilde açıklayabilecek kavramlara ulaşmaktadır. İçerik analizi tekniğini kullanarak belirlenen materyallerin içeriklerini kurallar çerçevesinde nesnel bir şekilde analiz edebilmektedir (Metin & Ünal, 2022, s.275). Bundan dolayı oluşturulan verilerin önce kodlanması daha sonra ise anlamlı şekilde düzenlenmesi buna göre de verileri açıklayan temaların oluşturulması gereklidir. Kodlama, oluşturulan verilerin içerik analizinden geçirilerek, oluşturulan yeni verilerin anlamlı bölümlerine isim verme durumudur (Yıldırım & Şimşek, 2021, s.242).

Çalışmamızda ilk olarak verilerin toplama süreci olarak Danıştay kararlarının gerekçe kısmında kanuni idare ilkesini temsil edici kavramların tespiti oluşturmaktadır. Sonrasında ise oluşturulan bu kavramları başlıklar haline getirilmesi ve başlıkların

kategoriye dönüştürülmesidir. Son olarak ise oluşturulan kategorilerin tema başlığı altında kategorize edilmesidir. Tema olarak kanuni idare ilkesine uyum ve kanuni idare ilkesine uyumsuzluk belirlenmiş olup bununla ilgili örnek aşağıda verilmiştir.

Tablo 5.1 Kanuni idare ilkesine uyum örnek kod tablosu

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Tarım Kanunu ile haksız ödeme durumunda söz konusu haksız ödemeye neden üreticilerin cezalı konuma düşeceği açık bir şekilde ifade edilmiş, üreticilerin yanında bu kişilere ait arazilerin de cezalı duruma düşeceğine ilişkin herhangi bir ifadeye de yer verilmemiştir. Tarım Kanunu'nun temel yapısı ve ulaşılması hedeflenen amaçlarına aykırı olarak, Yasa'da yer almayan, kısıtlayıcı mahiyette bir yaptırım getiren Tebliğ hükmünün ölçülülükten uzak, dayanağı üst normun özüne ve sözüne aykırı olduğunda duraksama bulunmamaktadır.	Kanuna uygunluk	Kanuni idare ilkesine uyum

Tablo 5.2 Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk örnek kod tablosu

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Farklı kanunlarda, birbirinden farklı olaylar ve bu olaylara uygulanacak farklı usuller öngörülmüştür. Dolayısıyla idarelerce bir işlem tesis edilirken, bu işlemin dayanağı yasal düzenlemenin belirtilmesi gereklidir. ...hangi mevzuat hükmü uyarınca tesis edildiği belli olmayan işlem.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

5.6. Araştırma Bulguları ve Tartışma

Bu bölümde kanuni idare ilkesine karşı Danıştay'ın bakış açısı ve idare ile Danıştay'ın kanuni idare ilkesine yaklaşımlarındaki farklılıkları ve benzeyen yönleri incelenmiştir. Bu incelemeler yargı denetiminden geçen idari kararlar üzerinde yapılmış olup Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları ile ilgili kavramlar, kanuni idare ilkesine uyum ve kanuni idare ilkesine uyumsuz ana başlığı altında, 8 alt başlık halinde kategorize edilmiştir.

Araştırma sonucunda Danıştay için, idarenin almış olduğu kararların mevzuata uygun doğru kanuna dayanması sonucuna varılmıştır. Kanuni idare ilkesi, kaynağını 1982 anayasasının 8. ve 123. maddeleri ve bu maddelere kaynaklık eden diğer kanunlardan alır. Dayanağını anayasadan alan bir ilke olduğu için literatür içindeki genel yorum olarak idarenin kanuna bağlılığı, görev ve yetkilerinin de kanun çerçevesinde olduğudur

(Günday 2011, Gözler 2011, Yıldırım vd. 2018, Akbulut 2013, Yılmaz vd. 2009, Atay 2009, Giritli vd. 2011).

Günday (2011), idarenin faaliyetlerini yerine getirirken yasal yetkiye sahip olması gerektiğini ifade etmiştir. Çalışmada incelenen kararlar içerisinde Danıştay 6. Dairesi 07.10.2020, 24.02.2022, 23.03.2022, 28.12.2021, 16.09.2021, 18.12.2020 tarihlerinde, Danıştay 8. Dairesi 08.04.2022, 03.02.2022 tarihlerinde, idari dava daireleri kurulu 16.06.2021 tarihinde vermiş olduğu kararların gerekçelerinde idarenin kanuni yetkiye sahip olması gerektiğine atıf yaparak hüküm kurmuştur.

Atay (2009), idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna dayanması ve kanuna aykırı olmaması gerektiğini ifade etmiştir. Çalışmada incelenen kararlar içerisinde Danıştay 6. Dairesi 07.10.2020, 23.03.2022, 28.12.2021, 03.11.2021, 20.10.2020 tarihlerinde, Danıştay 8. Dairesi 08.04.2022 tarihlerinde, Danıştay idari dava daireleri kurulunun 16.06.2021 tarihinde vermiş olduğu kararların gerekçelerinde idarenin yapmış olduğu faaliyetlerin dayanağının kanun olması gerektiğine atıf yaparak hüküm kurmuştur.

Bu çalışmada kanuni idare ilkesine, idari makamların ile Danıştay'ın benzer ve ayrışan yaklaşımları incelenmiştir. Aynı konu üzerine idarenin ve Danıştay'ın benzeyen ve farklı yaklaşımlarının gerekçelerinin nereden kaynaklandığı ortaya koyulmuştur.

5.7. Kanuni İdare İlkesine Uyum

5.7.1. Kanuna Uygunluk

Hukuk devleti ilkesi gereği idare kuruluş aşamasında, eylem ve işlemlerinde kanuna bağlıdır (Gözübüyük & Tan, 2010, s.3). İdare faaliyetlerinde hangi alana kadar hareket edebileceği, daha önceden öngörülebilir olmalıdır. İdarenin hareketlerinin öngörülebilir olması, idarenin kurallar tarafından çevrenmesini gerektirir (Aydınoğlu, 2011, s.11).

İdare yetki ve görevlerini kanundan alır. Kanuni idare ilkesinin bir özelliği olan kanuna aykırı olmama ilkesi gereği idarenin vermiş olduğu kararlar Anayasa ve kanunlara uygun olması gereklidir.

Kanuna uygunluk kategorisi başlığı altında incelenen kararlar için kurulan gerekçelerde idarenin yapmış olduğu faaliyetlerin kanuna uygun olduğuna atıf yapılarak hüküm kurulmuştur. Kanuna uygunluk kavramı, Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 3 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

Davacının doğrudan gelir desteği ödemeleri için müracaat ettiği... .. ve... sayılı parsellerin müşterek maliklerinden olan ve tapu kütüğünde ismi bulunan F.G.'ün 9.8.2003 tarihinde vefat etmiş olmasına rağmen, 2003 yılına ilişkin olarak 10.8.2003 tarihinde tanzim edilen ve 15.8.2003 tarihinde idareye sunulan muvafakatnamede ...'ün isminin yer aldığı, 2004, 2005 ve 2006 yıllarına ilişkin başvuru evrakları arasında bulunan tapu belgelerinde ilgili parsellerde... ismi bulunmamakla birlikte bu parsellere ilişkin olarak intikal işlemlerinin yaptırılmadığı, bu haliyle ...'ün ölümünden sonra anılan parsellerin usulüne uygun olarak intikal işlemleri yaptırılmaksızın doğrudan gelir desteği başvurusu yapıldığı ve ödemelerin alınmış olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenlerden dolayı idari işlem uygulanmış davacı kişi idari işlemin iptali için idare mahkemesine başvuruda bulunmuştur. İdare mahkemesi idari işlemi hukuka uygun bulmuştur. Bunun üzerine davacı idare mahkemesinin kararını temyiz etmiştir.

Davacı kişi iddiasında, idarenin yapmış olduğu işlemde kanunun öngörmediği ve kanunun açıklamadığı bir madde ile idari işlem yaptığı gerekçesi ile mahkeme kararının hukuka uygun olmadığını belirtmiştir.

Danıştay ise genel çerçevesi belli olan kanunun ikincil konularının düzenlemesini idareye bırakmıştır. Bu düzenlemenin hukuk devleti ve kanuni idare ilkesine uygun olması gerektiğini hüküm altına almıştır. İdarenin işlemleri, direkt olarak kanuna atıf yapması veya genel çerçevesi belli olan kanunun sınırları içindeki düzenlemeler olması gerekmektedir. Yapılan idari işlemin sınırları, yasanın özüne aykırı olmadığı için kanuni idare ilkesine uygun olup, idare mahkemesinin kararı onanmıştır.

Tablo 5.3 Kanuna uygunluk kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Tarım Kanunu ile haksız ödeme durumunda söz konusu haksız ödemeye neden üreticilerin cezalı konuma düşeceği açık bir şekilde ifade edilmiş, üreticilerin yanında bu kişilere ait arazilerin de cezalı duruma düşeceğine ilişkin herhangi bir ifadeye de yer verilmemiştir. Tarım Kanunu'nun temel yapısı ve ulaşılması hedeflenen amaçlarına aykırı olarak, Yasa'da yer almayan, kısıtlayıcı mahiyette bir yaptırım getiren Tebliğ hükmünün ölçülülükten uzak, dayanağı üst normun özüne ve sözüne aykırı olduğunda duraksama bulunmamaktadır.	Kanuna uygunluk	Kanuni idare ilkesine uyum

Tablo 5.4 Kanuna uygunluk karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Onuncu Dairesi	Davacı kişiye haksız olarak doğrudan gelir desteği ödemesi yapılması.	Davacıya haksız olarak doğrudan gelir desteği ödemesi yapıldığından bahisle, 5 yıl süre ile bütün destekleme ödemelerinden mahrumiyet ve doğrudan gelir desteği ödenen son dört yılın yasal faizi ile tahsiline ilişkin... tarih... sayılı kararı almıştır.	Mahkeme Kararı: İdari işlemde hukuka aykırılık görmemiş, idari işlemin iptali talebini reddetmiştir. İstinaf Kararı: Yok Danıştay Kararı: Anayasa'nın 45. maddesinde, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların korunması ve desteklenmesi Devlete ödev olarak verilmekte, ancak bu tedbirlerin türü ile uygulama yöntemi yasa koyucunun takdirine bırakılmaktadır. Yasa'da, genel bir çerçeve çizilerek ikincil konuların düzenlenmesi idareye bırakılmış, idarece yapılacak düzenlemelerin Yasanın özü ile çelişemeyeceği de yasa koyucu tarafından ayrıca ve özellikle vurgulanmıştır. Bu durum "Hukuk Devleti" ve "Kanuni İdare" ilkesinin tabii bir sonucudur.

2. Örnek Karar Açıklaması:

Davacı, Anayasa'nın 124. maddesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendi, 6569 sayılı Kanun'un 28. maddesi ile değişik 44. maddesinin (c) fıkrası, 65. maddesinin (b) fıkrasının (1) numaralı bendi ve Geçici 67. maddesi ile 20/04/2016 tarih ve 29260 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 12. maddesi ile Geçici 1. maddesinin 1. fıkrasında yer alan kuralları aktarmıştır. Davacı tarafından, Yönetmeliğin 12. maddesinde yer alan "her bir dönem için kayıt yaptırılıp yaptırılmadığına bakılmaksızın" ibaresinin öngörülebilirlik ilkesini ihlal ettiği; zira mücbir sebeplerin dikkate alınmayarak anılan kural gereği öğrencilerin okulla ilişkisinin kesileceği; Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde de Yönetmeliğin uygulanmaya başlayacağı tarihin belirsiz olduğunun ileri sürerek temyizden iptalini istemiştir.

Davacı iddiasında, öğrenimine başladığı tarihte yürürlükte olan Yönetmelik'te üç yıl olarak belirlenen sürenin, dava konusu Yönetmelik ile üç yarıyıl olarak belirlendiği, söz konusu değişiklikte kamu yararı bulunmadığı, 2547 sayılı Kanun'da "kayıt yaptırıp yaptırmadığına bakılmaksızın" ibaresinin sadece ön lisans ve lisans için düzenlendiği, lisansüstü eğitim için söz konusu olmadığı, öğrencinin bir dönem dahi ders tekrarı yapması veya mücbir sebepten dolayı kayıt dondurması halinde ilişik kesme yaptırımını ile karşı karşıya kalacağını söylemiştir. Yönetmeliğin Geçici 1. maddesindeki uygulama tarihinin belirsiz olduğu ileri sürülmektedir.

Yönetmeliğin 12. Maddesi ve geçici 1. Maddesinin 1. Fıkrasının iptali için açılan dava sonucu Danıştay Sekizinci Dairesi vermiş olduğu kararın gerekçesinde yapılan idari işlemin kanuni idare ilkesi içerisinde kaynağını kanundan alarak yapıldığı anlaşıldığından davayı reddetmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararı da Danıştay Sekizinci Dairesi ile aynı doğrultuda olduğu için dairenin vermiş olduğu kararı onamıştır.

Tablo 5.5 Kanuna uygunluk kodlama tablosu (2)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
2547 sayılı Kanun'un 44. maddesinin (c) fıkrasının verdiği yetkiye dayanılarak, lisansüstü eğitim kalitesinin artırılması, lisansüstü eğitimden daha fazla öğrencinin faydalanmasının sağlanması ve kontenjanların kısıtlı olması nedeniyle öğrenci yığılmalarının engellenmesi amacıyla tesis edildiği anlaşılan dava konusu düzenlemenin üst hukuk normlarına, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğu anlaşılmıştır.	Kanuna uygunluk	Kanuni idare ilkesine uyum

Tablo 5.6 Kanuna uygunluk karar tablosu (2)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Karar Tarihi 18/10/2021 Temyiz eden Davacı: ... Karşı taraf Davalı: ... Başkanlığı	Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin 12. Maddesi ve aynı yönetmeliğin geçici 1. Maddesinin 1. Fıkrasının iptali istenmiştir.	20/04/2016 tarih ve 29260 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 12. Maddesi ile Geçici 1. Maddesinin 1. Fıkrası.	Danıştay kararı: İdari işlemlerin kanuni dayanağının olmasının "kanuni idare" ilkesinin sonucu olduğu, bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanmasının olanaklı olmayacağı açıktır. Dayanılan kanun maddesinin idari işlemde belirtilmesinin de "kanuni idare" ilkesi açısından bir gereklilik olduğu, Yükseköğretim Kurulu tarafından, 2547 sayılı Kanun'un 44. Maddesinin c fıkrasının verdiği yetkiye dayanılarak, dava konusu düzenlemenin üst hukuk normlarına, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğu gerekçesiyle, davayı reddetmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı: Danıştay kararını onamıştır.

3. Örnek Karar Açıklaması:

İstanbul ili, Avcılar ilçesi, ...Mahallesi, ...pafta, ...parsel sayılı taşınmazda bulunan yapıyla ilgili olarak 3194 sayılı İmar Kanunun 42. maddesi uyarınca ...tarih ve ...sayılı encümen kararı ile davacı şirkete verilen imar para cezalarının iptali istenilmiştir.

İdare mahkemesi belediye tarafından verilen ilk para cezasını hukuka uygun bulmuş, fakat ek olarak verilen artırım cezalarını uygun bulmadığı için iptal etmiştir. Davacı şirket idare mahkemesinin kararını istinaf etmiştir. İstinaf mahkemesi ise idare mahkemesinin artırım cezalarının iptalini onamış ilk ceza miktarını ise hangi kanun maddesinden dolayı

uygulandığını tespit edemediği için iptal etmiştir. Bunun üzerine davalı ...belediye başkanlığı istinafin vermiş olduğu kararı temyiz etmiştir. Danıştay 6. Hukuk Dairesi ise idari işlemi yapılan inceleme neticesinde kanun maddelerine uygun olarak verilen karar olarak nitelemiş ve istinafin kararını bozarak geri göndermiştir. İstinaf ise vermiş olduğu karar için ısrar ederek direnmiştir. Böylelikle dosya Danıştay idari dava daireleri kuruluna gelmiştir.

Davalı idare iddiasında, yapı tatil tutanağı ile ruhsat ve eklerine aykırılığı tespit edilen yapılara ilişkin, verilen bir aylık sürede ilgisinin aykırılığı gidermediği veya ruhsat almadığı durumda, bu hususun usulüne uygun düzenlenmiş ikinci bir tespitle ortaya konulmasını gerektiren yasal bir düzenlemenin mevcut değildir. Para cezasının verilmesi için bir aylık sürenin beklenilmesine gerek olmadığı gibi verilen bir aylık sürede aykırılıklar giderilse dahi bunun para cezası verilmesine engel olmadığı sadece yıkım kararı alınmasını engelleyeceği, hesap cetvelindeki miktarların yasada belirlenen miktar ve oranlara uygun olarak hesaplandığını ileri sürmektedir.

Danıştay idari dava daireleri kurulu kararı ise idari işleminin dayanağının kanunlar olduğunu ve kanuni idare ilkesine uygun olduğu söyleyerek doğru bulmuş aksi düşüncenin kamu düzenini bozucu bir etken olarak görmüştür.

Tablo 5.7 Kanuna uygunluk kodlama tablosu (3)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Yasal dayanağı açık olarak belirtilmiş bulunan işlemin kanuni idare ilkesine uygun olarak tesis edildiği hususunda şüphe bulunmamaktadır. Aksi yaklaşım şekilci bir bakış açısı ile can ve mal güvenliği ile düzenli bir çevrede yaşam hakkı bakımından önem arz eden imar hukukuna uygun yapılaşması zorunluluğunun ihlal edildiği halleri yaptırımsız bırakarak kamu düzenini bozucu bir etki yaratacaktır.	Kanuna uygunluk	Kanuni idare ilkesine uyum

Tablo 5.8 Kanuna uygunluk karar tablosu (3)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Karar Tarihi 22/11/2021	İmar para cezası.	3194 sayılı İmar Kanunun 42. maddesi uyarınca... tarih ve... sayılı encümen kararı ile verilen imar para cezaları.	Mahkeme Kararı: Verilen para cezası için 3194 sayılı Kanunun 42/2. maddesi C/4 alt bendi kaynak gösterilmiş olmasına karşın mahkeme bu kaynağı uygun görmemiştir. C/13 bendini kaynak göstermiş fakat mahkeme bu bent için uygulamada somut bir delil bulamadığı için idari işlemin yerinde olmadığı görüşü ile ilgili idari işlemi kısmen iptal etmiştir.

Tablo 5.8'in devamı

Temyiz eden Davacı: ... Belediyesi Karşı taraf Davalı: ...Tekstil Ticaret ve Sanayi LTD			İstinaf Kararı: İdare mahkemesinin kısmen iptal ettiği kararda arta kalan kısmını da 3194 sayılı Kanunun 42. maddesinin hangi fıkrasına dayalı olarak para cezası verildiğinin encümen kararında gösterilmediği için iptal etmiştir.
			Danıştay Kararı: Yapılan hesap cetvelinde ve alınan encümen kararında yazılan kanun maddelerine dayanarak kanuni idare ilkesine uygun olduğu gerekçesiyle bozarak geri göndermiştir.
			İstinaf İsrar Kararı: Dava konusu para cezasının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinde belirlenen kriterlere uygun olarak belirlenip belirlenmediği ve işlemin hukuka uygun olup olmadığının, 42. maddenin hangi fıkrası uyarınca verildiğine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediğinden bahisle kararında ısrarı isabetli görmüştür.
			Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı: Anayasanın 8. ve 123. Maddesine atıf yaparak dayanak olan işlemin 3194 sayılı Kanunun 32. maddesine uygun ve Encümen kararında da idari para cezasının 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi uyarınca verildiğinin belirtildiği bu nedenlerle yapılan işlemin kanunlar çerçevesinde olduğunu, dayanağının kanundan aldığını ve kanuni idare ilkesine uygun olarak tesis edildiği hususunda şüphe bulunmadığına dair hüküm vermiştir.

5.7.2. İdareyi Temsil Eden Kişi

Kelime anlamıyla çekip çevirme, yönetme olarak tanımlanmıştır (T.D.K., 2023). Literatür içerisinde idare, insanların refahını yükselterek kamu hizmeti sunan bir teşkilâtı, bir idari birimi, bir resmi daireyi, kamu yönetimi, devlet yönetimi olarak ifade edilebilir (Akyılmaz vd., 2016, s.1).

Kelime anlamıyla temsil ise, birinin veya bir topluluğun adına davranma olarak tanımlanmıştır (T.D.K., 2023). İdari makamı temsil eden kişi, merkezi temsil eder, merkez adına karar alır ve kamu tüzel kişiliğini kullanır. Bu nedenle makam yetkisini kullanırken, merkezin emir ve denetimi altında kullanır (Akyılmaz vd., 2016, s.6). Buradan anlaşılacağı üzere idareyi temsil eden kişi, kamu hizmetini sağlayan kuruluşun devlet yetkilisi olarak tanımlanabilir. İdareyi temsi eden kişi kavramı Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 1 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

Artvin PTT Başmüdürü olarak görev yapan davacının, Ordu PTT Başmüdürü olarak görev yaptığı sırada işlediği fiiller nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-(1) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin... tarihli ve... sayılı işleme yaptığı itiraz idare tarafından reddedilmiş olup bu kararın iptali için davacı kişi yargı yoluna başvurmuştur.

İdare mahkemesi, idarenin vermiş olduğu kararı, davacının yaptığı toplantılarda kendisine verilen yetki ve kanuni idare ilkesinin dışına çıkarak görev ve yetkisini aşan, personeli sindirmeye ve baskı altına almaya yönelik davranışlarda bulunduğu sübuta erdiğinden dolayı idarenin vermiş olduğu kararda hukuka aykırılık görmemiştir. Davacı kişi idare mahkemesinin kararını temyiz etmiştir.

Davacı kişi idare mahkemesinin kararını temyiz etmesi sonucu, idari soruşturma zaman aşım süresi geçtikten sonra soruşturma oluruna dayalı olarak disiplin cezası tesis edildiği gerekçesi ile, idarenin işlemini hukuka aykırı olarak görmüş ve idare mahkemesinin vermiş olduğu kararın bozulmasına karar vermiştir.

İdare karar düzelme yolu ile temyiz ederek iddiasında, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu ileri sürülerek Danıştay On ikinci Dairesince verilen kararın düzeltilmesi istenilmektedir.

Danıştay, karar düzeltme isteminin kabulü ile Danıştay On ikinci Dairesinin 09/11/2017 tarih ve E:2014/2422, K:2017/5426 sayılı kararı kaldırılarak uyuşmazlık yeniden incelenmiştir. Danıştay idare mahkemesinin kararının onanmasına karar vermiştir.

Böylece idare mahkemesinin almış olduğu karara istinaden kanuni idare ilkesi sadece idareyi değil idarenin temsili için görev yapan yetkiliyi de sınırlamıştır.

Tablo 5.9 İdareyi temsil eden kişi kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Davacının yaptığı toplantılarda kendisine verilen yetki ve kanuni idare ilkesinin dışına çıkarak görev ve yetkisini aşan, personeli sindirmeye ve baskı altına almaya yönelik "yetkisiz iş yaptırdığıyla ilgili bir takım şeylerin kulağına geldiğini, yüreği yetenin şikayet etmesini ama bunu düşünenin ya da yapanın ertesi gün işe gelmemesi" şeklinde sözler sarf ettiği, merkez şefi ...'nın başmüdürlük katına çıkmasını yasakladığı, birden çok merkez müdürünü başmüdürlük personeli aracılığıyla birden çok defa aratarak emekli olmaları yönünde baskı yaptığı, merkez personeline izin vermek yetkisi merkez müdüründe olmasına karşın yetki tecavüzünde bulunarak merkez personeline izin verdiği, davacının sübuta eren bu eylemleri nedeniyle 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.	İdareyi temsil eden kişi	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.10 İdareyi temsil eden kişi karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay On ikinci Dairesi Karar Tarihi 28/12/2020 Karar düzeltme talebinde bulunan Davalı: ... A.Ş. Karşı Taraf Davacı: ...	Kamu görevine yerine getirirken yapmış olduğu fiiller nedeniyle verilmiş olan disiplin cezası.	...ili PTT Başmüdürü olarak görev yaptığı sırada işlediği fiiller nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-(1) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmıştır.	Mahkeme Kararı: Kanuni idare ilkesinin dışına çıkarak görev ve yetkisini aşan personele uygulanan 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasında hukuka aykırılık bulmamış ve yapılan idari işlemi iptal etmemiştir. On ikinci Daire kararı: Yapılan idari işlem soruşturma olurlarına dayanan tutanağa göre yapılmıştır. Fakat soruşturma zaman aşımı geçmiş olmasından dolayı ilgili daire idare mahkemesinin kararını bozmuştur. Danıştay Kararı: Karar düzeltme talebinin kabulü ile on ikinci daire kararı kaldırılarak, idare mahkemesinin vermiş olduğu karar onanmıştır.

5.8. Kanuni İdare İlkesine Uyumsuzluk

5.8.1. Yasal Dayanağın Belirsizliği

2017 Anayasa değişikliğinden sonra yürütme organının başı olarak Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa'da düzenlenen sınırlar içerisinde, düzenlenmemiş bir konuyu Anayasa'dan yetki alarak, doğrudan düzenleyebilecektir (Açıl, 2018, s.728). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan düzenleme yetkisine sahip olsa da diğer idari işlemlerin kanuna dayanma ve kanuna aykırı olmama zorunluluğu vardır. İdare, yasama organı tarafından kanunla daha önceden düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz. İdare faaliyetlerini yürütebilmesi için faaliyetlerinin kanuna dayanması ve bu faaliyetler için yetki alması gereklidir (Günday, 2011, s.42). Bu anlamda idarenin yetkisi, kaynağını kanundan alarak kanunu izlemeye devam eder (Özbudun, 2005, s.192). Yasal dayanağın belirsizliği kavramı Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 9 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

İdarenin almış olduğu karar neticesinde parselasyon işlemi yapılmış, işlem sonucunda yolda kaldığı anlaşılan yapıların 7 gün içinde kaldırılması istenmiş aksi takdirde belediye tarafından kaldırılarak yapılan masraflarının %20 fazlası ile tahsil edileceği karşı tarafa bildirilmiştir. Davacı şahıs idarenin işleminin iptali için yargı yoluna başvurmuştur.

İdare mahkemesi kararında, belediye encümen kararı yönünden süre aşımı nedeniyle davanın reddine karar vermiştir. Belediye başkanlığı fen işleri müdürlüğünün işlemine yönelik ise encümen tarafından karar alınmaksızın yetkisiz Fen İşleri Müdürlüğünce işlem tesis edilmesinde, yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle, idari işlemin iptaline karar verilmiştir. Davalı belediye idare mahkemesinin kararını temyiz etmiştir.

Temyiz eden (davalı) idare, iptal edilen dava konusu işlemin kesinleşmiş bir encümen kararına dayandığı, işgallerin kaldırılması için yeniden encümen kararına gerek olmadığı belirtilerek, Mahkeme kararının iptale ilişkin kısmının bozulması gerektiği iddia edilmiştir.

Danıştay idare mahkemesinin, idari işlemin iptali kararında hukuki bir isabetsizlik görmemiştir. Bunun yanında Danıştay kararında esas olarak, idarenin yapmış olduğu işlemin hangi mevzuata göre yapıldığı açıklanmamış olup, idarenin yapmış olduğu işlemin kanuni dayanaktan yoksun yapıldığına hüküm verilmiştir.

Tablo 5.11 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Farklı kanunlarda, birbirinden farklı olaylar ve bu olaylara uygulanacak farklı usuller öngörülmüştür. Dolayısıyla idarelerce bir işlem tesis edilirken, bu işlemin dayanağı yasal düzenlemenin belirtilmesi gereklidir. Hangi mevzuat hükmü uyarınca tesis edildiği belli olmayan işlem.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.12 Yasal dayanağın belirsizliğine ilişkin yargı kararı tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Dairesi Karar Tarihi 07/10/2020 Temyiz Eden Davalı: ... Belediye Başkanlığı	3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemi. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemi.	... İli, ... İlçesi, ... Mahallesi, (eski) ... ve... parselleri de kapsayan alanda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemine ilişkin... günü, ... sayılı... Belediye Encümeni kararı ile parselasyon işlemi sonucu yolda kaldığı anlaşılan yapıların 7 gün içinde kaldırılması aksi takdirde Belediye tarafından kaldırılarak, masrafin %20 fazlası ile tahsil	Mahkeme Kararı: Belediye Encümeni kararı yönünden süre aşımı nedeniyle davanın reddine karar verilmiş. Fen işleri müdürlüğünün işlemi için ise, encümen tarafından karar alınmaksızın yetkisiz Fen İşleri Müdürlüğünce işlem tesis edilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle, iptaline karar verilmiştir. İstinaf Kararı: Yok

Tablo 5.12'nin devamı

Karşı Taraf Davacı: ...		edileceğine dair fen işleri müdürlüğünün kararı.	Danıştay Kararı: İdari işlemlerin yasal dayanağının olması "Kanuni idare" ilkesinin sonucudur. Bu sebeple, idarenin yasal dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir. Öte yandan, dayatılan yasa maddesinin idari işlemde belirtilmesi de "Kanuni idare" ilkesi açısından bir gerekliliktir. İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince her idari işlemin yasal dayanağının bulunması gereklidir. Hangi mevzuat hükmü uyarınca tesis edildiği belli olmayan dava konusu işlemi iptal eden idare mahkemesi kararında isabetsizlik bulunmamıştır.
----------------------------	--	---	--

2. Örnek Karar Açıklaması:

İmar planı değişikliğine dair Odunpazarı Belediye Meclisinin... tarih ve... sayılı kararı onaylanmak üzere Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığına gönderilmiştir. Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinin... tarih ve... sayılı kararında; bu konuda onay yetkisinin ilgili idare olan Odunpazarı Belediye Meclisine ait olduğu ve kararın Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanmasına gerek bulunmadığından bahisle görüşülen plan değişikliğinin Odunpazarı Belediye Başkanlığına iadesine karar verilmiştir.

Büyük şehir belediye başkanlığının vermiş olduğu idari işlemin iptali için Odunpazarı Belediye Başkanlığı dava açmış olup, idare mahkemesi ve istinaf mahkemeleri idari işlemde hukuka aykırılık olmadığı gerekçesiyle reddetmiştir. Temyiz eden Odunpazarı Belediye başkanlığı temyiz iddialarında, İmar planlarında getirilen yol boyu ticaret teşekkülü kararının diğer adalar açısından emsal teşkil edeceği, her adadaki malikler tarafından yapılacak başvurular üzerine bu şekilde plan kararları alınarak imar planlarını sürekliliğinin bozulacağı, ilçe belediyesinin bu kararı vermeye tek başına yetkili olmadığı, altyapı ve ulaşım hizmetlerine etkileri olacak bu kullanım kararı değişikliğinin büyükşehir belediyesince sunulan hizmetleri de etkileyeceği, trafik akışını ve güvenliğini olumsuz etkileyeceği, otopark ihtiyacı doğuracağı, özellikle büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren yollarda bu şekilde plan değişikliği yapma yetkisinin büyükşehir belediyesine ait olduğu, bu değişikliklerin 1/5000 ölçekli nazım imar planı yönünden incelenmek üzere büyükşehir belediye meclisine sunulmasının zorunlu olduğu ileri sürülmektedir.

Danıştay altıncı dairesi gerekçesinde kanuni idare ilkesi gereği görev ve yetkinin kanun ile belirlenmesi gerektiği yönetmelik ile görev ve yetki verilemeyeceğini açıklamıştır. İdari işlemin kanun maddesine göre yapılması gerekirken, yönetmeliğe atıf yaparak yapılmış olması belirsizliğe yol açmıştır. 5216 sayılı Yasanın 14. maddesinin 8.

fıkrasındaki hüküm gereği, ilgili konuda büyük şehir belediye meclisinin de sorumlu olduğu kanunda düzenlenmiş olduğu düşüncesiyle idare mahkemesinin ve istinafin kararlarında hukuki isabet bulmamıştır.

Tablo 5.13 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (2)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Uygulama imar planında, yol boyu ticaret alanı teşekkülüne yönelik olarak ilçe belediye meclisince verilen kararın, imar planı koşullarında değişiklik yapan imara ilişkin bir karar niteliğinde olması dolayısıyla 5216 sayılı Kanunun 14. maddesinin 8. fıkrası uyarınca büyükşehir belediye meclisinin onayına sunulması gereken kararlardan olduğu anlaşılmaktadır. Kanuni idare ilkesi gereği, görev ve yetki yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle Yönetmelik yoluyla görev ve yetki verilemez.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.14 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (2)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Dairesi Karar Tarihi 24/02/2022 Temyiz Eden Davacı: ... Karşı Taraf Davalı: ... B.B.B	Odun Pazarı Belediyesinin, yapılacak olan binaların zemin katlarının iş yeri olarak kullanılmasına ilişkin 1/1000 ölçekli uygulama planı değişikliği.	Eskişehir B.B.B anılan imar değişikliğinin onaylanması ilçe belediyenin yetkisi içinde kaldığı için tekrar görüşülmesi için ilgili belediye meclisine iade etmiş ve bu konuda ısrarlı görüş bildirmiştir.	Mahkeme Kararı: İmar değişikliği yapan belediyenin alınan kararda yetkili olduğu alınan kararların... B.B.B. tarafından tasdik edilmesi yönünde mevzuatta herhangi bir düzenlemenin olmadığı bu nedenlerle idari işlemde hukuka aykırılık görülmediği için dava reddedilmiştir. İstinaf Kararı: İdare Mahkemesi kararının hukuka ve usule uygun olduğu belirtilerek istinaf başvurusu reddedilmiştir. Danıştay Kararı: Kanuni idare ilkesi gereği, görev ve yetki yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle Yönetmelik yoluyla görev ve yetki verilemeyeceği gibi 5216 sayılı Yasanın 14. maddesinin 8. fıkrasında ifadesini bulduğu şekilde aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi de sorumlu olduğu sonucuna varıldığından temyize konu istinaf kararında isabet görülmemiştir.

3. Örnek Karar Açıklaması:

İdari işleme konu olan vaka, ticari faaliyet gösteren şirketin damızlık süt sığırcılığı faaliyeti sırasında oluşan gübre ve hayvan altı atık sularını uygun şartlara sahip olmayan bir yerde depolama faaliyetinden dolayı ilgili idarenin para cezası vermesi ile sonuçlanmıştır. İdari işlemin iptali için davacı şirket idareye başvurmuş, fakat idare başvurusunu reddetmiştir.

Davacı şirket idarenin vermiş olduğu kararın iptali için yargı yoluna başvurmuş olup idare mahkemesi, idari işlemin yaptırım kararını hukuka uygun bulmuştur.

İdare mahkemesi, idarenin kararını hukuka uygun bulmasından sonra davacı şirket idare mahkemesinin kararını istinafa göndermiş olup, istinaf mahkemesi de idari işlemin yaptırım kararını hukuka uygun bulmuştur.

Davacı şirket davalı ...valiliği lehine verilen kararları, temyiz ederek Danıştay'a göndermiştir. Temyiz eden şirket iddiasında, dava konusu işlemin dayanağı mevzuatın son derece karmaşık olduğu, Mahkemenin işleme dayanak olan mevzuatı incelemeyen karar verdiği belirtilerek, hukuka aykırı olan kararın bozulması gerektiği ileri sürmüştür.

Davalı ...valiliği savunmasında, temyiz isteminin reddi ile usul ve yasaya uygun olan temyize konu kararın onanması gerektiğini savunmuştur.

Danıştay altıncı dairesi vermiş olduğu kararın gerekçesinde, idarenin uygulamış olduğu idari işlem için kanuni dayanak olarak kullandığı kanun maddesinin uygun olmadığı, uygulanan idari işlemin kanuni idare ilkesi çerçevesinde olmadığından bahisle karar bozulmuştur.

Tablo 5.15 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (3)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Atık Yönetimi Yönetmeliği uyarınca dava konusu işlemin tesis edildiği, dava konusu işleme dayanak oluşturulan ve hangi maddesi uyarınca işlem tesis edildiği belirtilmeyen Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin incelenmesinden ise, Yönetmeliğin "genişletilmiş üretici sorumluluğu çerçevesinde yönetimi sağlanan elektrikli ve elektronik eşya, ambalaj, araç, pil ve akümülatör ürünleri ile Yönetmelik ekindeki Ek-4 atık listesinde verilen atıkları" kapsadığı, Ek-4 atık listesinin de hayvan gübresi ve hayvan altı atık sularını kapsamadığı anlaşılmıştır.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.16 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (3)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Dairesi Karar Tarihi 23/03/2022 Temyiz Eden Davacı: ... Tarım Gıda Hayvancılık	Davacı şirketin, damızlık süt sığırcılığı faaliyeti sırasında oluşan atıkların depolanması.	Şirketin, damızlık süt sığırcılığı faaliyeti sırasında oluşan gübre ve hayvan altı atık sularını, işletme arazisi içerisindeki geçirimsizliği	Mahkeme Kararı: İşletmenin faaliyetleri sırasında oluşan hayvansal atıkların çevre kirliliğine yol açtığı gerekçesiyle idarenin işleminde hukuka aykırılık bulunamamıştır. İstinaf Kararı: İdare mahkemesinin vermiş olduğu kararın hukuka uygun görmüş ve istinaf için ileri sürülen iddiaların kararı kaldıracak nitelikte olmadığı için talebi reddetmiştir.

Tablo 5.16'nın devamı

Sanayi Ticaret A.Ş. Karşı Taraf Davalı: ... Valiliği		belgelenmeyen tarlada depolamak kabahatini işlediğinden bahisle, para cezası yaptırımı uygulanmıştır.	Danıştay Kararı: İdari işlemlerin kanuni dayanağının olması "Kanuni idare" ilkesinin sonucudur. Bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir. Öte yandan, dayarılan kanun maddesinin idari işlemde belirtilmesi de "Kanuni idare" ilkesi açısından bir gereklilik olduğu gerekçesiyle idare mahkemesinin gerekçesinde ilgili kanun maddesi incelediğinde hayvansal atıkları kapsamadığı için kanuni dayanak noktası olmadığı anlaşılmıştır.
--	--	---	--

4. Örnek Karar Açıklaması:

6569 sayılı Kanun'un 32. maddesi ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na eklenen Geçici 67. maddede yer alan "Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte yükseköğretim kurumlarında kayıtlı olan öğrenciler bakımından azami sürelerin hesaplanmasında, daha önceki öğrenim süreleri dikkate alınmaz." hükmünün, halen ÖYP, 50/d ve 2547 sayılı Kanun'un 35. maddesi kapsamındaki araştırma görevlisi kadrolarında bulunanların lisansüstü eğitim sürelerinin hesaplanmasında uygulanmamasına ilişkin 29/07/2015 tarihli Yükseköğretim Yürütme kararının... sendikası tarafından iptali istenmiştir. Bu işlemin iptali istemiyle Danıştay 8. Dairesinin E:2015/11995 esasında açılan davada; Dairenin Yürütmenin Durdurulması Ret kararına itiraz üzerine Danıştay İDDK'nın 26/04/2017 günlü, YD İtiraz No:2017/231 sayılı kararında şöyle açıklamıştır. 2547 sayılı geçici 67. maddesinde, düzenlemenin yürürlüğe girdiği 26/11/2014 tarihinde yükseköğretim kurumlarında kayıtlı olan tüm öğrenciler bakımından azami sürelerin hesaplanmasında, daha önceki öğrenim sürelerinin dikkate alınmayacağı öngörülmüştür. Bu tarihte araştırma görevlisi olan ya da olmayan öğrenciler arasında herhangi bir ayrıma gidilmediği gibi söz konusu hükmün araştırma görevlilerine uygulanmamasına yönelik bir istisna da kanunda yer almamaktadır, diyerek hüküm kurmuştur.

Temyiz eden davalı... Başkanlığı iddiasında, geçici 67. madde araştırma görevlisi kadrolarında bulunanların azami kadro sürelerinin hesaplanmasında uygulanmayacağı, ancak söz konusu araştırma görevlilerinin öğrencilik statüsünde bulunma sürelerinin hesaplanmasında uygulanacağı yolundaki dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı ileri sürülmektedir.

... Sendikası savunmasında, Danıştay Sekizinci Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını

gerektirecek nitelikte olmadığı belirtilerek temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay 8. Dairesi, Yükseköğretim yürütme kararını kanuni idare ilkesine atıf yaparak kanuni dayanağın olmamasından, üst norm olan 2547 sayılı Kanun'a aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Davalı... Başkanlığı bu kararı Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna taşımış ilgili kurul kararı veren Danıştay 8. Dairesinin kararını kesin olarak onamıştır.

Tablo 5.17 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (4)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Düzenlemenin yürürlüğe girdiği 26/11/2014 tarihinde yükseköğretim kurumlarında kayıtlı olan tüm öğrenciler bakımından azami sürelerin hesaplanmasında, daha önceki öğrenim sürelerinin dikkate alınmayacağı öngörülmüştür. Bu tarihte araştırma görevlisi olan ya da olmayan öğrenciler arasında herhangi bir ayrıma gidilmediği gibi söz konusu hükmün araştırma görevlilerine uygulanmamasına yönelik bir istisnanın da Kanun'da yer almamaktadır.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.18 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (4)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Karar Tarihi 16/06/2021 Temyiz eden Davalı: ... Başkanlığı Karşı taraf Davacı: ... Sendikası	29/07/2015 tarihli Yükseköğretim Yürütme Kurulu kararının iptali istenilmiştir.	29/07/2015 tarihli Yükseköğretim Yürütme Kurulu kararı.	Danıştay Kararı: İdari işlemlerin kanuni dayanağının olmasının "kanuni idare" ilkesinin sonucu olduğu, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanmasının olanaklı olmayacağı açıktır. Dayanılan kanun maddesinin idari işlemlerde belirtilmesinin de "kanuni idare" ilkesi açısından bir gereklilik olduğu açıktır. 2547 sayılı Kanun'un Geçici 67. maddesinin uygulanmayacağı belirtildiği açık olup istisnasının da kanunda yer almadığı gerekçesi ile idari işlemi iptal edilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı: Danıştay kararını onamıştır.

5. Örnek Karar Açıklaması:

Davacı şirket tarafından... tarih ve... sayılı geçici faaliyet belgesi ile işletilmekte olan "atık yakma ve beraber yakma" faaliyet konulu işletmede, 25/11/2006 tarih ve 26357 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Ömrünü Tamamlamış Lastiklerin Kontrolü Yönetmeliği'nin 16. maddesi hükmünde yer alan düzenlemelere uyulmaksızın

faaliyet gösterildiği hususunun, işletmede tutulan... tarih ve... numaralı tutanak ve ekinde yer alan fotoğraflar uyarınca sabit olduğu, anılan tutanağın tesis yetkilisi tarafından da imzalandığı, dolayısıyla davacı şirket hakkında tesis edilen idari para cezası ve faaliyetin durdurulmasına ilişkin dava konusu işleminde ilk derece mahkemesi hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

İstinaf başvurusuna konu İdare Mahkemesi kararının hukuka ve usule uygun olduğu ve istinaf dilekçelerinde ileri sürülen iddiaların söz konusu kararın kaldırılmasını sağlayacak nitelikte bulmayarak istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir.

Bu kararlar üzerine davacı şirket temyiz yoluna gitmiştir.

Temyiz eden davacı iddiasında, İdare Mahkemesi kararında 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20. maddesinin (b) bendinin 1. paragrafına yer verilmesine karşın, dava konusu işlemin dayanağının anılan bendin 2. paragrafı olduğu, İdare Mahkemesi kararı ile temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararlarında anılan bent bağlamında bir değerlendirme yapılmadan davanın reddine karar verildiği; davacı şirkete ait tesisin anılan bent uyarınca Yönetmelikte belirlenen emisyon standartlarına ve sınırlamalarına uygun olarak işletildiği, dava konusu işlemin hukuka aykırı olduğu, dolayısıyla davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine ilişkin Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulması gerektiği ileri sürülmektedir.

Danıştay altıncı dairesi ise idarenin yapmış olduğu denetim sonucu verilen para cezasını hukuka uygun görmüş fakat aynı tutanak ile faaliyet durdurulması kararı verilmesinin dayanağı olarak kanun maddesi tespit edememiş bu gerekçe ile faaliyet durdurulması işlemini bozarak yeniden değerlendirilmek üzere geri göndermiştir.

Tablo 5.19 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (5)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
İdari işlemlerin kanuni dayanağının olması kanuni idare ilkesinin sonucudur. Bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir. İdari işlem uygulanırken hangi kanun maddesinin dayanak olarak alındığının tespit edilememesi.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.20 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (5)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Daire Karar Tarihi 03/11/2021 Temyiz Eden Davacı: ... Çevre ve Enerji Sanayi Ticaret A.Ş. Karşı Taraf Davalı: ...Valiliği	Şirketin uygunsuz biçimde çalıştığından bahisle para cezası ve faaliyet durdurma işlemi.	İzne tabi olan tesisin alınan izin belgesinde veya yönetmeliklerde öngörülen önlemler alınmadan işletildiğinden bahisle, Tekirdağ Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün... tarihli ve... sayılı işlemi neticesinde para cezası ve faaliyet durdurma işlemi.	Mahkeme Kararı: İşletmenin yönetmelikteki düzenlemelere uyulmaksızın faaliyet gösterildiği hususunun tespiti ile davacı şirket hakkında tesis edilen idari para cezası ve faaliyetin durdurulmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır. İstinaf Kararı: İdare mahkemesinin kararının hukuka ve usule uygun olduğu gerekçesiyle hüküm kurulmuştur. Danıştay Kararı: Anayasa'nın 8. maddesinde; yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir, hükmü; 123. maddesinin birinci fıkrasında ise; İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Hükmüne atıf yaparak, denetim sonucu işletmeye öngörülen önlemler alınmadığından dolayı para cezası verilmiş ve yine aynı tutanak ile şirketin faaliyetlerinin durdurulmasına karar verilirken hangi kanun maddesinin dayanak olarak alındığının tespit edilememesi sonucu kanuni idare ilkesine aykırılık tespit edilmiştir. Bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir.

6. Örnek Karar Açıklaması:

21/09/2017 gün ve 30187 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maden Yönetmeliğinin;

1. “Daimi nezaretçi atama ve atanması” başlıklı 124. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde yer alan "veya" ibaresinin;

2. “Daimi nezaretçinin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 125. maddesinin a. 1. fıkrasının;

i. (b) bendinde yer alan "ve önlem alınmasına nezaret eder" ifadesinin,

ii. (c) bendinde yer alan “Daimi nezaretçi iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili alınan tedbirlerin uygunluğunu denetler” ifadesinin,

iii. (e) bendinde yer alan “ve Kanun kapsamında gerekli önlemlerin yerine getirilmesini sağlama yetkisine sahiptir.” ifadesinin,

iv. (h) bendinde yer alan “eksiklik ve aksaklıkları”, "Eksiklik ve aksaklıkların, "ve önlemlerin “ifadeleri ile b. 3. fıkrasında yer alan “Ancak, yeterlik belgesi alan maden arama/ işletme ruhsat sahibi veya işletmesi olan tüzel kişiliklerde istihdam edilen

personel, aynı firmaya ait ruhsat sahalarında daimi nezaretçi ya da teknik eleman olarak görevlendirilebilir." ifadesinin;

3. "Daimi nezaretçinin görev alabileceği ruhsat sahaları" başlıklı 127. maddesinin 2, 3, 4 ve 5. fıkralarının;

4. "Zorunlu olarak teknik eleman çalıştırılacak ruhsat sahaları" 131. maddesinin 1. fıkrasının b bendinin;

5. "Daimi nezaretçilik işlemleri" başlıklı Geçici 6. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren bir yıl içerisinde" ifadesinin Maden Mühendisleri Odası iptali istenilmiştir.

Davalı savunmasında, Maden Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin 8. maddesine göre oda kimlik belgesinin oda tarafından her yıl onaylanan bir belgedir. Sadece odaya üye olduğu tarihte verilen bir belge olmamıştır. İşletme projesine aykırı olan tehlikeli durumun varlığı söz konusu olduğunda gerekli önlemlerin alınmasını daimi nezaretçinin önermesi sonrasında bu önlemler alınmayarak faaliyete devam edilmesi durumunda can ve mal emniyeti açısından muhtemel kazalara sebebiyet verilmesinin engellenmesi amacının taşınmıştır. Dava konusu düzenlemelerin üst hukuk normlarına uygun olduğu ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay idarenin eylem ve işlemlerinin kanuna dayanmasını, kanuna aykırı olmamasını ve kanun ile kendisine verilen yetkiyi kanuna uygun olarak kullanması gerektiğini ifade etmiştir. Dava konusu olan yönetmelik maddelerinden, 127. maddesinin dava konusu 2, 3, 4 ve 5. fıkraları ve 131. maddesinin 1. fıkrasının dava konusu (b) bendi için Maden kanunu 31. maddesine aykırı olduğundan dolayı, kanuni idare ilkesini ve normlar hiyerarşisini ihlal ettiği gerekçesi ile işlemi iptal etmiştir.

Tablo 5.21 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (6)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
İdare Hukukunun temel ilkeleri uyarınca; idare tarafından, düzenleyici işlemler tesis edilirken, üst hukuk normlarına açıklık getirilmesi ve bu normlarca çizilen çerçeve içerisinde teknik detayların belirlenmesi, uygulamadaki belirsizliklerin giderilmesi amaçlanmalıdır.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.22 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (6)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Sekizinci Dairesi Karar Tarihi 08/04/2022 Temyiz eden Davacı: ... Mühendisleri Odası Karşı taraf Davalı: ... Başkanlığı	Maden yönetmeliğinin 124. M. 1.F. (f) bendindeki “veya” ibaresi, 125. M. a. 1. Fıkrasının (b, c, e, h) bentleri, b. 3. Fıkrası, 127. M. 2,3,4,5 fıkraları, 131. M. 1.F. (b) bendi, geçici 6. M. 3. Fıkrasının iptali.	21/09/2017 gün ve 30187 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maden Yönetmeliği	Danıştay Kararı: Kanuni idare ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinin bir kanuna dayanması, bu eylem ve işlemlerinin kanuna aykırı olmaması, idarenin kanun ile kendisine verilen yetkiyi kanuna uygun olarak kullanması gerekmektedir. 127. maddesinin dava konusu 2, 3, 4, ve 5. Fıkraları ve 131. maddesinin 1. fıkrasının dava konusu (b) bendi için, Maden kanunu 31. Maddeye aykırı olduğundan dolayı, kanuni idare ilkesi ve normlar hiyerarşisi ihlal edildiği anlaşıldığından, dava konusu düzenlemede kamu yararı ve hizmet gereklerine uyarlık bulunmamaktadır, gerekçesi ile idari işlemi iptal etmiştir.

7. Örnek Karar Açıklaması:

İstanbul İli, Sarıyer İlçesi, ...(...) Mahallesi, ...pafta, ...ada, ...sayılı parselin İSKİ Genel Müdürlüğü'ne, irtifak hakkı bulunan kısmı ile İSKİ Genel Müdürlüğü'ne ait... ada, ...parsel sayılı taşınmazda davacı şirkete ait işgalinin kaldırılmasına ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Zabıta Daire Başkanlığı Avrupa Yakası Zabıta Müdürlüğünün 25.02.2015 tarihli işleminin, ...Hafriyat şirketi tarafından iptali istenilmiştir.

İlk derece mahkemesi, uyuşmazlığa konu taşınmaz Maliye Hazinesi adına kayıtlı olduğu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi uyarınca, taşınmazdaki işgallerin sonlandırılmasına ilişkin işlemin idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amirince gerçekleştirilebileceğinden, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Zabıta Daire Başkanlığı Avrupa Yakası Zabıta Müdürlüğünce tesis edilen dava konusu işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna varılarak dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Davalı belediye idare mahkemesinin kararını temyiz etmiş olmakla iddiasında, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu, mahkeme kararının bozulması gerektiği ileri sürülmektedir.

Danıştay Altıncı Dairesi ise yapılan idari işlemin yasal dayanağının belirtilmediği anlaşıldığından kanuni idare ilkesi gereği dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.

Tablo 5.23 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (7)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Uyuşmazlık konusu işgallerin yedi gün içerisinde kaldırılması aksi halde davalı belediye tarafından kaldırılacağı ve masrafların %20 fazlası ile tahsil edileceğine ilişkin dava konusu işlem tesis edilmiş ise de; işlemin yasal dayanağının belirtilmediği anlaşıldığından dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.24 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (7)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Dairesi Karar Tarihi 28/12/2021 Temyiz Eden (Davalı): ...Büyükşehir Belediye Karşı Taraf (Davacı): ...Hafriyat Nakliyat İnş. Mad. Gıda ve Otom. San. ve Tic. Ltd. Şti.	Kullanım hakkı belediyede olan taşınmazın davacı şirket tarafından işgali.	İşgallerin yedi gün içerisinde kaldırılması aksi halde davalı belediye tarafından kaldırılacağı ve masrafların, %20 fazlası ile tahsil edileceğine ilişkin, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Zabıta Daire Başkanlığı Avrupa Yakası Zabıta Müdürlüğünün 25.02.2015 tarihli tutanağı.	Mahkeme Kararı: taşınmazdaki işgallerin sonlandırılmasına ilişkin işlemin idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amirince gerçekleştirilebileceğinden, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Zabıta Daire Başkanlığı Avrupa Yakası Zabıta Müdürlüğünce tesis edilen dava konusu işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna varılmıştır. İstinaf Kararı: Yok Danıştay Kararı: Anayasanın 8. ve 123. Maddesine atıf yaparak, idari işlemlerin kanuni dayanağının olması "Kanuni idare" ilkesinin sonucudur. Bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir. Belediyenin almış olduğu kararda yasal dayanağının belirtilmediği anlaşıldığından dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir. İdare mahkemesi kararı onanmıştır.

8. Örnek Karar Açıklaması:

Tepebaşı belediyesinin 12 ayrı mahallede yol boyu ticaret kullanımının teşekkül ettiğine ilişkin olarak aldığı karara, Eskişehir Büyükşehir Belediye başkanlığı itiraz ederek yargı yoluna başvurmuştur.

İdare mahkemesi, Eskişehir kent merkezine ilişkin nazım imar planı hükümleri ile çeliştiği, üst ölçekli plan olan nazım imar planı kurgusunu zedelediği, uyuşmazlık konusu işlem nedeniyle imar planları ile öngörülen plan şemasının ve sürekliliğinin bozulduğu, bu durumun imar mevzuatına, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına

aykırı olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenlerden dolayı dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Bunun üzerine davalı belediye kararı istinaf etmiştir.

İstinaf mahkemesi ise kanuni idare ilkesi gereği, görev ve yetkinin yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle kanunda belirlenen idare veya idarelerin yetki ve görevlerinin Yönetmelik yoluyla değiştirilmesi mümkün olmadığına atıf yaparak dava konusu idari işlemi hukuka uygun bulayarak talebi reddetmiştir. Son olarak davalı temyiz yoluna başvurarak savunmasında temyize konu kararın bozulması gerektiği savunulmuştur.

Danıştay, alt basamakta yer alan norm geçerliliğini üst basamakta yer alan normdan alır ve dolayısıyla ona uygun olmak zorundadır. Ek bir yan anlam katacak şekilde yorumlanamaz veya değerlendirilemez diyerek istinaf mahkemesinin, kanuni idare ilkesi gereği idarenin görev ve yetkilerinin kanun ile belirleneceği yönetmelik ile değiştirilmesinin mümkün olmayacağı gerekçesini onayarak kabul etmiştir.

Tablo 5.25 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (8)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Kanuni idare ilkesi gereği, görev ve yetkinin yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle kanunda belirlenen idare veya idarelerin yetki ve görevlerinin Yönetmelik yoluyla değiştirilmesi mümkün olamaz.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.26 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (8)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Dairesi Karar Tarihi 16/09/2021 Temyiz Eden (Davalı): ... Belediye Başkanlığı Karşı Taraf (Davacı): ... Büyükşehir Belediye Başkanlığı	Tepebaşı ilçesinin 12 mahallesinde belirlenen cadde ve sokaklarda yol boyu ticaret alanı kullanım kararı.	Tepebaşı Belediyesi Meclisinin... tarih ve... sayılı kararı yol boyu ticaret alanı kullanım kararı.	Mahkeme Kararı: Uyuşmazlık konusu işlem nedeniyle imar planları ile öngörülen plan şemasının ve sürekliliğinin bozulduğu, bu durumun imar mevzuatına, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu sonucuna ulaşıldığından dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle idari işlemin iptaline karar verilmiştir. İstinaf Kararı: Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 19. maddesinin (f) fıkrasında kendisine tanınan yetkinin kullanıldığı ileri sürülmekte ise de kanuni idare ilkesi gereği, görev ve yetkinin yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle kanunda belirlenen idare veya idarelerin yetki ve görevlerinin Yönetmelik yoluyla değiştirilmesi mümkün olmadığı gibi yol boyu teşekküle ilişkin olarak Yönetmelikte atıf yapılan "ilgili idare meclisinden"

Tablo 5.26'nın devamı

			anlaşılması gerekenin büyükşehir belediyesi olan yerlerde 5216 sayılı Yasanın 14. maddesinin 8. fıkrasında ifadesini bulduğu şekilde aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi de olduğu açık olduğundan bu iddiaya hukuken itibar edilmesine olanak bulunmadığı, uyuşmazlığa konu olayda, büyükşehir belediyeleri kapsamında bulunan ilçe belediye meclislerince imara ilişkin alınan kararların nazım imar planı yönünden büyükşehir belediye meclisince incelenmesi yolundaki zorunluluk yerine getirilmeden karar alma yetkisinin sadece ilçe belediye meclisine ait olduğundan bahisle tesis edilen ve uygulamaya konulan dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesi eklenmek suretiyle davalı idarenin istinaf isteminin reddine karar verilmiştir. Danıştay Kararı: Davalı Tepebaşı belediye başkanlığının temyiz talebi reddedilmiş ve istinaf kararı kesin olarak onaylanmıştır.
--	--	--	---

9. Örnek Karar Açıklaması:

Davacı şirket, inşaat çalışması esnasında gerekli teknik tedbirleri almadan çalışması neticesinde yolda çökme meydana gelmesine sebep olduğu ve yola zarar verdiğiinden bahisle, ... Büyükşehir Belediye Encümeni kararının iptali istenilmiştir.

İdare mahkemesi gerekçesinde; idarenin uygulamış olduğu idari işlemi, hangi kanun maddesine dayandırıldığını tespit edemediği için, kanuni idare ilkesi gereği idari işlemi iptal etmiştir.

Davalı... Büyükşehir belediyesi idare mahkemesinin kararını istinaf etmiştir.

İstinaf mahkemesi ise ilgili şirketin teknik tedbirleri karşılamadığından bahisle oluşan zarardan sorumlu olduğu dolayısıyla zararın karşılanması ve yolun eski haline getirmesinin gerekli olduğu gerekçesi ile idare mahkemesinin iptal kararını kaldırıp davayı reddetmiştir.

Davacı şirket ise istinafin bu kararı neticesinde temyiz talebinde bulunarak savunmasında kararın usul ve hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle bozulması gerektiği ileri sürmüştür.

Olayda, söz konusu yolda çökme meydana gelmesine sebep olduğu ve yola zarar verildiğinin tespitine ilişkin 17/02/2017 tarihli tutanak düzenlenmiştir. Dava konusu eylemin kanuni dayanağının yer almadığı, keza hafriyat çalışmasından kaynaklandığı belirtilmesine karşın söz konusu hafriyat çalışmasını gerçekleştiren kişi ya da kişilere dair

herhangi bir tespit yapılmadığı ve bu tutanağa dayalı olarak tesis edilen dava konusu encümen kararında da işlemin kanuni dayanağına yer verilmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, hangi mevzuata göre tesis edildiği belli olmayan dava konusu işlemde hukuka uyarlık, dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kaldırılmasına ve davanın reddi yolunda verilen Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Tablo 5.27 Yasal dayanağın belirsizliği kodlama tablosu (9)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Dava konusu eylemin kanuni dayanağının yer almadığı, keza hafriyat çalışmasından kaynaklandığı belirtilmesine karşın söz konusu hafriyat çalışmasını gerçekleştiren kişi ya da kişilere dair herhangi bir tespit yapılmadığı ve bu tutanağa dayalı olarak tesis edilen dava konusu encümen kararında da işlemin kanuni dayanağına yer verilmediği anlaşılmaktadır.	Yasal dayanağın belirsizliği	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.28 Yasal dayanağın belirsizliği karar tablosu (9)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Altıncı Daire Karar Tarihi 20/10/2020 Temyiz Eden Davacı: ... Grup İnşaat Turizm İç ve Dış Tic. A.Ş. Karşı Taraf Davalı: ... Büyükşehir Belediye Başkanlığı	Davacı şirket inşaat faaliyetini devam ettirirken tedbirsizlikten dolayı çevreye vermiş olduğu zararın tahsili.	İnşaat çalışması esnasında gerekli teknik tedbirleri almadan çalışması neticesinde yolda çökme meydana gelmesine sebep olduğu ve yola zarar verdiğinden bahisle zarar bedelinin tahsili için, 02/03/2017 tarih ve 635 sayılı... Büyükşehir Belediye Encümeni kararı.	Mahkeme Kararı: İmar Kanunu'nun 42/3. maddesi uyarınca değerlendirme yapılmak suretiyle işlem tesis edilmesi gerekirken, yasal dayanağı bulunmayan dava konusu işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle, işlemin iptaline karar verilmiştir. İstinaf Kararı: Hafriyat çalışmaları esnasında yola verilen zararın ilgilisi tarafından karşılanması amacıyla tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçeleriyle, idare mahkemesinin kararını kaldırıp açılan davayı reddetmiştir. Danıştay Kararı: Anayasanın 8. maddesinde; Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükmü, 123. maddesinin birinci fıkrasında ise; İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir, hükmü yer almaktadır. İdari işlemlerin kanuni dayanağının olması Kanuni idare ilkesinin sonucudur. Bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir. Hangi mevzuata göre tesis edildiği belli olmayan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunamadığından istinaf kararı bozularak geri gönderilmiştir.

5.8.2. Yetki Unsuru

Kanuni idare ilkesi için, 1982 anayasasında 8. ve 123. Maddelerinde hüküm kurulmuştur. İlkenin anayasal temelleri ve dayanak noktası bu hükümlerdir (Demir, 2023, s.1). İdare Hukukunda yetki kavramı, idareye, Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmektedir. Bu yönüyle idari işlemin en temel unsurunu oluşturan yetki, yasayla hangi makama verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. Öte yandan Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kuruluş ve görevleri yasayla düzenlenmek durumunda olan idarenin kendi düzenleme yetkisi de yasalarla sınırlı olduğundan, yetki kuralları genişletici yoruma tabi tutulamaz (Danıştay, E: 2013/14375, K: 2015/5726, 07/10/2015). Yetki unsuru kavramı, Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 1 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

Ankara İli, Çankaya İlçesi, Karakusunlar Mahallesi, ... ada, ... sayılı parselde bulunan taşınmaz üzerinde mimari projesine aykırı yapı yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca yapının mühürlenerek durdurulmasına ilişkin Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığınca düzenlenen... tarih ve... sayılı yapı tatil zaptı hazırlamıştır.

Davacı, idarenin kararın iptali için idare mahkemesine başvurmuştur. İdare mahkemesi kararında, yurt inşaatında tespit edilen imara aykırı hususların, bir kısmının eski haline getirildiğini, bir kısmının tadilat projesine ve mevzuata uygun olduğu, bir kısmının ise tadilat projesi ile eski haline getirilebileceğini ifade etmiştir. Bundan dolayı 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca tesis olunan mühürleme işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Bunun üzerine davalı belediye başkanlığı idare mahkemesinin kararını temyiz etmiştir. Belediye başkanlığı savunmasında davacı şirket tarafından kullanım alanlarını lehine olacak şekilde artırmak suretiyle söz konusu binada ruhsata aykırı imalat yapıldığının tespit edilmiştir. Tadilat projesi alınmadan projeye aykırı imalat yapılamayacağı, mühürleme esnasında yapı kullanma izni olmaksızın binada öğrencilerin kaldığının görüldüğü, aykırılıkların sonradan giderilmesinin mühürleme işlemi hukuka aykırı hale getirmeyeceği, sadece inşaatın devamına izin verilmesini isteme olanağı sağlayacağı ileri sürmüştür.

Danıştay tarafından incelenmiş olan dosyanın gerekçesinde 8. ve 123. maddelerine atıf yaparak, idare yasalardan aldığı yetkisinin dışına çıkmış ve sorumluluğunda olmayan bir yaptırım uygulamıştır. İdare yetkisinde olmayan işlem sonucu Anayasa ve kanunlarla kendilerine verilen yetkiye uygun hareket etmemiş, yürütme yetkisini ve görevini kanunlara uygun olarak kullanmamış olup kanuni idare ilkesinin dışına işlem yapmıştır diyerek idari işlemi yetki yönünden bozarak geri çevirmiştir.

Tablo 5.29 Yetki unsuru kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapılar nedeniyle para cezası verilmesine ilişkin kararları alma yetkisinin ilçe belediyelerine ait olduğu; büyükşehir belediyesi tarafından tespit edilen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilmesi gerekmekte olup, belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesince 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesinde belirtilen kriterlere uygun olarak düzenlenecek yapı tatil tutanağı esas alınarak yıkım kararı alınabileceği ve para cezası verilebileceği sonucuna varılmaktadır	Yetki unsuru	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.30 Yetki unsuru karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay 6. Dairesi Karar tarihi 18/12/2020 Temyiz Eden Davacı: ... Eğitim Yayın Taşımacılık Bilgisayar A.Ş. Karşı Taraf Davalı: ... B.B.B	Ankara İli, Çankaya İlçesi, Karakusunlar Mahallesi, ... ada, ... sayılı parselde bulunan taşınmaz üzerinde mimari projesine aykırı yapı yapıldığından bahisle, yapı tatil tutanağının hazırlanması.	Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı görevlileri tarafından düzenlenen dava konusu... tarih ve... sayılı yapı tatil tutanağı ile ruhsata aykırı imalatlar yapıldığı tespit edilmiş ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca yapı mühürlenerek inşaa faaliyetleri durdurulmuştur.	Mahkeme Kararı: Anayasanın 13. Maddesine göre açık bir kanuni dayanak olması gerektiği, idarenin yasal dayanağı olmayan bu kararında temel hak ve özgürlüklerin ihlali oluşacağı düşüncesi ile kararı iptal etmiştir. İstinaf Kararı: Yok Danıştay Kararı: Hukuk Devleti ilkesinin gereklerinden biri olarak kabul edilen kanuni idare ilkesi, idarenin tüm yetkilerinin, Anayasa ve kanunlardan almasını ifade eder. Anayasanın 8. ve 123. Maddelerine atıf yaparak... B.B.B almış olduğu yapı tatil tutanağını hukuka uygun bulunmamıştır.

5.8.3. Kamu Yararı ve Ölçülülük İlkesi

Kamu yararı, toplumun ortak çıkarı için yapılan ve idarenin kamu hizmetlerini yerine getirmek için birtakım faaliyetlerde araması gereken olgu olarak tanımlanabilir (Gençay, 2010, s.38). Ölçülülük ilkesi, idarenin faaliyetlerinde başvurduğu imkan, araç ve

ölçülerin, bu faaliyetler ile ulaşmak istediği sonuçlara uyarlanması olarak ifade edilebilir (Gül Erdem, 2013, s.975).

Kamu yararı ve ölçülülük ilkesi kavramları Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 1 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

Muğla İli Bodrum İlçesinde toplu taşımacılık yapan davacı tarafından, toplu taşımacılıkla ilgili yasak faaliyetler ve bu yasaklara aykırı davranışlarda çeşitli sürelerde toplu taşıma aracının seferden menedileceğine ilişkin yaptırımlar belirleyen... gün ve... sayılı Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararının iptali için davacı kişi idare mahkemesine başvurmuştur.

İdare mahkemesi gerekçesinde, ...yaptırımlarının uygulanmasının trafik güvenliği ve toplu taşıma düzenini sağlamaktan öte, şoför esnafının çalışma hakkı ve özgürlüğünü sınırlamak anlamına geleceği, oysa böyle bir sınırlama için ancak Anayasanın 13. maddesi uyarınca açık bir kanuni dayanak olması gerekmektedir. Davalı idarenin ise açık bir yasal düzeltme olmadan temel hak ve özgürlüklerin ihlali sonucuna ulaşacak nitelikte işlem tesis etme yetkisinin bulunmadığı açık olduğundan dava konusu işlemde hukuka, kanuni idare ilkesine ve Anayasaya uyarlık görülmediği gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiştir. Bunun üzerine davalı belediye kararı istinaf yoluna gitmiştir.

İstinaf mahkemesi, idarenin uygulamış olduğu yaptırımın gerekli olmadığı, idari işlemin hedeflenen amaca ulaşmada orantısız olduğu, toplu taşıma hizmetlerinde yaşanan ve sayılan aksaklıkların karşılığı olan idari işlemin, ölçülü olmadığı sonucuna varıldığı gerekçesiyle istinaf talebinin belirtilen gerekçe ile reddine karar verilmiştir. Bunun üzerine davalı belediye istinaf mahkemesi kararını temyiz etmiştir.

Davalı idare iddiasında, davacı tarafında yaşanan olumsuzluklar üzerine dava konusu işlemin tesis edilerek, toplu taşımada düzen sağlanmasının amaçlandığı; toplu taşımanın asli görevlisi olan belediyenin toplu taşımadan menetme konusunda yetkili olduğu, para cezalarının caydırıcı olmadığı öne sürülmektedir.

Danıştay incelemiş olduğu dosyada, 1608 sayılı Kanun, belediyelere yetki ve görev alanları ile ilgili konularda yasak koyma ve bu yasağa uymama halinde yaptırım belirleme yetkisi vermiştir. Anlatılan yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, belediye sınırları içinde toplu taşıma ile ilgili olarak belediyelerin düzenleme yapma, ceza verme görev ve yetkisinin bulunduğu açık olup; belediyelerin, 1608 sayılı kanunun 1/1. maddesi

bağlamında ‘faaliyetin niteliğine göre’ yasaklanan faaliyetin menı ya da faaliyetten mene karar verebileceği tabiidir. Ancak bu Kanun hükümlerinin uygulanabilmesi için öncelikle ‘yasak faaliyetin’ belli edilmesi yani Kanun veya diğer düzenleyici işlemlerle (yönetmelik vs.) yasak olduğunun düzenlenmesi ya da belediyece fiilin yasaklandığına dair bir kural konularak ilan edilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. İdarece yapılan düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç, belediyelerin toplu taşıma hizmetini özel halk otobüsleri, minibüsler vs. eliyle gördürölmesi nedeniyle oluşın denetim görevi kapsamında hizmetin gereğine ve mevzuata aykırı işleyişin önlenmesidir. İdarelerin, kanuna aykırı olmamak kaydıyla, bu tür düzenleyici işlemler yapmalarında yetkileri bulunduğu gibi, bu düzenlemelerle kamu yararı ve belirlilik prensibinin korunduğu açıktır diyerek, İdare mahkemesinin kararının onanmasına karar vermiştir.

Tablo 5.31 Kamu yararı ve ölçölölük ilkesi kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
İdarelerin, kanuna aykırı olmamak kaydıyla, düzenleyici işlemler yapmalarında yetkileri bulunduğu gibi, bu düzenlemelerle kamu yararı ve belirlilik prensibinin korunması gereklidir. Buna göre; belediyelerin toplu taşımada düzenin sağlanması ve hizmetin aksamaması için denetim yetkisi kapsamında toplu taşıma aracını faaliyetten menetmesi ya da önceden belirlenen koşulların gerçekleşmesi halinde ticari plakanın iptaline ilişkin yetkisi bulunmakta ise de; bu yetkinin, kamu yararı amacı ile hizmetin aksamasına neden olmayacak şekilde ve toplu taşıma hizmetine katılan kişiler açısından ölçölölük ilkesine uygun olarak kullanılması gereklidir.	Kanuna Aykırılık	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.32 Kamu yararı ve ölçölölük ilkesi karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Sekizinci Dairesi	Muğla B.B.B. sine bağlı olarak çalışın toplu taşıma araçlarının, toplu taşımacılıkla ilgili yasak faaliyetler ve bu yasaklara aykırı davranışlarda bulunması.	Muğla B.B.B. UKOME tarafından... gün ve... sayılı toplu taşıma aracının seferden menedileceğine ilişkin karar almıştır.	Mahkeme Kararı: Anayasanın 13. Maddesine göre açık bir kanuni dayanak olması gerektiği, idarenin yasal dayanağı olmayan bu kararında temel hak ve özgürlüklerin ihlali oluşacağı düşüncesi ile kararı iptal etmiştir. İstinaf Kararı: İdarenin uygulamış olduğu yaptırımın zorunlu olmadığı bu yaptırımın orantısız olduğu ve ölçölölük ilkesine uygun olmadığı hükmü verilmiştir. Danıştay Kararı: İdarelerin, kanuna aykırı olmamak kaydıyla, düzenleyici işlemler yapmalarında yetkileri vardır. Aynı zamanda bu düzenlemelerle, kamu yararını koruması gereklidir. İdarenin almış olduğu karar, ölçölölük ilkesine uygun olmayarak kamu yararına olan hizmetin aksayacağı sebebiyle kullanılan yetkinin hukuka aykırı olduğu kararını vermiştir.

5.8.4. Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi)

Normlar hiyerarşisi, hukuk kurallarının kendi aralarındaki üstünlük sıralamasını ifade eder. Hukuk içerisindeki kanunların derecesini ve kuvvetini belirler ve böylelikle alt normların üst normlara karşı uygunluğu sağlanır. Çünkü alt normların geçerliliği, ilgili üst normlara olan uygunluğu ile sağlanır (Kuluçlu, 2008, s.3-4). Daha alt düzeydeki normlar yürürlüklerini daha üst düzeydeki normlardan alırlar ve üst normlara uygun olması gereklidir (Emini, 2002, s.84).

Başka bir tanım ise normları şekil ve kapsam olarak yapılandıran, alt normların üst normlara aykırı olma durumunda yargı denetimine tabi düzeltilmesi ile iç uyumu sağlanan sistemdir (Sezer, 2019, s.358)

Üst hukuk normlarına uygunluk kavramı Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 2 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

Davacı kişi, süresinde ruhsat başvurusu yapılmadığından bahisle adli işlem yapılarak el konulan silah ve iki adet şarjörün tarafına iadesi veya başkasına devredebilmesi için kendisine yetki verilmesi istemiyle yapılan başvuruyu idarenin reddetmesi üzerine idare mahkemesine başvurmuştur.

İdare mahkemesi kararında, davacı kişi tarafından atmış günlük yasal süre içerisinde ruhsat başvurusu yapılmadığı sabit olduğundan yönetmelik ve İçişleri Bakanlığının 18.04.2013 tarih ve 2013/20 sayılı Birleştirilmiş Genelgesi'ne uygun olarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Bunun üzerine davacı kişi idare mahkemesinin kararını temyiz etmiştir.

Davacı iddiasında, idare mahkemesinin kararının hukuka uygun olmadığını ileri sürerek temyizen kararın bozulmasını talep etmiştir.

Danıştay kararında ise kanuni idare ilkesi ve normlar hiyerarşisi gereğince, bir genelgenin kanun, yönetmelik gibi daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebileceği ifade etmiştir. Yönetmelik hükümleri kapsamında değerlendirilme yapılarak karar verilmesi gerekirken, Genelge hükmüne göre işlem tesis edildiğinden, dava konusu idari işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.

Tablo 5.33 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Kanuni idare ilkesi ve normlar hiyerarşisi gereğince, bir genelgenin Kanun, Yönetmelik gibi daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebileceği açıktır.	Üst hukuk normlarına uygunluk (normlar hiyerarşisi)	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo-5.34 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay On beşinci Dairesi Karar Tarihi 20/11/2015 Temyiz Eden Davacı: ... Karşı Taraf Davalı: ...	Davacı şahıs, ateşli silahlar için ruhsat başvurusu yapmış yapılması.	Süresinde ruhsat başvurusu yapılmadığından bahisle adli işlem yapılmak üzere el konulan silah ve iki adet şarjörün tarafına iadesi veya başkasına devredebilmesi için kendisine yetki verilmesi isteminin idare tarafından reddedilmesi.	Mahkeme Kararı: İdari işlemin yönetmeliğe uygun olduğu gerekçesi ile dava reddedilmiştir. İstinaf Kararı: Yok Danıştay Kararı: Kanuni idare ilkesi ve normlar hiyerarşisi gereğince, bir genelgenin Kanun, Yönetmelik gibi daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebileceği açıktır. Genelge hükmü ile Yönetmelikte öngörülmemesine rağmen düzenleme yapıldığı, bu haliyle hukuka uygun olmadığı anlaşılmıştır.

2. Örnek Karar Açıklaması:

Davacının süresi dolan silah taşıma ruhsatının, silah bulundurma ruhsatı olarak yenilenmesi istemiyle yaptığı başvurusunun, başvuru tarihi itibarıyla 1000,00 TL'yi aşan vadesi geçmiş vergi borcu bulunduğundan bahisle reddedilmiştir. Davacı kişi, idari işlemin iptali için idare mahkemesine başvurmuştur.

İdare mahkemesi 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesi kapsamında Maliye Bakanlığına verilen yetkiye istinaden çıkarılan Tahsilat Genel Tebliği ile silah taşıma ve bulundurma ruhsatlarına ilişkin olarak ilgililerden 1.000,00 TL'yi aşan tutarda vadesi geçmiş vergi borçlarının bulunmadığına ilişkin borç durumunu gösterir belge aranılması yükümlülüğünün getirildiği, davacının ise vadesi geçmiş toplam 40.839,25 TL tutarında vergi borcu bulunduğu anlaşıldığından, davacının söz konusu yükümlülüğü yerine getirmeksizin yapmış olduğu silah bulundurma ruhsatı verilmesi yolundaki başvurusunun reddine ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

Bunun üzerine davacı idare mahkemesinin kararını temyiz ederek iddiasında, idare mahkemesinin vermiş olduğu kararın hukuka uygun olmadığı ileri sürülerek temyizen incelenerek bozulması istemiştir.

Danıştay ise vermiş olduğu kararda, kanuni idare ve normlar hiyerarşisi gereğince, alt düzenleyici işlemlerin Kanun, Yönetmelik gibi daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebileceği açıktır. Kimlerin hangi koşullarda silah taşıma/bulundurma ruhsatı alabileceği, silahların satın alınması, taşınması veya bulundurulmasına ilişkin usul ve esaslar; 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayalı olarak çıkarılan 91/1779 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. Fakat idari işlemde, üst hukuk normlarında dayanağı bulunmayan ve kişiler aleyhine sınırlayıcı düzenlemeler getiren Tebliğe dayanılarak tesis edilen işlemde hukuka uyarlık görülmemiştir.

Tablo 5.35 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) kodlama tablosu (2)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Kanuni idare ve normlar hiyerarşisi gereğince, alt düzenleyici işlemlerin Kanun, Yönetmelik gibi daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebilecektir.	Üst hukuk normlarına uygunluk (normlar hiyerarşisi)	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.36 Üst Hukuk Normlarına Uygunluk (normlar hiyerarşisi) karar tablosu (2)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay On beşinci Daire	Silah taşıma ruhsatının silah bulundurma ruhsatı olarak	Davacının süresi dolan silah taşıma ruhsatının silah bulundurma ruhsatı olarak yenilenmesi istemiyle yaptığı	Mahkeme Kararı: Hukuka aykırılık bulunmadı gerekçesiyle dava reddedilmiştir. İstinaf Kararı: Yok
Karar Tarihi 22/03/2016			

Tablo 5.36'nın devamı

Temyiz Davacı:	Eden	yenilenmesi istemiyle yaptığı başvuru.	başvurusunun, başvuru tarihi itibarıyla 1000,00 TL'yi aşan vadesi geçmiş vergi borcu bulunduğundan bahisle reddine ilişkin 24.11.2014 tarihli işlemi.	Danıştay Kararı: Kanuni idare ve normlar hiyerarşisi gereğince, alt düzenleyici işlemlerin Kanun, Yönetmelik gibi daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebileceği açıktır. Maliye Bakanlığı'nca Tahsilat Genel Tebliği'nde yapılan değişikliğin sonucu, üst hukuk normlarında dayanağı bulunmayan ve kişiler aleyhine sınırlayıcı düzenlemeler getiren işlemler yapılmış olup bu işlemler de hukuka aykırılık tespit edilmiştir.
----------------	------	--	---	---

5.8.5. Kazanılmış Hak

Anayasa Mahkemesi, 03.04.2001 tarihli, E. 1999/50, K. 2001/67 sayılı kararında kazanılmış hakları "...kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş hak" olarak tanımlamıştır. Oğurlu' ya göre kişinin menfaatine sonuçlar doğurmuş olan hukuka uygun sonuçlardır. Zamanla bu sonuçlara karşı hukuki olarak değişiklikler olsa da yine hukukun kendisi tarafından korunan haklı sonuçlar olarak açıklamıştır (Oğurlu, 2003, s.29).Kazanılmış hak, yürürlükte kullanılan hukuk kurallarına göre kişiler lehine oluşan haklar ya da hukukî durumlardır. Bu haklar kişiler tarafından kazanıldıktan sonra herhangi bir kanun ya da idarî işlemle yok edilemez. Hukukun güvenliğine dayanarak kazanılmış haklar korunmaktadır (Atik, 2013, s.12). Kazanılmış hak kavramı Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 1 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

1999 yılı Komiser yardımcılığı kursu mezunu olan, 4638 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 21/04/2001 tarihinde devam etmekte olduğu 4 yıllık yükseköğretim kurumunu daha sonra bitiren davacının, 3201 sayılı Kanuna 4638 sayılı Kanunla eklenen geçici 20. maddede yer alan "...bulunduğu rütbede dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olup.." şeklindeki düzenlemenin Anayasa Mahkemesinin 17/03/2011 tarih ve E:2010/106, K:2011/55 sayılı kararıyla iptal edilmesi üzerine (A) grubu polis amiri statüsünde değerlendirilmek istemiyle yaptığı başvuru Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından reddedilmiştir. Davacı kişi idari işlemin iptali için yargı yoluna gitmiştir. İdare mahkemesi, davacının 1999 yılında komiser yardımcılığı kursunu bitirdiği, Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme Bölümüne 1989 yılında kayıt yaptırdığı, ilk iki

yılıni tamamlayarak 28/07/2000 tarihinde ön lisans mezunu olduğu, 20/10/2000 tarihinde lisans tamamlama hakkını kullanıp İşletme Bölümünün 3. sınıfına kaydını yaptırdığı, kayıt yenilememeden dolayı 27/12/2004 tarihinde kaydının silindiğı, 5806 sayılı Kanun ile tanınan haklardan yararlanarak 2008 yılında aynı bölüme yeniden kayıt yaptırdığı ve 07/09/2009 tarihinde mezun olduğu, 21/04/2001 tarihinde İşletme Fakültesi İşletme Bölümünde kayıtlı öğrenci olduğu, bu durumda yeni bir hukuki durum niteliğinde olan Anayasa Mahkemesinin 17/03/2011 tarih ve E:2010/106, K:2011/55 sayılı kararında belirtilen gerekçe dikkate alınarak ve davacının 4638 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiğı 21/04/2001 tarihi itibarıyla dört yıllık yükseköğretim kurumunda öğrenimine devam ettiğı ve öğrenimine devam ettiğı İşletme Bölümünden 07/09/2009 tarihinde mezun olduğu tespit edilmekle, davacının 4 yıllık yükseköğretim kurumundan mezun olduğu tarih olan 07/09/2009 tarihinden geçerli olacak şekilde (A) grubu polis amiri sayılarak rütbe kıdem ve terfi tarihinin bu şekilde hesaplanması isteminin reddine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Belirtilen gerekçelerle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. Bunun üzerine davalı... Genel Müdürlüğü idare mahkemesinin kararını temyiz ederek iddiasında, idarenin tesis edeceği işlemlerini yürürlükte bulunan yasa hükümlerine göre yapması gerektiğı, kanuni idare ilkesinin bunu gerektirdiğı, davacının B grubu polis amirliğinden A grubu polis amirliğine geçiş işleminin mevzuat hükümlerine göre yapıldığı, dava konusu işlemin iptaline karar veren İdare Mahkemesi kararının bozulması gerektiğı ileri sürmüştür.

Danıştay ise kararında, idare mahkemesinin vermiş olduğu kararı hukuka uygun olarak görmüştür. Gerekli şartları karşıladığı belirlenen kişinin, kazanılmış hakların varlığından dolayı ilgili anayasa kararına ve kanuni idare ilkesine göre, idarenin yapmış olduğu idari işlemin iptaline karar vermiştir.

Tablo 5.37 Kazanılmış hak kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Yeni bir hukuki durum niteliğinde olan Anayasa Mahkemesinin 17/03/2011 tarih ve E:2010/106, K:2011/55 sayılı kararında belirtilen gerekçe dikkate alınarak ve davacının 4638 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiğı 21/04/2001 tarihi itibarıyla dört yıllık yükseköğretim kurumunda öğrenimine devam ettiğı ve öğrenimine devam ettiğı İşletme Bölümünden 07/09/2009 tarihinde mezun olduğu tespit edilmekle, davacının 4 yıllık yükseköğretim kurumundan mezun olduğu tarih olan 07/09/2009 tarihinden geçerli olacak şekilde (A) grubu polis amiri sayılarak rütbe kıdem ve terfi tarihinin bu şekilde hesaplanması isteminin reddine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.	Kazanılmış hak	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.38 Kazanılmış hak karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Beşinci Daire Karar Tarihi 02/11/2016 Temyiz Eden Davacı: ... Karşı Taraf Davalı: ... Genel Müdürlüğü	Komiser yardımcılığı kursunu başarıyla bitirip ilgili kanundan yararlanıp A grubu polis amiri olarak göreve getirilmesinin istenilmesi.	Davacı kişni A grubu polis amiri olarak görevlendirme isteminin... tarih ve... sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından reddedilmiştir.	Mahkeme Kararı: Usul ve yasaya uygun olarak verilen idari işlemde hukuka aykırılık görmemiştir. İstinaf Kararı: Yok Danıştay Kararı: 21/04/2001 tarihinde İşletme Fakültesi İşletme Bölümünde kayıtlı öğrenci olduğu, bu durumda yeni bir hukuki durum niteliğinde olan Anayasa Mahkemesinin 17/03/2011 tarih ve E:2010/106, K:2011/55 sayılı kararında belirtilen gerekçe dikkate alınarak, 4638 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 21/04/2001 tarihi itibarıyla dört yıllık yükseköğretim kurumunda öğrenimine devam ettiği için kanuni idare ilkesi gereği idari işlemin iptaline karar verilmiştir.

5.8.6. Kanuna Ek Kural Koyma Girişimi

Kanunun kelime anlamı, kural olarak açıklanmaktadır (TDK, 2023). Literatür içinde ise kanun maddi ve şekli olarak göre iki farklı şekilde tanımlanmaktadır. Maddi anlamda kanun devletin hangi organı tarafından oluşturulduğu dikkate alınmaksızın (Akbulut, 2013, s.19) genel, gayri şahsi ve soyut (Teziç, 1972, s.33) olan kuralların tümüdür. Şekli olarak kanun ise kanunun içeriği ile değil, kanunu yapan organ ile ilgilenir (Teziç, 1972, s.39). Şekli kanun TBMM'nin usulüne uygun olarak kabul ettiği yasama işlemidir (TBMM, 2018). Kanun, Yasama organınca tamamına erdirilmiş ve yürürlüğe konulmuş devleti ve kişileri hareketlerinde koruyan veya bu hareketler sonrasında müeyyideler uygulanmasına neden olan metinlerdir (K. Kızıler, 2010, s.112). Kanun yasama organı tarafından hazırlanıp tamamlanmış olacağından, idarenin bu metinlere ek kurallar eklemesi mümkün değildir (Akbulut, 2013, s.20-21). Kanuna ek kural koyma girişimi kavramı Danıştay kararlarında kanuni idare uygulamaları içerisinde 1 kararda bulunmaktadır.

1. Örnek Karar Açıklaması:

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın 7143 sayılı Kanunun Uygulama İlkeleri'nin 8. maddesinde yer alan "Anadal lisans programından mezun olan ancak, çift anadal ve yandal programlarından ilişki kesilen öğrencilerin madde kapsamından yararlanamayacağına" ilişkin düzenlemesi ile, davacı tarafından Marmara Üniversitesi Rektörlüğü'ne yapılan başvuruların 7143 sayılı Kanunun Uygulama İlkeleri'nin 8.

maddesi gereğince reddedilmiştir. Bunun üzerine davacı kararın iptali için temyiz yoluna gitmiştir.

Davacı iddiasında, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi lisans öğrencisiyken 2012-2013 eğitim öğretim yılında Hukuk Fakültesi çift anadal ikinci öğretim programını kazandığı, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi'nden 2014-2015 eğitim öğretim yılında mezun olduğu, ikinci anadal öğretilimi için alması gereken 30 dersten 24'ünü aldığı ve 20'sinden başarılı olduğu, son dönemde 2015-2016 güz dönemi sonunda çift anadal programındaki GANO ortalamasının 1.99 olduğu ve 2.00'ın altında kaldığı gerekçesiyle ilişkisinin kesildiği, Kanun'un Geçici 78. maddesinden yararlanmak istemiyle yaptığı başvurunun ise, dava konusu maddede düzenlenen ilke uyarınca reddedildiği, Kanun'da çift anadal için bir sınırlamanın düzenlenmediği, davalı idare tarafından Kanun'un uygulamasının daraltıldığını ifade etmiştir.

Danıştay gerekçesinde ise, İdari işlemlerin bir sebebe dayalı olması idare hukukunun temel ilkelerindendir. İdari işlemin kanuna uygunluğunun ve dayanağının değerlendirilmesi, idarenin saydamlığı, idareye güven ilkeleri ve hukuk devleti anlayışının oluşumu noktasında büyük öneme sahiptir. "Kanuni idare" ilkesi uyarınca kanunla verilen yetkinin usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığının yargısal olarak denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir. "Kanuni idare ilkesi" ve "normlar hiyerarşisi" uyarınca, idarenin eylem ve işlemlerinin bir kanuna dayanması, bu eylem ve işlemlerinin kanuna aykırı olmaması, idarenin kanun ile kendisine verilen yetkiyi kanuna uygun olarak kullanması gerekmektedir. davaya konu usul ve esasların 8. maddesinde yer alan Anadal lisans programından mezun olan ancak, çift anadal ve yan dal programlarından ilişkisi kesilen öğrencilerin madde kapsamından yararlanamayacağına ilişkin düzenleme ile dayanak norm olan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Geçici 78. maddesi ile belirlenen sınırın aşılması ve bu norma ilaveten yeni bir kuralın öngörülmesi, kanuni idare ilkesine ve normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil edeceğinden, bu maddenin davacının menfaatini ihlal eden "çift anadal" programından ilişkisi kesilenlere ilişkin kısmı yönünden düzenlemenin hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmış diyerek idarenin ret kararı iptal edilmiştir.

Tablo 5.39 Kanuna ek kural koyma girişimi kodlama tablosu (1)

(1) Açık kod (Gerekçeli karar hüküm alıntısı)	(2) Kategori	(3) Tema
Davaya konu düzenleme ile dayanak norm olan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Geçici 78. maddesi ile belirlenen sınırın aşılması ve bu norma ilaveten yeni bir kuralın öngörülmesi, kanuni idare ilkesine ve normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil etmiştir.	Kanuna ek kural koyma girişimi	Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk

Tablo 5.40 Kanuna ek kural koyma girişimi karar tablosu (1)

DAVA BİLGİLERİ	VAKA	İDARİ İŞLEM	YARGI KARARI
Danıştay Sekizinci Dairesi Karar Tarihi 03/02/2022 Temyiz eden Davacı: ... Karşı taraf Davalı: ... Başkanlığı... Rektörlüğü	Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın 7143 sayılı Kanunun Uygulama İlkeleri'nin 8. Maddesi gereğince aldığı kararlar.	Davacı tarafından yapılan başvuruların Rektörlük tarafından 7143 sayılı Kanunun Uygulama İlkeleri'nin 8. maddesi gereğince reddine dair... tarih ve E... sayılı kararı ve... tarih ve E... sayılı kararı.	Danıştay Kararı: Kanuni idare ilkesi uyarınca kanunla verilen yetkinin usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığının yargısal olarak denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Kanuni idare ilkesi ve normlar hiyerarşisi uyarınca, idarenin eylem ve işlemlerinin bir kanuna dayanması, bu eylem ve işlemlerinin kanuna aykırı olmaması, idarenin kanun ile kendisine verilen yetkiyi kanuna uygun olarak kullanması gerekmektedir. Davaya konu usul ve esasların 8. maddesinde yer alan düzenlemeye dayanak olarak belirlenen 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Geçici 78. maddesi ile belirlenen sınırın aşılması ve bu norma ilaveten yeni bir kuralın öngörülmesi, kanuni idare ilkesine ve normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil edeceğinden yapılan idari işlem hukuka uygun görülmemiştir.

İdari işlemlerin, kanuna atıf yapması veya kanun sınırları içindeki düzenlemeler olması gerekmektedir. Kanuni idare ilkesine uyumlu tema başlığı altında olan 4 kararda, idari işlem kaynağını kanundan almış olması ve yasanın özüne uygun olmasından dolayı, idare ve Danıştay görüşlerinin aynı doğrultuda olduğu tespit edilmiştir. Kanuni idare ilkesine uyumsuz tema başlığı altında ki 15 kararda ise, idari işlemlerde mevzuata uygun olmayan veya kanuni dayanaktan yoksun gerekçeler olduğu için idare ve Danıştay görüşlerinin farklı doğrultuda olduğu tespit edilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Danıştay Kararlarında Kanuni İdare Uygulamalarının Araştırılması çalışmasında 2011-2022 yılları arasındaki Danıştay kararları araştırılmış, yapılan çalışma sonucunda bulunan kavramlar iki ana başlık altında, belirli kriterlere göre toplanmıştır. Buna göre, birinci ana başlık kanuni idare ilkesine uyum, ikinci ana başlık ise kanuni idare ilkesine uyumsuzluk olarak tespit edilmiştir. Ana başlıklar altındaki kavramlar kategorize edilerek aşağıda sıralanmıştır.

Kanuni idare ilkesine uyum başlığı altında, kanuna uygunluk, idareyi temsil eden kişi kategori başlığı tespit edilmiştir.

Kanuni idare ilkesi uyumsuzluk başlığı altında, yasal dayanağın belirsizliği, yetki unsuru, kamu yararı ve ölçülülük ilkesi, üst hukuk normlarına uygunluk (normlar hiyerarşisi), kazanılmış hak, kanuna ek kural koyma girişimi olarak kategori başlıkları tespit edilmiştir.

Kanuna uygunluk kategori başlığı altında, idarenin vermiş olduğu kararlarda, mevzuata uygun olan kanunların kullanılmış olması ve kanuni dayanağın gösterilmesinden dolayı, idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin aynı doğrulta olduğu tespit edilmiştir.

İdareyi temsil eden kişi kategori başlığı altında, idarenin vermiş olduğu kararın kanuna uygun olması nedeniyle, idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin aynı doğrulta olduğu tespit edilmiştir. Bu kararda idareyi temsil eden kişinin, kamu personeline karşı kanuna uygun şekilde davranması gerektiği tespit edilmiştir. Bundan dolayı kanuni idare ilkesi, sadece idareyi değil idareyi temsil eden kişiyi de kapsamaktadır.

Yasal dayanağın belirsizliği kategori başlığı altında idarenin vermiş olduğu kararlarda, idari işlemlerin hangi mevzuat hükümleri uyarınca yapıldığı, idari işlemlerde uygun kanun maddesinin kullanılmaması ve kanuni dayanağı belirsiz olan idari işlemler yapıldığı için idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Yetki unsuru kategori başlığı altında idarenin vermiş olduğu kararda, idarenin yasalardan aldığı yetkinin dışına çıkması sonucu idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Kamu yararı ve ölçülülük ilkesi kategori başlığı altında idarenin vermiş olduğu kararda, idarenin düzenleyici işleminin ölçülü olmadığı ve kamu yararını sekteye uğratacak olmasından dolayı idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Üst hukuk normlarına uygunluk (normlar hiyerarşisi) kategorisi başlığı altında idarenin vermiş olduğu kararlarda, yapılan idari işlemlerin dayanağı olan alt normların, üst normlara aykırı olmasından dolayı, idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Kazanılmış hak kategori başlığı altında idarenin vermiş olduğu kararda, idari işlem uygulanırken kazanılmış hakkın yok sayılmasından dolayı, idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Kanuna ek kural koyma girişimi kategori başlığı altında idarenin vermiş olduğu kararda, idarenin kendisi için almış olduğu kararda kanuna ilave bir kural koyduğu için, idarenin ve Danıştay'ın görüşlerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin sahada yaptığı tespitler neticesinde oluşan davalarda, idarenin hukuki yaklaşımının Danıştay görüşlerine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Kanuni idare ilkesine uyumsuzluk başlığı altındaki kararlarda, kanunların idare tarafından yeterince araştırılmaması sonucu hukuki bilgi eksikliği olduğunu düşünmekteyiz.

Tespit edilen kategori başlıklarındaki Danıştay kararlarının gerekçesi kanuni idare ilkesine bağlanmıştır. İncelenen kararlar doğrultusunda kanuni idare ilkesine uyumlu kararların daha az olmasından dolayı, kanaatimizce idare tarafından kanuni idare ilkesinin yeterince kavranamadığını düşünmekteyiz.

Öneriler:

- Kanuni idare ilkesi ana başlık olarak 2 tane olmasına rağmen, 8 tane alt başlık olmasının sebeplerinin derinlemesine araştırılıp ilerde tekrar bu sebepler ile karşılaşmamak için gerekli düzenlemelerin yapılması,
- Özellikle para cezaları sonucu oluşan davalarda, taraflar arasında yargı denetimli arabuluculuk sistemi geliştirilmesi gereklidir. Bunun sonucunda karşılıklı iletişim haline giren taraflar kısa sürede ve en ekonomik şekilde anlaşabileceklerdir.
- Araştırma kapsamı konular incelendiğinde genel olarak sahada faaliyet gösteren personellerin, tutanaklarındaki yanlışlıklar veya eksikliklerin dava konusu olduğu dikkat çekmektedir. Bu faaliyetleri yürüten kamu kurum ve kuruluşları kendi

bünyelerinden sahada çalışacak tutanak memuru kadrosu oluşturulup uzmanlaşma sağlanabilir,

- Kurum ve kuruluşların kendi içerisinde almış olduğu kararlar doğrultusunda oluşan davalar için ise bu kararların oluşumu için görevlendirilen personellere, idari yargı üyelerinden oluşan komisyon tarafından hizmet içi eğitim kapsamında eğitimler verilerek uzmanlaşma sağlanabilir. Böylelikle idarenin vermiş olduğu kararların yargıya taşınması engellenebilir.
- Konusu ne olursa olsun herhangi bir idari işlemin yapılması insani faktörlere bağlıdır. Özellikle sahada tutanak ile yapılan idari işlemlerde hukuki bir eksiklik bulunmaması için teknolojik yeniliklerden faydalanarak yapay zeka temelli “akıllı rehber uygulaması (vakaya göre-kanun)” uygulaması geliştirilebilir.

KAYNAKLAR

- Acar, G. (2015). *1919-1960 Yılları Arasında Türkiye’de Anayasal Gelişmeler*. Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi, Kars.
- Akbulut, E. (2013). *Kanuni İdare İlkesi*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Akyılmaz, B. (1998). Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 1(1), 23-57.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2009). *Türk İdare Hukuku*. (1 Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2016). *Türk İdare Hukuku*. (Güncellenmiş ve genişletilmiş 7. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aliefendioğlu, Y. (1991). Temel Hak ve Özgürlükler Açısından Anayasa Yargısı. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(3), 27-46.
- Altunbaş, A. (2012). *Türklerde Hukuk Devleti Kavramının Tarihsel Gelişimi (Töre Hukukundan Çağdaş Anayasalara)*. Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi, Gaziantep.
- Anayasa Mahkemesi Başkanlarının Kuruluş Yıldönümü Konuşmaları* (2022). Ankara: Anayasa Mahkemesi Başkanlığı (AYM).
- Arıkan C. (2011). *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Aslanargun, E. (2012). Okul Müdürlerinin Atanmaları Sürecinde İdari Yargı Kararları ve Öne Çıkan Değerler. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 3(3) , 347-376.
- Atar, Y. (1989). Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü İlkesi ve Bu İlkenin Anayasada Yer Almasının Hukukî Sonuçları (Anayasa M. 11). *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), 181-209.
- Atar, Y., & Çelik, Ö. (2018). *Anayasa Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları
- Atay, E. E. (2008). Anayasa Kavramının Tanımı, Hazırlanması ve Değiştirilmesi Arasındaki İlişki. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1), 503-550.
- Atay, E. E. (2009). *İdare Hukuku*. (7. Baskı). Ankara: Turhan Kitapevi.
- Atay, E. E. (2019). *İdare Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Avcı, M. (2002). *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Aydinoğlu, Z. N. (2017). İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar. *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 11-43.
- AYM (1995). E:1994/71, K:1995/23. Erişim: 25.10.2022, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>
- AYM (1963). E:1963/124, K:1963/243. Erişim: 05.04.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>
- AYM (2018). E:2016/180, K:2018/4. Erişim: 11.04.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>
- AYM (1966). E:1966/124, K:1966/44. Erişim: 07.05.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>

- AYM (2014). E:2013/95, K:2014/176. Erişim: 05.06.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>
- AYM (1970). E:1969/60, K:1970/80. Erişim: 05.08.2023, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>
- Azrak A. Ü. (1992). İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 9, 323-340.
- Balkar K. G. (1946). İdarenin Takdir Salahiyeti. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(4), 124-134.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukuku Genel Konular*. (1. Baskı). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş-I*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Balta, T. B. (1970-1972). *İdare Hukuku I: Genel Konular*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Baltacı, C. (2013). Demokrasi ve Yargı Bağımsızlığı Bağlamında Türkiye'de Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14(1), 157-168.
- Bayoğlu, Ö. (2007). *Türkiye'de Hukuk Devletin Gelişimi*. Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- Bayraktar, E. (1976). *Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi*. İdare Hukuku ve İdari Yargı ile ilgili İncelemeler I, Ankara.
- Behçet, M. (2014). *Olağanüstü Hal Uygulaması Ve Teorik Temelleri*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Belkıs Konan, B. (2011). İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Açısından Osmanlı Devleti'ne Bakış, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(4), 253-288.
- Bilmez, N. (2018). Osmanlı Devleti'nde İnsan Hakları Alanında Yaşanan Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyal Bilimler Geliştirme Dergisi*, 3(9), 146-156.
- Bingöl, İ. (1993). *Ülkemizde Anayasa Hareketleri*. (1. Baskı). Ankara: Atak Ofset.
- Blaxter, L., Hughes, C., & Tight, M. (2010). *How to research (Fourth Edition)*. Mc Graw Hill Open University Press.
- Boz, S., S. Yurdaer, C. & Eraslan, Y. (2019). İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27 (3), 497-532.
- Bülbül, G. (1989). Islahat Fermanı'nı Hazırlayan Sebepler ve Islahat Fermanı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 157-179.
- Çağıl. O. M. (1956). Felsefenin Işığında, Hürriyet, Adalet, Hukuk Devleti ve Hukuk Kültür. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 22(1-4).
- Çağıl O.M. (1966). *Hukuk ve Hukuk İlmine Giriş*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Çağlar, E. (2021). *1924 Anayasası ve Sosyal Hayatta Meydana Getirdiği Değişim-Dönüşüm (1924-1938)*. Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar Üniversitesi, Afyonkarahisar.
- Çağlayan, R. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çelik, H., Başer Baykal, N. ve Kılıç Memur, H. N. (2020). Nitel Veri Analizi ve Temel İlkeleri. *Eğitimde Nitel Araştırmalar*, 8(1), 379-406.
- Candan T. (2006). *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

- Çoban A.R., Canatan B. & Küçük A. (2008). *Hukuk Devleti Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal*. Ankara: Adres yayınları.
- Çoban Atik, A. (2013). İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21(1 (30. Yıl Armağanı), 11-53.
- Demir R. (2023). *Türk Hukukunda Yürütme ve İdarenin Kanuniliği İlkesi*. Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum.
- Dinçkol, A. (2007). *Hukuka Giriş*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Duman, İ. H. (2003). *Hukuk Devleti*. (2. Baskı). İstanbul: Şeker Matbaacılık.
- Durhan, İ. (2001). Tanzimat Dönemini Hazırlayan Temel Etkenler Üzerine Bir İnceleme. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1-4), 65-89.
- Doğan, V. (2006). *Türk Anayasalarında Yer Alan Hak ve Hürriyetler Açısından İnsan*. Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van.
- Erdoğan, M. (2007). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Orion Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2016). *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku*. (5. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2020). *Hukukun Üstünlüğü El Kitabı*. Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği.
- Eroğlu Durkal, M. (2023). Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İkileminde İdari İşlemlerin Yargısal Denetimi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* (55), 257-284.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. (4. Baskı). İstanbul: İşaret Yayınları.
- Emini M.E. (2002). Temel Norm Ve Mantıki Şekil Hipotezleri. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3-4(10), 79-93.
- E.1978/80, K.1978/76 Karar Tarihi (28.12.1978). Ankara: Danıştay Genel Kurulu (DGK)
- E.1985/21, K.1986/23 Karar Tarihi (06.10.1986). Ankara: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD).
- E.1988/36, K.1989/24 Karar Tarihi (02.06.1989). Ankara: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD).
- Genel Açıklamalı Sözlük (Erişim tarihi 01.10.2023). Türk Dil Kurumu (TDK). <https://sozluk.gov.tr/>
- Gençay G. (2010). Ormancılıkta Kamu Yararı. *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, 60, 38-49.
- Giritli, İ. & Akgüner, T. (1985). *İdare Hukuku Dersleri*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. (2008). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., & Kahraman B. (2011). *İdare Hukuku*. (4. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Gökçen, A. (1989). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Gören, Z. (1997). *Anayasa Hukukuna Giriş*. İzmir: Fakülteler Kitabevi
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2009). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.

- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. & Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*. (20. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözlügöl, S.V. (2013). Uluslararası Hukuk Boyutuyla Hukukun Üstünlüğü. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1-2), 1423-1453.
- Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Yönetim Hukuku*. (14. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2002). *Türk Anayasaları*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2003). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2010). *Yönetimsel Yargı*. (30. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. & Tan T. (2010). *İdare Hukuku*. (7. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları
- Gözübüyük, A. Ş. (2012). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül Erdem, J. (2013). *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Takdir Yetkisi Kavramı*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Gül Erdem, J. (2013). Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(62), 971-1006.
- Gümüş, M. (2008). Anayasal Meşruti Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı Tam Metin İncelemesi. *Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, 0(47), 215-240.
- Günday M. (1990). *1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsam ve Sınırları*. I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi I. Kitap (İdari Yargı), Ankara.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gürbüz, R. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Güriz, A. (2007). *Hukuk Felsefesi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Güriz, A. (2011). *Hukuk Başlangıcı*. (13. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Hacııbrahimoğlu, N. (2012). *Yargı Kararları Işığında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi, 2010 Anayasa Değişikliğinin Bu Duruma Muhtemel Etkisi*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Hayek, F. A. (2008). *Siyasi Bir İdeal Olarak Hukuk Devleti, Sevda Gültekin Göktolga ve Ali Rıza Çoban (çev.), Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal, Ali Rıza Çoban, Silal Canatan ve Adnan Küçük (Ed.)*, Ankara: Adres Yayınları.
- İdari Makamlarca Takdir Yetkisi Kullanması Hakkında Üye Devletlere Yönelik Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı No. R (80) 2 (1980)*. Strazburg: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi (AKBK)
- İnalkaç Kırbyık, R. (2022). *Anayasa Hukuku Kapsamında Ölçülülük İlkesi*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Üniversitesi, Ankara.
- İnan, A. (2000). *Medeni Bilgiler*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- İnce, A. K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi. *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 3(2), 245-299.
- Kaboğlu, İ. Ö. (1990). *Türkiye'de Hukuk Devletinin Gelişimi*. İnsan Hakları Yıllığı, 12, 139-166.
- Kaçar Kızıler, G. (2010). *Hukuk Devleti Anlayışında Yargı Erkinin Olan ve Olması Gereken Konumu*. Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi, Kayseri.
- Kalabalık, H. (2016). *İdare Hukuku Dersleri*. Konya: Sayram Yayınları.

- Kalabalık, H. (1997). İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 205-232
- Kalabalık, H. (1991). İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 172-211.
- Kalkar, Ö.Ş., & (Yemen) Öcal, A. (2020). Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Balıkesir Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 1-30.
- Kalkışım, H. M. (2019). İnsan Hakları Noktasından Türk Anayasa Tarihinde İki Ara Kesit: 1876 ve 1961 Anayasaları. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 8(16), 149-160.
- Kandil, H. A. (2007). *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Karahanoğulları, O. (1996). İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45(1), 323-337.
- Karatani, K. (2018). *İzonomi ve Felsefenin Kökenleri*. Ahmet Nüvit Bingöl (Çev.), İstanbul: Metis Yayınları.
- Karatepe, Ş. (1991). İdarenin Takdir Yetkisi. *İdare Dergisi*, 63(392), 61-120.
- Karatepe, Ş. (1993). *İdare Hukuku*. İzmir: Üniversite Kitabevi.
- Kargın, B. (1959). Takdir Hakkının Şümulü ve Sınırları. *İdare Dergisi*. 30(256), 11-21.
- Kaya, Cemil (2011). *İdarenin Takdir Yetkisi Ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Keser, H. (2021). Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye-ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 165-182.
- Kili, S. (1995). *Atatürk Devrimi Bir Çağdaşlaşma Modeli*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Koç, Ö. (2019). *Türkiye’de Hukuk Devletin Gelişimi ve 1982 Anayasası*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul.
- Korkmaz, K. (2009). Takdir Yetkisinin Disiplin Hukukunda Kullanımı ve Yargısal Denetimi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1), 241-252.
- Kulaksızoğlu Mercan, N. (2021). *Hukukun Üstünlüğü Kavramının Felsefi Temelleri*. Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Kuluçlu, E. (2008). Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri. *Sayıştay Dergisi*, (71), 3-22.
- Kuyaksil, A., & Altunbaş, A. (2012). Türklerde Hukuk Devleti Anlayışının Tarihsel Gelişimi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), 15-46.
- Kutlu, M. (2001). *Kuvvetler Ayrılığı*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Küçük, A., & Doğan, B. (2019). Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi Ve Mahfuz Düzenleme Alanı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(1), 1-59.

- Metin, O. & Ünal, Ş. (2022). İçerik Analizi Tekniği: İletişim Bilimlerinde ve Sosyolojide Doktora Tezlerinde Kullanımı. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(Özel Sayı 2), 273-294.
- Nohutçu, A. & Çimşir, S. (2016). Kanuni İdare İlkesinin Hâkim Kılınması Açısından Kurumsal Olarak Bağımsız Bir İç Denetim Yapısı Önerisi: Sayıştay İç Denetçiliği. *Ombudsman Akademik*, (4), 189-222.
- Nohutçu, A. (2018). *Anayasa Hukuku Hocasından Notlar*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Oğurlu, Y. (2002) *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*. (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Oğurlu, Y. (2003). *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*. (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Okandan, R. G. (1947). *Amme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyet Devri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Okandan, R. G. (1977). *Amme Hukukumuzun Ana Hatları, Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Hak Kitapevi.
- Ökçesiz, H. (1998). *Hukuk Devleti*. İstanbul: Afa Yayıncılık.
- Özay, İ. H. (1986). *Devlet, İdari Rejim Ve Yargısal Korunma*. İstanbul: Bayrak Matbaacılık.
- Özay, İ. H. (1996). *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun, E. (2005). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, M. (2010). Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 323-343.
- Özkorkut, N. Ü. (2004). 1876 Anayasasının Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(1), 173-184
- Pamir, A. (2004). Osmanlı Egemenlik Anlayışında Sened-i İttifakın Yeri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(2), 61-82
- Sağlam, P. (2013). *Anayasa Hukuku Ders Notları*. Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Sak, R., Şahin Sak, İ. T., Öneren Şendil, Ç., & Nas, E. (2021). Bir Araştırma Yöntemi Olarak Doküman Analizi. *Kocaeli Üniversitesi Eğitim Dergisi*, 4(1), 227-250.
- Sancakdar, O. (2020). *İdare Hukukunun Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sancar, M. (2000). *Devlet Aklı Kışkacında Hukuk Devleti*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sarıca, R. (1942). Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 8(3-4), 457-472.
- Selçuk. S. (2000). *Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Selçuk S. (2007). *Bağımsız Yargı Özgür Düşünce*. (1. Baskı). Ankara: İmge Kitapevi.
- Senemoğlu, O. (2016). Antik Yunan Siyasal Düşünüşünde İnsan Doğası ve Toplum Anlayışı: Platon ve Aristoteles. *İnsan ve İnsan*, 3 (10), 42-63.
- Sezer, A., Kırıt, E., Boyar, O. (2003). *Hukuk Devleti*. (1. Baskı). İstanbul: Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı.

- Sezer, A. (2019). Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1(36), 353-412.
- Somuncu, K. (2019). *Türkiye’de Hukuk Devleti ve Yargı Bağımsızlığı*. Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Soygüt, M. B. (2014). *Türk Ceza Hukukunda Müsadere*. Doktora Tezi, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul.
- Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Susoy, Ö. F. (2021). *Osmanlı Devletinden Günümüze Temel Hak ve Hürriyetlerin Gelişimi ve Korunması*. Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi, Karabük.
- Şanlı Atay, Y. (2011). İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 96, 293-318.
- Ulu, G. (2022). Tanzimat Döneminde Hukukta Modernleşme. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 26(1), 235-264.
- Tamanaha, B. Z. (2020). *Hukukun Üstünlüğü, Tarih Siyaset ve Teori*. Ali Fahri Doğan (Çev.), İstanbul: Runik kitap.
- Tanör, B. (1995). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*. İstanbul: Der Yayınları
- Tanör, B. (1998). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. (2004). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu N. (2006). *Türk Anayasa Hukuku*. (8. Baskı), İstanbul: Beta Yayınları.
- Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı (Elektronik Sürüm) (2018)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (TBMM)
- Temel, Ö. (2014). *Türkiye’de Anayasa Yapım Süreçleri ve Demokratik Anayasa Yapımı*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Tunç, H. (1999). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Yamaç, M. (2014). İlk Anayasa (1876 Kanun-i Esasisi). *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), 54-68.
- Yaltı B. (2017). Hukuk Devletinin Sonu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 129: 399-404.
- Yaşar H. N. (2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Yayla, Y. (1964). İdarenin Takdir Yetkisi. *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 30(1-2), 201-211.
- Yet, O. (2008). Erklr Ayrımı Türkiye Uygulaması Ve Yargının Konumu. (s.9-20). Ankara: Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl Sempozyumu.
- Yıldırım, A. & Şimşek H. (2021). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. (12. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yıldırım, T. & Karan N. (2009). *İdare Hukuku I*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldırım, T, Yasin. M, Kaman. N, Özdemir. E, Üstün. G, & Okay Tekinsoy. Ö, (2018). *İdare Hukuku* (7. Baskı), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldız, H. (2013). Hukuk Devleti’nin Gelişim Sürecinde Mülk Devleti ve Polis Devletinin Yeri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15: 211-230.
- Yıldız, C. (2017). *Anayasaya Uygunluk Bakımından Önleyici Denetim*. Doktora Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul.

- Yıldız, M. E. (2020). Felsefi Perspektiften Hukuksal Bir Retorike Bakış: Belediye Şirketleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, (2), 321-352.
- Yılmaz E. (2005). *Hukuk Sözlüğü*. (5. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Zabunoğlu, Y.K. (1973). *Kamu Hukukuna Giriş*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Zabunoğlu Y. K. (2012). *İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Zengin, M. A. (2022). Türk Hukukunda Bazı İdari Denetim Mekanizmalarının Hukuk Devleti İlkesi Bakımından Rolü ve Önemi. *Adalet Dergisi*, (68), 33-51.
- Zeybek Cebeci, E. (2019). Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Sübjektivist Yaklaşımlar. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 25(1), 86-96



ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Muhammet Onur KONAKLI

Yabancı Dili : İngilizce

Eğitim Durumu

Lise : Pakize Kokulu Lisesi, 2000-2003

Lisans : Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Kamu Yönetimi, 2009-2011

Yüksek Lisans : Sinop Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2021-2023

Mesleki Deneyim

İş Yeri : Adalet Bakanlığı, Memur, Mayıs 2010 tarihinden beri.