

İDARİ İŞLEMİN İCRAİLİĞİ

THE EXECUTABILITY OF THE ADMINISTRATIVE ACT

Mutlu KAĞITCIOĞLU*

Özet: İdari işlemin kimliğini oluşturan icrailik karakteri, idari işlemin üçüncü kişiler üzerinde doğrudan doğruya çeşitli hukuksal sonuçlar doğurmasını sağlamaktadır. İdari yargıcı tarafından idari işlemin icrailiği ile kesin ve yürütülebilir olma şartı birlikte kullanılmaktadır. İcrailik karakteri zincir işlemler ve ayrılabilir işlemler kuramlarının oluşmasında rol oynamıştır. Böylece iptal davalarının uygulama alanı genişlemiştir. İcrai olmayan idari işlemler kural olarak iptal davasına konu olmamaktadır. Ancak somut olayda ilgili idari işlemin icrailik karakterine sahip olup olmadığı değerlendirilmelidir.

Anahtar Sözcükler: İdari işlem, icrailik, icrai olmayan idari işlem, zincir işlem, ayrılabilir işlem, idari yargı, iptal davası.

Abstract: The executability character that make up the identity of the administrative act provide the administrative act cause a variety of legal results directly on third parties. The executability of the administrative act and the condition of being final and executable for administrative act are used in conjunction by the administrative judge. The executability character played a role in the formation of theories of chain acts theory and severable acts theory. Thereby, the application area of action for annulment is expanded. As a rule, non-executory acts are not subject to action for annulment. However, whether or not having the executability character of the administrative act should be considered for the present case.

Key words: Administrative act, executability, non-executory act, chain act, severable act, administrative justice, action for annulment.

* İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi/Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi.

I. İCRAİLİK KAVRAMI

Kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler icrai niteliktedir¹. İdari işlemin icraîliği (caractere exécutoire), tek yanlılık² ve hukuka uygunluk karinesinden³ yararlanma özellikleri gibi idari işlemin kimliğini oluşturması bakımından önemli bir unsurdur. Bu nitelik, idari işlemin tanımlanması bakımından doktrinde farklı terimlerle ifade edilmektedir. İcrai işlem kavramı Fransız hukukunda decision administrative (idari karar)⁴ ve decision exécutoire (icrai karar) olarak ifade edilmektedir⁵. Türk hukukunda işlemin icraîlik özelliğini içermesi bakımından idari karar⁶, icrai işlem⁷ yanında kesin karar, etkili karar⁸ terimleri kullanılmaktadır. İlk defa Hauriou tarafından kullanılan icrai karar⁹ terimi de kullanılmaktadır¹⁰.

¹ Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s.119.

² Özel hukuktan farklı olarak idari işlemlerde irade eşitliğinden değil kamu iradesinin üstünlüğünden bahsedilir ve karşı tarafın rızasına bakılmaksızın idari işlem sonuç doğurma kabiliyetini haizlerdir.

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", Erdoğan Bülbül, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, İstanbul 2010, s.2.

⁴ Bu kavram geniş anlamıyla formaliteleri tamamlanmış, uygulamaya hazır olan işlemleri; dar anlamıyla yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler kategorisini ifade etmektedir.

⁵ Erkut, İdari İşlemin Kimliği s.117.

⁶ Türk hukukunda genel düzenleyici işlemler, maddi anlamda idari işlemler içerisinde değerlendirilirken, birel nitelikteki işlemlerin idari karar olarak adlandırıldığı da görülmektedir. Metin Günay, İdare Hukuku, Ankara 2011, 10.Bs., s.123; Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s.394. Uyuşmazlık Mahkemesinin konuyla ilgili farklı kararları için Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara 2000, s.29, dp.23.

⁷ İsmail Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner/Kahraman Berk, İdare Hukuku, İstanbul 2012, 5.Bs., s.884 vd.

⁸ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2012, C. 2. 5. Bs., s.305; Özay ise etkili-etkisiz işlem ayırımını, idari işlemlerin sebepsiz olamayacağı, bütün işlemlerin en azından sebebin gereğini yerine getirme gibi bir etkisi olduğu gerekçesiyle eleştirmektedir, İl Han Özay, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996, s.309, dp.472.

⁹ Bu kavrama getirilen eleştiriler bakımından Bkz. Murat Sezginer, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara 2000, s.43, dp.126.

¹⁰ Günay, s.124.

İcraîlik özelliği sayesinde idare, işlemin ilgilendirdiği kişilerin rızalarını almadan sahip olduğu kamu gücüyle tek yanlı olarak hukuksal sonuçlar oluşturabilmektedir. Bu yönüyle de idari işlemler özel hukuk işlemlerinden ayrılırlar. Doktrinde, icraîlik özelliği çerçevesinde çeşitli tanımlar yapılmıştır; İcraî işlemler; “ ... yükledikleri borçlar ve tanıdıkları haklar ile, mevcut hukuksal düzeni değiştirmek amacıyla, idare tarafından yapılan tek yanlı hukuksal işlemler”¹¹ veya “ ..., yönetimin tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal sonuç yaratan, başka bir deyişle, hukuk düzeninde değişiklik yapan işlemlerine, yönetsel işlemler denir... Yönetsel işlemler, uygulanabilir işlemlerdir. Yönetsel işlemlerin icraî olma ayrıcalığı vardır”¹² şeklinde tanımlanmışlardır.

Anayasa Mahkemesi’ne göre, yetkili idari makamların, kamu gücünü kullanarak, idare işlevlerine ilişkin olmak üzere, idare hukuku esaslarına göre aldıkları, kişiler yönünden idari alanda hak ve yükümlülükler (statüler) doğuran, kesin ve uygulanabilme özelliği olan tek yanlı irade açıklamaları idari işlemdir¹³.

Danıştay bir kararında, bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edilenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlı olduğunu açıklamıştır¹⁴.

II. İCRAİLİK-RE’SEN İCRA AYRIMI

İdari işlemin icraîlik özelliği ile re’sen icra edilmesi(execution d’office) birbirinden farklıdır. İdari işlem ilgilinin rızası olmaksızın hukuki sonuçlarını doğurur. Bu onun icraîlik özelliğinden kaynaklanmaktadır. Hukuk alanında meydana gelen bu değişikliklerin maddi alana aktarılması bağlamında idarenin ayrıca harekete geçmesi gerekir¹⁵. İşte idare kararının re’sen icrası, bir icraî kararın hukuk âleminde doğurduğu

¹¹ Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk, s.887.

¹² A.Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara 2012, 31.Bs., s.312.

¹³ AYM. T. 11.12.1997, E. 1997/70, K. 1997/132.

¹⁴ Da. 3D. T. 17.10.1991, E. 1989/4241, K. 1991/26499.

¹⁵ Gerçi bazı idari işlemler sadece idareye borç yüklediği gibi bazı idari işlemlerin doğurduğu hukuki sonuç kendiliğinden maddi alana da yansır. Örneğin ruhsat ve izin işlemleri, Günday, s.125.

yenilik ve değişikliğin idarenin yapacağı bazı ameliyelerle maddi alemde de gerekleşmesidir¹⁶. Duran bunu “idari kararlar alınır alınmaz yani tamamlandıkları anda ilişkin oldukları konuların hukuki durumlarını değiştirir, fakat maddi alanda her zaman değişiklik yapmaz” şeklinde açıklamaktadır.

İdarenin re’sen icra ile yetkisine sahip olmadığı durumlarda, adli veya icrai makamlara başvurması gerekmektedir¹⁷. Diğer taraftan idarenin bazı kararları re’sen icra edebilmesi için “cebir (contrainte)”, yani kararı “kuvvet kullanarak icra (execution par la force)” etmesi gerekir¹⁸. İdarenin re’sen icra yetkisini kullanabilmesi içinse bu yetkinin idareye kanunla verilmiş olması lazımdır¹⁹. Danıştay bir kararında “Bir kararın iptal davasına konu olabilmesi için sadece idari bir karar olması yeterli olmayıp aynı zamanda kesin ve icrası lazım gelen bir karar olması bilinen idare hukuku kuralıdır. Kesin ve icrası gereken bir karardan maksat da kararın yetkili bir merci tarafından verilmiş olması ve resen icra edilebilme kabiliyetidir.” gerekçesiyle fazla kullanılan yakıt bedelinden davacının ödemesi gereken miktarın maaşından tahsil edilmesine ilişkin mal müdürlüğü işleminin esastan incelenmesi gerekeceğinden ilk derece mahkemesinin kararının bozulması yönünde hüküm vermiştir²⁰.

Re’sen icra ile ilgili olarak yürütülmesi kendi içinde saklı işlemlerden bahsedilebilir. Bu kategori, çeşitli yeni hak ve yükümlülükler getirmekte ve hukuk düzeninde değişiklikler yaratan işlemler için kullanılmaktadır. “Hukuksal durumlarda ve dolayısıyla hukuk düzeninde değişiklik yaratma” özelliği, yürütülmesi içinde saklı işlemlerin idare tarafından her an re’sen icra edilebilmesi olasılığını da içermektedir. Hukuksal statülerde değişiklik yaratma özelliği, bir idari işlemin aynı zamanda yürütülmesi içinde saklı işlem de sayılacağı hukuksal sonucunu beraberinde getirmektedir²¹. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, subaylığa (teğmenliğe) nasıp şeklindeki idari işlemin (üçlü kararname) yürütülmesi içinde saklı işlem kategorisine girmesinden bahisle, ilgiliye bu

¹⁶ Günday, s.125.

¹⁷ Örneğin Kamulaştırma Kanunu’na göre malikin rızası yoksa idare kamulaştırma için asliye hukuk mahkemesine başvurmak zorundadır.

¹⁸ Yasaklanmış bir gösteri yürüyüşün zor kullanarak dağıtılması gibi, Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2012, 12.Bs., s.267.

¹⁹ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, C.3; Örneğin, kolluk yasaları, idareye kolluk alanında yapacağı işlemleri resen icra etme yetkisi vermektedir, Günday, s.125.

²⁰ Da. 5D. T. 29.04.1992, E. 1988/3449, K. 1992/1277.

²¹ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.131.

konuda tebligatın (göreve başlama davet yazısının) yapılmaması ve ilgilinin fiilen göreve başlamış olmaması nedeniyle muvazzaf subaylığa nasıp kararnamesinin tek başına hukuki değerden yoksun olduğu şeklindeki değerlendirmenin hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir²².

Ruhsat, izin gibi işlemler dışında yürütülmesi içinde saklı işlemlerin üçüncü kişiler üzerinde zorlayıcı etkisi bulunmaktadır. Bu durum iptal davasında yürütmenin durdurulması bakımından önem arz etmektedir. Zira bu işlemler re'sen icra edilme özelliği nedeniyle, kişiler tarafından iptal davasına konu olduklarında yürütmenin durdurulması talep edilmek durumundadır.

III. İPTAL DAVASINA KONU OLMA BAKIMINDAN KESİN VE YÜRÜTÜLEBİLİR İŞLEM (NİHAİ İŞLEM) KRİTERİ

İşlemin kesin olması ile icrailik özelliği birbirinde farklı nitelermeler olup, işlemin kesin olması icrai olmasını gerektirmemektedir²³. İcrai işlem ile kastedilen husus, işlemin hukuki etkisidir²⁴. İdari işlemin kesinliği ve yürürlüğü işlemin icrailiğini değil, icrai işlemin iptal davasına konu olması için gerekli şartlardır. *Erkut*'un da ifade ettiği üzere "idari işlemler icrailik özelliklerini oluştukları andan itibaren bünyelerinde barındırırlar. Yani işlem henüz yürürlüğe sokulmadan, üçüncü kişiler hakkında uygulanmadan önce icrailik özelliğini kazanmış durumdadır."²⁵

Tan'a göre kesinlik kavramı, "işlemin uygulanmaya hazır, tamam (nihai) bir işlem niteliğinde olduğunu" gösterir²⁶. Bir başka görüşe göre, bir idari işlemi yapan makam, o işlemle ilgili nihai iradesini açıklamış ve işlemle ilgili yapılacak herhangi bir şey yoksa işlem kesindir²⁷. Kesinlik, işlemin idari karar alma sürecinde başkaca bir aşamadan geçmesine gerek kalmaması yanında, zımni red süresi dolmadan açılan davalar ve muğlak cevap üzerine açılan davalarla da ilgili bir kavram olarak da açıklanmaktadır²⁸.

²² AYİM. T. 16.11.1999, E. 1998/1039, K. 1999/1098.

²³ *Erkut*, İdari İşlemin Kimliği, s.118.

²⁴ Sezginer, s.45.

²⁵ *Erkut*, İdari İşlemin Kimliği, s.119.

²⁶ Turgut Tan, "İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara 1969, C. 2, S. 4, s.109.

²⁷ Sezginer, s.47.

²⁸ Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2005, C. IX, s.253-284.

İdari işlemin icraîliği, iptal davasına konu oluşturması bakımından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK.)'nda m.14/3-c bendinde "kesin ve yürütülmesi gereken işlem" terimi şeklinde ifade edilmektedir. Bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, bu işlemin aynı zamanda "etkili", "icrai", İYUK'un deyimiyile, "yürütülmesi gereken bir işlem" olması gerektiği belirtilmektedir.²⁹ Ancak etkililiğin üçüncü kişiler üzerinde doğan hukuki sonuçlar açısından değer ifade ettiği, daha çok menfaat koşulunu etkilediği de belirtilmektedir³⁰.

Danıştay'ın kesin ve yürütülebilir işlem tanımına ilişkin açıklamaları farklılık göstermektedir. Danıştay bir kararında İYUK m. 2/1-a bendi uyarınca iptal davasının "ön koşulu" olarak idari işlemin kesin ve yürütülebilir olmasını aramış, 2559 sayılı Kanun'un uygulanması ile ilgili Başbakanlık Genelgesinin eki niteliğindeki "2559 sayılı Yasanın Uygulanmasında göz önünde Tutulacak Esaslar"ın ilgili hükmünün iptali istemini, bu düzenlemenin konu hakkında Başbakanlığın görüşünü belirtmekten öte bir anlam taşımadığı, kesin ve uygulanması zorunlu bir niteliğinin bulunmadığı nedeniyle reddetmiştir³¹. Bu karar, ilgili madde hükmünün³² yanlış yorumlandığı, işlem ile menfaat ihlali³³ arasında bir ilişki kurması nedeni ile eleştirilmiştir³⁴.

²⁹ Halil Kalabalık, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Konya 2011, 4.Bs., s.134

³⁰ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.119.

³¹ Da. 5D. T. 16.12.1987, E. 1987/275, K. 1987/1789.

³² İYUK.'nun 4001 sayılı Kanun ile değişik 2. maddesinin 1. bendinin (a) alt bendinde idari dava türleri sayılıp tanımlanırken, iptal davaları; "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan davalar" olarak tanımlanmış iken, anılan 2. maddesinin 1. bendinin (a) altbendi; Anayasa Mahkemesinin 10.4.1996 günlü, 22607 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 21.9.1995 günlü, E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararıyla, idari işlemlere karşı iptal davası açabilmek için, idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde, idari işlemin davacının "kişisel hakkını ihlal" etmiş olması koşulu getirilmesinin hak arama özgürlüğünü kısıtladığı ve birçok işleme karşı dava yolunu kapattığı, bu haliyle hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçesiyle Anayasanın 2. ve 36. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

³³ Menfaat ihlali, kişi ile işlem arasında meşru makul ve aktüel bir alanın olmasını deyimler, Ramazan Çağlayan, "1982 Anayasasında Hukuk Devleti İlkesinin İdare Hukuku Açısından Görünümü", *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Erzincan 1997, C. I/1, s.245-258.

³⁴ , Celal Erkut," İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi* (1-4 Mayıs 1990), Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1991, s.111.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu bir kararında³⁵ İYUK.'nun idari dava türlerini belirten m. 2/1-a bendinde öngörülen ve idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak davalar şeklinde tanımlanan iptal davalarında konu olabilecek işlemlerin niteliklerinin belirtildiği, ancak, idare hukuku öğretisinde ve buna dayanılarak yargı içtihatlarında, idari davaya konu yapılabilecek işlemlerin, idarenin tek yanlı olarak kurduğu ve ilgililerin menfaatlerini etkileyen, yürütülmesi gerekli, kesin işlemleri olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle, yargı yerlerinde açılan davalarda davaya konu yapılan işlemlerin bu nitelikleri taşıyıp taşımadığının araştırmaları gerektiği belirtilmiştir.

Danıştay gelişen içtihatları doğrultusunda, *“Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi, hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklik meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edilenlerin hukukunu şu yada bu yönde etkileyebilmesine bağlıdır.”* şeklinde bir açıklama ile mükellefiyetinin tesis edildiğine ilişkin vergi dairesi müdürlüğü işleminin esasen incelenmesi yönünde karar vermiştir³⁶. Yine Danıştay, benzer gerekçelerle davacı hakkında tesis edilmiş olan disiplin cezasının kesin bir işlem olduğuna kanaat getirmiştir³⁷. Danıştay bir diğer kararında ise Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca TMMOB Mimarlar Odası Onur Kurulu kararlarının, Yüksek Onur Kurulunun onayı ile kesin ve icrai işlem niteliği kazanacağından (TMMOBK. m. 27), Mimarlar Odası Onur Kurulunun onaya tabi işlemini, idari davaya konu olabilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde görmemiştir³⁸.

Öğretide, Danıştay tarafında getirilen tanımların yanlış değerlendirmelere neden olacağı belirtilmektedir. Sezginer'e göre *“bir başka makamın onayına ihtiyaç göstermeme”* hususunun birden fazla işlemin birbirini takip ederek nihai işlemi meydana getirdiği zincir işlemlerde, vesayet onayına tabi işlemlerde farklı şekilde değerlendirilebileceği-

³⁵ DVDDK. T. 02.06.1989, E. 1989/40, K. 1989/45.

³⁶ Da. 3D. T. 06.02.1992, E. 1991/474, K. 1992/445.

³⁷ Da. 12D. T. 07.07.2003, E. 2003/380, K. 2003/2077.

³⁸ Da. 8D. T. 23.1.2004, E. 2003/3030, K. 2004/309.

ni söylemektedir³⁹. Danıştay'ın getirdiği tanımlar, menfaat koşulunun varlığını da gündeme getirmektedir, ki *Erkut*'a göre “kesin ve yürütülebilir işlem” kavramı işlemin kimliği ile ilgili olup iptal davasının objektif koşulunu, menfaat ihlali ise idare edilenlerin işlem karşısındaki hukuksal konumu bakımından sübjektif koşulunu oluşturmakta olup, “kesin ve yürütülebilir işlem” içeriğinin belirlenmesinde menfaat ihlali koşulunun herhangi bir ölçüt olarak ele alınabilmesi mümkün değildir⁴⁰. “Kesin ve yürütülebilir işlem” kavramı, icrai işlem kavramına göre yargısal denetimi daha daraltıcı nitelikte olup, icrai işlem kesin değilse iptal davasına konu olamayacaktır⁴¹.

İdare yargıcının, işlemin icraîliği ile kesin ve yürütülebilirliği ile ilgili olarak bir arada değerlendirme yaptığı görülmektedir. Nitekim Danıştay'ın bir kararındaki açıklaması şöyledir⁴²; “Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edilenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlıdır.” Danıştay genel olarak, o işlem için gerekli prosedürü tamamlanması ve başka bir makamın onayına gerek kalmaması halinde kesin ve yürütülmesi zorunlu şartının gerçekleştiğini kabul etmektedir. Kanaatimizce böyle bir değerlendirme icraîlik kavramı bakımından yerinde olmadığı gibi her kesin işlemin icrai işlem kabul edilmesi gibi doğru olmayan bir sonuca yöneltecektir. Kural olarak icraîlik özelliği idari işlemin doğduğu anda onun bünyesinde yer alır. Dolayısıyla bir idari işlemin iptal davasına konu olmaması, icraîlik özelliğine sahip olmamasından değil yöneldiği kişi üzerinde henüz etkisini göstermediğinden yani maddi dünyada uygulanmamasından⁴³ kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan iç işleyişte kesin bir işlem

³⁹ Sezginer, s.46.

⁴⁰ *Erkut*, Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı, s.111.

⁴¹ *Erkut*, Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı, s.114.

⁴² Da. 3D. T. 17.10.1991, E. 1989/4241, K. 1991/26499.

⁴³ Üçüncü kişiler bakımından yürürlük başlangıcı ile ilgili olarak imza kuramı ile yayın ve bildirim kuramı görüşleri mevcuttur. İmza kuramına göre idari işlem yapıldığı andan başlayarak hukuki etkilerini gösterir. İşlem yetkili makamın imzası ile tamamlanır. İkinci kurama göre idari işlemler imzayla değil yayın ve bildirim yoluyla açıklanarak yürürlüğe girer. Bu kuramların incelenmesi için Bkz. Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara 1979, C:XII, S.2, s.33 vd.

olmakla birlikte icrailik kimliğine sahip olmayan idarenin işlemleri de mevcuttur.

İdari işlemin kesinliği, zincir işlem-ayrılabilir işlem kuramları ile idarenin iç düzenleyiş işlemleri bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca işleme karşı denetim yollarının kaldırılması anlamında da bu kavram kullanılmaktadır⁴⁴.

A. Zincir İşlem

Zincir (halka) işlemler, belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini takip eden ve tamamlayıcı bir dizi işlemdir⁴⁵. *Tan*, zincir işlemler başlığı altında bazı işlemlerin yapılabilmesi birden çok idari makamın irade açıklaması gerektirebileceği tespitini yapmaktadır⁴⁶.

Zincir işlemin iki temel özelliği bulunmaktadır: İşlemlerin zincirin halkalarında olduğu gibi belli bir sırayla birbirlerini izlemeleri ve aralarında hukuki bir bağ bulunmasıdır⁴⁷. Ulaşılmak istenen nihai bir işlem söz konusu olup, nihai işlem diğer işlemlerden baskın niteliktedir. Zincir işlemler arasındaki bu hukuki bağlılık, bu işlemleri seri işlemlerden ayırmaktadır. Nihai işlem ve kesinlik kavramları, zincir işlemin tamamlanarak iptal davasına konu oluşturabilecek bir duruma gelmesini anlatmak için kullanılmaktadır. Zincir işlemler arasındaki hukuki bağ nedeniyle, nihai işlem öncesindeki tüm işlemler bağımsız olarak iptal davasına konu olmamaktadır. Halka işlemlerdeki hukuka aykırılıklar, nihai işleme karşı açılacak davada ileri sürülebilecektir.

Danıştay, dava açma süresi bakımından zincir işlemleri oluşturan ön işlemlere göre dava açma süresinin belirlenemeyeceğinden bahisle, ilan edilen profesörlük kadrosu için yapılan başvuru üzerine kesin bir işlem tesis edilmeden profesörlük atamasıyla ilgili olarak idarece yürütülmesi gereken bir dizi işlem için öngörülen sürelerin davanın açılmasına ilişkin sürelerin hesaplanmasında dikkate alınmasında hukuka uyarlık bulunmadığına karar vermiştir⁴⁸.

⁴⁴ Tan, 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması, s.110.

⁴⁵ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.56.

⁴⁶ Turgut Tan, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara 1979, s.102.

⁴⁷ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.122.

⁴⁸ Da. 8.D. T. 22.02.2000, E. 1999/4746, K. 2000/1621 sayılı kararının gerekçesi şu şekildedir; "Bakılan uyuşmazlıkta ise sonunda Rektör onayıyla kesinleşecek bir dizi işlem- den oluşan zincir işlemlerin yapılması söz konusudur. Zinciri oluşturan sıra işlemlerin

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi vazife maluliyeti ile ilgili kararında, muhtaçlık olgusuna ilişkin olumsuz işlem “ön koşul” niteliğinde, yetim aylığı bağlanmaması işlemi ise “asıl işlem (amaç ya da sonuç işlem)” niteliğinde bulunduğunu, amaç işlemin oluşumuna kadar aynı ya da değişik merci ve organların irade açıklamalarını gerektiren bu tür işlemler kuram ve uygulamada “zincir işlemler” olarak adlandırıldığını, bu nedenle muhtaçlık olgusuna ilişkin olumsuz işlemin hukuka uygunluğu konusunda ortaya çıkan uyumsuzluğun bekletici sorun sayılması yoluna gidilmeyerek bu konudaki hukuka uygunluk denetiminin de yapıldığını açıklamıştır⁴⁹.

Zincir işlemi kuramına karşı olarak ayrılabilir işlem kuramı geliştirilmiş olup, halka işlemin tek yanlı ve icralık özelliği mevcut ve bir kişinin menfaatini etkiliyorsa, nihai işlemde ayrı olarak hukuka uygunluk bakımından denetlenebileceği gündeme gelmiştir⁵⁰. Duran, zincir işlem içinde yer alan işlemleri hazırlık işlemi olarak nitelendirmiş olup, bunların dava konusu edilebilmelerini, ilgililerin durumlarını etkileyerek, onların sürecin dışına çıkartmasına bağlamıştır⁵¹.

Zincir işlemler bakımından vesayet işlemleri üzerinde durulmaktadır. Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayetden bahseden hüküm öngörülmüştür⁵². *Onar*'ın tanımına göre idari vesayet merkezin, ademi merkezîyet idarelerinin icrai kararlarını, idarî fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiye-

alınması için ilgili yönetmelikte öngörülen süreler, olası sürüncemelerin önüne geçilmesi amacıyla konulmuş olup idari dava süresine esas alınmazlar. Bu durumda sürelerin geçtiği varsayılarak, başvurunun reddedildiği sonucuna varmak, idari işlem kuramı ile geliştirilmiş idare hukuku ilkeleriyle bağdaşmaz. Söz konusu süreler geçtikten sonra da halka işlemler oluşturulabilir. Kaldı ki profesör atamasının yönetim kurulu kararı ve rektör onayıyla gerçekleştiği de yasa kuralıdır. Bu durumda, yapılan ilanı izleyen başvuru sürecinden ve bir dizi işlemin alınmasından sonra oluşacak olan profesörlük atamasıyla ilgili kesin ve son işlemin oluşum süreci ve biçimi dışına çıkılarak; zincir işlemi oluşturan bazı ön işlemlerin alınışıyla ilgili sürelerin geçtiğinden söz edilip, idari işlemin oluştuğu varsayılarak, dava açılmadan önceki idari itiraz yoluna değinilerek dava süresinin dolduğu sonucuna varmaya hukuken olanaklı değildir.”

⁴⁹ AYİM. T. 21.09.1999, E. 1999/41, K. 1999/818.

⁵⁰ Sezginer, s.59; Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.124.

⁵¹ Duran, s.399.

⁵² Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

tidir⁵³. Vesayet işlemi (onay işlemi) ve vesayet denetimine tabi tutulan işlem (onanan işlem) ilişkisi iptal davası bakımından önemlidir. Onay işlemi ile onanan işlemin bir bütün olarak mı görüleceği, yoksa ayrı birer hukuki varlık olarak mı değerlendirilecekleri hususu Fransız idare hukukunda tartışmalıdır⁵⁴. *Coşkun*, bu işlemlerin tek bir işlem olduğunu ve birleşme işlem olarak değerlendirildiğini ileri sürmektedir⁵⁵. Türk hukukunda onama işleminin yerinden yönetim kuruluşunun işleminin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan ayrı bir işlem olması nedeniyle, iptal davasının konusunu oluşturabileceği görüşleri bulunmaktadır⁵⁶. Aynen onama bakımından ise aynen onay işleminin iptal davasına konu olamayacağı belirtilmektedir⁵⁷.

Danıştay'ın vesayet işlemlerinde vesayet makamının onayına sunulan işlemlerin kesin işlem olduğu, vesayet makamının onay işleminin ise asıl işlemin tamamlayıcısı olduğundan hareketle vesayet makamının tasdik kararına karşı açılan davaları reddetmiştir⁵⁸. Danıştay'ın onay işlemini yapıldığı anda kesin ve icrai nitelikte işlemler olduğu ve iptal davasına konu oluşturabileceği yönünde kararı da vardır⁵⁹.

Danıştay bir üst makamın onayına sunulan bir kısım işlemleri kesin olmayan işlemler olarak nitelendirmiştir; Danıştay'a göre, ilçe trafik komisyonu kararları tek başına idari davaya konu olabilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği taşımamaktadır⁶⁰. Bir başka kararında Danıştay, atama işleminin gerekli onay alınarak tamamlanmış ve uygulamaya konulmaya hazır hale getirilmiş olması

⁵³ Onar, s.622; Günday'a göre ise idari vesayet yetkisi, merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk iradeye sahip olan yani merkezi idareden ya da merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır, Günday, s.85.

⁵⁴ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.124-125; Sezginer, s.80 vd.

⁵⁵ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.124, dp.68, Sabri Coşkun, İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara 1976, s.31.

⁵⁶ Onar, s.625; Sezginer, s.81; Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.126, Gerçekten de bu tür işlemler, onay öncesinde tüm unsurları ile oluşmuş ve hukuken varlık kazanmıştır; sadece yasal bir zorunluluğun yerine getirilmesi gerekmektedir ki, bu da işlemin hukuki geçerliliği ile değil, üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilmesi ile ilgili bir zorunluluktur.

⁵⁷ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.127.

⁵⁸ Kaya, s.257; "D11D, E. 71/3449, K. 73/1166, KT. 14.5.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s.482-483; D11D, E. 79/665, K. 79/3992, KT. 8.11.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s.368-369."

⁵⁹ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.127, dp. 93; DİDDK. T.04.10.1985, E.1985/10, K. 1985/103.

⁶⁰ Da. 8D. T. 09.04.2003 tarih, E. 2002/2340, K. 2003/1650.

halinde, kesin ve yürütülebilir bir işlem niteliğini kazanacağından iptal davasına konu olacağı yönünde karar vermiştir⁶¹.

“İdari karar alma sürecindeki tedbir işlemleri”, idarenin idari prosedür içinde ve acil bir durum karşısında resen almış olduğu geçici tedbirler olup; özel hukuktaki ihtiyadi tedbir kararlarına benzemektedir⁶². Bu itibarla söz konusu işlemler ayrı bir hukuki değere sahip olduğundan iptal davasının konusunu oluşturabilirler. Bu işlemler zincir işlem olarak değerlendirilemezler⁶³. Geçici idari işlem, tam bir idari işlem olup, idare hukukuyla ilgili somut bir durumda, hukuki sonuç doğurmaya yönelik, tek taraflı kamusal bir irade açıklamasını içerir. Yani, içerdiği düzenleme kesindir⁶⁴. Örneğin, Danıştay haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan bu kişilerin geçici bir önlem olarak, anılan kurallar uyarınca görevlerinden uzaklaştırılmaları işlemlerini esas bakımdan incelemektedir⁶⁵.

B. Ayrılabilir İşlem

Ayrılabilir işlemler kuramı, yer aldıkları idari süreç ve statülerden bağımsız olarak farklı birtakım hukuki sonuçlar yaratabilen işlemlerin, söz konusu statü ve süreçten ayrılarak iptal davasına konu olmalarını öngörmektedir⁶⁶. Ayrılabilir işlem zincir işlem kuramını kırdıysa da, zincir işlem kuramı dava açma süresi geçmiş olsa bile halka işlemlerdeki hukuka aykırılığın, nihai işlemten sonra ve onunla birlikte ileri sürülebilmesi imkanı getirmesi yönüyle halen geçerlidir⁶⁷.

“Rektörler Kararı” olarak anılan kararında Danıştay, “Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu işlemleri” Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler arasında kabul etmemiştir. Kararda, rektör seçimi için gereken birinci evre olan üniversite öğretim üyelerince 6 aday adayının seçilmesi ve ikinci evre olan aday adayları arasından üç kişinin, Cumhurbaşkanına sunulmak üzere,

⁶¹ Da. 2D. T. 09.11.2007, E. 2007/1282, K. 2007/4240.

⁶² Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.127.

⁶³ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.128.

⁶⁴ İrfan Ay, “Geçici İdari İşlem Türü Olarak TSK’da Geçici Görevlendirme İşlemi Ve Bu İşlemin Benzer Geçici İdari İşlemlerle Karşılaştırılması”, <<http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=80>>

⁶⁵ Da. 8D. T. 09.12.1991, E. 1991/398, K. 1991/1931.

⁶⁶ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.130.

⁶⁷ Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.123.

Yükseköğretim Kurulu'nca seçilmesi işlemlerinin nihai işlem beklenilmeksizin tek başlarına veya süresinde olmak koşuluyla nihai işlemden sonra da idari davaya konu edilebilmeleri mümkün bulunduğu gerekçesiyle üniversite rektörlüğü için yapılan ve dava konusu edilen aday belirleme (seçim) işleminin iptaline karar vermiştir⁶⁸.

Ayrılabilir işlemler, ilk defa idarenin sözleşme hazırlık aşamasındaki işlemler yönünden değerlendirilmiştir⁶⁹. Sözleşmenin oluşumu sürecindeki ihale, izin, ihaleye girişin reddi, ihalenin yapılmaması kararı, ihalenin feshi kararları gibi tek yanlı işlemler ayrılabilir işlem kuramı ile dava konusu yapılabilmektedir⁷⁰. Ayrılabilir işlem kavramı, idarî sözleşmeler üzerinde hukuka uygunluk kontrolünün gerçekleştirilmesini sağladığı için büyük önem taşır⁷¹.

Danıştay Tüpraş kararında ilgili ihale sürecindeki işlemlerin zincirini oluşturan her işlemin nihai işlemden ayrı, ondan bağımsız bir hüviyeti ve etkisi olması durumunda, sonuç işlemden ayrılarak ayrı ayrı dava konusu edilebilmeleri mümkün bulunduğundan, satış işleminin bir aşamasını oluşturan dava konusu ihale komisyonu kararı tek başına iptal davasına konu edilebilecek kesin, yürütülmesi zorunlu ve dava konusu edilebilir bir işlem olduğundan" davaya konu edilen İhale Komisyonu kararını esastan incelemiştir⁷².

IV. İCRAİ OLMAYAN İŞLEMLER

Bireylerin hukuki durumlarını etkilemeyen, hukuk düzeninde herhangi bir değişikliğe yol açmayan işlemler için doktrinde "etkisiz kararlar"⁷³, "icrai olmayan işlemler"⁷⁴, "idari karara benzeyen işlemler" veya

⁶⁸ Da. 5D. T. 16.09.1993, E.1992/4035, K. 1993/3177.

⁶⁹ Sezginer, s.137.

⁷⁰ Ayrılabilir işlem kuramının sözleşmenin imzalanmasından sonra uygulanıp uygulanamayacağı yönündeki görüşler için Bkz. Sezginer, s.164 vd.

⁷¹ Zehra Odyakmaz, "Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 1998, C.2, S.1-2, s.141-169.

⁷² Da. 10D. T. 26.11.2004, E. 2004/8257, K. 2004/7618.

⁷³ Gözübüyük/Tan, s.310; Turan Yıldırım/Hüseyin Melih Çakır, İdari Yargı Ders Notları, İstanbul 2012, s.68; Erkut da, icrailik özelliğinin işlemin niteliği bakımından önem taşıdığını, etkililik özelliğinin ise işlemin üçüncü kişiler üzerinde doğurduğu hukuki sonuçlar açısından değer ifade etmekte ve dolayısıyla daha çok menfaat koşulunu ilgilendirdiğinden hareketle, icrai ve icrai olmayan işlemler anlamında ele alınan etkili-etkisiz işlemler terimlerinin kullanılmasını eleştirmektedir. Erkut, İdari İşlemin Kimliği, s.118-119.

⁷⁴ Gözler, s.282.

“idarenin, idari karar sayılmayan işlemleri⁷⁵” şeklinde değişik belirlemeler vardır. Bu işlemleri *Duran*, gösterici işlemler, hazırlayıcı işlemler ve iç düzen işlemleri olmak üzere üç gruba ayırmaktadır⁷⁶. *Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk*, bildirici, beyan edici, hazırlayıcı ve iç düzen işlemler olarak dört gruba ayırmaktadır⁷⁷. *Gözübüyük/Tan* bu işlemleri, görüş belirten işlemler, danışma işlemleri, hazırlık çalışmaları, uygulama ile ilgili işlemler ve idarenin iç yapısı ve işleyişi ile ilgili işlemler olmak üzere beş grupta sıralamıştır⁷⁸. *Günday*, gösterici işlemler, hazırlık işlemleri ve iç düzen işlemleri olmak üzere üç grupta⁷⁹, *Yıldırım*, niyet açıklama, görüş bildirme, tavsiyede bulunma, danışma işlemleri, hazırlık işlemleri olmak üzere beş grupta incelemektedir⁸⁰. *Erkut*, iç düzen işlemler, hazırlık işlemleri, bilgi verici ve açıklayıcı nitelikteki işlemler, uygulamaya ilişkin işlemler, hukuki etkisini yitirmiş işlemler ve idarenin yersiz işlemleri olmak üzere altı gruba ayırmaktadır⁸¹.

İdarenin kuruluşu, iç yapısı, iç işleyişi, hizmetin verimliliği ve kalitesine ilişkin olarak direktif, sirküler tamim, genelge, tebliğ, yönerge gibi isimler altında aldığı bir takım kararlar ve tedbirler idarenin iç düzen işlemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Direktifler üst makamların astlarına izlenmesi gereken yola ilişkin verdikleri genel bilgiler niteliği taşımaktadır ve esas olarak iki idari makam arasında iletişim ve koordinasyonu sağlama ve üstün astın davranışlarını yönlendirmesi amaçlarına yöneliktir⁸².

Sirküler, soru soranlara yönelik genel cevap niteliği taşıyan ve çeşitli yasal düzenlemelerin açıklanması, yorumlanması ve uygulanmasına yönelik çıkarılan düzenlemelerdir. İcraîlik niteliği taşımamakla birlikte, yeni hukuk kuralları getiren sirkülerlerin iptal davasına konu olması mümkündür. Özellikle vergi hukuku uygulamasında bu duruma sıklıkla rastlanmaktadır. Nitekim Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu bir kararında Maliye Bakanlığına sirküler yayımlama konusunda verilen yetkinin amacının, mükelleflerin vergi durumları ve

⁷⁵ *Duran*, s.398-399.

⁷⁶ *Duran*, s.398-399.

⁷⁷ *Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk*, s.812.

⁷⁸ *Gözübüyük/Tan*, s.310 vd.

⁷⁹ *Günday*, s.124.

⁸⁰ *Yıldırım*, s.66.

⁸¹ *Erkut*, *İdari İşlemin Kimliği*, s.133-149.

⁸² *Erkut*, *İdari İşlemin Kimliği*, s.136.

vergi uygulaması bakımından müphem ve duraksama yaratan hususlarda istemiş oldukları izahatın, her mükellefe ayrı ayrı verilmesi yerine, aynı durumda bulunan tüm mükelleflere aynı anda ve tek işlemle duyurulmasının sağlanması olduğunu belirtmiştir. Diğer taraftan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 413. maddesi uyarınca yayımlanan ve bilgilendirme mahiyetinde olan sirkülerlerin, hukuki sonuçlar doğuran, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken genel düzenleyici işlem niteliğinde olmadıkları kural olarak kabul edilse de; kanunu aşan nitelikte kural koyan sirkülerlerin, genel düzenleyici işlem mahiyetinde oldukları kabul edilerek, iptalleri için açılan davaların Danıştay'ca incelenerek sonuçlandırılmalarında usule aykırılık bulunmadığını haklı olarak dile getirmiştir⁸³.

Bir başka kararda Danıştay, mükellefiyet tesisine ilişkin yazının (işlemin) davacının hukukunu olumsuz yönde etkileyen, idarenin tek yanlı ve kesin işlemi olarak nitelemek ve iptal davasına konu edilebileceğini, bu itibarla davalı mal müdürlüğünün işleminin dava konusu edilemeyeceğinden söz edilerek, davanın reddine karar verilmesinde hukuka uygunluk görmemiştir⁸⁴.

Bir idari işlem öncesi yapılan araştırmalar, incelemeler, tavsiyeler, mütalaa ve raporlar, tutanaklar, teklif, tavsiye ve görüş gibi şekillerle gerçekleştirilen işlemler gibi hazırlık işlemleri de doğrudan iptal davasının konusunu oluşturmamaktadır. Danıştay "*Rekabet Kurulu'nun "soruşturma açılmasına" ilişkin kararının hazırlık işlemi niteliğinde olduğu, tek başına ilgililer üzerinde hukuksal etki yapmadığı, iptal davasına konu edilemeyeceği, açılan davanın esasının incelenemeyeceği*"⁸⁵ hakkında karar verirken, idari işlemlerin idari davaya konu olabilmeleri için, kesin ve yürütülebilir olma niteliklerini birlikte taşımaları gerektiğini açıklamıştır.

Bir idari işlemin üçüncü kişiler açısından uygulanabilirliğini sağlayan ilan, tebliğ, duyuru, yayın gibi uygulama işlemleri de, hukuk düzeninde yeni bir değişiklik meydana getirmediklerinden iptal davasına konu olamamaktadırlar. Diğer taraftan idari işlemde ayrı olarak kendine özgü bir hukuka aykırılık taşıyan uygulama işleminin somut olayın özelliklerine göre iptal davasına konu olabilir düşüncesindeyiz.

⁸³ DVDDK. T. 18.4.2008, E. 2007/49, K. 2008/249.

⁸⁴ Da. 4D. T. 07.10.2003, E. 2002/4036, K. 2003/2246.

⁸⁵ Da. 13D. T. 16.03.2007, E. 2005/6715, K. 2007/1416.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu başka bir kararında, tebligat işlemlerinin idari davaya konu edilmesinin mümkün olamayacağına ilişkin kararında tebligat işlemlerinin, ilgililerine duyurulmalarına aracılık ettikleri asıl idari işlemlerden ayrılarak tek başlarına idari davaya konu edilmelerinin mümkün olmadığını, hukuki sakatlıklar taşıyan tebligat işlemlerinin ilgilileri açısından hukuki sonuçlar doğurabilmesi olanağı olmadığını söyleyerek tebligat işlemlerinin tek başına idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olarak nitelendirilmeyeceğini ifade etmiştir⁸⁶.

SONUÇ

İdari işlemler, idarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililer üzerinde, onların rızası dışında, hukuki durumlarını etkilerler ve hukuki sonuçlar doğuran durumlar yaratırlar. İdari işlemlerin yarattığı bu sonuçlar, idari işlemin icrailiği özelliği ile ortaya çıkmaktadır. İcrailik idari işlemin kimliğini oluşturan önemli bir unsurdur. İdari işlemin icrailiği ile ilgili olarak doktrinde farklı terimler ve farklı açıklamalar getirilmektedir. İptal davası bakımından idari işlemin icrailiği ile kesin ve yürütülebilir olma şartı yargı kararlarında birlikte değerlendirmeye konu olsa da, kesin ve yürütülebilir olma icrai işlemin iptal davasına konu olması için gerekli bir şarttır. Zincir işlemler kuramına karşıt olarak ayrılabilir işlem kuramı geliştirilmiştir. Ayrılabilir işlemin, bulunduğu süreçten bağımsız olarak hukuki sonuçlar yaratması halinde iptal davasına konu olması söz konusudur. Ayrılabilir işlem kuramı bu anlamda iptal davası ve idari yargının denetim alanını genişleterek hukuk devleti ilkesine katkı yapmaktadır.

Hukuk düzeninde herhangi bir değişikliğe yol açmayan idarenin işlemleri de söz konusudur. Doktrinde farklı terimlerle ve farklı sınıflandırmalarla açıklanan bu işlemler, idarenin iç düzen işlemleri (direktifler, sirkülerler), bildirici işlemler (vergi hukukuna ilişkin işlemler, uyarıcı/ikaz edici işlemler), hazırlık işlemleri (tavsiyeler, danışma işlemleri), uygulama işlemleri (ilan, tebliğ, duyuru, vs.) olarak sıralanabilir. Diğer taraftan yargı nezdinde işleme verilen isimlerin değil doğurduğu hukuki sonuçlar bakımından bir idari işlemin icrai olup olmadığının belirlenmesi önemlidir.

⁸⁶ DVDDK. T. 11.04.1997, E. 1995/425, K. 1997/187.

Birtakım icrai işlemler ise idari davaya konu olmamaktadır. Bunlardan bir kısmı yokluk kapsamında değerlendirilmekte ise iptal davası açılıp açılmayacağı konusunda doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. İcrai işlemlerin bir kısmı ise yargısal denetimi idari yargı dışına, örneğin adli yargı alanına bırakılmıştır. Tamamen yargı denetimi dışında bırakılan icrai idari işlemler de uygulamada görülmektedir: hukuk devleti ilkesini ihlal edici nitelikte yorumlanan hükümet tasarrufları ile yargısal bağımsızlığı tanınan işlemler. Hayli kabarık olan bu kategorideki işlemlerin bu noktada, Anayasa'nın 125. maddesindeki "*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" hükmüne ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırı olduğunu belirtmekte fayda vardır.

KAYNAKLAR

- Akıllıoğlu Tekin, "Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara 1979, C:XII, S.2, s.33-44.
- Akyılmaz Bahtiyar, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara 2000.
- Ay İrfan, "Geçici İdari İşlem Türü Olarak TSK'da Geçici Görevlendirme İşlemi Ve Bu İşlemin Benzer Geçici İdari İşlemlerle Karşılaştırılması", <<http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=80>>
- Bülbül Erdoğan, *İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması*, İstanbul 2010.
- Coşkun Sabri, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmelik) Vesayet*, Ankara 1976.
- Çağlayan Ramazan, "1982 Anayasasında Hukuk Devleti İlkesinin İdare Hukuku Açısından Görünümü", *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Erzincan 1997, C. I/1, s. 245-258.
- Duran Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982.

- Erkut Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990.
- Erkut Celal, "İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi* (1-4 Mayıs 1990), Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1991.
- Giritli İsmail/Bilgen Pertev/Akgüner Tayfun/Berk Kahraman, İdare Hukuku, İstanbul 2012, 5.Bs.
- Günday Metin, İdare Hukuku, Ankara 2011, 10.Bs.
- Gözler Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2012, 12.Bs.
- Gözübüyük A.Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara 2012, 31.Bs.
- Gözübüyük A. Şeref/Tan Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2012, C. 2, 5.Bs.
- Kalabalık Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Konya 2011, 4.Bs.
- Kaya Cemil, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara 2005, C. IX, s.253-284.
- Odyakmaz Zehra, "Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara 1998, C.2, S.1-2, s. 141-169.
- Onar Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, C.3.
- Özay İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996.
- Sezginer Murat, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara 2000.
- Tan Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.
- Tan Turgut, "İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara 1969, C. 2, S. 4, s.99-115.
- Yıldırım Turan/Çakır Hüseyin Melih, İdari Yargı Ders Notları, İstanbul 2012.