

MADDÎ AÇIDAN İDARİ İŞLEMLER

Ahmet Emrah AKYAZAN*

1. GİRİŞ

Kuvvetler ayrımı ilkesi uyarınca, yasama organı yasama faaliyetlerini, yargı organı yargı faaliyetlerini, idare organı da idari faaliyetleri ifa eder. İdare organı idari faaliyetleri ifa ederken idari işlemler gerçekleştirir. İdari işlemler, idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleridir. İdari işlemlerin en belirgin ve ayırt edici özelliği, bunların idarenin sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklar, yani kamu gücü kullanılarak yapılmasıdır.¹

İdare görevlerini yaparken ve yetkilerini kullanırken, önceden konulmuş kural ve esaslar içinde hareket eder. İdarenin sahip olduğu tüzel kişilik adına, kamu görevlileri denilen kişiler idarenin işlem ve eylemlerini yerine getirir. İdarenin işlem ve eylemleri çok ve çeşitlidir. İdarenin faaliyetleri içinde hukuksal işlemler önemli bir yer tutar. Bunlar, hukuksal nitelikleri dikkate alınarak çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. Buna karşılık, idarenin eylemlerini aynı biçimde sınıflandırma olanağı yoktur. İdari eylemler çoğu kez idari işlemlerin uygulanması, hazırlanması, ya da bazı hizmetlerin yürütülmesi biçiminde kendisini gösterir.

İdare hukukunda en yaygın işlem türünü özellikle “*idari karar*” veya “*icrai karar*” biçiminde ortaya çıkan tek yanlı idari işlemler oluşturmaktadır.² İki yanlı ve çok yanlı idari işlemler ise, idari sözleşmeler olarak görülmekte ve tek yanlı idari işlemlere oranla çok daha

* Av., Ankara Barosu, LL.M.

¹ Günday, Metin, *İdare Hukuku*, s. 95, Dördüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, Kasım 1999.

² Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Genel Esaslar, s. 404, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 200.4

az sayıda yapılmaktadır. İdare, tek yanlı irade açıklaması ile kişinin hukuki durumunu etkileyen bir hukuki tasarrufta bulunmaktadır. İdare, idari işlemi gerçekleştirirken kamu gücü unsurunu mutlak şekilde kullanma yetkisine sahiptir.

Hukuk devleti anlayışı içinde kişi haklarının gelişmeler gösterdiği günümüzde, idari işlemin çerçevesi de, kişi haklarına azami ölçüde riayet edilerek belirlenmesi gereken bir uygulama alanıdır.

2. İDARİ İŞLEMLER

I. İdari İşlem Kavramı

İdari işlem kavramını açıklayabilmek için, idari işlemle ilgili bazı tanımlara yer vermek faydalı olacaktır.

İdari işlemi, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanıma göre idari işlemin; “irade açıklaması” ve “hukuki sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır. Bu iki unsur bir araya geldiği takdirde idari işlem kurulur.

Ancak bu tanım idari işlemi anlatmak bakımından yeterli değildir. Çünkü idarenin her işlemi idari işlem olmadığı gibi, bazen özel hukuk tüzel kişilerinin yaptığı işlemler de idari işlem niteliğinde kabul edilir. Gerçekten, idarenin bazı işlemleri özel hukuka tâbi olmaktadır. Örneğin, kamu tüzel kişisinin bir özel hukuk sözleşmesi yapması idari işlem değildir. (Üniversite yönetimi kütüphanesine kitap alımı için bir kitapçı ile sözleşme yaptıysa, bu idari bir işlem değildir.) Diğer taraftan, kendisine kamusal görevler verilen bir özel hukuk tüzel kişisi de kamu gücüne dayanarak bir idari işlem yapabilir.

Yukarıdaki tanıma eklenecek bazı unsurlarla idari işlem daha uygun şekilde belirlenebilir: idari işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk halinde idari yargıya tâbi olan ve kamu gücüne dayanan hukuki işlemdir. Yani, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Bu tanımda en önemli unsur, “kamu gücü ayrıcalıkları” kriteridir. Bu durumda; “kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış hukuki işlemler, idari işlemlerdir” sonucu ortaya çıkmaktadır.³

³ Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 198, 201, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004.

Kanunlarda idari işlem tanımı yer almamakla birlikte, İdari Usul Kanunu ön taslağında (m. 3/c) idari işlem şu şekilde tanımlanmıştır: *“Yetkili idarenin, kamu hukuku alanında kamu gücü ile hareket ederek, idari faaliyetle ilgili doğrudan hukuki sonuca yönelik, tek yanlı irade açıklamasıyla aldığı her karar ya da kamusal tedbirdir.”*

Uygulamada yargı organları, baktıkları davalarla ilgili olarak idari işlemi tanımlamaktadır. Bazen bu tanımlar arasında farklılıklar olduğu da gözlemlenmektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi bir kararında⁴ idari işlemi; *“Kamu kurumu ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili olması gereken işlemdir”* şeklinde tanımlarken, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay idari işlemi; *“Kamu kurum ve kuruluşları tarafından, kamu hukuku kuralları uyarınca, tek taraflı olarak tesis edilen ve re’sen uygulanabilir nitelikte olan hukuki tasarruflardır”* diye tanımlamışlardır.

Bu tanımlardaki maddî unsur, idari işlemin, idare hukuku alanında yürütülen bir faaliyete ilişkin olmasıdır.

İdari işlemler, tek yanlı hukuki işlemlerdir. Bunlar, idarenin iradesini açıklaması ile hukuki sonuçlarını doğurur, karşı tarafın iradesini açıklamasına gerek yoktur. İdari işlem birel (bireysel) olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilir.⁵ Ancak idari işlemi, maddî anlamda *“özel bir durumu ilgilendiren somut ve kişisel işlem”* olarak gören yaklaşım, genel düzenleyici işlemleri idari işlem olarak kabul etmez.⁶

Gerek maddî idare hukukunun, gerekse idari yargılama usulü hukukunun en önemli kavramlarından olan idari işlem için, bilimsel ve yargısal içtihatla tek ve herkesçe kabul edilen bir tanımlama bulunmamaktadır. İşlemlerle ilgili olarak, *“tasarruf”, “muamele”, “karar”, “kural”, “norm”, “düzenleme”* gibi çeşitli terimler kullanılmaktadır. Çeşitliliğin sadece tanımlamada değil, kavram konusunda da yaşandığı görülmektedir.⁷

⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 976/1 – K. 976/38, 25.05.1976, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı: 14, s. 170.

⁵ Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, a. g. e., s. 412.

⁶ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s. 29, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.

⁷ Akyılmaz, Bahtiyar, a. g. e., s. 23.

Egemen devlet anlayışından, demokratik devlet anlayışına geçişle birlikte, idari işleme yüklenen anlamda da değişiklik olmuştur. Günümüzde idare, temelini anayasalarda bulan demokratik ve sosyal devlet ilkeleri çerçevesinde, görevlerini kanunların gösterdiği şekilde ve devletin amaçları doğrultusunda yerine getirmekle yükümlüdür. Gerçi bu görevler, çoğunlukla tek taraflı ve kamu gücüne dayalı idari işlemlerle yerine getirilir, ancak devlet anlayışına bağlı olarak “görev” anlayışı da değiştiği için idari işlem, eski merkezi konumundan uzaklaşmıştır.⁸

II. İdari İşlemin Özellikleri

a. İdari Makamlar Tarafından Yapılması

İdari işlem sadece “*idari makamlar*” tarafından yapılır. İdari makam hem kamu gücünü hem de bu gücü kullanan organı ifade eder. Ancak idari işlemin tanımı bölümünde belirttiğimiz üzere, idari makamın yaptığı her işlem idari işlem olmadığı gibi, idare dışındaki hukuki kişiler de idari işlem yapabilirler. İdari işlemin ayırt edici özelliği “*kamu gücü*” kullanılarak yapılmasıdır.⁹

b. Tek Yanlı Olması

İdari işlem, yetkili makamın tek yanlı irade açıklaması ile yaptığı bir işlemdir. İşlemin muhatabının rızasının alınması gerekmez ve muhatabın rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurur. İdari işlem muhatabının bu konuda daha önce talepte bulunmuş olması veya işleme rıza göstermesi, bu idari işlemi iki yanlı işlem (sözleşme) haline sokmaz.

İdari işlemin birden fazla makam tarafından yapılması halinde de, işlemin tek yanlılık özelliği değişmez. Uygulamada bir idari işlemin yapılması ile ilgili aşamalarda görüşü alınan farklı idari makamlar olduğu bilinmektedir. Hazırlık işlemleri, danışma işlemleri gibi bazı ön işlemlerden sonra işlemin oluşum süreci tamamlanmakta ve nihaî idari işlem, yetkili idari makam tarafından ortaya konmaktadır.

⁸ Akyılmaz, Bahtiyar, *a. g. e.*, s. 31.

⁹ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 263, Sayram Yayınları, Konya, Ocak 2004.

c. İcrai Olması

İdari işlem hukuki etki yaratır. İdari işlem ile ortaya çıkan hukuki sonuçlar, idari işlemin “*icrai olma*” özelliğini oluşturur. “*İcrai olma*” kavramını, “*yürütülmesi zorunlu olma*” şeklinde anlamak gerekir. İdari işlemin, başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın üçüncü kişiler üzerinde çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle, doğrudan doğruya etkisini göstermesine, idari işlemin icrai olma özelliği yol açmaktadır.

İdari işlemle getirilen hukuki sonuçlara muhatabın karşı çıkması halinde, idareye tanınan re’sen icra ve cebren icra gibi ayrıcalıklı yetkiler de hep işlemin “*icrai olma*” özelliğinden kaynaklanmaktadır.¹⁰

Ancak, işlemin yürürlüğe girmesi, kesin olması, muhatabının menfaatine zarar vermesi gibi unsurlar “*icrai olma*” özelliği ile değil, işlemin iptal davasına konu olup olmaması ile ilgili hususlardır.¹¹

İdarenin bazı işlemleri hukuki sonuç doğurmadıkları için, “*icrai olma*” özellikleri de yoktur. Ön işlemler veya hazırlık işlemleri (tutanaklar, görüşler, teklifler, bilgi istemeler, değerlendirmeler, incelemeler gibi), teyit edici işlemler, iç düzen işlemleri (sirkülerler, direktifler, hizmet içi tedbirler gibi), enformel işlemler (uyarılar, duyurular, bilgilendirmeler, dilekler, basın açıklamaları gibi) hukuki sonuç doğurmadıkları için, icrai olmayan idari işlemlerdir.

d. Kamu Gücüne Dayanması

İdari işlem kamu gücü kullanılarak yapılan bir tasarruftur. İdarenin, kamu hukuku ile ilgili bir idari faaliyet içinde yaptığı idari işlem ile, özel hukuk ile ilgili bir faaliyeti sırasında yaptığı işlem, kamu gücü kullanıp kullanmadığına göre belirlenir. Buna göre, idarenin yaptığı işlem, kendisine kamu gücü kullanma yetkisi veriyorsa idari işlemdir. Yaptığı işlemde idarenin kamu gücü kullanma yetkisi yoksa bu işlem özel hukuk usullerine göre yapılan ve idari işlem kabul edilmeyen bir tasarruftur.

Kamu gücü kullanımı, idari işlem - özel hukuk işlemi ayırımın-

¹⁰ Kalabalık, Halil, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 89, Değişim Yayınları, İstanbul 2004.

¹¹ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 268.

da en temel faktördür.¹² Bir idari makam, kamu gücü kullanarak yaptığı bir idari işlemle, işlemin muhatabının hukuki durumunu doğrudan etkiler. Örneğin, idare bir idari işlem yapma talebini reddedebilir, mevcut idari işlemi kaldırabilir, değiştirebilir, geri alabilir veya geçersiz kabul edebilir. Bunların hepsinde idarenin kamu gücüne dayanarak bu idari işlemleri ortaya koyduğu görülmektedir.

e. Re'sen İcra Edilebilir Olması

İdare re'sen icra yetkisine sahiptir. İdare kendi aldığı kararı yine kendisi icra edebilir, yani bu kararın hukuk alanında doğurduğu değişiklikleri maddi alana uygulayabilir. Örneğin, işten çıkarma ile ilgili idari işlemi (kararı) idare re'sen icra eder: bu kişiye maaş ödemez. Ancak bazen idarenin idari işlemin gereğini re'sen icra edebilmesi için yasal yetkiye ihtiyacı vardır, bu hallerde idarenin adli yargıya başvurusu gerekir. Örneğin, bir idari kararın kamulaştırılan bir gayrimenkulün tapuda idare adına tescili için, mal sahibinin rızası yoksa, Asliye Hukuk Mahkemesi kararı gerekir.

f. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanması

İdari işlemin hukuka uygun olduğu varsayılır. Bu nedenle, bir idari işlemin mahkeme kararıyla iptal edilinceye kadar, hukuka uygun olduğu varsayılır ve uygulanmasına devam edilir.

Hukuka uygunluk karinesinin 4 sonucu vardır:

- İdari işlem hukuki sonuçlarını, hâkim kararına ihtiyaç olmaksızın derhal ve kendiliğinden doğurur. Aynı şekilde idari işlemin muhatabı da derhal haklara sahip olur veya yükümlülük altına girer.
- Bir idari işlem nedeniyle bir uyuşmazlık çıkarsa, dava açması gereken taraf idare değil, işlemin muhatabı olan kişidir.
- İdari işlemlerle ilgili davalarda ispat yükü idareye değil, bu işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia eden kişiye aittir.
- İdari işleme karşı dava açılması, kural olarak bu işlemin uygulanmasını durdurmaz. Bu ilkeye, "iptal davasının yürütmeyi durdurma-

¹² Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 266.

ması özelliği" denir. Ancak bu özelliğin bazı istisnaları vardır. Bu istisnaların ilki kanunla öngörülen istisnalardır.¹³ İkinci istisna ise, idare mahkemelerinin davacının istemi üzerine işlem hakkında verebilecekleri "yürütmeyi durdurma kararı"dır.

g. Hukuki Sonuç Doğurması

Bir idari işlemin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir düzenleme ihtiva etmesi, idari işleme "hukuki işlem" niteliğini veren ve onu idari eylemden ayıran özelliğidir.

İdari işlemin hukuki sonucu, işlemdeki emir cümlesi ile belirtilen düzenlemedir. Düzenleme kavramı bir yönüyle idari işlemi ortaya çıkarma faaliyetini, diğer yönüyle de bu faaliyetin sonucunu kapsar.

İdari işlemin içerdiği düzenleme, muhatabına bir yasaklama getirebilir, olumlu bir davranış talebinde bulunabilir, izin, ruhsat gibi bir hakka bağlı hukuki durumunu garantiye alabilir veya muhatabına bir hukuki teminat verilmesini öngörebilir.

İdari işlemin unsurunu oluşturan bir düzenlemeden bahsedebilmek için, düzenlemenin tamamlanmış olması zorunludur. Zira tamamlanmamış bir düzenleme içeren işlemin, hukuki etki yaratması mümkün olmayacaktır. Henüz tamamlanmamış, idari usul sürecinde devam eden, kendi başına hukuki sonuç doğurma yeteneğine sahip olmayan usulî işlemler, düzenleyicilik unsuru gerçekleşmediğinden, hukuki sonuç doğuran işlem olarak kabul edilmez.¹⁴

h. Yazılı Olması

İdari işlemin yazılı olması hukukun genel ilkelerinden değildir. İçtihatlarla ortaya konularak benimsenmiş bir ilkedir. Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; "İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar" kura-

¹³ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27/3 maddesi gereğince, vergi mahkemelerinde vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri malî yükümlülüklerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Bkz. Gözler, Kemal, a. g. e., s. 219

¹⁴ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 264-265.

lı ile idari işlemde “yazılı olma” özelliği vurgulanmaktadır.¹⁵

1. Geriye Yürümemesi

İdare hukukunda kabul edilen genel ilke, idari işlemin yürürlüğe girişinin, işlemin duyurulması veya bildiriminden geriye yürütülemezdir. Danıştay 10. Dairesi'nin 26.05.1992 tarihli bir kararında,¹⁶ “Bakanlar Kurulu kararı idari bir tasarruf olup, idare hukukunun genel ilkeleri uyarınca yayımından itibaren hüküm ifade etmesi gerektiğinden, geriye yürür hüküm ve sonuç getirmesi hukuka aykırıdır” görüşlerine yer vermiştir.

Ancak geriye yürümezlik ilkesinde bazı istisnalar mevcuttur. İlk önemli istisna kanunun açık izin vermesi şartıyla işlemin geriye yürütülmesidir. Bir diğer istisna ise, işlemin niteliğinden kaynaklanan uygulamalardır. Örneğin, herhangi bir idari tasarrufu düzeltici bir idari işlem de, daha önceki dönemle ilgili bir düzenlemeye yer vermektedir. Üçüncü bir istisna ise, iptal kararının uygulanması amacıyla yapılan idari işlemidir. Bu işlem, iptal edilen işlemi yapıldığı tarihten itibaren ortadan kaldırdığı için, geriye dönük düzenleme yapmış olacaktır.

Belirtilmesi gereken diğer bir önemli husus da, geriye yürümezlik ilkesinin, düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girmeleri ile beraber uygulanmaya başlamalarına engel olmamasıdır. Zira düzenleyici işlemler yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren, devam eden, yani hukuken kesinleşmiş durumlara uygulanırlar.¹⁷

¹⁵ Kalabalık, Halil, *a. g. e.*, s. 97.

¹⁶ Danıştay 10. Dairesi'nin 26.05.1992 tarih, 991/4571 E. - 992/2237 K. sayılı kararı.

¹⁷ Danıştay 8. Dairesi'nin 17.06.1997 tarih, 996/3847 E. - 997/2153 K. sayılı kararı: “... Kamu idareleri, kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda yönetmelikler çıkarma yetkisine sahip oldukları gibi bunları günün koşullarına, mevzuata ve kamu hizmetinin özelliklerine göre yeniden düzenlemek ve değiştirmek yetkisine de sahiptirler. Genel ve soyut nitelikteki düzenleyici işlemler (kural tasarruflar) yine genel düzenleyici işlemlerle değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Objektif hukuk dünyasında meydana gelecek bu değişikliğin, daha önceki kural tasarrufların doğurmuş olduğu objektif ve genel hukuki durumlara da tesir edeceği ve mevcut durumlara da uygulanacağı açıktır. Soyut ve genel hukuki durumların (hukuki statülerin) en önemli özelliği bunların daima değişebilmesi ve bu değişikliğin de herkese karşı geçerli olmasıdır. Objektif hukuk dünyasında meydana gelen ve hukuki statüde değişiklik yapan bu düzenlemelerin eski düzenleme uyarınca statü kazanmış ve statüsü devam eden bireyleri de kapsayacağı açıktır...” Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, *a. g. e.*, s. 471.

III. İdari İşlemin Unsurları

İdari işlemin, yetki, şekil, usul, sebep, konu ve amaç olarak altı unsuru bulunmaktadır.

a. Yetki Unsuru

Yetki, bir idari makamın belli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle, idari makamı temsil eden kişilerin, kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir.

İdare adına bu ehliyete sahip olan, yani idare adına irade açıklamaya yetkili kişiler, bu yetkilerini anayasa ve kanunlardan alırlar. Bu yetkiler, sübjektif hak olarak değil, görev olarak tanınmış yetkililerdir, dolayısıyla kanunun öngördüğü koşulların oluşması durumunda, idari makam bu yetkisini kullanmak zorundadır. Aynı şekilde, idari makamlar, sahip oldukları yetkilerden kendi istekleriyle vazgeçemezler ve kanunun açık izni olmaksızın başkalarına devredemezler.

Bir diğer önemli husus ise, yetkisiz makamın yaptığı bir idari işlemin sonradan yetkili makam tarafından onaylanması halinde bile bu işlemin yetki yönünden sakatlığının ortadan kalkmamasıdır.

b. Şekil Unsuru

İdari işlemin içinde yer aldığı belgeye şekil denir. İdari işlem kural olarak yazılı şekle tabidir. Yetkili makamın imzasını taşıyan bir metindir. Bu metin, uluslar arası ilişkiler hariç, Türkçe olarak yazılmış olmalıdır.

İstisnai hallerde yazılı şekilde olmayan idari işlem yapılabilmesi için kanunda açıkça izin verilmiş olması veya durumun aciliyetinin bunu gerektirmesi lâzımdır. Örneğin, kolluk alanında "sözlü karar" alınabilmesine imkân tanınmaktadır. Trafik yöneten polisin el-kol ile yaptığı hareketlerle de, irade açıklaması mümkündür. Trafik işaretleri ve geçme üstünlüğü olan kamu araçlarının sirenleri ise, idarenin işaretlerle ve sesle de irade açıklamaları yaptığını gösteren uygulamalardır.

Şekil konusunda bir diğer uygulama, "zımnî karar"dır. İdare, kendisine yapılan bir başvuru konusunda 60 gün boyunca yazılı veya sözlü hiçbir irade açıklamasında bulunmazsa, yani susarsa, bu durum o

başvurunun reddedildiği anlamına gelir. Burada bir ret kararı vardır, ama idarenin hiçbir irade açıklaması yoktur. Bunu idarenin “*zımnî irade açıklaması*” olarak tanımlamak mümkündür.

c. Usul Unsuru

Usul, idari işlemin yapılmasında izlenen yollar demektir. Bazı durumlarda idari işlemin özünü oluşturan irade tek kişi tarafından derhal açıklanır. Burada uyulması gereken fazla usul unsuru yoktur. Ancak bazı hallerde idari işlemin özünü oluşturan iradenin açıklanması için izlenmesi gereken bir usul vardır, önce bir hazırlık sürecinden geçer, olgunlaşır ve belli şartlar dahilinde tespit edilip açıklanır.

Çeşitli idari işlemler bakımından teklif usulü, danışma usulü, çelişme usulü gibi genel idari usuller vardır.

d. Sebep Unsuru

Sebep, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir. Bu etkenler, idari işlemde önce gelirler. Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu’nun 8. maddesinin “A” bendinde, kumar oynatılan umumî veya umuma açık yerlerin kapatılacağı belirtilmiştir. Burada, kapatma işleminin sebebi “*kumar oynatma*” fiilidir. Diğer taraftan, Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun 35. maddesine göre, Türk vatandaşlığından çıkarılan kişilerin Türkiye’de bulunan malları Hazine’ce tasfiye olunur. Tasfiye ile ilgili idari işlemin nedeni “*vatandaşlıktan çıkarılma*”dır, “*vatandaşlıktan çıkarılma*” ise hukuki sebep niteliğindedir.

e. Konu Unsuru

İdari işlemin konusu, doğrudan işlemin içeriği, işlemin kendisidir. Örneğin, memur atama işleminin konusu, bir kişinin memurluk statüsüne sokulması, kamulaştırma işleminin konusu, gayrimenkulün mülkiyetinin idareye geçmesi, emekliye sevk işleminin konusu ise kişinin memur durumundan çıkarılıp emeklilik durumuna sokulmasıdır.

Konu unsurunda sakatlık halleri bulunmamalıdır. Konunun imkânsız olması ve konunun kanuna aykırı olması, konuda sakatlığa neden olur. Örneğin, memur olarak atanan kişi daha önce ölmüş-

se, atama işlemi konu unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Bu sebeple iptal edilir. Bir kamu tüzel kişinin diğer bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan bir gayrimenkul hakkında kamulaştırma kararı alması ile ilgili idari işlemde ise, konu bakımından kanuna aykırılık hali vardır.

f. Amaç Unsuru

Amaç, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihaî sonuçtur ve idari işlemin sübjektif unsurunu teşkil eder.

İdari işlemde, amaç unsuru bakımından başlıca iki çeşit hukuka aykırılık hali ortaya çıkabilir. Birincisinde idare kamu yararı amacının tamamıyla dışında kalan bir amaçla hareket eder. İkincisinde ise idare, kamu yararı genel amacı içinde kalan bir amaçla hareket eder, ama bu amaç kanunun öngördüğü amaç değildir.

Birinci durumda, *“kamu yararı amacı dışında bir amaçla yapılan işlemler”* söz konusudur. Bunlara örnek olarak, özel çıkar sağlama veya siyasal amaçla yapılan idari işlemler gösterilebilir.

İkinci durumda ise, *“özel amacı aşan işlemler”* söz konusudur.¹⁸ Örneğin, asıl amacı trafiği düzenlemek olan trafik polislerinin, sadece idareye gelir sağlamak için ceza kesebilmek amacıyla, trafik ihlâli yapılabilecek bir yerde pusuda bekleyerek araçlara yoğun şekilde trafik cezaları¹⁹ düzenlemeleri.

3. MADDÎ AÇIDAN İDARİ İŞLEM

İdari işlem ya özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen kişisel bir düzenlemedir, ya da genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı irade açıklamasıdır. Bir idari düzenlemenin (işlemin) özel, somut bir düzenleme mi, yoksa genel, soyut bir düzenleme mi olduğunun belirlenmesinde iki bakış açısı dikkate alınır; düzenlenen hukuki durum ve düzenlemenin muhatabının tespiti.

¹⁸ Bkz. Gözler, Kemal, *a. g. e.*, s. 302 vd.

¹⁹ Trafik kuralı ihlâli nedeniyle kesilen trafik cezası idari bir cezadır. İdari para cezası da kanunda gösterilen şartlar varsa, yine kanunda gösterilen sınırlar içinde idare tarafından verilir. Bkz. Akyazan, Ahmet Emrah, Trafik Ceza Tutanağı Düzenlenmesinde Yaratılan Ayrıcalıklı Durum, *Güncel Hukuk Dergisi*, Sayı: 21, Eylül 2005, s. 54.

Düzenlenen hukuki durum, zaman, kişi, yer ve diğer unsurlar açısından belli ya da belirlenebilir nitelikteyse, “somut”tur. Somut düzenlemeler, temel nitelikleri gereği bir kere uygulanmakla tükenirler. Buna karşılık, düzenlenen hukuki durum, kavramsal nitelikteyse, bir varsayıma veya şarta dayanıyorsa “soyut”tur ve sürekli bir düzenlemedir.

Muhatabının tespiti bakımından ise bir düzenleme, belli ya da belirlenebilir sayıda kişiye yönelmişse “kişisel” düzenlemedir. Buna karşılık, bir düzenleme sayıları belli olmayan kişilere ve özellikle de düzenleme alanına girecek herkese yönelikse, “kişilik dışı”, genel düzenleyici işlemdir.

İdari işlemi belirlerken dikkat edilmesi gereken diğer hususlar ise; yer bakımından geçerlilik, içerik farklılaşmasının etkisi, işlemin gerekliliği ve yürütülebilir olmasıdır.

I. Birel (Bireysel) İşlem

Birel veya bireysel işlem, belli bir kişi ya da nesneye yönelen, münferit bir durumla ilgili somut ve özel bir düzenleme içerir. Birel işlem kişisel bir düzenlemedir ve bir kere uygulanmakla tükenir.

Birel işlemlerin hepsi özel niteliktedir, belli bir kişiye, nesneye ya da olaya uygulanması sonucu yalnız bunlar için geçerli bir durum yaratırlar. Birel işlemler özel durumlara ilişkin düzenlemelerdir.

Birel işlemler prensip olarak ilgililere tebliğ yoluyla duyurulurlar. Ancak ilgililerin fazla sayıda olması halinde ilân yoluyla da duyurulabilir (Örneğin, sınav sonuçlarının öğrencilere duyurulması). İdari işlemin ilgililerinin idare tarafından bilinemediği durumlarda da işlem ilân yoluyla duyurulabilir.

Birel işlemler kendi içinde iki kümede toplanabilir. Bunlardan biri “şart işlem” diğeri ise “sübjektif işlem”dir.

a. Şart İşlem (Durum İşlem)

Şart işlem bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan, genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemdir. Şart işleme, “durum işlem” de denir.

Şart işlemin içeriği daha önceden belirlenmiş kurallara bağlıdır. Şart işlemi yapan idare işlemin içeriğini düzenlemekte serbest değildir, sadece bu işlemi yapıp yapmamakta serbesttir. Örneğin, bir şart işlemle memur atanan kişi, memuriyet için önceden konulmuş kurallara tâbi olur. Şart işlemi yapan idare, memuriyetin kurallarını düzenleyemez, sadece bu kişiyi memur olarak atayıp, atamama konusunda karar verir. Şart işlemle kişiler önceden düzenlenmiş bir hukuki duruma sokulur. Memurun “emekliye sevk edilmesi”, bir öğrencinin öğretim kurumuna “kaydı”, “diploma” alması, tarihi bir binanın “eski eser olarak tes-cili”, inşaat için “ruhsat” verilmesi gibi işlemler şart işleme²⁰ örnektir.

Şart işlemde işlemin içeriği statü olarak daha önce belirlenmiştir, yani önceden kişilik dışı ve objektif olarak belirlenmiştir.

Nesnelere ilişkin şart işleme örnek olarak, idarenin özel mülkiyetinde bulunan bir gayrimenkulü, kamu malı statüsüne sokan “*tahsis kararı*”nı gösterebiliriz.

Lehine şart işlem yapılan kişiler bir takım hak ve ayrıcalıklardan yararlanabilir. Örneğin, memur olarak atanan kişi maaş alır, vatandaşlığa alınan bir yabancı, vatandaşların sahip olduğu haklardan yararlanır, okula kaydını yaptıran öğrenci dersleri izleme, öğrenci kimliği alma gibi bazı hak ve ayrıcalıklardan yararlanır. Ancak bunlar sübjektif hak niteliğinde değildir. Bu kişilerin şahsına verilmiş haklar değildir, bu haklar onların içinde bulunduğu statüden kaynaklanan haklarıdır.²¹

b. Sübjektif İşlem (Öznel İşlem)

Sübjektif işlemler belli bir kişiyi ya da nesneyi, kapsamını da kendilerinin belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir. Sübjektif işlem yeni bir hukuki durumun doğmasına sebep olur veya bireysel hukuki durumda değişiklik yaratır. Bu işlem kişiden kişiye değişir. Bir vergi mükellefine vergi tarh edilmesi sübjektif bir işlemdir. Çünkü her vergi mükellefi, gelir vergisi kanununda öngörülen şartlar nedeniyle gelirini farklı kriterlere göre beyan edecek ve vergi dairesi gerekli kontrolleri yaptıktan sonra o kişi için kanuna uygun gelir vergisi mat-

²⁰ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 272.

²¹ Gözler, Kemal, *a. g. e.*, s. 222.

rahını belirleyecektir. Dolayısıyla her mükellefin vergisi farklı olabilecektir.

Sübjektif işlemin içeriği yine önceden konulmuş kurallara göre saptanmaktadır. Ancak bu kurallar karşısında, hakkında işlem yapılan kişinin içinde bulunduğu özel koşullar işlemin içeriğini etkileyecektir.

İdari uygulamalarda çok yaygın olan sübjektif işlemler, “öznel işlem” olarak da nitelendirilmektedir.

II. Genel Düzenleyici İşlem

İdare, Anayasa'nın ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Hatta toplum ve hizmet yararına bir konunun düzenlenmesi söz konusu olduğunda, yetki tanıyan kanun ya da tüzük gibi bir metin olmaksızın da, istisnai olarak, idare, düzenlemeler yapabilmektedir.²²

Genel düzenleyici işlemler genel ve kişilik dışı nitelikte olan tek yanlı idari işlemlerdir. “Kural işlemler” olarak da ifade edilirler. İdare bu işlemlerle kurallar koyar.

İdarenin düzenleme yetkisi Anayasa ve kanunlardan kaynaklanır. Ancak bunların dışında, idare şartların gereğine uygun şekilde, “idarenin iyi işlemesi”, “kamu düzeninin sağlanması” gibi ihtiyaçlar nedeniyle de düzenleme yetkisine sahiptir. Böylece idare,²³ kamu hizmetinin iyi işlemesi ve kamu düzeninin sağlanması ile takdir yetkisinin objektifleştirilmesi için düzenleyici işlemler yapabilmektedir.²⁴

Kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik genel düzenleyici işlemlerdir. Ayrıca karar, tebliğ, genelge, yönerge, sirküler gibi genel düzenleyici işlemler de mevcuttur.

Genel düzenleyici işlemlerin hem kanuna uygun olması hem de kanuna dayanması gerekir. Kanuna uygun olma niteliği Anayasa'nın 8. maddesinde; “Yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” kuralı ile belirtilmiştir.

²² Akyazan, Ahmet Emrah, a. g. m., s. 54.

²³ Akyazan, Ahmet Emrah, a. g. m., s. 54.

²⁴ Son zamanlarda böyle bir düzenleyici işlemin trafik hukuku alanında yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bilgi için bkz. Akyazan, Ahmet Emrah, a. g. m. s. 54.

Kanuna dayanma niteliği genel kural olmakla birlikte, kanun koyucunun her şeyi düzenleme imkânının bulunmaması nedeniyle, kamu hizmetinin iyi işlemesi ve kamu düzeninin sağlanması gibi nedenlerle idare kanunla yetki verilmeyen hallerde de gerekli alanlarda özerk nitelikte düzenlemeler yapılabilir.²⁵

III. Birel (Bireysel) İşlemlerle Düzenleyici İşlemler Arasındaki Farklılıklar

Bu farklılıklar aşağıdaki şekilde belirtilebilir:²⁶

- Birel idari işlem her idari makam tarafından yapılabilir. Düzenleyici işlem ise Anayasa ve kanunlarda belirtilen organ ve makamlar tarafından yapılabilir.
- Birel işlem ilgisine tebliğ yolu ile duyurulur. Düzenleyici işlem yayın veya ilân ile duyurulur.
- Birel işlemin kaldırılması ve geri alınması bazı şartlara bağlanmıştır. Düzenleyici işlem ise her zaman değiştirilip, kaldırılabilir.
- Birel işleme karşı dava belirli bir süre ile sınırlıdır. Düzenleyici işleme karşı her zaman hukuka aykırılık itirazında bulunulabilir.
- Adli yargıda görülen davalar sırasında yorumlama ve geçerliliklerinin saptanması, işlemin birel veya düzenleyici olmasına göre değişmektedir.

IV. Genel Karar

Genel karar “genel” unsurlar içeren bir düzenlemedir, fakat belirli ya da belirlenebilir sayıda kişi veya nesneye yöneliktir. Genel karar, “genel” unsurlar içeren bir düzenleme olarak genel düzenleyici işlemlere, belirli sayıda kişi veya nesneye yönelik olması itibarıyla da birel işlemlere benzerlik gösterir.

Alman İdari Usul Kanunu’nun 35. maddesine göre; “Genel karar, ortak özellikleri tanımlanmış ya da tanımlanabilir bir grup insana yöneltilen,

²⁵ Gözler, Kemal, *a. g. e.*, s. 353.

²⁶ Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, *a. g. e.*, s. 406.

ya da bir şeyin²⁷ kamusal niteliği ile ya da o şeyin kamuca kullanılması ile ilgili bir idari işlemdir.”

Türk idare hukukunda “genel karar”ın, henüz üzerinde görüş birliğine varılan bir “ismi” konulamamıştır.²⁸ Bazı görüşler, “düzenleyici” nitelikte olmayan “genel karar”ın belirgin özelliğinin “sürelî” olması olduğunu öne sürerek kavrama, “genel nitelikli geçici karar” ismini vermektedirler.²⁹ Örneğin, uluslar arası bir toplantı nedeniyle, toplantı süresince bazı yolların trafiğe kapatılmasına ilişkin valilik kararı bu niteliktedir.

Ancak bu tür işlemlerin hepsinin sürelî nitelikte olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim şimdi vereceğimiz örnekteki kararın hukuki sonucu, uygulanmakla sona ermektedir: 2265 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu’nun 3. maddesine göre, kamu ve özel kuruluşların çevresindeki “güvenlik bölgeleri” Genel Kurmay Başkanlığı’nın lüzum göstermesi üzerine, Bakanlar Kurulu’na kurulmakta ve kaldırılmaktadır. Bu karar ile bölge içindeki kişilerin malları kamulaştırılabilmekte, bölgenin yakın çevresinde yangın ve patlama tehlikesi taşıyan maddelerin imali, depolanması ve satış yerlerinin açılması yasaklanabilmektedir.

Danıştay bu tür bir Bakanlar Kurulu kararının yayınlanmasının zorunlu olmadığını kabul etmektedir.³⁰ Şu halde alınan bu karar düzenleyici bir işlem değildir, düzenleyici bir işlem olsaydı, kararın yayımlanması gerekirdi. Diğer taraftan bu karar ilgisine tebliğ de edilmediğine göre, bireysel bir işlem de değildir.³¹

Alman İdari Usul Kanunu’nun 35. maddesindeki tanımdan hareketle “genel karar”ın iki şekilde ortaya çıkması mümkündür; kişisel haklarla ilgili olarak ve aynı haklarla ilgili olarak.

²⁷ Bir hakka konu olabilen, bir ihtiyaca cevap veren, maddî ve/veya manevî varlığa sahip eşya.

²⁸ Genel karar kavramı için öğretide birbirinden farklı birçok terim kullanılmaktadır. Bilgi için bkz. Akyılmaz, Bahtiyar, *a. g. e.*, s. 48 vd.

²⁹ Bilgi için bkz. Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, *a. g. e.*, s. 405-406.

³⁰ Bkz. Danıştay 10. D. 22.12.1997, E. 994/90 - K. 997/6041 sayılı karar.

³¹ Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, *a. g. e.*, s. 406.

a. Kişisel Haklarla İlgili Genel Karar

İdarenin, “süreklilik” özelliği olmamakla beraber, “genel” nitelikteki bir şeye uyulması, ya da bir şeyden kaçınılması yolundaki emri, kararın duyulduğu anda çok sayıda kişiye yöneliktir. Örneğin, Bakanlar Kurulu’nun grev erteleme kararı, belli bir hukuki sonuca yönelik olarak, sayıları belirli ya da belirlenebilir kişileri somut bir durumda, belli bir davranışa yöneltmek istemektedir.

b. Aynî Haklarla İlgili Genel Karar

Alman İdari Usul Kanunu’nun tanımına göre, aynî haklarla ilgili genel karar ya somut bir nesne ile ilgili olarak hukuki sonuç doğurur, ya da bu somut nesnenin kamusal özelliklerini düzenler. Bu suretle, bir şeyin kamusal niteliği ile ya da bu şeyin kamuca kullanılması ile ilgili genel karar, kişisel haklarla ilgili genel karardan ayrılmaktadır.

Ancak bu ayırım uygulamada çok önemli değildir. Zira bir “şeyin” özelliklerinin düzenlenmesi ile kullanımının düzenlenmesi birbiriyle yakından ilgili olup, çoğu kez bu iki husus aynı anda ve bir arada düzenlenmektedir.

Üzerinde durulması gereken önemli nokta, Alman İdari Usul Kanunu’nun bu konuyu ayrıntılı şekilde düzenlemek suretiyle, gerek kişisel, gerekse aynî haklarla ilgili genel kararlar bakımından kişilere bu anlamda bir hukuki koruma getirmekte oluşudur.³²

aa. Bir Şeyin (Nesnenin) Kamusal Özelliklerinin Düzenlenmesi

Bir şeyin (nesnenin) kamusal özelliklerini düzenleyen bir genel karar ile idare bu şeyi kamu yararına tahsis eder. Aşağıdaki genel kararlar bu tür genel kararlara örnek teşkil eder:

- Su koruma alanlarının tayin ve tespiti,
- Caddelere isimlerini gösteren levhaların konulması,
- Karayolu inşaatı sırasında trafiğin aksamadan devam edebilmesi için talî bir yolun geçirileceği sahanın tahsisi.

³² Akyılmaz, Bahtiyar, *a. g. e.*, s. 50-51.

İdarenin kamu yararına olarak yaptığı bu alan tespiti, levha konulması ve saha tahsisi ile ilgili genel kararlarını kaldırması veya değiştirilmesi ile ilgili işlemleri de genel karar olarak kabul edilmektedir.

bb. Bir Şeyin (Nesnenin) Kullanımının Düzenlenmesi

Toplumun kullanımı için bir şeyde yapılan düzenlemeye ilişkin işlemler, genel kararları oluştururlar. Belediye tarafından otobüs duraklarının yerlerini belirleyen, otobüslerin şehir içindeki duraklar arasında seyrini belirleyen çizelgeyi tespit eden idari düzenlemeler genel karar örnekleridir.

“Trafik işaretleri”nin hukuki niteliği ile ilgili farklı görüşler vardır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 3. maddesinde trafik işaretleri; “Trafik düzenleme amacı ile kullanılan işaret levhaları, ışıklı ve sesli işaretler, yer işaretlemeleri ile trafik zabıtası veya diğer yetkililerin trafiği yönetmek için yaptıkları hareketlerdir”, ışıklı ve sesli işaretler; “Trafik düzenleme için kullanılan ışıklı ve sesli, sabit veya taşınabilir, elle kumanda edilebilen veya otomatik çalışan, üzerinde çeşitli renk, şekil, sembol, yazı bulunan ve belirli yanma süresi olan, ışık veya sesle özel bir talimatın aktarılmasını sağlayan trafik tertibatıdır” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımlamanın ışığında, ışıklı ve sesli trafik işaretleri ile trafik polisinin işaretlerinin *“genel karar”* olduğu kabul gören görüştür. Zira bu işaretler, genel bir düzenleme içermekle birlikte, sadece bu işaretlerin cereyan ettiği sırada, o anda trafikte bulunan belirli ya da belirlenebilir sayıdaki kişilere yönelen ve bir defa uygulanmakla tükenen bir emir öngörmektedirler.

2918 sayılı Kanun’un 3. maddesinde yer verilen ve trafik işaretlerini gösteren levhalar ise, sadece belirli bir anda değil, trafiğe çeşitli zamanlarda çıkacak kişiler için sürekli bir emir öngörmektedirler. Dolayısıyla herkes için devam eden bir hukuki etki yaratmaktadırlar. Bu nedenle trafik levhaları zaman zaman *“genel karar”* zaman zaman da *“genel düzenleyici işlem”* olarak kabul edilmektedir.

Kanunun 3. maddesinde yer alan hüküm, trafik işaretleri ile trafik levhaları arasında hukuki nitelik açısından bir fark öngörmediği izlenimini vermektedir. Hukukumuzda bu tür işlemler genellikle iptal davasının konusunu oluşturup oluşturmadıkları açısından incelenmiş ve

trafik polisinin işaretleri ile trafik ışıkları “yapılmakla tükenen işlemler” oldukları için, iptal davasının konusu olarak görülmemiştir.³³

4. İDARİ İŞLEM VE İDARİ EYLEM

Anayasa'nın 125. maddesinde “Yargı Yolu” başlığı altında yer alan; “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü ile idarenin eylem ve işlemlerinin bir bütün olarak dikkate alındığı görülmektedir. İdare ister eylemlerde bulunsun, ister işlem yapsın bunların hepsinin hukuka uygun olması gerekir. İdarenin hukuka aykırı işlemi iptal edilebileceği gibi, idare hukuka aykırı eyleminden de sorumlu tutulabilir.

Danıştay'a göre idari eylem, idarenin faaliyetleri sırasında bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlatır, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır.³⁴ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi ise bir kararında; “İdari eylem, kamu idare ve kurumlarının kamu görevine ilişkin, idare hukuku temel ve gereklerine göre yaptığı olumlu veya olumsuz davranış (fiil) tir. İdari işlem ise, idari kanunlara dayanılarak yapılan muamelelere denilmektedir”³⁵ görüşüne yer vermiştir.

İdari eylem, kamu hukuku rejimine tâbi bulunan kamu hizmetleri alanında, idarenin kanunilik temelinde bağlı bulunan ve kamu görevlileri aracılığı ile gerçekleştirdiği fiziksel ve maddî sonuçlar doğuran davranışları ifade eder. İdari eylemlerin ya bir idari işleme, ya da doğrudan bir kanuna dayanması gerekmektedir. Bir idari işleme dayalı ol-

³³ Alman hukukunda trafik levhaları daha önceleri “genel düzenleyici işlem” olarak kabul edilirken, 1970'lerden itibaren yargı kararlarında bunların “genel karar” olduğu görüşüne yer verilmiştir. Ancak trafik levhalarının bir “şey”in özelliklerini ya da kullanılmasını düzenleyen genel kararlarla aynı özellikleri taşıdığını söylemek mümkün değildir. Trafik levhaları sayıları belli ya da belirlenebilir kişiler için somut bir olay ya da durumu düzenlememekte, trafik levhaları ile karşılaşan trafikteki herkes için bir emir veya yasak içermektedir. Bu emir veya yasak bir kere uygulanmakla tükenmemekte, benzer bütün durumlarda uygulanmaya devam etmektedir. Bu özellikleri dikkate alındığında, trafik levhaları genel karardan çok genel düzenleyici işlem niteliğinde görünmektedir.

³⁴ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 259.

³⁵ Y. 4. HD, E. 1973/11399 - K. 1975/903, 22.01.1975 tarihli karar. Bilgi için bkz. Aya-noğlu, Taner, *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, s. 48, Legal Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti., Ağustos 2004.

ması gereken eylemlerin arkasında bir idari işlemin bulunmaması halinde, bu eylemler idarenin haksız fiili³⁶ sayılmaktadır.

İdari işlem, idare adına irade açıklamaya yetkili olanlar tarafından yapıldığı halde, idari eylem herhangi bir kamu görevlisi tarafından da yapılabilir. İdari eylemler çoğu kez idari işlemlerin hazırlanması, uygulanması, ya da bazı hizmetlerin yürütülmesi biçiminde kendisini gösterir. Ancak temelinde bir idari karar veya işlem olmadan fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar da idari eylemleri oluşturmaktadır. Hukuk alanında değişiklik yapmayan idari eylemler sadece ilgililerin hak ve yetkilerini kullanmaları halinde hukuki sonuçlar doğurabilir.

İdari işlem ve idari eylem kavramları çoğunlukla birlikte kullanılmalarına rağmen, hukuki açıdan idari işlem idari eylemden daha önemlidir. İdarenin eylemi, bir idari işlemin uygulamaya geçirilmesi amacıyla yapılabildiği gibi, herhangi bir işleme dayanmayan idari eylemler de vardır.

5. SONUÇ

Türk idare hukukunda idari işlemin yasal bir tanımı bulunmamaktadır. Doktrinde ve yargı kararlarında ortaya konan idari işlem tanımlarında ise, tam bir görüş birliğinin sağlanamadığı görülmektedir. İdari Usul Kanunu yürürlüğe girdiği takdirde, idari işlem için de yasal bir tanımlama ortaya konmuş olacaktır.

Uygulamada, idarenin çok çeşitli işlemleri, yargının idari işlemlerle ilgili kararları ve doktrinde geliştirilen görüşler, idari işlem konusunda zengin bir bilgi kaynağı meydana getirmektedir. Demokratik devlet anlayışındaki gelişme ile de, idari işleme yüklenen anlamda daha ılımlı ve daha demokrat yaklaşımlar benimsenmektedir.

İdari işlemin özellikleri, unsurları gibi konular, doktrinde ve yargıda giderek daha geniş bir mutabakat zemini bulmaktadır. Bunun yanında, idari işlemlerin çeşitli kriterlere göre sınıflandırılmasında, bazı kriterler açısından genel bir mutabakat olduğu halde, "*Maddî Açıdan İdari İşlem*" sınıflandırmasında, doktrinde farklı yaklaşımlar görülmektedir. Bu grupta yer verilen idari işlem çeşitlerinden "*Genel Karar*" ko-

³⁶ Ayanoğlu, Taner, *a. g. e.*, s. 323.

nusu ise, hem Türk idare hukuku alanında hem de bazı Avrupa ülkelerinin idare hukuklarında, yaygın bir görüş birliğine konu olamamıştır. Özellikle Alman idare hukukunda, Alman İdari Usul Kanunu'nun düzenlemeleri ve doktrindeki teoriler arasında yaklaşım ayrılıkları devam etmektedir. Ayrıca, Türk idare hukukunda "Genel Karar" için henüz üzerinde görüş birliğine varılan bir "isim" bulunamamıştır.

Günlük hayatın getirdiği tüm yeni unsur ve olaylara göre farklı boyutlar kazanan idari işlem kavramı, bu boyutların ortaya koyduğu alanlarda giderek daha geniş uygulama çeşitliliği kazanmaktadır. Buna bağlı olarak doktrin de, paralel teori ve yaklaşımlar geliştirmek durumundadır. Hiç kuşkusuz, çeşitlilik gösteren idari işlem ihtilâflarından yola çıkacak olan yargı kararları ve yasal bazda getirilecek düzenleme (İdari Usul Kanunu'nun çıkarılması) de doktrin çalışmalarına yararlı olacak yeni unsurları beraberinde getirecektir.

Esasen, doktrindeki görüş farklılıklarının, ilgili bilim dalının etkinliğini oluşturan ve ortaya konacak senteze zenginlik katacak unsurlar olduğunu da unutmamak gerekir.

KAYNAKLAR

- Akyazan, Ahmet Emrah, Trafik Ceza Tutanağı Düzenlenmesinde Yaratılan Ayrıcalıklı Durum, *Güncel Hukuk Dergisi*, Sayı: 21, Eylül 2005.
- Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, Sayram Yayınları, Konya, Ocak 2004.
- Akyılmaz, Bahtiyar, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.
- Ayanoğlu, Taner, *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, Legal Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti., Ağustos 2004.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004.
- Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2004.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Dördüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, Kasım 1999.
- Kalabalık, Halil, *İdare Hukuku Dersleri*, Değişim Yayınları, 2004 İstanbul *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, Sayı: 14.