

# İdari İşlemin Unsurları Konusu Üzerinden Sürece Bakış

## Özet Bilgi Notu

Dr. Öğr. Üyesi Fulya Eroğlu

İdari işlemin unsurları Yetki, Şekil, Usul, Sebep ve Amaç olmak üzere beş ana başlıkta toplanmaktadır. Ayrıca düzenleyici idari işlemler bakımından yukarıda sayılan unsurlara ek olarak “konu” unsurunun varlığı da aranmaktadır.

Aşağıda süreci, idari işlemde bulunması gereken unsurlardan yalnızca konumuz açısından önem taşıyan unsurlar bakımından kısaca değerlendireceğiz.

### 1. Yetki

İdare hukuku bakımından yetki kavramı, kamu gücü kullanımının aracı olan idari işlemin, idari teşkilat içinde yer alan ancak kanunla belirlenmiş ve sınırlanmış olan makamlar tarafından yapılabilmesini ifade eder. (Tunçer, 179)

Kamu idarelerine verilen yetkiler sınırsız değildir, meşru ve yasal sınırları söz konusudur. Bu sınırlar, anayasal, kanuni ilke ve kurallar ile yazılı olmayan fakat mahkeme kararıyla ortaya konulan hukukun genel ilkeleridir. (Tunçer, 179)

*“İdare Hukuku’nda ‘yetki’, 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. İdare Hukukunda ‘yetkisizlik kuralı, yetkili olma istisna’dır. Bu istisna ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılmalıdır”.* (D.İ.D.D.G.K. 20.04.2006 Y. E.2009/107 S.Y.D.K.; 15.05.2008 T. E.2008/159 S.Y.D.K.; D.İ.D.D.G.K. 4.11.2010 T. E.2010/2072 K.2010/1467 S.K.; D.İ.D.D.G.K.4.09.2012 T. E.2007/2257, K.2012/117 S. K.D.15.D. 16.10.2015 T. E.2013/2818, K.6180 S.K.; D.15.D. 25.01.2016 T. E.2013/13091, K.2016/214 S.K.; D.10.D. 9.02.2016 T. E.2015/5095 S.Y.D.K. www.kazanci.com.tr’den erişilmiştir. Erişim tarihi: 1.07.2020). *“(İ)dare hukukunda yetkisizlik kuralı, yetkili olmak istisnadır”* (D.10.D. 6.12.2011 T. E.2008/1207 S.Y.D.K. www.kazanci.com.tr’den erişilmiştir. Erişim tarihi: 01.07.2020). (Ulu, 88)

#### - Yetki Gaspı/ Yetki Tecavüzü/ Fonksiyon (Görev) Gaspı:

İdare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kimse tarafından yapılan işlemler sonucunda ortaya çıkan yetki sakatlığı, yetki gaspıdır. İdari işlemin asli kurucu unsuru yetki unsurudur. Bir idari işlemde yetki gaspı olması halinde veya kanunun açıkça yasakladığı bir konuda idari işlemin yapılması halinde, işlem yok hükmündedir. (Tunçer, 179-180)

İdare adına irade açıklamaya yetkili bir kamu görevlisi veya idari mercinin başka bir idari mercii veya görevlinin yetkisine giren bir konuda karar almasına yetki tecavüzü denir. Esas olarak yetki tecavüzü, işlemin yok hükmünde sayılmasını gerektirmez. (Yıldırım, 480)

**İdarenin yasama veya yargının görev alanlarında işlem yapması fonksiyon (görev) gaspı olarak adlandırılır ve bu işlemler de yok hükmündedir.** (Yıldırım, 480) Bu durum aynı

zamanda kuvvetler ayrılığı ilkesine de aykırı düşmektedir. İdari yargı yerlerinde işlemin hukuken yok olduğu belirtilerek iptal davası açılabilir. (Atay, 475)

- **Yetkide paralellik:**

Aksine yasal hüküm bulunmadığı takdirde, idari işlemlerin, yapan makam veya organ tarafından geri alınabilmesi veya kaldırılabilmesidir. (Yıldırım, 484) Bir işlemin tesisinde uygulanan usul ve esaslar, aynı işlemin geri alınması veya kaldırılmasında da aynen uygulanacaktır.

- **Değerlendirme:**

**İstanbul Sözleşmesinden çekilme kararı, bir idari işlem olarak yetki unsuru açısından değerlendirildiğinde yok hükmündedir. Nitekim, cumhurbaşkanı burada, mecliste olan bir yetkiyi kullanarak fonksiyon (görev) gaspı gerçekleştirmiştir. Ayrıca meclis tarafından hukuka uygun şekilde kabul edilen ulusalüstü insan haklarına ilişkin bir sözleşmeden, cumhurbaşkanı kararıyla çekilmek yetkide paralellik ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir. Bu sebeplerle söz konusu cumhurbaşkanlığı kararının iptaline karar verilmelidir.**

## 2. Şekil (Usul)

Şekil unsuru idari işlemlerin yapılışında uyulması gereken şekil ve usul kurallarını içerir.

- **İşlemin Gerekçeli Olması:**

İdari işlemlerin gerekçeli olması, genel bir şekil kuralı değildir. Ancak bazı yasalarda işlemlerin gerekçeli olması gerektiği düzenlenmiştir. Doktrinde de idari işlemlerin gerekçelendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. (Atay, 480)

Açılan davalarda, idari yargı merciine işlemin sebep unsurunu açıklayabilmek için gerekçe gönderildiğine göre, işlem tesisi sırasında, işlemin yapılmasını gerektiren maddi ve hukuki sebep açıklanmalı ve bu sebeplerin işlem açısından nasıl gerçekleştiği ortaya konulmalıdır. Çünkü gerekçe, “işlemden önce gelen idareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve hukuk kurallarınca belirlenmiş etkenlerin somutlaşmasıdır”. (Yıldırım, 494)

Danıştay 10. D. Bir kararında Avrupa Bakanlar Komitesi'nin 77 Sayılı kararında atıfla idari işlemlerin gerekçeli olması zorunluluğuna işaret etmiştir:

*“(…) İdari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi; işlemi yapan idareyi yönetsel işlemin dayandığı maddi ve hukuksal nedenleri açıklamaya, uyguladığı yasayı kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemden gösterilen gerekçe işlemin yasaya uygunluğunu değerlendirme, itiraz edip etmeme ve yargı yoluna gidip gitmeme konusunda işlemin ilgisine yardımcı olur. (...)”* (Danıştay 10. D., E. 1993/1403- Danıştay Dergisi S. 90 – Karar ve bilgi için bkz. Yıldırım, 494-495)

Ayrıca gerekçesiz cumhurbaşkanı kararnamelerinde saydamlık yokluğu, işlemin yapılma nedenini perdeler ancak daha önemlisi, işlemi yapanın öznel ve keyfi davranma riskini yaratır. Daha önemli sakıncası ise, gerekçesiz cumhurbaşkanlığı kararnameleri AYM denetimini zorlaştırır. (Kaboğlu, 16.06.2022)

- **Değerlendirme:**

**İstanbul Sözleşmesinden imza çekilmesine ilişkin Cumhurbaşkanı kararı, Sözleşmeden çekilme sebebine ilişkin herhangi bir yazılı gerekçe içermemektedir. Bu kararın bir idari işlem olarak sebep unsurunu barındırmadığı gerçeği bir yana, buna ilişkin herhangi bir gerekçenin yazılmamış olması da başlı başına bir iptal sebebidir. İdari işlem tesisi sırasında, işlemin yapılmasını gerektiren maddi ve hukuki sebep açıklanmalı ve bu sebeplerin işlem açısından nasıl gerçekleştiği ortaya konulmalıdır. Söz konusu karar, gerekçe içermemesi nedeniyle usul unsuruna da aykırı olup, bu sebeple de iptali gerekmektedir.**

### 3. Sebep

Sebep unsuru, bir fiilin ya da işlemin yapılmasına yol açan etken sebep olarak tanımlanmaktadır. Sebep, **idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili (maddi) etkendir.** (Tunçer, 184) Sebep unsuru, **işlemin dayanağını, gerekçesini oluşturur** (Yıldırım, 497)

- **Değerlendirme:**

**Her idari işlemin maddi ve hukuksal sebepleri olmak zorundadır. İdare söz konusu işlemi gerçekleştirirken, bu maddi ve hukuksal sebepleri araştırmak ve ortaya koymak zorundadır. İstanbul Sözleşmesinden imza çekilmesine neden gerek duyulmuş olduğuna dair maddi ve hukuksal sebeplerin araştırılmış ve ilgili kararda ortaya konulmuş olması gerekmektedir. Ancak söz konusu kararda, bu işleme neden gerek görülmüş olduğuna ilişkin hiçbir açıklamaya yer verilmemiştir, nitekim bu tür bir gereklilik mevcut da değildir.**

**Aksine Sözleşmenin yürürlükte bulunmasına ilişkin maddi ve hukuki sebepler dava süresince duruşmalarda davacı vekilleri tarafından ortaya konulmuştur. Davalı tarafça “ajitasyon” ya da “hukuki olmaktan uzak açıklamalar” gibi yansıtılmak istenen ancak Türkiye’de İstanbul Sözleşmesi’nin gerekliliğini ortaya koymak için açıklanan somut örnek ve olaylar, Sözleşme’nin ülkemizde kabulü sebebini açıklamaktadır.**

**İdari işlemde bulunması gereken sebep unsuru, söz konusu işlemin gerekçesini oluşturmakta olup, idareyi bu işlemi yapmaya sevk eden hukuki ve maddi etkenlerin tek tek ve somut durumla bağlantısı kurularak ortaya konulması gerekmektedir. İstanbul Sözleşmesi’nden imza çekilmesi yönündeki Cumhurbaşkanı kararı sebep unsurunun yokluğu nedeniyle yok hükmünde olup, bu işlemin Danıştay’ca iptali kararı verilmelidir. Nitekim şeklen bir gerekçeye kararda yer verilmemiş olduğu gibi, esasen de bu kararın “sebep” unsuru bulunmamaktadır.**

### 4. Amaç

**Amaç, yapılan idari işlemle ulaşılmak istenen sonuçtur.** İdari işlemde amaç, kamu yararını sağlamak, kamu hizmetlerinin etkili, istikrarlı, devamlı, düzenli ve verimli şekilde yerine

getirmektir. **Kamu yönetiminde yetkiler, kişisel çıkar ve menfaat sağlamak için kullanılmayacağı gibi, siyasi eğilimler için de kullanılmaz.** İdari işlem ile öngörülen amacın, kamu yararına veya kanun koyucunun özel olarak belirtmiş olduğu amaca aykırı olması halinde, amaç bakımından hukuka aykırılık söz konusudur. (Tunçer, 184)

İdarenin faaliyetlerinin amacını kamu yararı oluşturmaktadır. Kamu yararı, toplumda bireysel ve kolektif menfaatler arasında kurulabilen dengedir. Çeşitli menfaatler arasında tercih yapılırken ya nicelik ölçütüne başvurulacak, yani büyük grubun menfaati tercih edilecek ya da söz konusu menfaatin uygarlık açısından değeri göz önünde tutulacaktır. İdari işlemlerin maksat unsurunun hukuka uygunluğunu belirlemekte, **kamu yararı kavramının tanımlanmasından ziyade, somut olaylarda varlığı aranmaktadır.** (Yıldırım, 510)

- **Değerlendirme:**

**İdarenin faaliyetlerinin amacını kamu yararı oluşturmaktadır. Kamu yararı, toplumda bireysel ve kolektif menfaatler arasında kurulabilen dengedir. Belirtelim ki burada, kamu yararı kavramının tanımlanmasından ziyade, somut olaylarda varlığı aranmaktadır. İstanbul Sözleşmesinden imza çekilmesi yönündeki cumhurbaşkanı kararında, imza çekilmesiyle ulaşılmak istenen sonuç ve bu işlemle elde edilecek kamu yararı ortaya konulamamaktadır. Bunun nedeni söz konusu işlemin kamu yararına hizmet etmiyor olmasıdır. Aksine İstanbul Sözleşmesinin kabulüne ve ülkemizde yürürlükte bulunmasına ilişkin kamu yararı, somut olaylarla ilişkilendirilerek, davacı vekilleri tarafından defalarca kez ortaya konulmuştur.**

**İstanbul Sözleşmesi'nden imza çekilmesi yönündeki Cumhurbaşkanı kararı amaç unsurunun yokluğu nedeniyle yok hükmünde olup, bu işlemin Danıştay'ca iptali kararı verilmelidir.**

**\*\*Düzenleyici İdari İşlemlerden Biri Olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Açısından Aranan Konu Unsuru:**

Düzenleyici idari işlemler bakımından yukarıda sayılan unsurlara ek olarak “konu” unsurunun varlığı da aranmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından konu unsuru şu şekilde açıklanmaktadır:

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi Anayasayla, konu bakımından da sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanının temel haklar, kişi hak ve ödevleriyle, siyasi hak ve ödevler konusunda kararname çıkarma yetkisi yoktur. (AY 104/17 – Tunçer, 196)

- **Değerlendirme:**

**Anayasanın 104. Maddesinde açık şekilde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanının temel haklar, kişi hak ve ödevleri konusunda kararname çıkarma yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanının İstanbul Sözleşmesinden imza çekilmesine ilişkin kararının hukuki dayanağı açık şekilde Anayasaya aykırıdır. İstanbul Sözleşmesi (Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi), temel hak ve özgürlüklere ilişkin ulusüstü insan hakları sözleşmesi niteliğindedir ve AY m. 90 gereği kanun hükmündedir. Cumhurbaşkanının bu konuda kararname çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.**

**KAYNAKLAR:**

Atay, Ender Ethem; İdare Hukuku, Turhan, Ankara, 2021.

Kaboğlu, İbrahim Ö.; CBK Gerekçeli Olmalı, <https://www.birgun.net/haber/cbk-gerekceli-olmali-391987>, Son erişim: 20.06.2022.

Tunçer, Polat; İdare Hukuku Temel Bilgiler, Adalet, Ankara, Nisan 2022.

Ulu, Güher; İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:19 Sayı:38 Yaz 2020/2 s.74-102.

Yıldırım vd., Ed. Yıldırım, Turan; İdare Hukuku, Oniki Levha, İstanbul, 8. Baskı.