

TÜRK İDARE HUKUKUNUN DÜNÜ VE BUGÜNÜ

The Past and Present of Turkish Administrative Law

Dr. Öğr. Üyesi Halim Alperen ÇITAK*

Öz: İdare hukukunun tarihi, modern devletin tarihidir. Başlangıçta yürütmeyi (kralı yahut devrim hükümetini) genel yargıdan bağışık tutma endişesiyle yaratılan idare-içi denetim mekanizması, geniş halk kitlelerinin siyasi iktidara ortak olmaya başlamasıyla birlikte müstakil bir yargı düzenine (idarî yargıya) dönüşmüştür. İdare hukuku ise, farklı bir yargıcın konuştuğu ve eksenini kamu yararı olan bu yeni dilin, bilim insanlarınınca sistematize edilmesi sayesinde doğmuştur. Türkiye'de idare hukuku, eşzamanlı ve sathî bir iktibasın neticesinde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet rejimiyle birlikte bağımsız adalet esası benimsenmiş ve Kıta Avrupası'nın teorik birikimi temellük edilmiştir. Nihayet 1961 Anayasası'ndan sonra Türk idarî yargısı, Avrupa'daki örneklerine yakın bir güce erişmiştir. Yine bu dönemde doktrin, Danıştay kararları üzerinden daha özgün ve daha millî bir idare hukuku tasavvur edebilecek özgüveni kazanmıştır. Geçtiğimiz birkaç on yıl zarfında neo-liberalizmin çözücü ve dağıtıcı etkilerine maruz kalsa da, Türk idarî yargısı ve onun kararları etrafında teşekkül eden idare hukuku öğretisi, toplumsal hayatın önemli bir parçası olarak, bugün artık kökleşmiş vaziyettedir.

Anahtar Kelimeler: İdare hukuku, idare hukukunun tarihi, idare hukuku öğretimi, idarî yargı, Osmanlı-Türk modernleşmesi

Abstract: The history of administrative law is the history of the modern state. The control mechanism embedded within the administration, which was initially created in order to keep the executive (the king or the revolutionary government) free from the general judiciary (*juge judiciaire*), has turned into an independent jurisdictional order (administrative judiciary) due to the process of democratization. Henceforth, a new legal discourse focusing on the notion of *intérêt général* was started to be spoken by a different judge (*juge administratif*). Administrative law emerged thanks to the systematization of that new discourse by jurists / scholars. In the late Ottoman period, administrative law revealed itself as a result of an asynchronous and superficial legal reception. By the proclamation of the Republic of Türkiye, the principle of independent administrative judiciary (*justice déléguée*) was fully embraced and the theoretical heritage of Continental public law tradition was adopted. Eventually, after the 1961 Constitution, the Turkish administrative judiciary got new powers and acquired institutional strength close to its counterparts in Europe. Thereafter, the doctrine / scholars gained the self-confidence to envision a more original and national administrative law to be built on the jurisprudence of the *Danıştay* (Turkish Council of State). Despite the dissolving and disintegrating effects of neo-liberalism in the past few decades, Turkish administrative judiciary and Turkish administrative law still constitutes an important part of social life.

Keywords Administrative law, history of administrative law, teaching of administrative law, administrative judiciary, Ottoman-Turkish modernization

* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, halim.citak@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8355-4815.

Makale Geliş Tarihi: 11.08.2023, Makale Kabul Tarihi: 25.10.2023

DOI : 10.57083/adaletdergisi.1391686

GİRİŞ

Modern-demokratik devlet, dünya tarihi ölçeğinde son derece yeni bir fenomendir. Bu yeni fenomenin hukukî kavranışını ifade eden idare hukuku¹ da, kökleri antik çağa uzanan diğer hukuk dallarına nispetle hâlâ genç sayılır. Türkiye’de eşzamansız ve sathî bir iktibasla hayata gözlerini açan *hukuk-ı idare*, Erken Cumhuriyet döneminde ayaklarını yere basmış, 1961 Anayasası’ndan sonra ise kendi kimliğini kazanma yoluna girmiştir. Okuyacağınız çalışma, hâlihazırda neo-liberalizmin çözücü ve dağıtıcı tesirlerine maruz bulunan Türk idare hukukunun serencamına dair değerlendirmeler sunmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle idare hukukunun hangi koşullarda ve ne gibi esaslar dâhilinde ortaya çıktığı izah edilecek, akabinde sırasıyla İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinde Osmanlı-Türk idare hukukunun teşekkülü ve gelişiminin ana hatları, konuya ilişkin monografilere atıfla çizilecektir. Çalışmanın son kısmında ise Türk idare hukukunun insicamını ve iç tutarlılığını bozan neo-liberal etkiler ortaya konacak ve alanın geleceğine ilişkin kimi öngörülerde bulunulacaktır.

I. YENİ BİR FENOMEN, YENİ BİR HUKUK

Orta Çağ’da Fransa, bugün devlet tarafından *egemen* sıfatıyla üstlenilmesine aşına olduğumuz yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları açısından hayli dağınık bir manzara arz ediyordu. Bununla birlikte, gerek feodal beyler (*seigneurs*) gerekse şehirlerdeki yerel otoriteler (*autorités municipales*), ortak yarar (*bien commun*) ekseninde, özel hukuktan ayrılan başka bir hukukun temellerini atmaya başlamışlardı.² Kamusal işlevlerin tek elde toplandığı mutlak monarşi ise, çağdaş Fransız devletinin gövdesini teşkil eden karmaşık bürokrasiyi yarattı. Artık *idare* (*administration*) kelimesinden, muayyen bir organ ve faaliyet olarak, yürütmenin teknik boyutu anlaşılıyordu.³ Adliye-idare ayrımı da ilk kez bu devrede; adalet dağıtmakla görevli *parlement*’ları, aktif idareyi bağlayacak kararlar vermekten men eden *Saint-Germain-en-Laye Fermanı* (1641) ile kendini gösterdi.⁴ Bundan böyle idarî ihtilaflar, bizzat idare tarafından (taşrada *intendant* adı verilen memurlar, merkezde ise krala

¹ Bu çalışmada *idare hukuku* ifadesi, Anglo-Sakson sistemindeki *administrative law* anlamında değil, Türkiye dâhil olmak üzere Kıta Avrupası ve Akdeniz Havzası’nda idarî rejimi benimseyen ülkelerin mensup bulunduğu *droit administratif* geleneğini karşılamak üzere kullanılmıştır.

² Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, s. 281-283.

³ Katia Weidenfeld, *Histoire du droit administratif du XIV^e siècle à nos jours*, Economica, Paris, 2010, s. 271-272; Mestre, s. 165-167.

⁴ François Burdeau, *Histoire du droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, s. 34; Weidenfeld, s. 15-16.

danışmanlık yapan *Conseil d'État* marifetiyle) ve yarı-yargısal bir usûl dairesinde çözümlenecekti.⁵

Fransız İhtilâli, *Eski Rejim'e* (*Ancien régime*) ait birçok mefhumu ortadan kaldırmasına rağmen, adliye-idare ayrımı prensibini sürdürdü.⁶ Millî Kurucu Meclis (*Assemblée nationale constituante*) tarafından çıkarılan ve hâlâ yürürlükte bulunan 16-24 Ağustos 1790 tarihli Adliye Teşkilatı Hakkında Kanun'un 13. maddesi,⁷ daha sonra içi idare hukuku ile doldurulacak o büyük boşluğu şöyle yaratıyordu: “*Adli işlevler, idarî işlevlerden farklıdır ve daima ayrı kalacaktır. Aksi suç teşkil etmek üzere, yargıçlar, ne suretle olursa olsun idarî mercilerin faaliyetlerine karışamaz; idarecileri, vazifeleri sebebiyle önelerine celp edemez*”. İdarî uyumsuzluklar, mahkemeler eliyle değil, hiyerarşik üstlere yapılacak başvuru ve şikâyetler yoluyla, yine idare tarafından giderilecekti. İhtilâl idaresini yargı denetiminden kurtararak kendi kendisinin yargıç (*administrateur-juge*) hâline getiren bu yaklaşım, zamanın ruhuyla uyumluydu. Zira ihtilâlciler kuvvetler ayrılığını; her ikisi de *genel iradenin* (*volonté générale*) temsilcisi olan yasamanın mutlak hâkimiyeti altında bulunmak üzere, esas itibarıyla yürütme ve yargının birbirine karışmaması şeklinde anlıyordu.⁸ İdare zaten seçilmişlerin (yasamanın) emrinde olduğu için idarî uyumsuzlukların aktif idare tarafından çözülmesinde bir sakınca görülüyordu.⁹

Başını çektiği askerî darbe neticesinde evvelâ birinci konsül, daha sonra imparator konumuna yükselen Napoléon Bonaparte, Eski Rejim'in bazı müesseselerini ihtilâlin temel değerleriyle bağdaştırarak ihya etmeyi ve böylece yürütme erkini güçlendirmeyi hedefliyordu.¹⁰ İhtilâl sürecinde dağıtılmış bulunan *Conseil d'État*, 1799 Anayasası'nın 52. maddesi ile hükûmete danışmanlık yapmak ve idarî konularda ortaya çıkan güçlükleri gidermek üzere tekrar kuruldu.¹¹ Hemen akabinde, idarî ihtilâfları ilk derecede hâletmekle görevli *vilâyet kurulları* (*conseils de préfecture*) teşkil edildi. Alternatif bir yargı düzenini andıran bu yapı,

⁵ Grégoire Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 2002, s. 20-23.

⁶ Marie-Hélène Renaut, *Histoire du droit administratif*, Ellipses, Poitiers, 2007, s. 54.

⁷ *Lois des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*.

⁸ Bu dönemde adliyenin idareyi yargılaması, onu idare etmesi, dolayısıyla millî iradeye ortak olması gibi algılanmış ve mutlak surette reddedilmiştir. Fransız idare hukuku literatüründe sıkça karşılaşılan “*idareyi yargılamak, aynı zamanda onu idare etmek demektir*” (*juger l'administration, c'est aussi et encore administrer*) ifadesi, söz konusu düşüncüyü özetlemektedir.

⁹ Bernard Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 2010, s. 21; François Champion, *Le Tribunal des conflits et l'élaboration du droit administratif*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais - École Doctorale de Droit, Tours, 2000, s. 35; Burdeau, s. 42.

¹⁰ Bigot, s. 49; Weidenfeld, s. 47; Burdeau, s. 65.

¹¹ Mezkûr 52. maddenin tam metni şu şekildedir: “*Conseil d'État, konsüllerin yönetimi altında, kanun ve kamu idaresi nizamnameleri tasarılarını hazırlamak ve idarî konularda doğan güçlükleri gidermekle görevlendirilmiştir*”.

organik anlamda idarenin içinde bulunmakla beraber aktif yönetime katılmıyor, yalnızca uyuşmazlık çözümüne eğiliyor ve yavaş yavaş idare hukukunu yaratmaya koyuluyordu. Yine bu dönemde idare hukuku ilk kez, kendine özgü bir disiplin / bilim dalı olarak monografik çalışmalara konu ediliyordu.¹²

Vilâyet kurulları, ihdas edildiği tarihten beri, başka hiçbir makamın tasdikine tabi olmaksızın karar verebilmekteydi.¹³ Conseil d'État tarafından hazırlanan karar taslakları ise, pratikte ilâm gücüne sahip olmakla beraber, ancak Devlet Başkanınca onaylandıktan sonra karar vasfını kazanabiliyordu.¹⁴ Üçüncü Cumhuriyet'in ilanından sonra çıkarılan 24 Mayıs 1872 tarihli Kanun, idare hukuku doktrininde *tutuk adalet (justice retenue)* şeklinde anılan bu uygulamayı ortadan kaldırarak, Conseil d'État'ın doğrudan doğruya ve Fransız halkı adına karar verebildiği *bağımsız adalet (justice déléguée)* esasını getirdi.¹⁵ Yani kelimenin tam manasıyla bir idarî yargı ortaya çıkmıştı. Aynı Kanun, Uyuşmazlık Mahkemesini (*Tribunal des conflits*) de kurarak, doğan bu yeni yargı kolunun görev alanını (ve dolayısıyla idare hukukunun mevcudiyetini) teminat altına almıştı.¹⁶ Böylece literatürde *idare hukukunun altın devri (la belle époque du droit administratif)* adı verilen dönem başlamış oluyordu.¹⁷

Yaklaşık yarım asrı bulan bir periyodun (1870'ler - 1920'ler arası) idare hukuku açısından altın devir¹⁸ olarak görülmesinin sebeplerini iyi anlamak gerekir. Her şeyden önce idare, artık gerçek anlamda yargısal denetime tabi tutuluyordu. Gelişen idarî dava türleri sayesinde idarenin hukuka uygunluğuna (*légalité administrative*) ve sorumluluğuna (*responsabilité administrative*) ilişkin esaslar belirginleşmekteydi. Uyuşmazlık Mahkemesi de, meşhur *Blanco* kararıyla, ferdi menfaatlerle kamu yararı arasındaki çatışmaları düzenleyen idare hukukunun, yalnızca ferdi menfaatler arası ihtilafları çözmeye yönelik özel hukuktan bağımsız / otonom bir alan olduğunu tescil etmişti.¹⁹ Daha genel ve daha

¹² Renaut, s. 100-105.

¹³ Christian Gabolde/ Claude Piernet, "Pluviose An VIII: Les débuts du Conseil de Préfecture", 3^e Année, No: 14 (Mars-Avril 1950), La Revue administrative, s. 142.

¹⁴ René Chapus, Droit administratif général (Tome: I), Montchrestien, Paris, 2001, s. 751.

¹⁵ Weidenfeld, s. 79; Burdeau, s. 200; Celal Erkut, Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2004, s. 27.

¹⁶ Bigot, s. 178-179. Hâlihazırda Fransız Anayasa Konseyi (*Conseil constitutionnel*) ve onu takiben Conseil d'État, müstakil bir idarî yargı düzeninin varlığını cumhuriyet kanunlarınınca tanınan temel ilkeler arasında sayarak anayasal değerde görmektedir. Martine Lombard/ Martine Dumont/ Jean Sirinelli, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2017, s. 6-7; Gustave Peiser, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2014, s. 20; Yves Gaudemet, Droit administratif, LGDJ, Paris, 2015, s. 64.

¹⁷ Renaut, s. 109.

¹⁸ Aynı dönem, *çiçeklenme / çiçek açma (floraison)* şeklinde de adlandırılmaktadır. Burdeau, s. 199.

¹⁹ Tribunal des conflits, 8 février 1873, *Blanco*. Marceau Long/ Weil Prosper/ Guy Braibant vd., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris,

belirleyici olgu ise şuydu: Eski Rejim'i canlandırmaya yönelik birkaç savrulmadan (Birinci İmparatorluk, Restorasyon, Temmuz Monarşisi ve İkinci İmparatorluk) sonra Üçüncü Cumhuriyet, 1789 İhtilâli'nde doğan değer ve ilkelerin nihaî olarak benimsenmesini sağlamıştı.²⁰ Dönemin kolektivist, solidarist, seküler ve pozitivist iklimi, o zamana dek salt egemenlik / kudret olarak tasavvur edilen devletin, *kamu hizmeti* kavramı eşliğinde sorgulanmasına ve yeniden-kurgulanmasına yol açmıştı. Başta Maurice Hauriou ve Léon Duguit olmak üzere birçok hukukçu-düşünür, kamu hukukunu (ve dolayısıyla idare hukukunu) kendi içinde tutarlı bir sistem olarak inşa etmeye girişmişlerdi.²¹

Fransa'da doğan idarî rejim, Türkiye dâhil olmak üzere, Kıta Avrupası ve Akdeniz Havzası'nda genel kabul görmüş durumdadır. Yargı ayrılığına ve özel hukuktan bağımsız bir idare hukuku fikrine dayanan idarî rejimin bu derece örnek alınması ve yaygınlık kazanmasında Napoléon Bonaparte'ın fetihlerinden ziyade, Üçüncü Cumhuriyet'in ruhu etkili olmuştur. Zira yukarıda değinildiği gibi bu dönemde idare hukuku, henüz teşekkül etmekte olan modern devleti büyük ölçüde kavramış ve onun bireylerle kuracağı (yahut kurması beklenen) ilişkiyi, dengeli ve başarılı bir biçimde tanzim etmiştir. Sonraki dönemlerde atlattığı -ve el'an içinde bulunduğu- birçok krize ve sarsıntıya rağmen, Fransız idare hukuku bugün hâlâ altın devirde ortaya konan esaslar sayesinde ayakta durmaktadır.²²

II. EŞZAMANSIZ VE SATHÎ BİR İKTİBAS

Osmanlı İmparatorluğu'nun birçok alanda gelişme kaydeden Avrupa devletleri karşısında eski kudret ve nüfuzunu kaybetmesi, devlet ricâlini acil çözümler geliştirmeye sevk etmiştir. On sekizinci yüzyılın sonundan yirminci yüzyılın ilk çeyreğine uzanan ve ardı arkası kesilmeyen reformlar, söz konusu çare arayışının tezahürüdür. Merkezî-rasyonel bir bürokrasinin ve idare cihazının iskeleti, işte bu süreçte ortaya

2017, s. 1-7. Neredeyse bütün genel eserlerde atıfta bulunulan bu karar, doktrinde "*idare hukukunun big bangi*" olarak nitelendirilmektedir. Jean-François Lachaume, "La définition du droit administratif", *Traité de droit administratif* (Tome: 1), Pascale Gonod/ Fabrice Melleray/ Philippe Yolka (ed.), Dalloz, Paris, 2011, s. 102.

²⁰ Başak Bıçak, *Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet Dönemi ve Türk Modernleşmesine Yansımaları*, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2013, s. iv.

²¹ Hugh Stuart Jones, *The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, s. 206; Rukiye Akkaya, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da Tarihsel Kökleri ve Kamu Hukuku Okulları Üzerine Notlar", *C. VII, S. 3-4*, 2003, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 149-151.

²² Bu çalışmada esas itibarıyla Türk idare hukuku ele alınacağı için Fransız idare hukukuna dair güncel tartışmalara müteakip başlıklarda, Türkiye açısından önem arz ettiği kadarıyla değinilecektir.

çıkmıştır. Çağdaş anlamıyla idarî yargının prototipi sayılabilecek kurumlar da aynı süreçte görünür olmuştur.

Türkiye, siyasî otoriteye (hükümdara) danışmanlık ve yöneticilerin denetlenmesi işlevleri bakımından köklü bir geleneğe sahiptir. Bununla birlikte, modern idare hukukunu yaratan müesseselerle eşzamansız ve sathî bir ıktibas neticesinde tanışmıştır. İktibasın eşzamansız ve sathî oluşu, bilhassa Tanzimat sonrası döneme hâkim bulunan aceleci ve fakat kararsız-ıkcırcıklı ruh hâlınden kaynaklanmaktadır.

A. İDARİ REJİMİN ZEMİNİ: ÖRFİ HUKUK VE DEF'-İ MEZÂLİM İŞLEVİ

İslâmiyet öncesi Türk devletlerinde hükümdarın (han, hakan veya kağanın), törede değişiklik yapmak gibi önemli kararlar verirken topladığı *Toy* yahut *Kurultay* adı verilen meclisler bulunmaktaydı. Erken Orta Çağ Avrupası'ndaki *Curia Regis*'i andıran bu meclisler, dönemin siyasî otoritesi üzerinde bir nevi danışma ve denetim işlevi görüyordu.²³ İslâmiyet'in benimsenmesi ve batıya ilerleme sürecinde bu meclisler, Arap-Fars kültürünün etkisiyle *divan*lara dönüştü. Zaman ilerledikçe sayıları ve türleri artan bu divanlar arasında idarenin denetimi açısından en çok önem arz eden, Selçuklular'da *Divân-ı Mezâlim* ismini alan yapıdır.²⁴ Çoğu zaman bizzat Sultan'ın riyasetinde toplanan bu divan, günümüzde adlı yargının görev alanına giren bazı ihtilafların yanı sıra; yöneticilerin halka yaptıkları zulümler, vergilerin toplanmasında ortaya çıkan haksızlık ve yanlışlıklar, maaşların hatalı ödenmesi, taşınmaz mallara el konulması ve memurların yargılanması gibi idarî sayılabilecek konularda doğan uyumsuzlukları çözme görevini de üstlenmekteydi.²⁵

İlk Müslüman-Türk devletlerinde *Divân-ı Mezâlim* müessesesiyle kendini gösteren *yönetilenlerin uğradığı haksızlıkları ortadan kaldırma*, yani *def-i mezâlim* işlevinin izi, Osmanlı İmparatorluğu'nun klâsik dönemi boyunca, tek bir divanda toplanmak yerine muhtelif mercilere dağıtılarak çeşitlendirilmiş ve derecelendirilmiş *şikâyet* mekanizması aracılığıyla sürülebilir.²⁶ Halk, merkezde Padişah nezdinde kurulan *Divân-ı Hümâyûn* yer almak üzere; sadrazam, vezir yahut beylerbeyi katında teşkil edilen

²³ İbrahim Kafesoğlu, Türk Millî Kültürü, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1997, s. 249; Halil Cin/ Gül Akyılmaz, Türk Hukuk Tarihi, Sayram Yayınları, Konya, 2015, s. 26; Belkıs Konan, Osmanlı Devleti'nde İdarî Yargının Gelişimi, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 18-20. *Curia Regis* hakkında ayrıca bkz. Onur Karahanoğulları, Türkiye'de İdarî Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 22.

²⁴ *Mezâlim* kelimesi sözlükte “zalimin elinde bulunan başkasına ait nesne, kişinin kendisinden zulmen alındığından şikâyetçi olduğu şey, mazlum hakkı” anlamına gelen *mazlime* kelimesinin çoğuludur. Celal Yeniçeri, “Mezâlim”, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 29, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2004, s. 515.

²⁵ Yeniçeri, s. 517; Konan, s. 20-22.

²⁶ Karahanoğulları, 2005, s. 51; Murat Tuğluca, Osmanlı'da Devlet - Toplum İlişkilerinin Açık Alanı: Şikâyet Mekanizması ve İşleyiş Biçimi (1683-1699), Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara, 2010, s. 1.

divanlara *arz-ı hâl* ve *arz-ı mahzar* adı verilen şikâyet dilekçeleri sunabilmekteydi. Böylece hükümdar, kendisi adına otorite kullanan görevlilerin gerçekleştirdiği haksızlıkları sonlandıracak / telafi edecek hükümler verme ve tebaanın huzursuzluğunu giderme imkânı buluyordu.²⁷ Şikâyet mekanizmasının işletilmesi yahut re'sen başlatılan teftişler sonucunda Padişah tarafından çıkarılan *adaletnameler* de, yöneticilerin işlediği haksızlıkların önlenmesinde son derece etkili bir rol oynuyordu.²⁸

Tam bu noktada, Fransız hukukunun henüz Eski Rejim'de yaşadığı ve bilahare yargı ayrılığına dönüşen adliye-idare ayrımına benzer bir yarılmının, Osmanlı İmparatorluğu'nun klâsik döneminde de yaşandığı dikkatlerden kaçmamalıdır. Hayata dair pratik sorunları Kur'an ve Sünnet gibi dinî kaynaklardan hareketle çözmeye yönelen fıkıh; bugün özel hukukun alanına giren evlilik, mülkiyet, veraset yahut ticaret gibi konularda (*münâkehât* ve *muamelât*) oldukça somut-detaylı hükümler içerir. Günümüzde kamu hukuku tarafından kavranan devlet iktidarının teşekkülü, organizasyonu ve yönetimi gibi meselelerde ise, adalet yahut istişare gibi soyut-genel ilkeler ve az sayıda ceza hükmü (*ukûbât*) hariç olmak üzere, dünyevî otoritelerin düzenlemesine bırakılan dev bir boşluk (*siyâset-i şer'iyye*) söz konusudur.²⁹ Osmanlı İmparatorluğu'nda *şer'i hukuk - örfî hukuk* ayrımını yaratan bu durum, hâlihazırda idare hukukunu ilgilendiren uyuşmazlık ve sorunların, klâsik dönemde kadıların temsil ettiği genel yargı / adliye vasıtasıyla değil, doğrudan doğruya yöneticiler tarafından çözülmesi sonucunu doğurmuştur.³⁰

Uzun yıllar nişancılık, eyalet valiliği ve muhafızlık gibi görevlerde bulunan Abdurrahman Abdi Paşa (ölümü 1103/1692), tedvin ettiği kanunnamede (1087/1671),³¹ kadıların yalnızca şer'i hükümleri uygulamakla görevli olduğunu belirtir. Ülkenin düzeni (*nizam-ı memleket*), reâyânın geçim kaynaklarının muhafaza edilmesi (*hıfz-ı harâset-i raiyyet*) ve siyasete dair işler ise *vükelâ-yı devlete* havale edilmek mecburiyetindedir. Yani kadı, kendisine şer'i hukuk (bugünkü özel hukuk ve ceza hukukunun bir kısmı) dışında kalan herhangi bir konuda şikâyet ulaştığında, dilekçeyi asıl hüküm sahibi olan idarecilere iletacaktır.³²

²⁷ Halil İnalçık, *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adâlet*, Eren Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 49-74.

²⁸ İnalçık, s. 75-128.

²⁹ Hayrettin Karaman, "Fıkıh", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 13, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1996, s. 1-14; Yunus Apaydın, "Siyâset-i Şer'iyye", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 37, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2009, s. 299-304.

³⁰ İnalçık, s. 27-48.

³¹ Dönemin hukukunu derleyen bu önemli eser Latin harflerine aktarılarak günümüz okuyucusunun istifadesine sunulmuş durumdadır: Abdurrahman Abdi Paşa Kanunnâmesi, Ahmet Arslantürk (haz.), Okur Kitaplığı, İstanbul, 2013.

³² Karahanoğulları, 2005, s. 50-51; Sıddık Sami Onar, "Türkiyede İdarenin Kazâi Mürakabesi", C. 1, S. 1, 1935, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, s. 25; Fahri Çetin Derin, "Abdi Paşa, Nişancı", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm

Nakledilen bu örnek, Osmanlı İmparatorluğu'nun klâsik döneminde Fransa'daki adliye-idare ayırımına benzer bir yarılmanın mevcut bulunduğunu ortaya koymanın yanında, devletin ve hukukun modernizasyonu sürecinde neden Fransız tecrübesine müracaat edildiğini de açıklamaktadır.

B. MODERNLEŞME ÇABALARI: TANZİMAT MECLİSLERİ VE ŞÜRÂ-YI DEVLET

Şehzâdeliğinde XVI. Louis ile mektuplaştığı bilinen III. Selim (1761-1808), değişen dengeler karşısında artık Batı'ya başka bir gözle bakılması gerektiğini düşünen ilk Osmanlı hükümdarıdır. Büyük ölçüde başarısızlığa uğramasına rağmen, III. Selim'in uygulamaya çalıştığı *Nizam-ı Cedid* programı, birkaç on yıl sonra gerçekleştirilecek daha kapsamlı reformların habercisi niteliğindedir. Ordunun ıslah edilmesi, ülkenin mülki açıdan bölümlenmesi, vergilendirmede kanunilik prensibinin getirilmesi ve Avrupa'nın önemli başkentlerinde ilk daimi elçiliklerin kurulması gibi hususları içeren program, ülkede modern devletin ana hatlarını çizmeye yönelmiştir. Tahtta kaldığı süre zarfında III. Selim'e yol göstererek adı konmamış bir şura gibi çalışan *nizam-ı cedid ricâli* ise, üstlendiği danışma ve denetim işlevi bakımından Tanzimat meclislerine fikrî temel oluşturmuştur.³³

II. Mahmud, saltanatı boyunca (1808-1839) hayata geçirdiği yeniliklerle,³⁴ devletin değişim iradesini daha güçlü bir şekilde ortaya koymuştur. Halefi Abdülmecid tahta geçer geçmez ilan edilen Tanzimat Fermanı (3 Kasım 1839) ise, gösterilen değişim iradesine genel bir çerçeve kazandırmıştır. Başlayan yeni dönemde idarenin denetimine mahsus mahkeme-benzeri yapıların kurulması, yargı ayrılığının öncüsü olan *tefrik-i mesâlih* (adliye-idare ayırımı) düşüncesinin, örfi hukuk zemini üzerinde yeşermesini sağlamıştır. Merkezîleşme ve modernleşme

Ansiklopedisi, C. 1, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1988, s. 74-75.

³³ Erik-Jan Zürcher, *Turkey: A Modern History*, I. B. Tauris, London, 2004, s. 21-22; Stanford Shaw, *Between Old and New: The Ottoman Empire Under Sultan Selim III*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, s. 87; Gülnihal Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1996, s. 43-44.

³⁴ II. Mahmud'un ülkede modern bir idare cihazının oluşturulması bağlamında attığı başlıca adımlar, şöyle özetlenebilir: Kamusal faaliyetlerin bakanlıklar (nezâretler) hâlinde teşkilatlanması, memurların kılık kıyafetine dair standartlar getirilmesi, kapıkulu sistemine büyük ölçüde son verilmesi, devlet görevlilerinin cezaî sorumluluğu bakımından kanunilik ilkesini öngören 1838 tarihli Ceza Kanunnamesi'nin çıkarılması, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması, ilk defa nüfus sayımının yapılması, posta teşkilatının ihdas edilmesi, pasaport düzenlemesi, ilköğretimin mecburî tutulması, *Takvim-i Vekâyî* isimli bir gazete kurulması, davaların resmî mahkeme binalarında görülmeye başlanması ve müsâdere usulünün sona erdirilmesi. Bozkurt, s. 44-46; Karahanoğulları, 2005, s. 67.

sürecinin lokomotifi olan yürütmeyi, dış müdahaleye açık bulunan nizamiye mahkemelerinden ve ulemanın kontrolündeki şer'î mahkemelerden koruma kaygısı, Britanya modeli yerine Fransa - Kıta Avrupası modelinin (idarî rejimin) tercih edilmesinde etkili olmuştur.³⁵ Bununla birlikte Osmanlı devlet ricâli, adliye-idare ayrımını benimserken, Fransa'da olduğu gibi sadece *idareyi adliyeden korumak* değil, aynı zamanda *adliye-i idareden korumak* maksadını da gütmüştür. Osmanlı tecrübesinde göze çarpan bu ilave amaç, yeni kurulan ve seküler bir hukuk uygulayan adlî yargı yerlerinin (nizamiye mahkemelerinin) bağımsız ve düzenli bir şekilde çalışmasını temin etme endişesinin dışavurumudur.³⁶

Osmanlı İmparatorluğu'nda idarî yargının doğrudan atası sayılabilecek ilk yapı, *temsili taşra meclisleri* yahut *mahallî meclislerdir*.³⁷ Şikâyet edilen kamu görevlileri hakkında inceleme yaparak görevden uzaklaştırma, tenzil-i rütbe, haksız işlemin düzeltilmesi ve maaş kesintisi gibi kararlar verebilen bu yapı, daha sonra *vilâyet idare meclisleri* adını almıştır. İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi (22 Ocak 1871), bu meclisler tarafından idare işlerine ait davalardan doğan uyuşmazlıklar ve şikâyetler üzerine verilen hükümlerin, başka herhangi bir makamın izni yahut tasdiki olmaksızın uygulanabileceğini öngörmüştür. Yani Türkiye'de bağımsız adalet anlayışı, Fransa'da olduğu gibi, öncelikle taşrada kendini göstermiştir.³⁸ Kanun-u Esasî'de (1876) açıkça düzenlenen bu meclislerin işlevi, İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-u Muvakkatı (26 Mart 1913) ile daha yargısal bir mahiyet kazanmıştır. Yakın zamana kadar il ve ilçe idareleri bünyesinde ilk derece idarî yargı yeri olarak görev yapan *idare kurulları* da, vilâyet idare meclislerinden köken almıştır.³⁹

Tanzimat döneminin başında padişahın birtakım yetkilerini paylaştığı merkezi bir devlet organı olarak göze çarpan *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye*, başka birçok görevinin yanı sıra, idareye yönelik şikâyetlerin çözümlenmesi ve kamu görevlilerinin denetlenmesi bakımından temsili taşra meclislerinin üst mercii olma vazifesini de yerine getirmiştir.⁴⁰ Taşrada başlayan tefrik-i mesâlih (adliye-idare

³⁵ Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt: 1), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 88.

³⁶ Karahanoğulları, 2005, s. 99 ve 139-140.

³⁷ Karahanoğulları, 2005, s. 71-94; Konan, s. 49-66.

³⁸ Süheyp Derbil, *İdare Hukuku* (Cilt: 1), Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, Ankara, 1948, s. 139.

³⁹ 06.01.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. maddesi; idarî uyuşmazlıklar bakımından il ve ilçe idare kurullarının (bunlarla birlikte idare içinde yargısal işlev gören diğer kurul veya komisyonların) yargı yetkisine son vermiş ve söz konusu uyuşmazlıkları ilk derecede çözümlenmekle görevli idare ve vergi mahkemelerini ihdas etmiştir.

⁴⁰ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, s. 408; Karahanoğulları, 2005, s. 113; Konan, s. 68-81.

ayrımı) doğrultusunda⁴¹ bir dizi değişiklik geçiren bu müessesenin bünyesinden, 1868 yılında *Şûrâ-yı Devlet* çıkmıştır.⁴² Şûrâ-yı Devlete; yasama ve yürütme faaliyetlerine dair muhtelif istişar görevlere ilaveten, hükümet ile kişiler arasındaki davaların görülmesi ve memurların muhakemesi gibi yargısal görevler de verilmiştir.⁴³ İşte bu yargısal görevler, aktif idarenin içinde uyuzmazlık zmne yönelik özelleşmiş bir yapının oluştuğuna ve idarî yargının ufukta belirlediğine işaret etmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasası olan Kanun-u Esasî (1876), hükümet ile kişiler arasındaki davaların genel mahkemeler tarafından görüleceğini düzenlemek suretiyle⁴⁴ Şûrâ-yı Devletin yargısal görevlerinden birini ortadan kaldırmıştır. Rivero bu hadiseyi, oryantalist bir bakışla, II. Abdülhamid'in otokrat yönetim anlayışına bağlamaktadır.⁴⁵ Hlbuki Kanun-u Esasî'nin kaleme alınması ve ilanı esnasında henüz sözü edilen istibdat devri başlamamıştı (II. Abdülhamid yeni tahta çıkmıştı). Dahası, salt bu düzenlemeden hareketle tefrik-i mesâlih fikrinin terk edildiği yahut idarî yargının gelişimine set çekildiği neticesini çıkarmak zaten doğru değildir. Zira Şûrâ-yı Devlet, Kanun-u Esasî sonrası dönemde dahi; bireysel şikâyetler, memurların azledilmesi, vergi itirazları yahut vilâyet idare meclisi kararlarının denetimi gibi birçok alanda yargısal mahiyet arz eden kararlar vermiştir.⁴⁶ Başka bir deyişle Şûrâ-yı Devlet, başta memurların yargılanması olmak üzere, geri kalan görevleri vasıtasıyla idareyi denetleme fonksiyonunu devam ettirmiş -ve hatta- gclendirmiştir.⁴⁷ Bununla birlikte, Osmanlı devri sona erene kadar, merkezde tutuk adalet anlayışı terk edilememiştir. Herhangi bir meselenin Şûrâ-yı Devlete taşınabilmesi için Sadret (Sadrazamlık, Başbakanlık) izni aranmış, ayrıca Şûrâ-yı Devletin söz konusu mesele üzerine vereceği karar ancak yine Sadret onayı ve Padişah iradesiyle bağlayıcılık kazanabilmiştir.⁴⁸ Türkiye'de gerçek anlamda bir idarî yargının ortaya çıkması için, Fransa'da olduğu gibi, Cumhuriyet rejimini beklemek gerekecektir.

⁴¹ Sultan Abdülaziz'in, Şûrâ-yı Devletin 10 Mayıs 1868 tarihindeki resmî açılış töreni nutkunda kullandığı şu ifadeler, adliye-idare ayrımı düşüncesini yansıtılmaktadır: *"teşkilt-ı cedide, kuvve-i icriyenin, kuvve-i adliye, dniye ve teşriiyeden tefriki esasına müsteniddir"*. Orhan zdeş, "Danıştayın Tarihçesi", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1968, s. 55.

⁴² Fethi Gedikli, *Şûrâ-yı Devlet, On İki Levha* Yayıncılık, İstanbul, s. 5-7; özdeş, s. 51-57. *Şûrâ-yı Devlet*, iki Arapça kelimeden müteşekkil Farsça bir tamlama olup Fransızca *Conseil d'État* ibaresinin harfi harfine tercüme edilmiş hlidir. Gedikli, s. 5.

⁴³ Gedikli, 2018, s. 427-470.

⁴⁴ Madde 85, ikinci cmler: *"Eşhas ile hükümet beynindeki dvalar dahi mehâkim-i ummiyeye aittir"*.

⁴⁵ Jean Rivero, "Droit administratif en France et à l'étranger", Pages de doctrine (Tome: II), LGDJ, Paris, 1980, s. 478.

⁴⁶ Karahanoğulları, 2005, s. 180-184.

⁴⁷ Onar, 1966, s. 89; Karahanoğulları, 2005, s. 166-167.

⁴⁸ Gedikli, s. 471.

Kanun-u Esasî'nin akabinde idarî rejime doğru yol alındığını gösteren başka bir olgu, adliye ile idare arasındaki muhtemel görev uyumsuzluklarını çözecek bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmasıdır. Şûrâ-yı Devlet bünyesinde bir destek birim / yan daire olarak 1886 yılında kurulan *Encümen-i İhtilâf* (diğer adıyla *İhtilâf-ı Mercî Encümeni*), adliye-idare ayrımını korumakla görevlendirilmiştir. Şûrâ-yı Devlet reisinin başkanlığında üçü Şûrâ-yı Devletten, üçü de Mahkeme-i Temyîzden (adli yargının üst mahkemesi) seçilen üyelerle teşekkül eden bu merci, günümüzdeki Uyuşmazlık Mahkemesinin ilk örneği olarak faaliyette bulunmuştur.⁴⁹

C. PREMATÜRE DOĞUM: *HUKUK-I İDARE*⁵⁰

Osmanlı İmparatorluğu'nun içine girdiği modernleşme süreci, yapılan reformları uygulama kabiliyetine sahip görevlilerin / bürokratların yetiştirilmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Batılı anlamda hukuk öğretimi verecek kurumlara zemin hazırlayan *Mekteb-i Maarif-i Adliyye* (1839), *Mekteb-i Ulûm-ı Edebiyye* (1839) ve *Mekteb-i Mülkiyye* (1859) gibi okullar, işte bu ihtiyacın neticesi olarak doğmuştur.⁵¹ *Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye*⁵² içerisinde faaliyet gösteren *Kavânin ve Nizamât Dershanesi* (1870) ile *Darülfünun-ı Sultanî*⁵³ bünyesinde açılan hukuk şubesi (1874), yeni bir hukuk öğretimine yönelik ilk teşebbüslerdir.⁵⁴ Bu

⁴⁹ Carter Vaughn Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922*, Princeton University Press, Princeton, 2012, s. 249; Ali Akyıldız, “Şûrâ-yı Devlet”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 39, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2010, s. 238.

⁵⁰ Çalışmada *hukuk-ı idare* tabiri, alana ilişkin Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi doktrinini / literatürünü birbirinden ayırmak için kullanılmıştır. Aynı yöntem için bkz. Nazile İrem Yeşilyurt, *Türkiye’de İdari İşlem Kuramı: İdare Hukuku Öğretisi Üzerine Tarihsel Bir Deneme*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2017, s. 25.

⁵¹ Ali Adem Yörük, *Mekteb-i Hukuk’un Kuruluşu ve Faaliyetleri (1878-1900)*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2008, s. 1-2; Ahmet Cihan, “XIX. Yüzyıl Osmanlı Türkiyesi’nde İdare Hukuku Eğitimi ve Türk İdare Hukukçuları”, C. 12, S. 1-3, 1991, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, s. 107-108.

⁵² *Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye*, hukuk ve ceza davalarının temyiz mercii (*Mahkeme-i Temyîz*) olarak, yukarıda bahsi geçen Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyyenin ikiye ayrılması neticesinde Şûrâ-yı Devlet ile aynı yıl (1868’de) doğmuş ve bugünkü Yargıtay’ın çekirdeğini oluşturmuştur. Mehmet Âkif Aydın, “*Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye*”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 9, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1994, s. 387.

⁵³ *Darülfünun-ı Sultanî*, Batılı anlamda bir üniversite girişimi olarak, esasen orta öğretim veren Galatasaray Mekteb-i Sultânîsi’nin altyapısı üzerine kurulmuş ve 19. asrın son çeyreğinde faaliyet göstermiş bir yükseköğretim müessesesidir. Ekmeleddin İhsanoğlu, “*Dârülfünun*”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 8, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1993, s. 523.

⁵⁴ Yörük, s. 18-28; Cihan, 1991, s. 108.

kapsamda *hukuk-ı idare* ilk kez, 28 Ocak 1876 tarihli Darülfünun-ı Sultani Nizamnamesi'nde dördüncü sınıf dersi olarak öngörülmüş ancak çok kısa bir süre sonra ders programından kaldırılmıştır.⁵⁵

Hukuk öğretimine hasredilmiş ilk yükseköğretim müessesesi, Adliye Nezaretine bağlı olarak kurulan ve resmen 17 Haziran 1880'de açılan *Mekteb-i Hukuk* olmuştur.⁵⁶ Mekteb-i Hukukun müfredatına, 1882-1883 döneminden itibaren *hukuk-ı esasiyye* ve *hukuk-ı idare* konularını içeren *Hukuk-ı Siyasiyye-i Osmaniyye-i Dahiliyye* isimli bir üçüncü sınıf dersi konulmuştur. Bu dersi vermek üzere, Ahmed Cevdet Paşa'nın önerisiyle, devrin önemli aydınlarından, Şûrâ-yı Devlet geçmişi de bulunan Kemalpaşazâde Said Bey görevlendirilmiştir.⁵⁷ Yaklaşık on yıl sonra, programlarda *hukuk-ı idare* dersi tek başına görünür olmuştur.⁵⁸ İlerleyen zamanlarda nazırlık ve sadrazamlık gibi önemli mevkilerde bulunacak İbrahim Hakkı (Paşa)'nın Mekteb-i Hukukta bu dersi okuturken kaleme aldığı *Hukuk-ı İdare* isimli iki ciltlik eser (1891-1892), alanın ilk ders kitabı olarak tarihî önem arz etmektedir.⁵⁹

Hukuka aşına yöneticiler ve memurlar yetiştirmek amacıyla kurulan Mekteb-i Mülkiyyede, doğrudan *hukuk-ı idare* ismini taşımamakla birlikte, bu alana dair çeşitli konuları içeren derslerin istikrarlı bir şekilde verildiği görülmektedir. Mekteb-i Mülkiyyenin bir yükseköğretim kurumuna dönüşmesi üzerine, *usul-i idare* (idare usulü) yahut *usul-i idare-i umumiye ve idareye müteallik mevât* (kamu idaresi usulü ve idareye ilişkin konular) şeklinde adlandırılan ders, 1877 yılından itibaren müfredata girmiştir.⁶⁰ Sakızlı Ohannes Efendi (Paşa), söz konusu dersi okutmakla görevlendirilen ilk kişidir.⁶¹ Dönemin önde gelen entelektüelleri arasında yer alan bu zatın da Şûrâ-yı Devlet tecrübesine sahip olması dikkat çekicidir.⁶²

Tutuk adalet koşulları altında ve *ilave-i memuriyetle* üretilmiş⁶³ bir literatür olarak *hukuk-ı idare*, aynı yıllarda altın devrini yaşayan *droit administratif* geleneği ile karşılaştırıldığında, erken doğmuş bir bebek

⁵⁵ Mehmet Tevfik Özcan, "İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin Kuruluşunun Tarihçesi", C. 61, S. 1-2, 2003, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, s. 116-117; Yeşilyurt, 2017, s. 31.

⁵⁶ Yörük, s. 38.

⁵⁷ Yörük, s. 74-75; Cihan, 1991, s. 115.

⁵⁸ Yörük, s. 85-90.

⁵⁹ Tekin Akılhoğlu, "*Hukuku İdare Üzerine*", C. 16, S. 2, 1983, Amme İdaresi Dergisi, s. 56; Yörük, s. 110; Cihan, 1991, s. 120-123.

⁶⁰ Cihan, 1991, s. 109; Yeşilyurt, 2017, s. 35.

⁶¹ Cihan, 1991, s. 109.

⁶² Cihan, 1991, s. 111-115.

⁶³ O dönemde üniversite kurumu tam anlamıyla teşekkül etmediği için bağımsız bir akademisyenlik mesleği de mevcut değildi. Mekteb-i Hukuk veya Mekteb-i Mülkiye'de ders veren hocalar, bu işi asıl memuriyetlerinin yanı sıra (ilave-i memuriyetle) üstleniyorlardı. Böyle bir yükseköğretim düzeninde kürsü yahut ekol oluşmasının ve derinlikli eserler ortaya konmasının imkânsızlığı ortadadır. Yörük, s. 95; Yeşilyurt, 2017, s. 63-76.

mesabesindedir. Derslerde kullanılmak üzere yazılmış (veya ders notlarından derlenmiş) on civarında kitaptan⁶⁴ oluşan bu literatür, idarenin denetimi konusunda özgün ve doyurucu bir teorik yapı inşa etmekten hayli uzaktır. Kitapların içeriği ekseriya, idarenin çeşitli alanlardaki teşkilat ve faaliyetini düzenleyen mevzuat hükümlerinin, herhangi bir yorumlama, soyutlama yahut sistemleştirme çabası gösterilmeksizin, didaktik bir üslûpla aktarılmasından ibarettir.⁶⁵ Nadiren yer verilen ilkesel açıklamalar ve konuların sıralanması bakımından ise, doğrudan doğruya Fransız yazarlardan çeviri yapıldığı görülmektedir. Örneğin İbrahim Hakkı'nın yukarıda sözü edilen *Hukuk-ı İdare* kitabının başlıkları, Jules Mallein'in *Considérations sur l'enseignement du droit administratif* adlı eserinde önerilen ders plânı ile neredeyse bire bir örtüşmektedir.⁶⁶ O günün Fransa'sında daha yeni ve daha nitelikli idare hukuku kitapları bulunduğu hâlde, *Hukuk-ı İdare*'nin yazımında tutuk adalet dönemi çalışmalarının referans alınması, İbrahim Hakkı'nın yarım asır geriden gelen (eşzamansız) Osmanlı pratiğine uygunluk kaygısı duyduğu şeklinde yorumlanabilir.⁶⁷

Bütün eksikliklerine rağmen, Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarında kaleme alınan *hukuk-ı idare* eserleri, kamu hukuku - özel hukuk ayrımı, adliye - idare ayrımı ve kuvvetler ayrılığı gibi önemli kavramlara değinmektedir. Mesela Ahmed Şuayb; medenî ülkelerde biri hususî, diğeri ise umumî menfaatlerle işgal eden iki tür mahkeme (*mehâkim-i âdiye* ve *mehâkim-i idâre*) olduğundan söz etmektedir.⁶⁸ Bu yönüyle *hukuk-ı idare* derslerinin ve bu derslerde okutulan kitapların, kamu hukukunun bazı temel ilkelerini öğrencilere tanıtmaya işlevi gördüğü söylenebilir.⁶⁹ Bu öğrencilerin, bilahare Türkiye Cumhuriyeti'ni inşa edecek nesiller olduğu unutulmamalıdır.

III. TEORİK ZENGİNLEŞME

Türkiye tarihi, hukukî açıdan tam bir devamlılık hâlinindedir. Osmanlı İmparatorluğu zamanında konulmuş olup, bu satırların yazıldığı

⁶⁴ Söz konusu kitaplar; İbrahim Hakkı, Ali Ragıp, Kemalpaşazâde Said, Hacı Ahmed Reşid, İsmail Hakkı, Celal Derviş, Ahmed Şuayb, Mustafa Şeref ve Muslihiddin Âdil tarafından kaleme alınmıştır. Yeşilyurt, 2017, s. 37.

⁶⁵ Karahanoğulları, 2005, s. 192-196; Yeşilyurt, 2017, s. 46 ve 53-54.

⁶⁶ Jules Mallein, *Considérations sur l'enseignement du droit administratif*, Librairie de Henri Plon, Paris, 1857, s. 216-240; Tekin Akıllıoğlu, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", Türk İdare Hukuku Sitesi, Yayınlanma Tarihi: 11.08.2004, (<https://www.idare.gen.tr/akillioğlu-yonetim.htm>), 19.08.2023 (s.e.t.); Yeşilyurt, 2017, s. 40-41.

⁶⁷ Aynı yönde: Yeşilyurt, 2017, s. 45.

⁶⁸ Ahmed Şuayb, *Hukûk-ı İdâre*, Ramazan Çağlayan (haz.), Akademisyen Kitabevi, Ankara, 2022, s. 11.

⁶⁹ Aynı yönde: Yeşilyurt, 2017, s. 62.

esnada hâlâ yürürlükte bulunan pozitif hukuk kuralları mevcuttur.⁷⁰ Günümüz idarî yargısının nüvesini teşkil eden kurumların yeni rejime intikali de aynı süreklilik içerisinde gerçekleşmiştir. Cumhuriyet'in erken döneminde (1961 Anayasası'na kadar), tevarüs edilen bu kurumlar geliştirilmiş ve idare hukukunun teorik temelleri atılmıştır.

A. İSTANBUL'DAN ANKARA'YA

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 20 Nisan 1924'te kabul edilen yeni Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na (1924 Anayasası'na) değin, Kanun-u Esasi'nin 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na (1921 Anayasası'na) aykırı olmayan hükümleri yürürlükte kalmıştır. Benzer şekilde, TBMM bünyesinde İcra Vekilleri Heyetinin kurulduğu 25 Nisan 1920 ile Ahmed Tevfik Paşa kabinesinin istifa ettiği 4 Kasım 1922 tarihleri arasında ülkede iki hükümet mevcuttur.⁷¹ Söz konusu *iki anayasalı* ve *iki hükümetli* evrede Ankara Hükümeti, taşra idaresine ve memur yargılamasına ilişkin mevzuatı uygulamaya devam etmiştir (dolayısıyla vilâyet idare meclisleri de varlığını sürdürmüştür). Şûrâ-yı Devlet diğer hükümetin kontrolünde kaldığı için, söz konusu mevzuatta Şûrâ-yı Devlete verilen görevlerin hangi merci tarafından yerine getirileceği meselesi, TBMM'nin ilk ayında gündeme gelmiştir. Uzun tartışmalar sonunda, 4 Temmuz 1921 tarihinde kabul edilen 131 sayılı Şûrâ-yı Devletin Memûrîn Muhâkemâtına Mûteâllik Vezâifinin Sûret-i İfâsı Hakkında Kanun ve ona eklemelerde bulunan 31 Aralık 1921 tarih ve 177 sayılı Kanun ile bu görevlerin TBMM üyelerinden seçilecek heyetlerce yapılması öngörülerek sorun çözülmüştür.⁷²

Bağımsız bir yargı yeri olmayışından hareketle, Osmanlı dönemi Şûrâ-yı Devletin işlevsizliği zannına kapılmak mümkündür. Ankara Hükümeti'nin kurulur kurulmaz, üstelik Millî Mücadele şartlarında Şûrâ-yı Devlet'in görevlerini ifa edecek bir merci bulma arayışına girmesi, bu zannın ne derece yersiz olduğunu göstermektedir. İstanbul'daki Şûrâ-yı Devlet, Paris'teki Conseil d'État'ya nazaran daha edilgen olmakla beraber, Osmanlı-Türk hukukunun ayrılmaz bir parçası hâline gelmeyi çoktan başarmış durumdadır. Vilâyet idare meclislerinin hiçbir kesintiye uğramaksızın çalışmaya devam etmesi de, ülkede idarî rejimin geri dönüşü olmayan bir tarzda benimsendiğini ortaya koymaktadır.⁷³

⁷⁰ Örneğin Meclis-i Mebusan tarafından 10 Haziran 1326 (23 Haziran 1910) tarihinde kabul edilen Menafii Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, an itibarıyla yürürlüktedir.

⁷¹ Zeki Eraslan, "Cumhuriyet Türkiye'sine Geçiş Sürecinde Şûrâ-yı Devlet", Belleten, C. 85, S. 304, 2021, s. 1048 ve 1064; Ergun Özbudun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukukî Niteliği", C. 1, S. 2, 1985, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, s. 483.

⁷² Eraslan, s. 1046-1063; Karahanoğulları, 2005, s. 206-210; Özdeş, s. 83-84.

⁷³ Eraslan, s. 1065; Karahanoğulları, 2005, s. 211-228.

B. BAĞIMSIZ ADALET

Bazı reformlar, lüzumu bilinse dahi, şartlar icabı derhal gerçekleştirilemez. Savaş ve rejim değişikliği gibi sarsıcı hâdiseler, evvelce gerekliliği dillendirilen ancak hayata geçirilemeyen reformların bir çırpıda kotarılabilmesi için imkân yaratır. Türkiye’de bağımsız adalet sayfasının açılması da bu şekilde olmuştur. Henüz 1918 yılında, Şûrâ-yı Devlet’in yapısı ve görevlerinde değişiklik yapılması gündeme gelmiş ve bu konuda yine Şûrâ-yı Devlet tarafından bir kanun tasarısı (*lâyiha*) hazırlanmıştır. Elli yıllık deneyim ışığında hazırlanan bu tasarıda; ilgililerin Şûrâ-yı Devlet’e doğrudan müracaat edebilmesi, şikâyetlerin yargısal yöntemlerle (iptal davası ve tam yargı davası formunda) incelenmesi, Şûrâ-yı Devlet kararlarının hiçbir onay yahut izne tabi olmaksızın bağlayıcılık kazanabilmesi ve müstakil bir *deâvî* (davalar) dairesi kurulması öngörülmüştür.⁷⁴ Tasarıda işaret edilen bütün hedeflere, ancak Cumhuriyet rejimine geçildikten sonra erişilebilmiştir.

İdarenin denetimi bakımından İstiklâl Harbi’nde benimsenen geçici yöntem, ilânihaye sürdürülemezdi. 1924 Anayasası’nın 51. maddesi, *idari davalara* bakmak üzere bir *Danıştay*⁷⁵ kurulacağını açıkça düzenledi. Yani *idari dava* terimi ilk kez pozitif hukukumıza girerken, Danıştayın - idari görevlerinin yanında-⁷⁶ yargısal bir işlev de üstleneceği kesinleşmiş oldu.⁷⁷ Bu hüküm istikametinde çıkarılan 23 Kasım 1925 tarihli⁷⁸ ve 669 sayılı Kanun’un 48. maddesi,⁷⁹ söz konusu idari davalarda Danıştay tarafından verilecek hükümlerin, hiçbir makamın tasdikine muhtaç olmaksızın bağlayıcı olacağını öngördü. Aynı Kanun’un 22. maddesi⁸⁰

⁷⁴ Eraslan, s. 1033-1034; Karahanoğulları, 2005, s. 187-189.

⁷⁵ Orijinal metinde kurumun ismi, *Şûrâ-yı Devlet* şeklinde geçmektedir. 21 Aralık 1938 tarihli ve 3546 sayılı Kanun, terkibi Türkçeleştirerek *Devlet Şûrası* ifadesini kullanmıştır. 10 Ocak 1945 tarihli ve 4695 sayılı Kanun ise, daha radikal bir özleştirme yolunu tutarak, hâlihazırda bilinen *Danıştay* adını vermiştir. Herhangi bir karışıklığa mahal vermemek amacıyla, bu çalışmada Cumhuriyet döneminin tamamı için *Danıştay* kelimesi kullanılacaktır.

⁷⁶ Aynı maddeye göre Danıştay; hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarıları, imtiyaz sözleşmeleri ve şartnameleri hakkında görüş bildirecektir (ayrıca maddede Danıştay üyelerinin TBMM tarafından seçileceği düzenlenmektedir). Sonraki madde (m. 52) ise, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak tüzüklerin Danıştay incelemesinden geçirilmesini amirdir.

⁷⁷ Karahanoğulları, 2005, s. 234; Hayrettin Yıldız, “İdare Hukukunun Kısa Tarihçesi”, C. 22, S. 4, 2018, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 216.

⁷⁸ İlk Danıştay üyeleri TBMM tarafından 23 Haziran 1927’de seçilmiş ve 6 Temmuz 1927’de göreve başlamışlardır. Lutfi Duran, “Atatürk Döneminde Danıştay”, C. 2, S. 3, 1981, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, s. 19.

⁷⁹ Maddenin özgün hali şöyledir: “*İdari davalar hakkında Şûrayı devletten sadır olan hükümler hiç bir makamın tasdikına muhtaç olmaksızın lâzımülnifaz olup icra dairelerince alelûsul tenfiz olunur*”.

⁸⁰ Maddenin ilgili kısmının özgün hali şöyledir: “*idari makam ve heyetlerden sadır olan muamele ve kararlar hakkında salâhiyet ve şekil ve esas ve maksad cihetlerinden*

iptal davasını, 19. maddesi⁸¹ ise -adını koymadan- tam yargı davasını düzenlemişti. Nihayet 5 Mayıs 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, iptal davalarını ilk derecede çözecek *vilayet idare heyetlerini* teşkil ederek, merkezde kurulan yeni sistemi taşraya taşıdı. Böylece Türkiye’de tutuk adalet dönemi sona eriyordu.⁸²

Yargı ayrılığı prensibi benimsenmiş olmasına rağmen, 1924 Anayasası’nda bu prensibi koruyacak üçüncü bir merci öngörülmemişti. İdarî yargı ile adli yargı arasında ortaya çıkan görev ve hüküm uyumsuzluklarının uygulamada sorun yaratması üzerine çıkarılan 9 Temmuz 1945 tarih ve 4788 sayılı Kanun, Uyuşmazlık Mahkemesini kurarak, Türkiye’de idarî rejimin bütün unsurlarını tamamlamış oldu.⁸³

Bağımsız adalet esası, kuvvetler birliği anlayışının henüz tamamen terk edilmediği 1924 Anayasası döneminde⁸⁴ bazı güçlüklerle karşılaşmıştır. Danıştay kararlarından hoşnut olmayan taraflar, bir nevi üst merci / kanun yolu gibi gördükleri TBMM’ye dilekçe yazmaya ve kararın değiştirilmesi yahut yeniden yargılama gibi talepler ileri sürmeye başlamıştır. Nihayet TBMM, 12 Nisan 1934 tarih ve 803 numaralı kararı⁸⁵ ile Danıştayın yargısal işleve sahip bağımsız bir mahkeme sıfatına sahip olduğunu açıkça ortaya koymuştur.⁸⁶ Yine bu dönemde bazı idarecilerin Danıştaydan çıkan hükümleri uygulamak istemediği, söz konusu direncin özellikle Başbakan İsmet İnönü’nün kararlı tavrı sayesinde kırıldığı anlaşılmaktadır.⁸⁷

Gerçek anlamda bağımsız mahkeme özelliğini yeni kazanmasına ve bu sebeple yüz yüze geldiği zorluklara rağmen Danıştay, 1924 Anayasası döneminde oldukça başarılı bir sınav vermiştir. Örneğin Fransa’da Conseil d’État, takdir yetkisinin yargısal denetimine, bağımsız adalete

birile kanuna veyahud nizama muhalefetten dolayı alâkadarlar tarafından ikame olunacak ibtal davaları”.

⁸¹ Maddenin ilgili kısmının özgün hali şöyledir: “*Rüyeti mehakimi adliyenin vazifesi haricinde bulunan mesail hakkındaki idarî muamelât ve mukarrerattan dolayı hukuku muhtel olanlar tarafından ikame olunan davalar*”.

⁸² Karahanoğulları, 2005, s. 210 ve 245; Yıldız, s. 218.

⁸³ Ayten Anıl, “Uyuşmazlık Mahkemesi’nin Kuruluş ve İşleyişi”, C. 47, S. 1, 1992, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s. 45.

⁸⁴ “*Teşri salâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*” hükmünü (m. 5) içeren 1924 Anayasası’nın, parlamenter sistemin bazı unsurlarını bünyesinde barındırmasına rağmen, kuvvetler birliği fikrinden bütünüyle ayrıldığı söylenemez. Nitekim CHP programlarında “*Türk milletinin idare şekli kuvvetlerin birliği esasına müsteniddir*” ifadesi, 1947 yılına kadar varlığını korumuştur. Sedat Yazıcı/ Fatih Yazıcı, “Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması”, Bilig, S. 59, Güz 2011, s. 237.

⁸⁵ Kararın özgün hali şöyledir: “*Devlet Şûrasının Deavi Dairesi, kazaî vazife gören müstakil mahkeme sıfat ve salâhiyetile mücehhezdir*” (17 Nisan 1934 tarih ve 2678 sayılı Resmî Gazete).

⁸⁶ Duran, 1981, s. 36-38.

⁸⁷ Duran, 1981, s. 27.

geçişten yaklaşık otuz yıl sonra verdiği *Grazietti* kararıyla,⁸⁸ kısmen başlayabilmiştir.⁸⁹ Buna mukabil, *Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası*'nın ilk sayılarından (1937 yılından) itibaren, takdir yetkisini yargısal denetime tabi tutan Danıştay kararlarına rastlamak mümkündür.⁹⁰ Kıta Avrupası'nda anayasa yargısının pek tanınmadığı, Türkiye'de Anayasa Mahkemesinin henüz kurulmadığı bir dönemde, Danıştayın *anayasaya uygun yorum* yöntemini geliştirmiş olması da dikkat çekicidir.⁹¹

C. BİLİMSEL RESEPSİYON

Türk hukukunun modernleşmesi, medenî hukuk veya ceza hukuku gibi alanlarda, doğrudan doğruya ilgili ülke (İsviçre ve İtalya) kanunlarının iktibas edilmesi suretiyle gerçekleşmiştir. Kuralları herhangi bir *code* dâhilinde düzenlen(e)meyen, bu sebeple içtihadî karakter arz eden idare hukukunun bilgisine ise, ancak ilgili ülkede (Fransa'da) yargı kararlarının sistemli analizi neticesinde ortaya çıkan teorik birikimin (ilkelerin, kavramların, kategorilerin vb.) nakledilmesi yoluyla ulaşılabilir.⁹² Türkiye de idare hukuku açısından, *bilimsel resepsiyon* veya *kuramsal (teorik) resepsiyon* adı verilen bu yolu izlemiştir.⁹³

Cumhuriyet'in ilk birkaç on yılında idare hukuku doktrini, başta Fransa olmak üzere, Kıta Avrupası idare hukuku (ve genel olarak kamu hukuku) geleneğinin mevcut teorik birikimini; tetkik, tahkik ve yer yer tenkit ederek Türkçeye kazandırmıştır. Sembol ismi Sıddık Sami Onar⁹⁴ olan bu kuşak yazarlarının önceliği, özgünlükten ziyade, hâlihazırda üretilmiş bilgileri derlemek ve yarı-eleştirel bir üslup çerçevesinde

⁸⁸ Conseil d'État, 31 janvier 1902, *Grazietti*.

⁸⁹ Maurice Hauriou, "La fin de la catégorie des actes discrétionnaires", *Revue générale du droit* on line, No: 15694, 2015, (<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/08/19/la-fin-de-la-categorie-des-actes-discretionnaires/>), 20.08.2023 (s.e.t.).

⁹⁰ Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 121.

⁹¹ Ali Ülkü Azrak, "İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi", C. 6, S. 1-3, 1985, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, s. 18; Bertil Emrah Oder, *Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri*, Beta, İstanbul, 2010, s. 144.

⁹² Bugün büyük ölçüde özgünlük kazanan Alman idare hukuku da işe Fransa'daki teorik birikimi aktarmakla başlamıştır. Örneğin alanın en önemli isimlerinden biri olan Otto Mayer, Fransız idare hukukundaki teorilerden hareket etmiştir. Kamile Türkoğlu Üstün, "Almanya'da İdari Yargının Tarihi Gelişimi", Prof. Dr. Metin Günay Armağanı, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 1450 ve 1457. Benzer tespitler; İspanya, İtalya, Belçika ve Hollanda gibi diğer Kıta Avrupası ülkeleri için de yapılabilir.

⁹³ Halim Alperen Çıtak, *İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 214-215; Yeşilyurt, 2017, s. 76-78. Aynı süreç, *fiili resepsiyon* şeklinde de adlandırılmaktadır. Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 80-84.

⁹⁴ Türk idare hukukunun kurucu figürlerinden biri olan Onar'ın hayatı ve eserleri için bkz. Ahmet Cihan, "Cumhuriyet Dönemi Türk İdare Hukukçuları", C. 14, S. 1, 2000, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, s. 108-114.

ilgililerin istifadesine sunmaktır. Fransız (ve Alman) kamu hukuku ekollerinin, yukarıda değinilen altın devir boyunca devlet ve hukuk kavramları üzerine yürüttüğü nazari tartışmalar, yarım asırlık bir gecikmeden sonra, işte bu dönemde Türk öğretilerine taşınmıştır. Böylece neredeyse tamamen mevzuatın tasvirine odaklanan *hukuk-ı idare* literatüründen farklı olarak, derinlikli ve sağlam temellere sahip bir idare hukuku öğretiminin yolu açılmıştır.⁹⁵

Daha çok teorik zemini tahkim etmeye yönelik ilk kuşak idare hukuku doktrini, başlangıçta Danıştay kararlarına alâka göstermemiştir. İçtihatlarla referans vermek gerektiğinde dahi Türk idarî yargısı yerine doğrudan doğruya Conseil d'État kararlarına atıf yapılmıştır. Nihayet Ragıp Sarıca'nın 1942 yılında yayımlanan *İdarî Kaza* isimli eserinden⁹⁶ itibaren, sunulan teorik bilgiler, Danıştay kararları eşliğinde incelenmeye başlamıştır. Doktrinin geciken ilgisi, bağımsız adalet esasına yeni geçen Türk idarî rejiminin belli bir olgunluk düzeyine erişmesi beklentisiyle açıklanabilir.⁹⁷

IV. DAHA MİLLÎ BİR İDARE HUKUKUNA DOĞRU

Türkiye'de idare hukuku, 1961 Anayasası'nı takiben özgünlük kazanma yoluna girmiştir. Kurumsal kapasitesi güçlenen Danıştay, deyim yerindeyse kabuğunu kırarak üniversitelerle irtibata geçmiş ve bünyesinden bir "*yargıçlar öğretisi*"⁹⁸ çıkarmıştır. İdarî yargının yükseköğretim kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde çalışması, ilişkinin diğer tarafını da geliştirmiş ve idare hukuku alanında çalışan akademisyenler, dikkatlerini başka ülkelerden ziyade, burada olup-bitenlere yöneltmişlerdir.⁹⁹

A. GÜÇLENEN İDARÎ YARGI

Kuvvetler birliği fikrinden kopmaksızın, yalnızca birinci kuşak hakları temin eden 1924 Anayasası, tek parti rejimine ve çoğunlukçu demokrasi anlayışına göre kurgulanmıştı. Dönemin parlak akademisyenlerince kaleme alınan ve bu sebeple *hukuk profesörlerinin anayasası* olarak nitelenen 1961 Anayasası ise; parlâmenter hükümet sistemini kuvvetler ayrılığı çerçevesinde tesis etmek, çoğulcu demokrasiyi esas almak, sosyal devlet ilkesini benimsemek, ikinci kuşak hakları tanımak ve Anayasa Mahkemesini ihdas etmek suretiyle Türk idare hukukunu da başka bir evreye taşıdı.¹⁰⁰

⁹⁵ Yeşilyurt, 2017, s. 79-84.

⁹⁶ Ragıp Sarıca, *İdarî Kaza*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Talebe Cemiyeti Yayınları, İstanbul, 1942.

⁹⁷ Yeşilyurt, 2017, s. 93-98.

⁹⁸ Yeşilyurt, 2017, s. 112 ve 123.

⁹⁹ Sürecin daha detaylı tasviri için: Yeşilyurt, 2017, s. 105-153.

¹⁰⁰ Kadriye Ümran Satır, *Politik Anayasacılık Ekseninde 1961 Anayasası'nın Mahiyeti*, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Danıştay, *mahkeme* sıfatını daha önce elde etmiş olmasına rağmen, *yüksek mahkeme* niteliğini ve kurumsal kapasitesini 1961 Anayasası sayesinde kazanmıştır. 1924 Anayasası'nda yürütme görevi (*vazife-i icraiye*) başlığı altında düzenlenen ve üyeleri TBMM tarafından seçilen Danıştaya, 1961 Anayasası'nda yargı erkinin bir parçası olarak, yüksek mahkemeler arasında yer verilmiş ve Danıştay üyelerinin belirlenmesinde kurumsal bağımsızlığı gözetilen bir yetki paylaşımı yapılmıştır. Buna göre Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve *genel olarak üst derece* idare mahkemesi olacaktır. Danıştay ayrıca idarî uyuşmazlıkları çözümleme, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşünce bildirme, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceleme gibi idarî görevler de üstlenecektir (m. 104). Danıştay Başkan ve üyeleriyle Başkanunsözcüsünün seçimlerinde Bakanlar Kurulu ile Danıştay Genel Kurulunca ayrı ayrı boş yer sayısı kadar aday gösterilecektir. Seçim bu adaylar arasından, Anayasa Mahkemesinin asıl ve yedek üyelerinden meydana gelen kurulca gizli oyla ve üçte iki çoğunlukla gerçekleştirilecektir. İlk iki oylamada çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilecektir (m. 140).

Yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı konusunda açık hükümler getiren 1961 Anayasası (m. 133 ve devamı); idarenin hiçbir eylem ve işleminin, hiçbir hâlde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamayacağını öngörmüştür (m. 114/1). Böylece Conseil d'État'nın siyasi endişelerle yarattığı ve 1924 Anayasası döneminde Danıştay'ı da etkileyen *hükümet tasarrufu* (*acte de gouvernement*) kategorisi bertaraf edilmiştir.¹⁰¹ Ayrıca idarenin bütünlüğü - idarenin kanuniliği (m. 112/2), idarenin sorumluluğu (m. 114/son), dava açma süresinin yazılı bildirimle başlaması (m. 114/2), disiplin cezalarında savunma hakkı (m. 118) ve özerk idareler (üniversiteler - TRT - kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları; m. 120, 121 ve 122) gibi önemli esaslar, anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Bağımsızlık ve hâkimlik teminatı prensiplerini hayata geçiren 24 Aralık 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu, idarî yargılama usulünü detaylı bir şekilde düzenlemiştir. Yüksek Mahkeme bünyesinde içtihatları derlemek, Danıştay Dergisi'ni çıkarmak ve kamu hukukuna dair bilimsel çalışmaları takip etmekle görevli bir *Tasnif ve Yayın Bürosu* kurulmasını öngören Kanun (m. 164), Danıştay meslek mensuplarının idare hukuku alanında araştırma ve incelemelerde bulunmak üzere yabancı memleketlere gönderilmesi imkânını da getirmiştir (m. 117).

Bursa, 2018, s. 76-100; İsmet Giritli, "27 Mayıs Müdahalesi ve 1961 Anayasası", Türkiye Gazetesi, 06.06.2006, (<https://www.turkiyegazetesi.com.tr/kose-yazilari/ismet-giritli/27-mayis-mudahalesi-ve-1961-anayasasi-290519>), 20.08.2023 (s.e.t.); Yeşilyurt, 2017, s. 105-108.

¹⁰¹ Manuel Gros, Droit administratif: L'angle jurisprudentiel, L'Harmattan, Paris, 2014, s. 122-125; Cemil Kaya, "Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık / Egemenlik Hakkı Teorisine", S. 7, 2016, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, s. 636-639.

Tasnif ve Yayın Bürosunun kurulması, Danıştayı daha bilimsel yöntemlerle çalışmaya ve ürettiği içtihadî birikimi ilgililerin (meslek mensuplarının, akademisyenlerin ve diğer uygulamacıların) istifadesine sunmaya sevk etmiştir.¹⁰² Danıştay Kararlar Dergisi, Büro tarafından *Danıştay Dergisi* adıyla yenilenmiş ve kararlara ilaveten; makale, inceleme yahut eleştiri gibi akademik metinleri de ihtiva etmeye başlamıştır. Yenilenen yayın organının ilk sayısı için kaleme aldığı önsözde dönemin Danıştay Başkanı, doktrindeki görüşlerin öğrenilmesinin yararına değinerek, bilim insanlarını karar kritiği yapmaya davet etmekte ve Türk idare hukukunun ancak bu yolla gelişip millî nitelik kazanabileceğini vurgulamaktadır.¹⁰³ Büro marifetiyle daireler ve İçtihatları Birleştirme Kurulu tarafından verilen çok sayıda karar, muhtelif kitaplar hâlinde toplanmıştır. Yüksek Mahkeme böylece, Conseil d'État'ın İkinci Dünya Savaşı sonrasında yürüttüğü *hukuk yayma (diffusion du droit)* programına benzer bir misyon üstlenmiştir.¹⁰⁴

521 sayılı Danıştay Kanunu'nun (ve akabinde onu tadil eden 1740 sayılı Kanun'un) hizmet içi eğitim bakımından sağladığı yeni imkânlar, Yüksek Mahkeme içerisinden bizzat yargıçlarca üretilen yeni bir doktrinin doğmasına vesile olmuştur. Bu kapsamda yardımcılıktan kanunsözcülüğüne geçiş için yurtdışında görevlendirilme koşulu aranmış, ayrıca ikinci dereceye yükselecek meslek mensuplarına idare hukukunun muhtelif konularına ilişkin tezler hazırlatılmıştır. Yargıçları idare hukuku teorisi üzerine düşünmeye, çeviriler ve mukayeseler yapmaya iten bu gelişme sayesinde bugün ilgililerince hâlâ istifade edilen çok sayıda özgün bilimsel eser üretilmiştir.¹⁰⁵

Kodifiye edilmiş alanlarda iktibas, tercüme yoluyla yapıldığı için, benimseyen (hukuku ithal eden) ülke, kaynak ülkenin çoğu zaman bir adım gerisinde kalır. İçtihadî karakter arz eden idare hukuku ise, bilimsel / kuramsal resepsiyon yoluyla ve fiilen iktibas edilmesinden ötürü, alıcı ülkenin yargıçlarına, muhtelif tarihsel bagajlar taşıyan mehaz ülkeyi aşarak görece daha millî bir hukuk yaratma imkânı verir.¹⁰⁶ Güçlenen Türk idarî yargısının, 1960'lı yıllar boyunca söz konusu imkânı kullandığı, Mukbil Özyörük'ün şu tespitinden anlaşılmaktadır: “*Yazılı yoldan gelmediği için, İdare hukukumuzun millî adaptasyonu daha kolay olmuş ve ortaya bir Türk İdare hukuku, adapte edilmiş diğer hukuklarımızdan daha belirgin bir millî hüviyetle çıkmıştır.*”¹⁰⁷

Fransız hukuk camiasının azımsanmayacak bir kısmı, idarî yargıyı, genel yargı düzenine siyasî kaygılarla getirilmiş lüzumsuz bir istisna gibi

¹⁰² Yeşilyurt, 2017, s. 114-115.

¹⁰³ İsmail Hakkı Ülgen, “Önsöz”, S. 1, 1971, Danıştay Dergisi, s. 3.

¹⁰⁴ Yeşilyurt, 2017, s. 122.

¹⁰⁵ Yeşilyurt, 2017, s. 123-131.

¹⁰⁶ Halim Alperen Çıtak, “İdarî Sözleşmelerin İptal Davasına Konu Edilmesi”, 5. İdare Hukuku Buluşması (4-6 Mayıs 2018 Büyükaada / İstanbul) Danıştay Karar İncelemeleri, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 335-336.

¹⁰⁷ Mukbil Özyörük, İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara, 1973, s. 67.

görme eğiliminde olagelmıştır.¹⁰⁸ Conseil d'État bu sebeple, özel hukuk dogmalarının etkisi altında geliştirdiği *idari sözleşmelerin üçüncü kişilerce davaya konu edilemeyeceği* yönündeki içtihadını, yüz seneden fazla sürdürmüş ve ancak 2014 senesinde değiştirebilmiştir.¹⁰⁹ Böyle bir tarihsel yükü hiç sırtlanmamış olan Danıştay ise, henüz 1960'lı yıllarda, idari hizmet sözleşmeleri bakımından bu engeli aşmış ve sonrasında aynı içtihadı diğer idari sözleşme türlerine de uygulamıştır.¹¹⁰

B. ÖZGÜVEN KAZANAN DOKTRİN

Cumhuriyet'in ilk kuşak (kamu ve) idare hukukçuları, daha çok Kıta Avrupası'nın teorik birikimini aktarmaya yönelmiş iken, onların 1961 sonrası yıllarda kürsü sahibi olan öğrencileri, idari yargı ile yakın ilişki kurmaya ve Türk uygulamasına odaklanmaya başlamıştır. Artık millî idare hukukunun yoğurulacağı hammaddenin, Danıştay kararlarından çıkarılması gerektiğine inanılmaktadır. İdari işlemi *iptal davasının konusu* olarak ele alan çalışmaların arttığı bu evrede somut uyuşmazlıklarda verilen kararlar, merkezî bir konum kazanmış ve içtihat notu yazma faaliyeti süreklilik kazanmıştır. Türkiye'de idari yargılama hukukunun, 1960'lı yılların ortalarından itibaren ayrı bir ders olarak okutulması da söz konusu yönelimde etki sahibidir. Fransa'da idari yargılama hukukunun ayrı bir ders olarak okutulması ise ancak 1980'lerin başında gerçekleşebilmiştir.¹¹¹ Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinin önemli isimlerinden Yıldırım Uler'in, doktora tezini sunarken kullandığı şu ifadeler, bu çerçevede bir nevi *bağımsızlık ilanı* olarak okunabilir:

“Fransız idare hukukunun idare hukukumuzda örnek alınmış olduğu bir gerçektir. Ancak, sorunlar genellikle ortak da olsa Türk yargıcının bu sorunlara bakış açısı ve çözümleyiş biçimi bize özgü bir toplumsal olgu sayılmalıdır. İdare hukukumuzun artık bağımsız olarak geliştiği ve Fransız idare hukuku ile idare hukukumuzu eş anlamda kullanmanın yanaltıcı olacağı inancı ile Danıştayımızın kararlarından yararlanılmaya çalışılmış, konu ile ilgili sorunlara yaklaşımda, Danıştayımızın uyguladığı çözümlerin saptanmasında ve önerilen çözümlerde genellikle Fransız yazarları ve uygulaması bir yana bırakılmıştır. Fransız idare hukukundan aktardığımız ve ortaklaşa kullandığımız bazı temel kavramlara bile nasıl kuşku ile bakıldığı, bizdeki uygulanış biçimlerinin araştırılmasına çalışıldığı dikkati çekecektir.”¹¹²

¹⁰⁸ Didier Truchet, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 2017, s. 125; Jean-Claude Ricci, *Droit administratif général*, Hachette, Paris, 2016, s. 10.

¹⁰⁹ Conseil d'État, 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*. Bu kararla gerek sözleşme sürecinin dışında kalan gerekse bu sürecin hiç parçası olmamış üçüncü kişilerin idari sözleşmelere karşı dava açabilecekleri kabul edilmiştir. Long/ Weil /Braibant vd., s. 901.

¹¹⁰ Yıldırım Uler, “Sözleşmeli Personel - İdari Sözleşmeler”, C. 22, S. 1, 1966, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 237; Çıtak, 2019, s. 341-345.

¹¹¹ Yeşilyurt, 2017, s. 131-135.

¹¹² Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970, s. VII.

V. ÇÖZÜCÜ VE DAĞITICI ETKİLER

Dünyada 1970'lerden itibaren esmeye başlayan neoliberal rüzgârlar, Kıta Avrupası'nda zaten teorik hâkimiyetini kaybetmekte olan kamu hizmeti kavramını gerçek bir krize sokmuştur. Bu gelişmeye, yine dünya çapında gözlenen yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi eşlik edince, o günkü hâliyle bir Üçüncü Cumhuriyet eseri olan idare hukuku, ciddi sarsıntılara uğramıştır. Özgünlük ve olgunluk kazanma yoluna henüz giren Türk idare hukuku da, söz konusu sarsıntıdan nasibini almıştır.

Fransa'da idare hukukunun altın devrini açan *Blanco* kararının mütalâasında, kamu hizmetleri sebebiyle idareye karşı açılacak bütün davaların, konusu ne olursa olsun, idarî yargının görev alanına girdiği ilan edilmişti.¹¹³ Takip eden yaklaşık kırk yıl boyunca, yüksek mahkemelerce verilen birçok kararda kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun tatbik sahasını belirleyen bir ölçüt olarak kullanıldı. Örneğin Conseil d'État'nın 6 Şubat 1903 tarihli *Terrier* kararı bağlamında, hükümet komiseri Romieu şunları söylüyordu: “*millî yahut mahallî, bütün kamu hizmetlerinin kendi teşkilat ve işleyişine ilişkin her şey, tabiatı icabı idarî yargının görev alanına giren bir idarî ameliye (faaliyet) teşkil eder*”.¹¹⁴

Liberal-kapitalizm, dünya savaşlarının yol açtığı buhran ve yanı başında beliren sosyalizm tehdidi karşısında, devleti *sahaya* davet etti. Keynesyen politikaların ve sosyal devlet fikrinin revaç bulduğu bu aralıkta (1920'ler - 1960'lar arası), idarenin faaliyet alanı genişledi. Ne var ki idarenin, giriştiği bu yeni etkinlikleri ilânihaye sürdürmesi ve piyasa işleyişinden bağışık kalması, yani kamu hukukunu uygulaması arzu edilmiyordu. Aranılan çözüm / uzlaşma, kamu hizmeti ölçütünün terk edilerek, *sinaî ve ticarî kamu hizmeti (service public industriel et commercial)* adlı yeni bir kategorinin yaratılmasında bulundu.¹¹⁵ İdare hukukunun güçlkle kazandığı iç tutarlılığı berhava eden ve akademisyenleri yeni ölçüt arayışına iten bu gelişme, literatürde *kamu hizmetinin krizi (crise du service public)* şeklinde anılır.¹¹⁶

Teorik düzeyde başlayan (hatta ilk aşamada *görünüşte kriz* sayılabilecek) kamu hizmetinin krizi, sosyalizm tehdidinin zayıflaması ve sermayedar sınıfının toparlanmasından sonra (1970'lerden itibaren), hakikî bir krize dönüştü. Zira artık devletten / idareden, girdiği yeni etkinlik alanlarına ilaveten, *eski topraklarından*, yani on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında üstlendiği hizmetlerden dahi çekilmesi ve yalnızca *bekçilik* rolü oynaması isteniyordu.¹¹⁷ Mevcut yapısıyla fazla

¹¹³ Long/ Weil/ Braibant vd., s. 2.

¹¹⁴ Jean-François Lachaume/ Hélène Pauliat/ Stéphane Braconnier vd., Droit administratif: Les grandes décisions de la jurisprudence, Presses Universitaires de France, Paris, 2017, s. 13.

¹¹⁵ Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*. Long/ Weil/ Braibant vd., s. 211-218; Lachaume/ Pauliat/ Braconnier vd., s. 338-358.

¹¹⁶ Pascale Gonod, Droit administratif général, Dalloz, Paris, 2018, s. 34.

¹¹⁷ Yıldırım Uler, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, S. 15, 1998, Anayasa Yargısı, s. 253.

kolektivist ve *ulusal* görülen idare hukukunun ise, *ayak bağı* olmaktan çıkarılarak, özelleştirme ve küreselleşme hedefleriyle uyumlu yeni bir dile kavuşturulması gerekiyordu.¹¹⁸ Özellikle 1980 sonrası idare hukuku ve kamu yönetimi yazınına domine eden *yönetişim, regülasyon, ekonomik kamu düzeni, bağımsız idarî otorite, rekabetin korunması, tahkim, alternatif uyumsuzluk çözüm yöntemleri, kamu-özel işbirliği* yahut *yap-işlet-devret* gibi kavram ve kurumlar, işte bu yeni dili inşa ediyordu.¹¹⁹

Geniş halk kitlelerinin taleplerini yansıtmaya daha elverişli olan yasama organı, uluslararası sermayenin önüne muhtelif engeller çıkarabilirdi. Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi de, idareye biçilen *bekçilik* rolüyle bağlantılı olarak, işte bu vasatta ortaya çıktı. Başka bir deyişle, ekonomideki tekelleşme ve merkezileşme, siyasî iktidarın daha hızlı karar alma kabiliyeti gösteren yürütme kuvvetinde toplanması sonucunu ve liberal-otoriter devleti doğurdu.¹²⁰

*“İdare hukuku, siyasî gücün hemen yanında yaşayan, ancak aktif siyasete yabancı, uzman bir hukukçu zümre tarafından yaratılmıştır. Bu zümre, yasamanın sesinin kısıldığı otoriter dönemlerde de rahatlıkla var olabilmıştır. Bakanın kalemini tutan bu zümre, idare hukukunu Fransa’nın yaşadığı çalkantılardan korumuştur (...) İdarî yargı, Dışişlerini aratmayacak diplomatik beceriye sahiptir. İdarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerini vurgulamak suretiyle, onu bu ayrıcalıklardan kaynaklı birçok yükümlülüğün altına sokmuşlardır.”*¹²¹

Politik deneyimi görece fazla olan Fransız idarî yargısı, kaybedeceği bir savaşa girmek yerine, idare hukukunun insicamını bozma ve kural koyucu rolünden kısmen feragat etme pahasına, olayların akışına intibak etmeyi -yahut en azından açıkça direnmemeyi- tercih etti. Bunun karşılığını, kendisini müessese olarak güçlendiren yeni yargısal yetkiler kazanarak aldı.¹²² Yetişkinliğe henüz ulaşan Türk idarî yargısı ise, başlangıçta aynı esnekliği göster(e)medi. Direncinin bedelini de, yetkileri kısıtlanmak, görev alanı daraltılmak ve Lûtfi Duran’ın *adlileşme* şeklinde nitelediği¹²³ birtakım yapısal değişikliklere maruz kalmak suretiyle ödedi.

¹¹⁸ Jacques Chevallier, “Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel”, *Le droit administratif en mutation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, s. 28-30.

¹¹⁹ Turgut Tan, “Dönüşüm Geçiren İdare Hukukunun Uygulama Alanı da Daralıyor mu?”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2013, s. 125-126.

¹²⁰ Kürşat Erdil, *Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğiliminin 1982 Anayasası’ndaki Normatif Düzenlemeye Yansıması*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1997, s. 39-40; Elif Kumru Paksoy, *Anayasal Dönem Olarak Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi*, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2021, s. 39-47.

¹²¹ Charles Debbasch, “Les sources du droit administratif: permanence et novation”, *Recueil Dalloz*, Dalloz, Paris, 1971, s. 255.

¹²² Chevallier, s. 31-32; Didier Linotte, “Déclin de pouvoir jurisprudentiel et ascension du pouvoir juridictionnel en droit administratif”, No. 12, 1980, *AJDA*, s. 632-639.

¹²³ Lûtfi Duran, “İdarî Yargı Adlileşti...”, C. 3, S. 1-3, 1982, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, s. 53-83.

Söz konusu bedellere ilişkin somut örnekler, tüketme kaygısı güdülmeksizin, şöyle sıralanabilir:

- 1971 Anayasa değişikliği ile idarî yargı yetkisine sınırlar getirilmesi¹²⁴ ve bu sınırların 1982 Anayasası tarafından - güçlendirilerek- korunması.¹²⁵
- Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde tahkim yolunu açan 1999 Anayasa değişikliği.¹²⁶
- Kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleriyle gördürülmesine imkân tanıyarak idarî yargının görev alanını önemli ölçüde daraltan 1999 Anayasa değişikliği¹²⁷ ve bu doğrultuda yeni yöntemlerin ihdas edilmesi.¹²⁸
- Niteliği itibarıyla idarî olan birçok uyuşmazlığın, kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dâhil edilmesi.¹²⁹

¹²⁴ “Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. İdarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez” (m. 114/2). Aynı yıl yaratılmış başka bir anomali olan Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin varlığına ise 2017 Anayasa değişiklikleriyle son verilmiştir.

¹²⁵ “Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz / Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez / İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. / Kanun, olağanüstü hallerde, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir” (m. 125/4, 5 ve 6).

¹²⁶ “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir” (m. 125/1).

¹²⁷ “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir” (m. 47/4).

¹²⁸ 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, m. 5: “Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir”. 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması (...) Hakkında Kanun, m. 4/1: “Sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olup süresi, tesisin özelliklerine ve fizibilite raporuna bağlı olarak sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere idarece belirlenir”.

¹²⁹ Yalnızca iki örnek verelim. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, m. 27/1: “İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir”. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, m. 110/1: “İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara

- Yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin giderek güçleştirilmesi.¹³⁰
- Danıştayın idarî görevlerinin peyderpey ortadan kaldırılması.¹³¹ Fransa'da ise Conseil d'État'nın idarî görevleri zaman içerisinde artış göstermiştir.¹³²
- İş yükünün azaltılması gerekçesiyle; özellikle ihale, imar, turizm ve kentsel dönüşüm gibi konularda yargı denetimini etkisizleştirecek ayrıksı muhakeme usullerinin yaratılması.¹³³
- Temyiz incelemesinin kapsamının -yine iş yükünü azaltma gerekçesiyle- daraltılması ve birçok kararın istinaf aşamasında kesinleşeceğinin öngörülmesi.¹³⁴
- Yürütme organı tarafından yapılan bir düzenleyici işlem olmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin idarî yargı denetimi dışında tutulması.¹³⁵ (Fransa'da ise Cumhurbaşkanı kararnameleri [décrets] Conseil d'État denetimine tabidir).

Bütün bu gelişmelere rağmen, Türk idare hukukunun ve onu üreten Türk idarî yargısının 1970'lerden sonra mutlak bir yok oluş sürecine girdiği sanılmamalıdır. Her şeyden önce, 1961 Anayasası'nın - özellikle ilkeler düzeyinde- birçok kazanımı, bugün hâlâ genel kabul görmekte ve korunmaktadır. Ayrıca sermayenin öngörülebilirlik gereksiniminden kaynaklanan bir pozitif yan-etki olarak, *idarî usûl* kavramı bu dönemde öne çıkmış¹³⁶ ve bilgi edinme hakkı, gerekçe yükümlülüğü, başvuru yollarının gösterilmesi, kişisel verilerin korunması

ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davaları, adli yargıda görülür. Zarar görenin kamu görevlisi olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını önlemez”.

- ¹³⁰ Bu olgunun birçok örneği bulunabilir. Mesela 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde 2012 yılında yapılan bir değişiklikle, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için davalı idarenin savunmasının alınması veya savunma süresinin geçmesi gibi bazı ek koşullar getirilmiştir.
- ¹³¹ Danıştayın imtiyaz sözleşmelerini inceleme görevi, 1999 Anayasa değişiklikleri ile sınırlı süreli bir düşünce bildirimine dönüştürülmüştür. Kanun ve tüzük tasarılarını inceleme görevine ise 2017 Anayasa değişiklikleriyle son verilmiştir.
- ¹³² Murat Sezginer, “Dünden Bugüne Conseil d'État ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, 2017, s. 102.
- ¹³³ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 2014 yılında eklenen 20/A maddesinin öngördüğü ivedi yargılama usulünün, sermayenin talep ettiği konularda yargı denetimini zayıflatmayı ve hızlandırmayı amaçladığı görülmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Nazile İrem Yeşilyurt, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve İvedi Yargılama: Hukuka Sermayeye Koşut Hız Ayarı”, C. 70, S. 2, 2015, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s. 403-433.
- ¹³⁴ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 2014 yılında yapılan değişiklikle, temyize açık olan kararlar sayma yoluyla sınırlandırılmıştır (m. 46).
- ¹³⁵ 2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir (m. 148).
- ¹³⁶ Tan, s. 126-128.

gibi birçok güvence, yasal yahut anayasal dayanağa kavuşturulmuştur. Aynı istikamette olmak üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu yahut Kişisel Verileri Koruma Kurumu gibi birimler, Türk idarî teşkilatına girmiştir. Nihayet bu dönemde idare hukuku alanında yapılan akademik çalışmaların sayısı olağanüstü derecede artmış ve kendisini sadece Fransa örneğiyle sınırlandırmaksızın karşılaştırmalı hukuk verilerinden istifade ederek özgün çözümler getirme potansiyeline sahip yeni kuşaklar yetişmiştir.

SONUÇ

Hitap ettiği gerçeklik alanından ötürü, özel hukukun temel aksiyomları ve biçimleri, antik çağlardan beri neredeyse hep aynı kalmıştır. Yaklaşık üç asırlık geçmişi bulunan modern idare cihazı ve onu çevreleyen kurallar ise, durmaksızın değişip yenilenmektedir. Bizzat reform olgusunun kalıcı bir kamusal işlev hâline geldiği günümüzde, idare hukukundaki dönüşümün de süreklilik kazandığı açıktır.¹³⁷ Bu yüzden, gerçek bilgisine erişmek için, idare hukukunu *seyir hâlinde* kavramak elzemdir.

İdare hukukunun tarihi, modern devletin tarihidir. İçinde yaşadığımız siyasî evreni biçimlendiren bütün kuvvetler (çatışmalar, uzlaşmalar, fikirler, hareketler), idare hukukunu da yoğurmaktadır. Egemeni (önce kralı, akabinde devrim idaresini) genel yargıdan bağışık tutma endişesiyle yaratılan idare-içi denetim mekanizması, geniş halk kitlelerinin siyasî iktidara ortak olmaya başlamasıyla birlikte müstakil bir yargı düzenine dönüşmüştür. İdare hukuku ise, farklı bir yargıcın konuştuğu ve mihverî kamu yararı / kamusalık olan bu yeni dilin, bilim insanlarınca sistematize edilmesi sayesinde doğmuştur.

Türkiye’de *hukuk-ı idare*, modernitenin diğer unsurları gibi, eşzamanlı ve sathî bir iktibasın neticesinde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyetle birlikte tam anlamıyla idarî rejime geçilmiş ve Kıta Avrupası’nın teorik birikimi temellük edilmiştir. Nihayet 1961 Anayasası’ndan sonra Türk idarî yargısı, Avrupa’daki örneklerine yakın bir güce erişmiştir. Yine bu dönemde doktrin, Danıştay kararları üzerinden özgün / daha millî bir idare hukuku tasavvur edebilecek özgüveni kazanmıştır. Geçtiğimiz birkaç on yıl zarfında muhtelif çözücü ve dağıtıcı etkilere maruz kalsa da, Türk idarî yargısı ve onun kararları etrafında teşekkül eden idare hukuku öğretisi, toplumsal hayatın önemli bir parçası olarak, bugün artık kökleşmiş vaziyettedir.

¹³⁷ Onar, 1966, s. 107-108; Çıtak, 2020, s. 97; Sabino Cassese, “19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İdare Hukukunun Dönüşümleri”, Eren Kalanyuva (çev.), C. 15, S. 2, 2012, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, s. 164.

KAYNAKÇA

Abdurrahmân Abdî Paşa Kanunnâmesi, Arslantürk A (haz.), Okur Kitaplığı, İstanbul, 2013.

Akıllıoğlu T, “Hukuku İdare Üzerine”, C. 16, S. 2, 1983, Amme İdaresi Dergisi, ss. 56-69.

Akıllıoğlu T, “Yönetim Hukukumuz ve Geleceği”, Türk İdare Hukuku Sitesi, 11.08.2004, (<https://www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.htm>), 19.08.2023 (s.e.t.).

Akkaya R, “Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa’da Tarihsel Kökleri ve Kamu Hukuku Okulları Üzerine Notlar”, C. VII, S. 3-4, 2003, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 139-155.

Akyıldız A, “Şûrâ-yı Devlet”, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 39, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2010, ss. 236-239.

Anıl A, “Uyuşmazlık Mahkemesi’nin Kuruluş ve İşleyişi”, C. 47, S. 1, 1992, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 45-50.

Apaydın Y, “Siyâset-i Şer’iyye”, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 37, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2009, ss. 299-304.

Aydın M A, “Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye”, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 9, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1994, ss. 387-388.

Azrak A Ü, “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, C. 6, S. 1-3, 1985, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, ss. 17-28.

Bıçak B, Fransa’da Üçüncü Cumhuriyet Dönemi ve Türk Modernleşmesine Yansımaları, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2013.

Bigot G, Introduction historique au droit administratif depuis 1789, Presses Universitaires de France, Vendôme, 2002.

Bozkurt G, Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1996.

Burdeau F, Histoire du droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

Cassese S, “19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İdare Hukukunun Dönüşümleri”, Eren Kalanyuva (çev.), C. 15, S. 2, 2012, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, ss. 153-165.

Champion F, Le Tribunal des conflits et l’élaboration du droit administratif, Thèse de doctorat, Université François Rabelais - École Doctorale de Droit, Tours, 2000.

Chapus R, Droit administratif général (Tome: I), Montchrestien, Paris, 2001.

Chevallier J, “Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel”, *Le droit administratif en mutation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, ss. 11-40.

Cihan A, “XIX. Yüzyıl Osmanlı Türkiyesi’nde İdare Hukuku Eğitimi ve Türk İdare Hukukçuları”, C. 12, S. 1-3, 1991, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, ss. 107-134.

Cihan A, “Cumhuriyet Dönemi Türk İdare Hukukçuları”, C. 14, S. 1, 2000, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, ss. 108-148.

Cin H/ Akyılmaz G, *Türk Hukuk Tarihi*, Sayram Yayınları, Konya, 2015.

Çıtak H A, “İdarî Sözleşmelerin İptal Davasına Konu Edilmesi”, 5. *İdare Hukuku Buluşması (4-6 Mayıs 2018 Büyükkada / İstanbul) Danıştay Karar İncelemeleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, ss. 335-346.

Çıtak H A, *İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.

Debbasch C, “Les sources du droit administratif: permanence et novation”, *Recueil Dalloz*, Dalloz, Paris, 1971, ss. 255-256.

Derbil S, *İdare Hukuku (Cilt: 1)*, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, Ankara, 1948.

Derin F Ç, “Abdi Paşa, Nişancı”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 1, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1988, ss. 74-75.

Duran L, “Atatürk Döneminde Danıştay”, C. 2, S. 3, 1981, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, ss. 19-39.

Duran L, “İdarî Yargı Adlileşti...”, C. 3, S. 1-3, 1982, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, ss. 53-83.

Eraslan Z, “Cumhuriyet Türkiye’sine Geçiş Sürecinde Şûrâ-yı Devlet”, C. 85, S. 304, 2021, *Belleten*, ss. 1025-1071.

Erdil K, *Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğiliminin 1982 Anayasası’ndaki Normatif Düzenlemeye Yansıması*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1997.

Ercüt C, *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2004.

Findley C V, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922*, Princeton University Press, Princeton, 2012.

Gabolde C/ Piernet C, “Pluviose An VIII: Les débuts du Conseil de Préfecture”, 3e Année, No: 14 (Mars-Avril 1950), *La Revue administrative*, ss. 140-143.

Gaudemet Y, *Droit administratif*, LGDJ, Paris, 2015.

Gedikli F, *Şura-yı Devlet*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.

Giritli İ, “27 Mayıs Müdahalesi ve 1961 Anayasası”, *Türkiye Gazetesi*, 06.06.2006, (<https://www.turkiyegazetesi.com.tr/kose-yazilari/ismet-giritli/27-mayis-mudahalesi-ve-1961-anayasasi-290519>), 20.08.2023 (s.e.t.).

Gonod P, *Droit administratif général*, Dalloz, Paris, 2018.

Gros M, Droit administratif: L'angle jurisprudentiel, L'Harmattan, Paris, 2014.

Hauriou M, "La fin de la catégorie des actes discrétionnaires", Revue générale du droit on line, No: 15694, 2015, (<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/08/19/la-fin-de-la-categorie-des-actes-discretionnaires/>), 20.08.2023 (s.e.t.).

İhsanoğlu E, "Dârülfünun", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 8, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1993, ss. 521-525.

İnalçık H, Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adâlet, Eren Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Jones H S, The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

Kafesoğlu İ, Türk Millî Kültürü, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1997.

Karahanoğulları O, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

Karahanoğulları O, Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

Karahanoğulları O, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.

Karaman H, "Fıkıh", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 13, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1996, ss. 1-14.

Kaya C, "Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık / Egemenlik Hakkı Teorisine", S. 7, 2016, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, ss. 637-663.

Konan B, Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013.

Lachaume J F, "La définition du droit administratif", Traité de droit administratif (Tome: 1), Gonod P/ Melleray F/ Yolka P (ed.), Dalloz, Paris, 2011, ss. 101-143.

Lachaume J F/ Pauliat H/ Braconnier S/ Deffigier C, Droit administratif: Les grandes décisions de la jurisprudence, Presses Universitaires de France, Paris, 2017.

Linotte D, "Déclin de pouvoir jurisprudentiel et ascension du pouvoir juridictionnel en droit administratif", No. 12, 1980, AJDA, ss. 632-639.

Lombard M/ Dumont M/ Sirinelli J, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2017.

Long M/ Weil P/ Braibant G/ Delvolvé P/ Genevois B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, 2017.

Mallein J, Considérations sur l'enseignement du droit administratif, Librairie de Henri Plon, Paris, 1857.

Mestre J L, Introduction historique au droit administratif français, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.

Oder B E, Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri, Beta, İstanbul, 2010.

Onar S S, “Türkiyede İdarenin Kazaî Mürakabesi”, C. 1, S. 1, 1935, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 21-40.

Onar S S, İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt: 1), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Ortaylı İ, Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008.

Özbudun E, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Hukukî Niteliği”, C. 1, S. 2, 1985, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, ss. 475-504.

Özcan M T, “İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin Kurumlaşmasının Tarihçesi”, C. 61, S. 1-2, 2003, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 85-174.

Özdeş O, “Danıştayın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1968, ss. 41-224.

Özyörük M, İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara, 1973.

Pacteau B, Manuel de contentieux administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 2010.

Paksoy E K, Anayasal Dönem Olarak Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2021.

Peiser G, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2014.

Renaut M H, Histoire du droit administratif, Ellipses, Poitiers, 2007.

Ricci J C, Droit administratif général, Hachette, Paris, 2016.

Rivero J, “Droit administratif en France et à l’étranger”, Pages de doctrine (Tome: II), LGDJ, Paris, 1980, ss. 475-485.

Satır K Ü, Politik Anayasacılık Ekseninde 1961 Anayasası’nın Mahiyeti, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2018.

Sezginer M, “Dünden Bugüne Conseil d’État ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, 2017, ss. 101-132.

Shaw S, Between Old and New: The Ottoman Empire Under Sultan Selim III, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

Şuayb A, Hukûk-ı İdâre, Ramazan Çağlayan (haz.), Akademisyen Kitabevi, Ankara, 2022.

Tan T, “Dönüşüm Geçiren İdare Hukukunun Uygulama Alanı da Daralıyor mu?”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2013, ss. 121-142.

Truchet D, Droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 2017.

Tuğluca M, Osmanlı’da Devlet - Toplum İlişkilerinin Açık Alanı: Şikâyet Mekanizması ve İşleyiş Biçimi (1683-1699), Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

Türkoğlu Üstün K, “Almanya’da İdari Yargının Tarihi Gelişimi”, Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, ss. 1443-1468.

Uler Y, “Sözleşmeli Personel - İdari Sözleşmeler”, C. 22, S. 1, 1966, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 215-238.

Uler Y, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970.

Uler Y, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, S. 15, 1998, Anayasa Yargısı, ss. 252-256.

Ülgen İ H, “Önsöz”, S. 1, 1971, Danıştay Dergisi, ss. 3.

Weidenfeld K, Histoire du droit administratif du XIVe siècle à nos jours, Economica, Paris, 2010.

Yazıcı S/ Yazıcı F, “Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması”, Bilig, S. 59, Güz 2011, ss. 235-254.

Yeniçeri C, “Mezâlim”, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, C. 29, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2004, ss. 515-518.

Yeşilyurt N İ, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve İvedi Yargılama: Hukuka Sermayeye Koşut Hız Ayarı”, C. 70, S. 2, 2015, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 403-433.

Yeşilyurt N İ, Türkiye’de İdari İşlem Kuramı: İdare Hukuku Öğretisi Üzerine Tarihsel Bir Deneme, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2017.

Yıldız H, “İdare Hukukunun Kısa Tarihçesi”, C. 22, S. 4, 2018, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 197-223.

Yörük A A, Mekteb-i Hukuk’un Kuruluşu ve Faaliyetleri (1878-1900), Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2008.

Zürcher E J, Turkey: A Modern History, I. B. Tauris, London, 2004.