

**Dr. MUHAMMED GÖÇGÜN**

**İDARİ İŞLEMİN  
KONU UNSURU**

# İÇİNDEKİLER

|                   |      |
|-------------------|------|
| TAKDİM .....      | VII  |
| ÖNSÖZ .....       | IX   |
| İÇİNDEKİLER ..... | XIII |
| KISALTMALAR ..... | XXI  |
| GİRİŞ .....       | 1    |

## Birinci Bölüm

### İdari İşlem, İdari İşlemin Özellikleri ve Konu Unsuru

|   |    |
|---|----|
| I. Hukuki İşlem .....   | 7  |
| A. Hukuki İşlemin Tanımı ve Kurucu Unsurları .....              | 7  |
| B. Hukuki İşlemin Geçerlilik Şartları .....                     | 8  |
| II. İdari İşlem .....   | 9  |
| A. İdari İşlemin Tanımı .....                                   | 9  |
| B. İdari İşlemin Unsurları .....                                | 11 |
| 1. İdari İşlemin Unsurlarının Tasnifi ve Yasal Düzenlemeler ... | 11 |
| 2. Yetki Unsuru .....   | 13 |
| 3. Şekil Unsuru .....   | 15 |

|   |    |
|---|----|
| a. Yazılılık .....  | 16 |
| b. Gerekçe .....  | 17 |
| c. Esasa Etkili Şekil Sakatlığı .....                                   | 17 |
| 4. Maksat Unsuru.....   | 19 |
| 5. Sebep Unsuru .....   | 20 |
| 6. Konu Unsuru .....  | 23 |
| a. Konu Unsurunun Tanımı.....   | 23 |
| b. Konu Unsurunun Özellikleri.....                                      | 24 |
| aa. İdari İşlemin Doğuracağı Sonucun Meşru Olması ...                   | 24 |
| bb. İdari İşlemin Doğuracağı Sonucun İmkansız<br>Olmaması .....         | 26 |
| III. Konu Unsuruyla İlişkisi Bakımından İdari İşlemin Özellikleri ..... | 27 |
| A. İcrailik.....  | 27 |
| 1. İcrailiğin Tanımı.....   | 27 |
| 2. İcrai Olmayan İşlemler.....  | 32 |
| B. İdari İşleve İlişkin Olma .....                                      | 34 |
| 1. İdari İşlevin Tanımı .....   | 34 |
| 2. İdari İşlevin Konusu .....   | 37 |
| 3. İdari İşlev ve Kamu Yararı .....                                     | 38 |
| 4. İdari İşlev ve Kamu Gücü Ayrıcalıkları.....                          | 39 |
| C. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma.....                         | 40 |
| 1. Hukuka Uygunluk Karinesinin Tanımı .....                             | 40 |
| 2. Karinenin Doğurduğu Hukuki Sonuç .....                               | 41 |
| 3. Karinenin Sona Ermesi .....  | 44 |
| D. Tek Yanlılık.....  | 49 |

## İkinci Bölüm

### İdari İşlemin Konu Unsurunun Belirlenmesi

|  |    |
|--|----|
| I. Yürütme Organının İşlemlerinde Konu Unsurunun Anayasa ile<br>Sınırlandırılması..... | 51 |
|--|----|

---

|   |    |
|---|----|
| II. Konu Unsurunun Yasama Organı Tarafından Belirlenmesi.....                   | 53 |
| A. Yasama Fonksiyonunun Niteliği.....   | 54 |
| B. Yasama Yetkisinin Özellikleri .....  | 55 |
| 1. Genellik.....  | 55 |
| 2. Aslilik .....  | 57 |
| 3. Devredilmezlik .....   | 59 |
| C. Yasama İşlemleri .....   | 63 |
| 1. Kanun.....   | 63 |
| a. Maddi Anlamda Kanun .....  | 64 |
| b. Şekli Anlamda Kanun .....  | 66 |
| 2. Parlamento Kararı.....   | 68 |
| 3. Yasama Organının İdari İşlev Kapsamındaki İşlemleri .....                    | 70 |
| D. Yasama Organının Düzenleme Yetkisinin Sınırı.....                            | 76 |
| 1. Düzenleme Yetkisinin Kuvvetler Ayrılığı İlkesi<br>Uyarınca Sınırlanması..... | 76 |
| a. Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Tanımı.....                                     | 76 |
| b. 1982 Anayasası'nda Kuvvetler Ayrılığı .....                                  | 77 |
| c. Kuvvetler Ayrılığı ve İdare Hukuku .....                                     | 78 |
| d. Yasama Organının Kanun Yoluyla İdarenin<br>Düzenleme Alanına Müdahalesi..... | 79 |
| 2. Düzenleme Yetkisinin Normlar Hiyerarşisi Uyarınca<br>Sınırlanması.....       | 85 |
| E. Birel İşlemin Konu Unsurunun Belirlenmesi .....                              | 87 |
| 1. Birel İşlemin Konu Unsurunun Belirlenmesinde Bağlı Yetki                     | 87 |
| 2. Bağlı Yetkinin Tanımı .....  | 87 |
| 3. İdarenin Bağlı Yetki İçinde Olduğu Konular .....                             | 88 |
| a. Anayasa Uyarınca İdarenin Bağlı Yetki İçinde<br>Olduğu Konular .....         | 89 |
| b. İdarenin Bağlı Yetki Kullanmasını Öngören Yasal<br>Düzenlemeler .....        | 91 |
| aa. İdari Yaptırım Öngören Yasal Düzenlemeler.....                              | 91 |

|  |     |
|--|-----|
| bb. İdareye Yönelik Emredici Hüküm İçeren Yasal<br>Düzenlemeler.....                             | 92  |
| cc. İdari Bir Usule İlişkin Yasal Düzenlemeler .....   | 93  |
| dd. İdari İşleme İlişkin Alt ve Üst Sınır Koyan Yasal<br>Düzenlemeler.....                       | 95  |
| F. Düzenleyici İşlemin Konu Unsurunun Belirlenmesi .....   | 96  |
| III. Konu Unsurunun İdare Tarafından Belirlenmesi .....  | 98  |
| A. Konu Unsurunun Belirlenmesinde İdarenin Düzenleme<br>Yetkisi .....                            | 98  |
| 1. Düzenleme Yetkisinin Tanımı .....   | 98  |
| 2. Düzenleme Yetkisinin Kaynağı .....  | 100 |
| 3. Düzenleme Yetkisinin İdarenin Kanuniliği İlkesi<br>Uyarınca Kullanılması .....                | 102 |
| a. İdarenin Kanuniliği İlkesinin Tanımı.....   | 102 |
| b. Düzenleme Yetkisinin Ancak Daha Önce Kanunla<br>Düzenlenmiş Bir Alanda Kullanılabilmesi ..... | 106 |
| c. Düzenleme Yetkisinin Kullanılacağı Alanın Kanun<br>Tarafından Sınırlanmış Olması .....        | 111 |
| aa. Anayasa'da Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen<br>Konular .....                                   | 111 |
| aaa. Kanunda Temel İlkelere Yer Verilerek Çerçevenin<br>Çizilmesi.....                           | 114 |
| aaaa. Temel İlkelere Kanunda Yer Verilmesi ...   | 116 |
| i. Kamu Görevlilerine İlişkin<br>Konular .....   | 117 |
| ii. İdari Teşkilata İlişkin Konular .....  | 123 |
| bbbb. Çerçevenin Kanunla Çizilmesi.....  | 127 |
| i. Kamu Görevlilerine İlişkin<br>Konular .....   | 128 |
| ii. İdari Teşkilata İlişkin Konular .....  | 131 |
| iii. Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesine<br>İlişkin Konular .....                                   | 133 |
| bbb. Uzmanlık Gerektiren ve Teknik Konuların<br>İdareye Bırakılması.....                         | 136 |
| aaaa. Kamu Görevlilerine İlişkin Konular .....   | 138 |

|  |     |
|--|-----|
| ccc. Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Konular .....                  | 141 |
| ddd. İdarenin Hızlı Karar Alması Gereken Konular                             | 143 |
| bb. Anayasa Uyarınca Kanunla Yapılması Zorunlu Düzenlemeler.....             | 146 |
| aaa. Kişisel Verilerin İşlenmesi.....  | 150 |
| bbb. Ceza ve Ceza Yerine Geçen Güvenlik Tedbirlerinin Konulması.....         | 151 |
| ccc. Malî Yükümlülüklerin Konulması, Değiştirilmesi ve Kaldırılması.....     | 152 |
| ddd. Türk Vatandaşlığının Kazanılması ve Kaybedilmesi .....                  | 156 |
| eee. Merkezi Yönetime İdari Vesayet Yetkisi Tanınması .....                  | 157 |
| cc. Anayasa'da Kanunla Düzenlenmesi Öngörülme-yen Konular .....              | 163 |
| 4. Düzenleme Yetkisinin Sınırı.....  | 165 |
| a. Düzenleme Yetkisinin Normlar Hiyerarşisi Uyarınca Sınırlanması.....       | 165 |
| aa. Normlar Hiyerarşisi.....   | 165 |
| bb. Düzenleyici İşlemin Üst Norma Aykırılığı .....                           | 167 |
| aaa. Düzenleyici İşlemin Kanuna Aykırılığı .....                             | 168 |
| aaaa. Kanun Hükmüne Açıkça Aykırı Düzenleme Yapılması .....                  | 168 |
| bbbbb. Kanunun Kapsamının Genişletilmesi ...                                 | 170 |
| cccc. Kanunun Kapsamının Daraltılması .....                                  | 170 |
| dddd. Kanunun Amacına Aykırı Düzenleme Yapılması.....                        | 173 |
| bbb. Düzenleyici İşlemin Diğer Bir Düzenleyici İşleme Aykırılığı.....        | 175 |
| b. Düzenleme Yetkisinin Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Uyarınca Sınırlanması..... | 177 |
| B. Konu Unsurunun Belirlenmesinde İdarenin Takdir Yetkisi .....              | 180 |
| 1. Takdir Yetkisinin Tanımı.....   | 180 |
| 2. Takdir Yetkisinin Gerekliliği.....  | 182 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. Takdir Yetkisinin Sınırı .....  | 184 |
| 4. Konu Unsurunda Takdir Yetkisi.....  | 187 |
| a. Genel Olarak.....   | 187 |
| b. Konu Unsurunda Takdir Yetkisinin Görünüş<br>Biçimleri .....                             | 190 |
| aa. İdareye Farklı Seçenekler Arasında Tercih Hakkı<br>Tanınması.....                      | 190 |
| bb. Belirsiz Kavramların İdare Tarafından<br>Somutlaştırılması .....                       | 191 |
| cc. İdarenin Mevzuatta Belirlenen Alt ve Üst Sınırlar<br>Arasında İşlem Tesis Etmesi ..... | 192 |

### Üçüncü Bölüm

## Konu Unsuru Yönünden Hukuka Uygunluğu Sağlayan Temel İlkeler

|  |     |
|--|-----|
| I. EŞİTLİK.....  | 195 |
| A. Eşitlik İlkesi .....  | 195 |
| B. Mutlak ve Nispî Eşitlik Anlayışları .....                     | 199 |
| 1. Mutlak Eşitlik.....   | 199 |
| 2. Nispî Eşitlik .....   | 200 |
| C. Eşitlik İlkesinin Uygulanma Biçimleri .....                   | 201 |
| 1. Aynı Hukuki Durumdakilerin Aynı Kurallara Tabi<br>Olması..... | 201 |
| 2. Aynı Hukuki Durumdakilere Aynı Muamelede<br>Bulunulması ..... | 210 |
| 3. Tarafsızlık .....   | 213 |
| 4. Fırsat Eşitliğinin Sağlanması.....                            | 224 |
| II. HUKUKİ GÜVENLİK.....   | 226 |
| A. Hukuki Güvenlik İlkesi.....                                   | 226 |
| B. Hukuki Güvenlik İlkesinin Unsurları.....                      | 230 |
| 1. İdari İstikrar .....  | 231 |

---

|  |     |
|--|-----|
| a. İdari İstikrarın Tanımı.....  | 231 |
| b. İdari Teamüllerin İdari İstikrarın Oluşmasındaki Yeri.....                | 233 |
| c. İdari İşlemin Geri Alınmasında İdari İstikrar İlkesi.....                 | 244 |
| 2. Öngörülebilirlik ve Belirlilik .....                                      | 248 |
| a. Öngörülebilirlik.....   | 248 |
| b. Belirlilik.....   | 252 |
| c. Öngörülebilirlik ve Belirlilik Arasındaki İlişki .....                    | 257 |
| 3. Geriye Yürümezlik.....  | 261 |
| a. Kanunların Geriye Yürümezliği .....                                       | 262 |
| b. İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği.....                                  | 266 |
| aa. Geriye Yürümezlik Bakımından Kanun ve İdari İşlem İlişkisi .....         | 267 |
| bb. Danıştay Kararlarında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği .....             | 270 |
| cc. İdari İşlemin Geriye Yürümezliği Kuralının İstisnaları.....              | 273 |
| C. Hukuki Güvenliğin Sağlanması Amacıyla Uygulanan İlkeler ..                | 275 |
| 1. Kazanılmış Hakların Korunması.....  | 275 |
| a. Kazanılmış Hakkın Tanımı.....   | 275 |
| b. Kazanılmış Hakkın Doğması İçin Gereken Şartlar .....                      | 278 |
| aa. İşlemin Kişisel ve Somut Nitelikte Olması.....                           | 278 |
| bb. İşlem Sonucu Elde Edilen Hakkın Tüm Sonuçlarıyla Tamamlanmış Olması..... | 280 |
| cc. İşlemin Hukuka Uygun Olması.....   | 283 |
| c. Kazanılmış Hak Doğurmayacak İşlemler .....                                | 284 |
| d. Kazanılmış Hakların Korunmasının Gerekliliği .....                        | 286 |
| 2. Haklı Beklentilerin Karşlanması.....                                      | 293 |
| a. Haklı Beklentinin Tanımı.....   | 293 |
| b. Haklı Beklentilerin Karşlanması'nın Gerekliliği.....                      | 295 |
| c. Haklı Beklentilerin Karşlanmasında Geçiş Hükümlerinin Önemi .....         | 300 |
| III. ÖLÇÜLÜLÜK .....   | 302 |



|  |     |
|--|-----|
| A. Ölçülülük İlkesi.....                     | 302 |
| B. 1982 Anayasası'nda Ölçülülük İlkesi ..... | 306 |
| C. Ölçülülük İlkesinin Unsurları .....       | 308 |
| 1. Elverişlilik .....                        | 310 |
| 2. Gereklilik .....                          | 312 |
| 3. Orantılılık .....                         | 315 |
| D. İdari İşlemlerde Ölçülülük İlkesi .....   | 318 |
| SONUÇ .....                                  | 323 |
| KAYNAKÇA .....                               | 331 |