KAMU HUKUKU/PUBLIC LAW
Araştırma Makalesi/Research Article

Fransız Danıştayının Bölge Sağlık Ajanslarına İlişkin Kararları Işığında İki Kamu Tüzel Kişiliği Arasında Hiyerarşi İlişkisi*

The Hierarchical Relationship Between Two Public Legal Entities in Light of the French Council of State's Decisions on Regional Health Agencies

Memduh Cemil ŞİRİN**

ÖZ

Hiyerarşi ve idari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlama araçlarıdır. Fransa'da sağlık hizmetlerinin organize edilmesi amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip bölge sağlık ajansları kurulmuş ve Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1432-1 maddesinde bölge sağlık ajanslarının ilgili bakanların idari vesayeti altında yer aldığı, genel müdürlerinin ise L.1432-2 maddesinde sayılan ajans görev ve yetkilerini devlet adına yürüteceği düzenlenmiştir. Bazı bakanların ajans genel müdürlerine emir ve talimatlar içeren genelgeler yayınlaması üzerine; bölge sağlık ajanslarının bakanlıkların bulunduğu devlet tüzel kişiliğinden (merkezi idare) ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olması sebebiyle, hiyerarşi yetkisinin bir görünümü olan emir ve talimat vermenin hukuken mümkün olup olmadığı gündeme gelmiştir. Söz konusu genelgeler hakkında idari yargıda davalar açılmıştır. Fransız Danıştayı, kanunda açık bir düzenleme olmamasına rağmen hangi durumlarda hiyerarşi ilişkisinin mümkün olduğunu "devlet adına yürütülen görev ve yetkiler" ile "hizmet amiri" kriterlerinden hareketle ortaya koymuş ve bazı durumlarda iki ayrı kamu tüzel kişiliği olan merkezi idare ile kamu kurumu arasında hiyerarşi ilişkisi olabileceğini kabul etmiştir. Sonuç itibari ile merkezi idare ile ilişkilerinde kural olan idari vesayet dışında hiyerarşinin gündeme geldiği bölge sağlık ajansları, yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri de görülen atipik bir idari teşkilatlanma modeli görünümündedir.

* Makale gönderim tarihi: 16.10.2026. Makale kabul tarihi: 02.11.2026. Memduh Cemil Şirin, "Fransız Danıştayının Bölge Sağlık Ajanslarına İlişkin Kararları Işığında İki Kamu Tüzel Kişiliği Arasında Hiyerarşi İlişkisi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, 2026, s. 1-28, DOI: https://doi.org/10.46547/imuhfd.2026.13.2.3.

** Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, memduh.sirin@istanbul.edu.tr, 0000-0002-4114-9149.

Çatışma Beyanı: Yazar/lar herhangi bir çatışma beyanı bildirmemiştir.

Conflict of Interest Statement: The author(s) have declared no conflict of interest.

Anahtar Kelimeler: Hiyerarşi, idari vesayet, bölge sağlık ajansı, kamu tüzel kişiliği, yeni kamu yönetimi.

ABSTRACT

The administrative tutelage and the hierarchy are the tools for ensuring the unity of administration. In France, regional health agencies endowed with public legal entity were established to organize health services. Article L.1432-1 of the Public Health Code provides that regional health agencies are subject to the administrative tutelage of the relevant ministers, whereas Article L.1432-2 entrusts their directors-general with the exercise, on behalf of the State, of the duties and powers enumerated therein. Following the issuance by certain ministries of circulars containing orders and instructions addressed to the directors-general of the agencies, the legality of issuing such orders and instructions –being a manifestation of hierarchical authority– was called into question, in light of the fact that regional health agencies are public legal entities separate from the State (central administration), to which the ministries belong. Consequently, lawsuits were filed in the administrative jurisdiction against the circulars in question. Despite the absence of an explicit legislative provision, the French Council of State identified the conditions under which a hierarchical relationship is possible by drawing upon the criteria of 'duties and powers exercised on behalf of the state' and 'head of service'. It thus accepted that, in certain cases, a hierarchical relationship may exist between two distinct public legal entities. As a result, the regional health agencies –where hierarchy comes to the fore alongside administrative tutelage– constitute an atypical model of administrative organization that also reflects the influence of the New Public Management approach.

Keywords: Hierarchy, administrative tutelage, regional health agency, public legal entity, new public management.

Giriş

Fransa'da sağlık sisteminin işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek amacıyla 2009 yılında kapsamlı bir reform yapılmıştır. Reformun getirdiği en önemli yeniliklerinden biri, her bölgede kamu tüzel kişiliğine sahip Bölge Sağlık Ajansı (*Agence Régional de Santé*) kurulmasıdır. Sağlık ajanslarının görev alanı merkezi idarenin bölge taşra teşkilat birimi esas alınarak belirlenmiştir. 2026 yılı itibari ile Fransa anakarasında on sekiz bölge vardır ve her birinde bölge sağlık ajansı bulunmaktadır.

Mevzuatta, kamu kurumu statüsüne sahip ajanslar ile ilgili bakanlar arasında idari vesayet ilişkisi öngörülmüş ancak devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olan bakanların ajans genel müdürlerine emir ve talimatlar içeren düzenleyici işlemler yapması,

iki kamu tüzel kişiliği arasında hiyerarşi ilişkisi tartışmasını gündeme getirmiştir.

Bu çalışmada, Fransız Danıştayının (*Conseil d'État*) iki kararında, merkezi idare (devlet tüzel kişiliği) ile kamu kurumu bağlamında iki ayrı kamu tüzel kişiliği arasında hiyerarşi ilişkisi olup olamayacağı meselesini nasıl değerlendirdiği incelenmektedir. Bu çerçevede, önce bölge sağlık ajansları hakkında bilgiler verilerek Danıştayın kararları ortaya konulacak ve devamında kararların analizi yapılacaktır.

I. Bölge Sağlık Ajansları

Fransa'da sağlık sisteminin merkezi idarenin taşra teşkilat birimleri, özel hukuk tüzel kişisi olan sağlık sigorta kuruluşları ve sağlık hizmetleri sunan kamu kurumlarından oluşan parçalı yapısı yanında merkez ile taşra arasındaki kopukluk karmaşıklığa yol açmaktadır[1]. Bu sorunların çözülmesi amacıyla sağlık alanında reform konulu 21 Temmuz 2009 tarih ve 2009-879 sayılı Kanun'un Kamu Sağlığı Kodu'nda (*Code de la santé publique*)[2] yaptığı değişikliklerle bölge sağlık ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Bölge sağlık ajanslarının kuruluşu, sağlık sisteminin farklı aktörlerini bölge düzeyinde tek çatı altında bir araya getirmeyi amaçlamaktadır[3]. Böylece, sağlık hizmetlerinin ülkenin her bölgesinde koordinasyon içerisinde yürütülmesiyle coğrafi eşitsizliklerin önüne geçilmesi mümkün olacaktır[4].

Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1432-1 maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre "*Bölge sağlık ajansları idari kamu kurumudur. Ajanslar sağlık, sağlık sigortası, yaşlılar ve engellilerden sorumlu bakanların idari vesayeti altında yer alırlar. / Bölge sağlık ajanslarında yönetim kurulu bulunur ve ajanslar genel müdür tarafından yönetilirler.*"[5] Kod'un L.1432-3 ve D.1432-15 maddelerine göre, başkanlığını bölge valisinin yaptığı ajans yönetim kurulunda; bölgede bulunan devlet tüzel kişiliği (merkezi idare) temsilcisi üç üye (bölge akademik rektörü,

---

1 Philippe Ritter, *Rapport Sur La Création des Agences Régionales de Santé (ARS)*, Ministère de la Santé de la Jeunesse et des Sports, Janvier 2008, https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/084000146.pdf (04.05.2026) s. 3, 9.

2 Fransız mevzuat sisteminde belli bir konudaki kanun maddeleri ile genel düzenleyici işlemler kodifikasyon yapılarak Code (Kod) adı altında toplanabilmektedir. Kod içerisinde kanun maddelerinin başında L, genel düzenleyici işlemlerin başında ise R ve D harfleri yer almaktadır.

3 Pierre-Louis Bras, "La Création des Agences Régionales de Santé : Notre Système de Santé Sera-t-il Encore Mieux Gouverné ? ", *Droit social*, Sayı 11, 2009, s. 1126.

4 Exposé des motifs loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000019674897/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId= (05.05.2026).

5 Kamu Sağlığı Kodu L.1432-1 maddesi : "*Les agences régionales de santé sont des établissements publics de l'État à caractère administratif. Elles sont placées sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées. / Les agences régionales de santé sont dotées d'un conseil d'administration et dirigées par un directeur général.* ".

gençlik ve spor bölge müdürü, bölgede bulunan bir ilin valisi veya bölge valisinin belirleyeceği bir başka taşra teşkilat yetkilisi), bölgede bulunan sağlık sigortası kuruluşlarının[6] temsilcilerinden dokuz üye, bölge coğrafi sınırları içerisinde yer alan mahalli idarelerden sekiz temsilci üye, hasta, yaşlı ve engelli derneklerinden üç temsilci üye, ajansın faaliyet alanında çalışmalar yürüten yetkin kişiler arasından seçilen dört üye bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının imzaladığı Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanan genel müdür ise, aynı maddelerdeki düzenlemeye göre, yönetim kurulu toplantılarına oy hakkı olmaksızın sadece görüş belirtmek üzere katılmaktadır. Bölgede bulunan illerden seçilmiş bir milletvekili ile senatör de toplantılara görüş bildirmek üzere katılabilmektedir. L.1432-1 maddesine göre, ajanslarda ayrıca kamu sağlık politikalarının bölgedeki koordinasyonu amacıyla merkezi idare, mahalli idare ve sağlık sigorta kuruluşlarından oluşan koordinasyon komisyonları bulunmaktadır[7].

Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1431-1 maddesine göre bölge sağlık ajansları devletin belirlediği ulusal sağlık politikalarını bölge düzeyinde uygulamak amacıyla kurulmuştur. Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1431-2 maddesinde bölge sağlık ajanslarının görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre, her bir bölge sağlık ajansı bulunduğu bölgenin özelliklerini ve kendine özgü ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak ulusal sağlık politikasını uygulamak ve sağlık hizmetleri sunumunu düzenleyerek organize etmekle görevlendirilmiştir[8]. Aynı maddede bu görev ve yetkiler kapsamında yürütülecek başlıca faaliyetler şöyle sıralanmıştır: Bölgedeki sağlık hizmetlerinin izlenmesi, sağlık krizi anlarında acil sağlık hizmetlerine katkı sunulması, hijyen kurallarına uyulması için yıllık program yapılması, toplumun bilgilendirilmesi ve eğitilmesi konusunda halk sağlığı çalışmaları yürütülmesi, sağlık çalışanlarına yönelik eğitim faaliyetleri yürütülmesi, sağlık ve medikososyal kuruluşlarına ruhsat verilmesi ve bu kuruluşların denetlenmesi, sağlık hizmetlerinin bölgedeki insanların ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde coğrafi dağılımının sağlanması, sağlık hizmetlerinin nitelikli biçimde sunulmasının sağlanması.

---

6 Sosyal güvenlik sistemi içerisinde sağlık sigortası faaliyetli yürüten kuruluşlar.

7 Sağlık hizmetlerinden yararlananların, sağlık çalışanlarının, alanda faaliyet yürüten sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katıldığı bölge sağlık ve otonomi konferansı da ajansın danışma organı olarak görev yapmaktadır (Kamu Sağlığı Kodu L.1432-4 maddesi).

8 Kamu Sağlığı Kodu L.1431-2 maddesi: "1° *De mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé définie en application des articles L. 1411-1 et L. 1411-1-1, en liaison avec les autorités compétentes dans les domaines de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile, et le protocole prévu à l›article L. 6147-11 (…) 2° De réguler, d›orienter et d›organiser, notamment en concertation avec les professionnels de santé et les acteurs de la promotion de la santé, l›offre de services de santé, de manière à répondre aux besoins en matière de prévention, de promotion de la santé, de soins et de services médico-sociaux, aux besoins spécifiques de la défense et à garantir l›efficacité du système de santé (…)*".

L.1431-2 maddesinde düzenlenen görev ve yetkilerle ilgili önemli bir husus ise Kod'un L.1432-2 maddesinin birinci fıkrasında yer almaktadır: "*Bölge sağlık ajansı genel müdürü, L.1431-2 maddesinde sayılan ve* (ajans içinde) *başka makama verilmemiş olan* görev ve yetkileri, devlet adına yerine getirir"[9]. Bir yandan, kamu kurumu olarak kurulan ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan bölge sağlık ajanslarının, ilgili bakanların idari vesayeti altında bulunduğu kanunda açıkça düzenlenmiştir. Diğer yandan, L.1431-2 maddesinde sayılan görev ve yetkilerin, ajansın genel müdürü tarafından devlet adına yerine getirilmesi öngörülmüştür. Devlet adına yerine getirilen görev ve yetkiler şeklindeki düzenleme, merkezi idare ile ajanslar arasında idari vesayet yerine hiyerarşi ilişkisinin gündeme gelip gelemeyeceği sorusunu doğurmuştur. Çalışmada inceleyeceğimiz kararlarıyla Fransız Danıştayı bu sorunun cevabını vermiştir.

II. Fransız Danıştayı (*Conseil d'État*) Kararları

A. 12.12.2012 tarihli *SYNERPA* Kararı

Bütçe, Kamu Hesapları, Kamu Personeli ve Devlet Reformu Bakanlığı ile Sosyal Dayanışma ve Uyum Bakanlığı, yaşlı ve engelli kimseleri misafir eden mediko-sosyal kuruluş ve servislerin[10] 2011 yılı bütçelerine ilişkin olarak 29.04.2011 tarihinde bir genelge yayınlamıştır[11]. Genelgede, bölge sağlık ajanslarının denetimi altındaki söz konusu kuruluşların bütçe yönetimlerine ilişkin olarak bölge sağlık ajanslarınca yapılması gereken hususlar düzenlenmiştir.

Yaşlı Kişilere Yönelik Özel Kuruluş ve Bakımevleri Ulusal Sendikası (*SYNERPA*), söz konusu genelge ile bakanların bölge sağlık ajansları genel müdürlerine emir ve talimatlar verdiğini, oysa bölge sağlık ajanslarının bakanların bulunduğu devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip özerk yapılar olmaları sebebiyle bunun mümkün olmadığını ileri sürerek genelgenin iptalini talep etmiştir. Danıştay bu taleple ilgili kararının 3 ila 6. paragraflarında şu değerlendirmede bulunmuştur:

---

9 Kamu Sağlığı Kodu L.1432-2 maddesi: "*Le directeur général de l'agence régionale de santé exerce, au nom de l'État, les compétences mentionnées à l'article L. 1431-2 qui ne sont pas attribuées à une autre autorité.*"

10 Mediko-sosyal kuruluş ve servisler; yaşlılar, engelliler gibi kırılgan toplum gruplarından kimselere sosyal hizmetlerin yanında sağlık hizmetleri de sunan kuruluşlardır (Sosyal İşler ve Aile Kodu L312-1 maddesi).

11 Circulaire interministérielle n° DGCS/5C/DSS/1A/2011/160 du 29 avril 2011 relative aux orientations de l'exercice 2011 pour la campagne budgétaire des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes handicapées et des personnes âgées (NOR : SCSA1111806C).

"*3. Her ne kadar bölge sağlık ajansları L.1432-1 maddesinde devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu kurumları olarak düzenlenmiş olsalar da ajanslara L.1431-2 maddesinde verilen görev ve yetkiler; L.1432-2 maddesi gereğince, ajans içinde başka bir makama verilmemiş olmak ve aksi yönde başka bir hüküm bulunmamak şartıyla, ajans genel müdürleri tarafından devlet adına yerine getirildiklerinden dolayı genel müdürler bakanların hiyerarşik yetkisine tabidirler. Bu kapsamda, ilgili bakanlar ajans genel müdürlerine devlet adına yerine getirdikleri görev ve yetkilerine ilişkin emir ve talimat verebilirler. 4. Bakanlıkların bu hiyerarşik yetkisi özellikle, Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1431-2/2°-b maddesi ile Sosyal İşler ve Aile Kodu'nın L.313-3/b ve L.313-13 maddelerinin birlikte değerlendirilmesiyle, bölge sağlık ajansları genel müdürleri tarafından sosyal güvenlik kuruluşlarının sorumluluğunda olan, yaşlı ve engelli kimseleri misafir eden mediko-sosyal kuruluşların hizmetlerini karşılamak üzere kaynak tahsis edilmesi amacıyla kullanılır. 5. SYNERPA'nın savunduğunun aksine iptalini talep ettiği genelge* hükümleri, emir içermelerine rağmen konuları itibari ile Bütçe, Kamu Hesapları, Kamu Personeli ve Devlet Reformu Bakanlığı ile Sosyal Dayanışma ve Uyum Bakanlığı tarafından bakanlıkların görevlerini belirleyen kararnameler gereğince Devletin *mediko-sosyal kuruluşların finansmanı konusundaki yetkilerine uygun biçimde düzenlenmiştir. 6. Açıklanan sebeplerle genelgenin dava konusu edilen hükümlerinin bölge sağlık ajanslarının 'özerkliğine' aykırı olduğu yönündeki iddiaların reddi gerekmektedir.*" [12]

B. 12.12.2012 tarihli *SMISP* Kararı

Çalışma, İş ve Sağlık Bakanlığı ile Sosyal Dayanışma ve Uyum Bakanlığı, bölge sağlık ajansları personeli icap nöbeti (uzaktan göreve hazır olma) yönetimine ilişkin olarak 22.06.2011 tarihinde bir genelge yayınlamıştır[13]. Genelge, hangi statüdeki bölge ajans personelinin icap nöbetine tabi olduğunu, personel başına yılda en fazla kaç nöbet verilebileceğini, icap nöbetlerinin programlanma ve organizasyon kurallarını içermektedir.

Kamu Sağlığı Müfettiş Doktorlar Sendikası (*SMISP*), dava konusu genelge ile bakanların bölge sağlık ajansları genel müdürlerine emir ve talimatlar verdiğini, bölge sağlık ajanslarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu ve bu yönüyle emir ve talimatların hukuka aykırı olduğunu ileri sürerek genelgenin iptalini talep etmiştir.

12 CE, 12 déc. 2012, *SYNERPA*, n° 350479.

13 Circulaire n° DRH/DRH2B/2011/242 du 22 juin 2011 relative à la gestion des astreintes effectuées par les personnels des agences régionales de santé (NOR : ETSR1117134C).

Danıştay kararın 6. paragrafında, önce *SYNERPA* kararından hareketle ajans genel müdürlerinin devlet adına yerine getirdikleri görev ve yetkiler bakımından bakanların hiyerarşik yetkisine tabi olduğunu hatırlatmış ancak uyuşmazlık konusu genelge maddeleri bakımından durumun farklı olduğunu şöyle ortaya koymuştur:

"*6. (…) bölge sağlık ajansları devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu kurumlarıdır ve ne bu (Kamu Sağlığı Kodu L1431-2, L1432-2 maddeleri) ne de başka mevzuat hükümlerinden bakanların ajans hizmetleri üzerinde bir organizasyon yetkisi olduğuna dair sonuç çıkmamaktadır. Böyle bir yetki hizmet amiri sıfatıyla sadece her ajansın genel müdürüne aittir ve genel müdürler bu kapsamda bakanlardan emir ve talimat alamazlar. Bu yüzden, dava konusu genelgeyi imzalayan bakanların bölge sağlık ajansları personeli icap nöbetleri organizasyonu konusunda yetkili olmaması sebebiyle genelgenin ilgili maddelerinin iptali gerekmektedir.*"[14]

III. Kararların Değerlendirilmesi

Fransız Danıştayı bu kararlarıyla hangi durumda iki ayrı kamu tüzel kişiliği olan merkezi idare ile kamu kurumu arasında hiyerarşi olabileceği ve hangi durumda olamayacağına ilişkin kriterler ortaya koymuştur. Bu kriterleri incelemeye başlamadan önce, inceleme konumuzun iki kamu tüzel kişiliği arasındaki hukuki denetim ilişkisi olması itibari ile hiyerarşi ve idari vesayet kavramlarının Fransız idare hukukundaki görünümlerine kısaca değinerek Fransız idari teşkilatlanmasının konumuzu ilgilendiren özellikleriyle ilgili bilgi vermek meselenin değerlendirilmesinde kolaylık sağlayacaktır.

Her ne kadar tarihsel bakımdan, Türk idaresi ve idare hukukunun Fransa'dan esinlenmiş olması sebebiyle hiyerarşi ve idari vesayete ilişkin teorik bilgiler belli oranda Türkiye için geçerli olsa da Fransa'daki görünümlerini ortaya koymak Fransız Danıştayının kararlarının anlaşılabilmesi bakımından faydalı olacaktır. Türkiye'ye ilişkin dikkat çekilmesi gereken farklı hususlar söz konusu olduğunda bunlara dipnotlarda yapılan açıklamalarda hatırlatıcı mahiyette yer verilmiştir.

A. Temel Kavramlara İlişkin Ön Bilgiler

Yüzlerce kamu tüzel kişiliğinden oluşan ve her bir kamu tüzel kişiliği içerisinde farklı kademelerin bulunduğu çok aktörlü bir yapı olan idarenin ahenk ve uyumu çeşitli hukuki araçlarla sağlanmaya çalışılmaktadır. Hiyerarşi ve idari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamada önemli işleve sahip hukuki denetim araçlarıdır[15].

14 CE, 12 déc. 2012, *Synd. des médecins inspecteurs de santé publique*, n° 354635.

15 Türk idare hukukunda idarenin bütünlüğü sağlama araçları olarak hiyerarşi ve idari vesayet kavramları için bkz. Turan Yıldırım, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı Genel Kuramlar ve Anayasal

Hiyerarşi ve idari vesayet idari teşkilatın işleyişinde gündeme gelen kavramlar olması itibari ile önce Fransız idaresinin genel görünümüne değinmek faydalı olacaktır. İdare, kamu tüzel kişileri topluluğudur ve Fransa'da klasik tasnife göre; devlet tüzel kişiliği (merkezi idare), mahalli idareler (yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları) ve kamu kurumları (hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları) idareyi oluşturan kamu tüzel kişiliği kategorileridir[16]. Yerinden yönetim, devlet tüzel kişiliğinin görev ve yetkilerinin bir kısmının kendisi dışındaki kamu tüzel kişilerine devredilmesi ve bunların devletin gözetim ve denetimi altında belirli bir yönetim özerkliğine sahip olmasıdır[17]. Yerinden yönetimin yer bakımından ve hizmet bakımından olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Belirli bir idari faaliyet alanında uzmanlaşmış, tüzel kişiliğe sahip kuruluşların hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olduğu kabul edilmektedir[18]. Belediye (belde), il özel idaresi, bölge[19] gibi yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları coğrafi alan esas alınarak kurulmuş kamu tüzel kişileriyken, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları bir idari faaliyetin kamu tüzel kişiliği ile donatılmasıyla ortaya çıkan kamu kurumlarını ifade etmektedir[20]. Bölge sağlık ajansları, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu, yani kamu kurumudur.

Fransız idare hukukunda idari vesayet, yaygın kabul gören anlamıyla merkezi idarenin kendisi dışındaki kamu tüzel kişileri -mahalli idareler ve kamu kurumları- üzerinde kullandığı hukuki denetim aracıdır[21]. Fransa'da idari vesayet kavramı merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki denetim aracı olarak ortaya çıkmakla birlikte 1982'de yapılan yerel yönetim reformu ile o güne kadar kullanılan idari vesayet kavramı yerine yerindelik denetimini içermeyen, merkezi idare makamına idari yargıya başvurarak mahalli idare kararının hukuka uygunluğunun incelenmesini talep edebilmekle sınırlı bir denetim imkânı tanıyan "kontrol"

İlkeler", Ed. Nur Kaman, *İdare Hukuku,* 10. Baskı, On İki Levha, İstanbul, 2026, s. 50-65; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan, Ankara, 2019, s. 100-107; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 3. Baskı, Ekin, Bursa, 2019, s. 245-317; Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 6. Baskı, Yetkin, Ankara, s. 154-163; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 19. Baskı, Seçkin, Ankara, 2025, s. 207-237.

16 Benoît Plessix, *Droit Administratif Général*, 2. Baskı, LexisNexis, Paris, 2019, s. 321, 327.

17 René Chapus, *Droit Administratif Général*, Cilt 1, 15. Baskı, Montchrestien, Paris, 2001, s. 403; Yves Gaudemet, *Droit Administratif*, 25. Baskı, LGDJ, Paris, 2024, s. 259.

18 Pascale Gonod, *Droit Administratif Général*, 4. Baskı, Dalloz, Paris, 2024, s. 46.

19 Fransa'da bölge (*région*) terimi, hem merkezi idarenin ilin üzerinde yer alan taşra teşkilat birimini hem de bir mahalli idare türünü ifade etmektedir.

20 Nicolas Chifflot, Maxime Tourbe, *Droit Administratif*, 19. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025, s. 332.

21 Jean Waline, Gabriel Eckert, Étienne Muller, *Droit Administratif*, 30. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025, s. 460. Fransız idare hukukunda mahalli idareler ve kamu kurumları dışında kamu hizmeti gördürülen özel hukuk kişileri üzerinde de idari vesayet gündeme gelebilmektedir (Plessix, s. 1299).

(*contrôle*) denetimine geçilmiştir[22] [23]. Merkezi idarenin mahalli idareler dışındaki kamu tüzel kişileri üzerindeki denetim yetkileri için idari vesayet kavramı kullanılmaya devam etmektedir[24] [25]. Bu çerçevede, devlet tüzel kişiliği (merkezi idare) ile kamu kurumu (hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu) arasında idari vesayet ilişkisi kurulabilir. İdari vesayet rejimi bakımından önemli bir özellik, idari vesayet denetiminin hangi hukuki araçlarla yerine getirileceğinin kanunda açıkça düzenlenmesi zorunluluğudur[26]. Bunun yanında Fransız idare hukukunda, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin kanunla düzenlenmesi zorunluyken hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayetin genel düzenleyici işlemlerle de kurulabileceği kabul edilmektedir[27]. Dolayısıyla merkezi idarenin kamu kurumları üzerinde idari vesayet yetkisi kanunda veya düzenleyici işlemde öngörülebilmektedir[28] [29]. Bu

22 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin kabul edildiği 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın 72. maddesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki denetim ilişkisinden bahsedilirken idari vesayet kavramı kullanılmamaktadır. İdari vesayet kavramı sadece aynı maddenin beşinci fıkrasında bir mahalli idarenin başka bir mahalli idare üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olmadığı ifade edilirken kullanılmıştır.

23 Türkiye'de mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceğine ilişkin benzer düzenlemeler 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 10. 07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılmış ancak Anayasa Mahkemesinin sırasıyla E. 2005/32, K. 2007/3, 18.01.2007; E. 2008/27, K. 2010/29, 04.02.2010; E. 2008/28, K. 2010/30, 04.02.2010 künyeli kararlarında "*kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır*.".

24 Merkezi idareye idari vesayet yetkisi tanınması kural olmakla birlikte Fransa'da istisnai olarak bir kamu kurumu ile başka bir kamu kurumu arasında idari vesayet ilişkisi kurulmasına yönelik mevzuat örnekleri ile karşılaşılabilmektedir (Plessix, s. 1300).

25 Türkiye'de Anayasa'nın 127. maddesinde idare vesayet, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir yetki olarak düzenlenmiştir. Anayasa'da idari vesayet kavramının kullanıldığı başka bir madde bulunmamaktadır. Merkezi idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (m. 135), YÖK'ün üniversiteler (m. 131) üzerindeki yetkileri denetim kavramı ile ifade edilmektedir. Anayasa Mahkemesi de idari vesayeti kavramını merkezi idare mahalli idare bağlamında kullanmaktadır. Bu noktada merkezi idare ile kamu kurumları arasındaki denetim ilişkisinin Türk idare hukukunda nasıl nitelendirildiğine ilişkin olarak doktrindeki görüşlere bakmak faydalı olacaktır. Merkezi idarenin kamu kurumları üzerindeki denetim yetkilerinin idari vesayet olarak nitelendirildiği görülmektedir (Yıldırım, s. 58; Tan, s. 103; Gözler, s. 268; Ulusoy, s. 159; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 217-218). Buna karşın, kamu idarelerinin veya mahalli idarelerin kendi arasında idari vesayet ilişkisi olamayacağı ifade edilmektedir (Gözler, s. 269).

26 Gaudemet, s. 243; Gözler, s. 270.

27 Chapus, s. 407.

28 Waline, Eckert, Muller, s. 465.

29 Türk idare hukukunda ise idari vesayet ilişkisinin kanunla kurulması hem merkezi idare mahalli idare hem de merkezi idare kamu kurumları ilişkisi bakımından kuraldır (Tan, s. 104; Gözler, s. 270; Ulusoy, s. 156). Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan bir kamu kurumu üzerinde ilgili bakanlığın idari vesayet yetkisi kullanımına ilişkin

bağlamda, idari vesayet makamına vesayet denetimi altındaki idarenin işlemini iptal etme, onama, izin verme gibi yetkilerin tanınması söz konusu olabilmektedir[30]. Konumuz bakımından önemi itibari ile vurgulanması gereken bir husus; idari vesayet yetkisinin kural olarak emir ve talimat verme yetkisi içermemesi, bu yetki kapsamında bir kamu tüzel kişiliğinin diğer bir kamu tüzel kişiliğine emir ve talimat verememesidir[31]. Buna karşın, kanunlarda bu kuralın istisnası niteliğinde düzenlemelerle karşılaşılabilmekte ve merkezi idare ile kamu kurumu arasında emir ve talimat verme gibi hiyerarşik denetim araçlarının tanınması söz konusu olabilmektedir[32]. Örneğin, bölge sağlık ajanslarının kurulmasıyla kapatılan kamu tüzel kişiliğine sahip bölge hastane ajanslarının genel müdürlerinin devlet adına yürüttükleri görev ve yetkiler bakımından ilgili bakanların hiyerarşik yetkisi altında olduğu kanunda açıkça düzenlenmiştir[33].

İdarenin bütünlüğünü sağlamadaki diğer hukuki denetim aracı olan hiyerarşi kavramını konumuzla ilgisi bağlamında merkezi idarenin taşra teşkilatlanması (mülki idare) ile birlikte açıklamak gerekmektedir. Fransa'da ilçe (*arrondissement*), il (*département*) ve bölge (*région*) merkezi idarenin üç temel taşra teşkilat birimidir (92-125 sayılı Kanun, m. 4)[34]. İlçede kaymakam bulunurken, il ile bölge taşra birimlerinin başında bulunan merkezi idare temsilcisi validir. Her bölge illerden oluşmaktadır ve bölgedeki bir il bölge merkezi olarak belirlenmekte, bu ilin valisi aynı zamanda bölge valisi görevini üstlenerek merkezi idarenin bölgedeki temsilcisi olmaktadır (72-619 sayılı Kanun, m. 21-1; 2004-374 saylı Kararname, m. 7)[35]. Bölge valisi, -bölge sağlık ajanslarına tanınan görev ve yetkiler dışında kalan- devlet

---

düzenlemenin kanunla yapılması gerektiği yönünde karar vermiştir (AYM GK, E. 2020/52, K. 2023/223, 27.12.2023)

30 Chapus, s. 409-410; Gaudemet, 243; Gonod, s. 47; Tan, s.105; Gözler, s. 282-294; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 224-229.

31 Gaudemet, 243; Gonod, s. 47; Tan, s. 106; Gözler, s. 294.

32 Türk idare hukukunda hiyerarşinin aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde olması kuralına karşın uygulamada merkezi idare ile kamu kurumları arasında hiyerarşi ilişkisi kurulmasına ilişkin örnekler olduğu ifade edilmektedir: 7 sayılı CBK'nın 4. maddesi ile kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulan Savunma Sanayii Başkanlığının merkezi idarenin başında bulunan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmasına yönelik düzenleme; Cumhurbaşkanının 1 sayılı CBK m. 533'te ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan Yatırım ve Finans Ofisi yöneticilerine emir ve talimat verebileceğine yönelik düzenleme (Ulusoy, s. 155). Cumhurbaşkanına ayrı bir kamu tüzel kişiliği üzerinde hiyerarşi yetkisi tanınmasının yanlış olduğu ifade edilmektedir (Gözler, s. 368).

33 Kamu Sağlığı Kodu mülga L.710-21 maddesi: "*Le directeur exerce, au nom de l'État, les compétences mentionnées à l'article L. 710-18 (…) Dans l'exercice des compétences définies au présent article, le directeur est soumis à l'autorité des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale (…)*".

34 Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

35 Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions); Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l›organisation et à l›action des services de l›État dans les régions et départements.

politikalarının (merkezi idare faaliyetlerinin) bölgede uygulanmasından sorumludur (2004-374 sayılı Kararname, m. 2). Bölge valisi o bölgede bulunan illerin valilerinin hiyerarşik amiridir ve il valileri bölge valisinin emir ve talimatlarına uygun şekilde karar almakla yükümlüdür (2004-374 sayılı Kararname, m. 2). Kural bu üç taşra birimi olmakla birlikte, esasen mahalli idare olan belde (*commune*) istisnai olarak coğrafi bakımdan merkezi idarenin taşra birimi işlevi de görmektedir ve başında bulunan belediye başkanına kanunlarla merkezi idare adına yürüteceği çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir[36]. Bir başka istisna ise, bazı merkezi idare faaliyetleri için coğrafi bakımdan farklılaşan özel taşra birimleri oluşturulmasıdır[37]. Örneğin, Millî Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatlanmasında coğrafi sınırları bölgelerden farklı olan, bölge yerine akademi (*académie*) adıyla oluşturulan ve başında rektörün bulunduğu taşra birimleri bulunmaktadır (Eğitim Kodu, R. 222-1)[38].

Hiyerarşi, kural olarak bir kamu tüzel kişiliği içerisinde gündeme gelir ve devlet tüzel kişiliği (merkezi idare) içerisinde merkez ile taşra arasındaki bütünlüğü sağlamanın da temel aracıdır[39]. Devlet tüzel kişiliğinin bölge veya il valisi gibi taşradaki temsilcileri merkezdeki makamların hiyerarşisi altında bulunmaktadır[40]. Hiyerarşi, yetki genişliği esasına dayalı idari teşkilatlanmada merkezle taşra arasında idarenin bütünlüğünü sağlamanın garantörüdür[41] [42]. Karar alma yetkisi kendisine verilen taşradaki makam bu yetkisini, merkezi idarenin hiyerarşi yetkisine tabi olmaya devam ederek belirli bir coğrafi/idari alanda (taşra) kullanmaktadır[43]. Hiyerarşi üstün ast üzerinde doğrudan, doğal olarak sahip olduğu, diğer bir ifadeyle mevzuatta öngörülmesine gerek olmadan kullanılabilen bir yetkidir[44]. Emir ve talimat verme, işlemin iptali, işlemin düzeltilmesi hiyerarşi yetkisinin klasik görünümleridir[45].

---

36 Plessix, s. 283.

37 Pierre Serrand, *Manuel d'Institutions Administratives Françaises*, 4. Baskı, PUF, Paris, 2012, s. 181.

38 Code de l'éducation.

39 Gonod, s. 47; Yıldırım, s. 64.

40 Gilles Dumont, Jean Sirinelli, *Droit Administratif*, 16. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025, s. 118.

41 Gonod, s. 46.

42 Fransız idare hukuku kitaplarında merkez ve taşra arasında hiyerarşi ilişkisi yetki genişliği başlığı altında anlatılmaktadır. Yetki genişliğinde merkezin yetkileri taşrada bulunan temsilcileri aracılığıyla kullanılarak merkezdeki yetkilerin yoğunluğu azaltılmış olmaktadır (Gaudemet, s. 254). Aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde üstte yer alan makamların karar alma yetkileri hiyerarşilerine tabi olan altlarındaki makamlara devredilerek onlar tarafından kullanılmaktadır (Gonod, s. 45). Örneğin Fransa'da il valisi, bölge valisi, akademinin başında bulunan rektör yetki genişliği gereğince merkez adına karar almaktadır.

43 Gonod, s. 45.

44 Chapus, s. 395; Waline, Eckert, Muller, s. 455; Gonod, s. 46; Tan, s. 106; Gözler, s. 244; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 211.

45 Chapus, s. 395; Ulusoy, s. 156.

B. Kararlardan Çıkan Kriterler

1. İki Kamu Tüzel Kişiliği Arasında Hiyerarşi İlişkisi Kurulma Kriteri: Devlet (Tüzel Kişiliği) Adına Yerine Getirilen Görev ve Yetkilerle İlgili Olma

Fransız Danıştayı *SYNERPA* kararında bir kamu tüzel kişiliğinin diğer bir kamu tüzel kişiliği üzerinde hiyerarşi yetkisi olamayacağı kuralının istisnası niteliğinde bir kriter ortaya koymuştur. Buna göre, her ne kadar bölge sağlık ajansı ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip olsa da ajans genel müdürleri kanunda devlet adına yerine getireceği düzenlenen görev ve yetkiler bakımından ilgili bakanların hiyerarşi yetkisine tabidirler. Dolayısıyla Danıştay, bölge sağlık ajansının görev ve yetkileri arasında devlet adına yerine getirilip getirilmemeye göre bir ayırım yaparak kanunda devlet adına yerine getirileceği düzenlenenlerin hiyerarşi ilişkisine konu olduğunu kabul etmektedir.

Uyuşmazlığı doğuran mesele, genelge yoluyla bakanların ajans genel müdürlerine emir ve talimat vermesidir. Kanunda emir ve talimat verilebileceğine ilişkin açık bir düzenleme bulunmaması sebebiyle mesele Fransız Danıştayının değerlendirmesini gerektirmiştir[46]. Danıştay idari vesayet makamı olan bakanların hangi koşulda bölge sağlık ajansları genel müdürlerine emir ve talimat verebileceği sorusunun cevabını hiyerarşi yetkisine odaklanarak aramıştır[47]. Danıştay bölge sağlık ajanslarının sağlık kolluğu alanında görev ve yetkilerini teyit etmekte ancak bunları bakanların yetkileriyle birbirine bağlamaktadır[48]. Genel müdür devlet adına hareket ettiğinde kamu kurumu organı olarak değil, devlet tüzel kişiliği organı olarak hareket etmektedir ve bunun sonucu olarak bakan onun hiyerarşik amiri olmaktadır[49]. Ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan bölge sağlık ajansının çeşitli görev ve yetkilerini genel müdürün devlet adına yerine getirmesinden hareketle Danıştay tarafından hiyerarşi ilişkisinin kabulünün kamu kurumlarının özerkliği ilkesine uygun olmadığı ve ajansların göreceli bir özerliğe sahip olduğunu gösterdiği ifade edilmektedir[50].

---

46 Daha önce bahsettiğimiz üzere, bölge sağlık ajanslarının kurulmasıyla kapatılan bölge hastane ajanslarının genel müdürlerinin devlet adına yürüttükleri görevler bakımından ilgili bakanların hiyerarşik yetkisi altında olduğunun kanunda düzenlenmiş olması örneğinde olduğu gibi kanunda açıkça düzenleme olması halinde tartışma bulunmamaktadır.

47 Thibaut Leleu, "Les Relations Entre Ministres et Agences Régionales de Santé Précisées Par Le Juge", *RDSS*, Sayı 2, 2013, s. 276.

48 Didier Tabuteau, "Les Agences Régionales de Santé (ARS): Cadre et Limites Juridiques d'Une Nouvelle Autorité Sanitaire", *RDSS*, Sayı 6, 2017, s. 1059 (Autorité Sanitaire).

49 Benoît Apollis, "La Dualité Fonctionnelle du Directeur Général de l'ARS", *RDS*, Sayı 53, 2013, s. 379.

50 Cécile Castaing, "Les Agences Régionales de Santé : Outil d'Une Gestion Rénovée ou Simple Relais du Pouvoir Central ? ", *AJDA*, Sayı 40, 2009, s. 2218; Gweltaz Eveillard, "La Chronique Droit Administratif", *La Semaine Juridique - Édition Générale* -, Sayı 24, 2013, s. 1188.

Fransız Danıştayının geliştirdiği "devlet adına görev ve yetkiler" kriterinin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla bazı hususlar üzerinde durmak gerekmektedir. İlk olarak, hiyerarşi ilişkisi devlet adına yerine getirilmeyen görev ve yetkiler bakımından mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle Danıştay, devlet tüzel kişiliği ile kamu kurumu arasında her durumda hiyerarşi ilişkisi olabileceğini kabul etmemektedir. Belirlediği ayırt edici unsur, görev ve yetkilerin devlet tüzel kişiliği adına olmasıdır. Bu aşamada, devlet adına yürütülen görev ve yetkiler/ y*ürütülmeyen görev* ve yetkiler ayırımı bağlamında ajansların özgün durumuna temas edilmesi gerekmektedir.

Kamu raportörü[51], *SYNERPA* kararına konu uyuşmazlıkta merkezi idare ile bölge sağlık ajansları arasında hiyerarşi ilişkisinin kabul edilmesi yönünde Danıştaya sunduğu görüşünde; Danıştayın önceki içtihatlarında çok daha ileri bir adım atarak belediye başkanının imar işlerinde devlet adına hareket ederken valinin ve imardan sorumlu bakanın hiyerarşik denetimine tabi olduğunu kabul ettiğini hatırlatmıştır[52]. Dolayısıyla devlet adına yerine getirilen görev ve yetkiler meselesi Fransız Danıştay*ının ilk defa değerlendirdiği bir mesele değildir. Belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının belediye faaliyetlerine ilişkin görev* ve yetkileri dışında kanunla kendisine verilen ve devlet adına yürüttüğü bazı görev ve yetkileri bulunmakta ve bu yönüyle iki işlevli bir yapıya sahip olduğu kabul edilmektedir[53]. Bölge sağlık ajansı genel müdürü de benzer şekilde iki işlevlidir: Bazı görev ve yetkileri bakımından ajans yöneticisi olarak ajans hesabına hareket ederken devlet adına yürüttüğü görev ve yetkilerde ise devlet tüzel kişiliği taşra makamı olarak hareket etmekte ve bakanın hiyerarşisine tabi olmaktadır[54].

---

51 Fransa'da Danıştayda görülmekte olan davalarda, dava hakkında karar verecek mahkeme heyetinde yer almayan bir Danıştay mensubu kamu raportörü (*rapporteur public*) olarak belirlenmekte ve davanın nasıl çözülmesi gerektiğine ilişkin görüşünü açıklamaktadır. Mahkeme heyeti bu görüş ile bağlı değildir ve raportörün oy hakkı bulunmamaktadır (İdari Yargılama Usulü Kodu madde R.733-1 – R733-3).

52 Maud Vialettes, "Pouvoir Hiérarchique et Établissement Public, Concl. Sur CE 12 déc. 2012, SMISP, SYNERPA et SYNERPA, (3 esp.) ", *AJDA*, Sayı 8, 2013, s. 484. Görüşte atıfta bulunulan söz konusu karar: CE, sect., 11 juin 1982, *Berjon*, n° 16567. Kamu raportörü Maud Vialettes'e göre, kanun koyucunun merkezi idareyle ajanslar arasında bir hiyerarşi ilişkisi olduğunu açıkça düzenlememiş olması bu ilişkiyi tamamen dışladığı anlamına gelmemektedir. Nitekim, Kamu Sağlığı Kodu L.1433-1 maddesinde; sağlık, sağlık sigortası, yaşlılar ve engellilerden sorumlu bakanların başkanlığında ilgili merkez teşkilat ve diğer kuruluş temsilcilerinden oluşan Bölge Sağlık Ajansları Ulusal Koordinasyon Kurulunun, ulusal sağlık politikalarının bölge düzeyinde uygulanması için ajanslara gerekli talimatları vermekle yetkili kılınmasına ilişkin düzenleme bunun göstergesidir. (Vialettes, s. 484).

53 Türk idaresinde valinin merkezi idarenin ildeki temsilcisi olması yanında il özel idaresinin yürütme organı olması iki işlevli olma örneği olarak gösterilebilir. 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda muhtarın göreceği işlerin devlet işleri, köy işleri şeklinde ayrılması da örnek olabilir.

54 Waline, Eckert, Muller, s. 467; Clément Chauvet, "La Nature Juridique de l'Agence Régionale de Santé", *RDSS*, Sayı 3, 2016, s. 413.

Benzer bir ilişki belediye başkanı ile merkezi idare arasında kabul edildiğine göre, bölge sağlık ajanslarının üzerinde durmayı gerektiren orijinal yönü nedir sorusu akla gelebilir. Bölge sağlık ajansları, devletin belirlediği ulusal sağlık politikalarını bölge düzeyinde uygulamak amacıyla kurulmuştur. Bu amaç, yürütülecek faaliyetlerin merkezi idare ile doğrudan bağlantısını göstermekte ve Kanun'da devlet adına yerine getirilecek görev ve yetkiler öngörülmesinin temelini oluşturmaktadır. Ajansların orijinal tarafı, ajansların görev ve yetkilerinin çok büyük kısmının devlet adına yerine getirilen görev ve yetkilerden oluşması ve devlet adına yerine getirilmeyen görev ve yetkilerin çok sınırlı olmasıdır[55]. Kanun koyucunun iradesi, ajans yetkilerinin yoğun biçimde genel müdürde toplanması şeklinde tezahür etmiştir[56]. Nitekim, Kamu Sağlığı Kodu L.1431-2 maddesinde ajansların görev ve yetkileri ulusal sağlık politikasını bölge düzeyinde uygulamak ve sağlık hizmetleri sunumunu düzenleyerek organize etmek şeklinde düzenlenmiş ve bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerin başlıcaları birinci bölümde aktardığımız üzere detaylı biçimde sıralanmıştır. Maddede görev ve yetkiler adeta içine her faaliyetin sokulabileceği genişlikte düzenlenmiştir. Bu düşünceyi doğrulayan bir kararında Fransız Danıştayı, Kamu Sağlığı Kodu'nun başka bir maddesinde (L.5125-4) düzenlenen eczane ruhsatlarına ilişkin yetkinin bölge sağlık ajanslarının L.1431-2 maddesinde düzenlenen görev ve yetkilerinin bir parçası olduğunu değerlendirerek devlet adına yerine getirildiğine karar vermiştir[57]. Dolayısıyla, L.1431-2'deki görev ve yetkiler tüketici mahiyette değildir, onlarla ilişkilendirilebilecek başka görev ve yetkilerin de devlet adına yürütüldüğünün kabulü mümkündür[58]. Bu durum, bölge sağlık ajanslarının özgün yanını, orijinal bir teşkilatlanma modeli olduğunu göstermektedir[59]. Belediye başkanının görev ve yetkileri kural olarak belediye faaliyetlerine ilişkin görevlerdir ve devlet adına yürüttüğü görev ve yetkiler istisnai niteliktedir. Ajanslarda ise tam tersi bir durum söz konusudur; ajanslar asli itibari ile devlet adına görev ve yetkiler yürütmek üzere kurulmuş kamu kurumlarıdır. Görev ve yetkilerin tamamına yakınının devlet adına yerine getirilen görev ve yetkiler olması karşısında bölge sağlık ajansları

55 Örneğin Kamu Sağlığı Kodu L.6114-1 maddesi gereğince, ruhsat verilen her sağlık kuruluşu ile beş yıllık hedefler ve araçlar sözleşmesi imzalanması görevi devlet adına yerine getirilmeyen görevlerden biridir.

56 Benoît Apollis, Didier Truchet, *Droit de La Santé Publique*, 12. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2024, s. 63.

57 CE, 4 juin 2014, *SELAS Grande Pharmacie d'Anjou*, n° 367298.

58 Chauvet, s. 413.

59 Didier Tabuteau, "Chronique-1 Les agences régionales de santé : une forme nouvelle et originale d'exercice des compétences sanitaires de l'État", *Journal de Droit de la Santé et de l'Assurance Maladie*, Sayı 1, 2013, s. 19.

matruşka bebeklerine benzetilerek merkezi idarenin kamu kurumu içerisinde kendisini sakladığı değerlendirmesi yapılmaktadır[60].

Bu noktada, Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1432-2 maddesinin birinci fıkrasındaki "*Bölge sağlık ajansı genel müdürü, L.1431-2 maddesinde sayılan ve* (ajans içinde) *başka makama verilmemiş olan* görev *ve yetkileri, devlet adına yerine getirir*." hükmünden hareketle ajansların diğer organları üzerinde merkezi idarenin herhangi bir hiyerarşik yetkisi bulunmadığını vurgulamak gerekmektedir. Dikkat edileceği üzere maddede, ajanstaki diğer makamlara verilmiş görevler kapsam dışında bırakılmıştır. Bölge sağlık ajanslarında genel müdür dışında karar yetkisi sahibi organ olarak yönetim kurulu bulunmaktadır. Ajans yönetiminde genel müdür genel yetkili olarak konumlandırılmış iken yönetim kurulunun az sayıdaki yetkisi sayma usulüyle öngörülmüştür ve çok sınırlıdır[61]. Kamu Sağlığı Kodu L.1432-3 maddesine göre, *yönetim kurulunun başlıca görev* ve yetkisi ise genel müdürün teklifi üzerine ajans bütçesini ve ajansın mali hesaplarını onaylamaktır. *Yönetim kurulunun bütçe onay kararına* karşı merkezi idarenin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır[62]. Mevzuat hükümlerinden çıkan sonuca göre, bakanların yönetim kurulu üzerinde herhangi bir hiyerarşik yetkisi bulunmamaktadır.

Son olarak, hiyerarşi ilişkisinin sonuçlarına kısaca değinmek de faydalı olacaktır. Devlet tüzel kişiliği temsilcisi bakanların bölge sağlık ajansı genel müdürleri üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olmasının doğal sonucu olarak hiyerarşi ilişkisinden doğan emir ve talimat verme, işlemin iptali, işlemin düzeltilmesi gibi yetkiler ilgili bakanlar tarafından ajans genel müdürü kararları hakkında uygulanmaktadır[63]. Örneğin, genel müdürün devlet adına yerine getirdiği görev ve yetkileri kapsamında aldığı kararlara karşı hiyerarşik üst konumundaki bakana üst makama başvurma usulü çerçevesinde başvurulması mümkündür[64]. Hiyerarşi ilişkisinin bir başka sonucu olarak, genel müdürün devlet adına

60 Chauvet, s. 414.

61 Marie-Laure Moquet-Anger, "Les aspects de la nouvelle organisation territoriale de la santé", *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, Sayı 39, 2009, s. 2224- 2; Apollis, s. 380.

62 Yönetim kurulu kararı ilgili bakanlara gönderilir ve onlar 15 gün içerisinde karara karşı itiraz etmemeleri halinde bütçe yürürlüğe girer. İtiraz etmeleri halinde yönetim kurulu bütçeyi tekrar görüşür. (Kamu Sağlığı Kodu, D.1432-26, R.1432-56 maddeleri).

63 Belediye başkanının devlet adına hareket ettiği durumlarda başkanın hiyerarşik amiri validir ancak ajans genel müdürünün hiyerarşik amiri vali değildir ve doğrudan bakandır. Bu durum da klasik hiyerarşi piramidi dışında bir teşkilatlanma modeli olarak değerlendirilmektedir (Chauvet, s. 411). Bölge valisinin bölge sağlık ajansı üzerinde hiyerarşik yetkisi olmadığı gibi il valilerinin de bölge sağlık ajanslarının illerdeki şubeleri üzerinde hiyerarşi yetkisi bulunmamaktadır (Conseil d'État, s. 93).

64 Apollis, s. 379.

yerine getirdiği görev ve yetkilerinden dolayı idarenin kusurlu veya kusursuz sorumluluğuna gidilmesi gereken hallerde muhatap idare, ajans değil ilgili bakanlık olmaktadır[65].

Kamu kurumu statüsünde olmalarına rağmen görev ve yetkilerinin büyük kısmını devlet adına yerine getirmelerinin sonucu olarak bölge sağlık ajanslarının merkezi idare ile hiyerarşi bağının kabulü, bölge sağlık ajanslarının idari teşkilat bağlamında nasıl nitelendirilecekleri konusunda tereddütlere yol açmıştır. Doktrinde ağırlıklı olarak; her ne kadar ajanslar ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olsa da merkezi idarenin taşra teşkilat birimine daha çok benzedikleri, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu görünümü altında bölge düzeyinde bir taşra birimi olarak düşünüldükleri değerlendirmesi yapılmaktadır[66]. Bir görüşe göre, bölge sağlık ajansları nevi şahsına münhasır bir merkezi idare taşra teşkilatlanma modelidir[67]. Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları bir özerklik belirtisi olmasına karşın, bu yapay durmakta ve adeta arkalarında taşra teşkilat birimi gizlenmektedir[68]. Kanun tasarısında ajansları için bölge sağlık politikalarını belirleme ve uygulama görevi öngörülmüşken parlamentoda bunun ulusal politikaların bölgede uygulayıcısı rolüne dönüştürülmesi, kanun koyucunun da ajansları merkezi idarenin bir uzantısı olarak tasarladığını göstermektedir[69]. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarına rağmen ajanslar, bakanlıktan sağlık kuruluşlarına uzanan zincirin bir halkası gibi durmaktadırlar[70]. Bu görünümleri sebebiyle bölge sağlık ajanslarının bölge düzeyinde merkeziyetçiliği güçlendirdiği ve böylece sağlık alanında devlet tüzel kişiliğinin üstünlüğünü perçinlediği ifade edilmektedir[71].

Danıştayın *SYNERPA* kararı ve doktrinde yapılan değerlendirmeler bölge sağlık ajanslarının idari teşkilat içerisindeki konumunu tartışmaya açar gözükmekle birlikte Fransız Danıştayı 2021 yılında verdiği bir kararda bölge sağlık

65 Chauvet, s. 414.

66 Bras, s. 1128; Moquet-Anger, s. 2224-4; Cécile Courreges, Alain Lopez, "Les ARS, Un An Après l'Espoir, l'Ambition et Les Vicissitudes de l'Action", *Droit social*, Sayı 11, 2011, s. 1113; Virginie Donier, "La Territorialisation du Social: Entre Incohérence et Atermoiements", *RDSS*, Sayı 2, 2018, s. 323.

67 Michel Borgetto, "Les ARS Dans l'Organisation Sociale et Médico-sociale", *RDSS*, Sayı 3, 2016, n°3, s. 403.

68 Chifflot,Tourbe, s. 347; Chauvet, s. 412; Leleu, s. 282; Vincent Vioujas, "L'Autonomie des Agences Régionales de Santé: Premières Précisions Jurisprudentielles", *JCP / La Semaine Juridique – Édition Administrations et Collectivités Territoriales*, Sayı 5, 2013, s. 2022-4.

69 Castaing, s. 2217.

70 Jacques Chevallier, "Agencification et Gouvernance", Ed. Conseil d'État, *Étude Annuelle 2012 Les Agences : Une Nouvelle Gestion Publique?*, La Documentation Française, 2012 s. 246 (Agencification).

71 Chauvet, s. 410; Moquet-Anger, s. 2224-6.

ajanslarının merkezi idarenin taşra birimi olarak kabul edilemeyeceğini açıkça ifade etmiştir. Uyuşmazlığa konu olayda; başta sağlık ve sosyal işlerden sorumlu bakanlıklar olmak üzere çeşitli bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarını ilgilendiren konularda görev yapmak üzere Hijyen, Güvenlik ve Çalışma Koşulları Komitesi kurulmuş ve ilgili bakanların kararıyla bu komiteye temsilcilerini seçip gönderebilecek sendikaların listesi yayınlanmıştır. Bölge sağlık ajansları çalışanlarını temsil eden Ulusal Sağlık ve Sosyal İşler Personeli Sendikası (SNPASS-FO), bu listede kendisine yer verilmemesi sebebiyle kararın iptalini talep etmiştir. Sendika, bölge sağlık ajanslarının sağlık bakanlığının taşra teşkilat birimleri olduğu gerekçesiyle kendisine de listede yer verilmesi gerektiğini iddia etmiştir. Danıştay ise, bakanlıklar nezdinde kurulan komite "*yalnızca bu bakanların münhasır veya ortak otoritesi altında bulunan merkez ve taşra teşkilatlarını ilgilendiren konular hakkında yetkilidir (...) bölge sağlık ajansları merkezi idarenin taşra teşkilatı değildir*." değerlendirmesinde bulunarak sendikanın iddiasını hukuka uygun bulmamıştır[72]. Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1432-1 maddesinde ajansların kamu kurumu olduğu açıkça düzenlenmişken hukuken farklı bir değerlendirmede bulunulması beklenemezdi.

2. İki Kamu Tüzel Kişiliği Arasında Hiyerarşi İlişkisi Kurulma Kriterinin İstisnası (İstisnanın İstisnası): Hizmet Amiri Sıfatı

Danıştay *SYNERPA* kararında hiyerarşi ilişkisini kabul ederken *SMISP* kararında bunun istisnasını ortaya koymuştur. Bu kararda, devlet adına yerine getirilen/getirilmeyen görev ve yetkiler ayrımına bakılmaksızın, ajansların iç işleyişine ilişkin konularda merkezi idarenin ajanslar üzerinde hiyerarşi yetkisi olmadığı hizmet amiri kriteriyle açıklanmıştır.

Konunun anlaşılabilmesi adına hizmet amiri kavramını kısaca açıklamak gerekmektedir. Fransız Anayasası'nın 21. maddesine göre düzenleyici işlem yapma yetkisi kural olarak Başbakan'a aittir ve istisnai olarak Cumhurbaşkanının Anayasa'nın 13. maddesi gereğince bakanlar kurulunda karara bağlanan düzenleyici işlemleri imzalama yetkisi bulunmaktadır. Bunlar dışında sadece mahalli idarelere 2003 yılında anayasa reformuyla 73. maddede düzenleyici işlem yapma yetkisi açıkça tanınmıştır. Bakanların ve kamu kurumlarının ise anayasada düzenlenmiş bir düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır[73].

72 CE 14 juin 2021, *SNPASS-FO*, n° 431645.

73 Fransız Anayasası'nın 21. maddesinde başbakanın bakanlara bazı yetkilerini devredebileceği hükmü yer almaktadır. Bu hüküm kapsamında bakanlara düzenleyici işlem yapma yetkisi devredilebilmektedir. Ülkemizde bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarabileceğine ilişkin açık düzenleme ile bakanlıklar yanında mahalli idareler, kamu kurumları gibi kamu tüzel kişilerinin genel düzenleyici işlem yapabileceği Anayasa madde 124'te açıkça düzenlenmiştir.

Bakanların veya kamu kurumlarının düzenleyici işlem yapabilmesi, kanunla veya bazı durumlarda kararnameyle, bunlara düzenleyici işlem yapma yetkisinin tanınması halinde mümkündür[74].

Genel çerçeve böyle olmakla birlikte Fransız Danıştayı, 1936 tarihli *Jamart* kararında bu kurala bir istisna getirmiştir: "*Bakanlara kanun* hükmüyle düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmadığı durumda dahi, kendi otoritesi altında yer alan idarenin iyi işlemesi için gerekli tedbirleri almak konusunda hizmet *amiri sıfatıyla yetkisi bulunmaktadır*."[75] Danıştay, hizmet organizasyonunu düzenleme yetkisini hizmet amirine tanımıştır[76]. Bu yetki, idarenin işleyişi ve organizasyonun nasıl olacağı konusunda hizmetin başında bulunan amire düzenleyici işlem yapma, gerekli tedbirleri alma imkânı vermektedir. Hizmetin organize edilmesi; çalışma saatlerinin, birimler arası görev dağılımının, personel ek ödemelerin düzenlenmesi ve izinlerin planlanması gibi çalışanların ve hizmetten yararlananların durumunu düzenleme yetkisi içermektedir[77]. Bu istisnai yetki, kamu hizmetlerinin düzenli yürütülmesi gerekliliğine dayanan bir yetkidir ve bu yüzden kamu hizmetinin yürütülmesinden sorumlu makama tanınmaktadır[78]. O yüzden *Jamart* kararında somut uyuşmazlık bir bakana ilişkin olduğu için kararda bakan ifadesi geçse de kamu hizmeti işleyişinden sorumlu olan, hizmetin başında bulunan başka makamlar da hizmet amiri istisnası kapsamında sayılmaktadır. Nitekim Danıştay kararlarıyla vali, belediye başkanı, kamu kurumu genel müdürü, büyükelçi, hatta kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişilerinin hizmet amiri sıfatıyla düzenleyici işlem yapma yetkisi olduğu kabul edilmektedir[79]. Hizmet amirinin hizmet organizasyonunu düzenleme yetkisinin sınırları vardır. Hizmetin iyi işleyebilmesi için bu düzenlemenin gereklilik olması şartı aranmaktadır[80]. Bu yetki hukuki boşluk olan, diğer bir ifadeyle bir üst hukuk normu tarafından düzenlenmemiş, durumlarda kullanılabilmekte ve hizmet amiri sıfatıyla yapılan düzenleme üst hukuk normlarına uygun olmak zorundadır[81].

---

74 Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, *Les Grands Arrêts de La Jurisprudence Administrative*, 25. Baskı, 2025, Lefebvre Dalloz, Paris, s. 296.

75 Conseil d'État Sect., 7 févr. 1936, *Jamart,* n°43321.

76 Plessix, s. 900; Gonod, s. 94.

77 Chapus, s. 680; Plessix, s. 902; Chifflot, Tourbe, s. 522; Didier Truchet, Gweltaz Eveillard, *Droit Administratif*, 11. Baskı, PUF, Paris, 2025, s. 210.

78 Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, s. 297.

79 Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, s. 297; Plessix, s. 903.

80 Gereklilik önemli bir unsurdur. Kamu hizmetinin düzenli biçimde işlemesi için gerekli olmayan tasarruflarda bulunma yetkisi bu kapsamda kabul edilmemektedir. Dolayısıyla kamu hizmetinin gerektirmediği konularda hizmetin organizasyonunu ilgilendirse dahi hizmet amirinin düzenleyici işlem yapma yetkisi olduğu kabul edilmez. Örnek bir karar: 06.10.1961 tarihli *Unapel* kararı (Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, s. 299).

81 Chapus, s. 680; Plessix, s. 901; Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, s. 299.

Uyuşmazlık konusu olayda bölge sağlık ajansları personelinin icap nöbetlerine ilişkin emir ve talimatlar içeren bir bakanlık genelgesi söz konusudur. Danıştay, bu meselenin personelin çalışma düzenine ilişkin bir hizmet organizasyonu konusu olduğunu ve genel müdürün hizmet amiri sıfatıyla bu konuda düzenleme yapabileceğini ortaya koyarak bakanların genel müdür üzerinde hiyerarşi yetkisi bulunmadığına karar vermiştir. Hizmet amiri statüsünün en önemli sonuçlarından biri, hizmet organizasyonuna ilişkin hiyerarşik yetkilerin hizmet amiri tarafından kullanılabilmesi, idari vesayet makamının hizmet organizasyonuna ilişkin hiyerarşi yetkisi bulunmamasıdır. Fransız Danıştayının bu konudaki geleneksel yaklaşımı da idari vesayet makamının hizmet organizasyonu konusunda yetkisi olmadığı şeklindedir[82].

Nitekim kamu raportörü Danıştaya sunduğu görüşünde; *SYNERPA* kararına konu uyuşmazlıkta devlet adına yürütülen görev ve yetkilerde hiyerarşinin kabul edilmesini teklif ederken, *SMISP* uyuşmazlığında bu hiyerarşik yetkinin kamu kurumu olan bölge sağlık ajanslarının duvarına çarparak durması gerektiğini ve aslı itibari ile vesayet makamı olan bakanların kamu kurumunun iç işlerine karışamayacağını dile getirmektedir[83]. Genel müdürler ajansların iç işlerine ilişkin görev ve yetkilerini devlet adına değil ajans adına kullanmaktadırlar[84]. Hizmet organizasyonu yetkilerinin hizmetin başında bulunan makam tarafından kullanılmasının bir sonucu olarak bölge sağlık ajansı genel müdürleri icap nöbetlerini hizmet amiri sıfatıyla düzenleme yetkisine sahiptirler[85]. Genel müdürün bu yetkisi, kamu kurumu olan bölge ajanslarının özerkliğinin de bir sonucudur[86].

Fransız Danıştayı, *SMISP* kararında hizmet organizasyonu bakımından idari vesayet makamının ajans üzerinde hiyerarşi yetkisi olamayacağını ortaya koyarak istisnanın istisnasını göstermiştir. Bu noktada vurgulanması gereken husus, bu istisnanın bölge sağlık ajanslarına özgü bir istisna olmadığı, Danıştayın yerleşik içtihatlarıyla kabul etmiş olduğu hizmet amiri sıfatının ajanslara uygulanmasından ibaret olduğudur.

Danıştayın 2012 yılında verdiği kararlardan sonra hiyerarşi ilişkisi bakımından benzer tartışmaların olduğu başka bir Danıştay kararı bulunmamaktadır. 2012 yılındaki kararlar ile hukuki rejimin netleştiği ve tekrar tartışmaya açılmadığı anlaşılmaktadır. Sonuç itibari ile idari vesayet ve hiyerarşinin harmanlandığı

82 Tabuteau, Autorité Sanitaire, s. 1060.

83 Vialettes, s. 484.

84 Chauvet, s. 413.

85 Leleu, s. 280.

86 Didier Guignard, "L'Agence Régionale de Santé, Son Directeur Général et Le Pouvoir Hiérarchique des Ministres", *Droit Administratif*, Sayı 4, 2013, s. 32-4.

bölge sağlık ajanslarının klasik bir yapıya sahip olmadığı görülmektedir. Özgün bir idari yapıya sahip olan ajansların barok bir mimari eser izlenimi uyandırdıkları ifade edilmektedir[87]. Kanun koyucuyu ve Danıştayı atipik bir model ortaya çıkarmaya iten sebepleri anlamak, arka planı görmek faydalı olacaktır.

C. Ajans Modeli Tercihinin Arka Planı: Yeni Kamu Yönetimi Etkisi

Faaliyetlerinin esasını devlet adına yerine getirilecek görev ve yetkilerin oluşturduğu ajansların neden merkezi idarenin taşra birimi olarak öngörülmediği sorusu akla gelmektedir. Bu soruya verilen kestirme cevap, ajansların sağlık sisteminde yer alan farklı hukuki statüdeki aktörleri bir çatı altında toplaması ile ilişkilendirilmektedir. Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip sağlık sigortası kuruluşlarının ajans yönetim kurulunda temsilcileri olması, koordinasyon komisyonlarında görev almaları gibi çeşitli biçimlerde ajans çatısı altında yer almaları sebebiyle ajansların merkezi idarenin taşra birimi şeklinde konumlandırılmasının uygun olmadığı, kamu kurumu modelinin uygun olduğu ifade edilmektedir[88]. Bölge sağlık ajansları bünyesinde kamu hukukuna tabi personel yanında özel hukuka tabi personel bulunmasının da taşra birimi yerine kamu kurumu modeli tercihini gerektirdiği ifade edilmektedir[89]. Bu açıklamalar, kamu kurumu modelinin devlet tüzel kişiliği içerisinde bir taşra birimi olarak konumlandırılmaya göre hukuki bakımdan daha esnek bir yapılanmaya imkân vermesi ile ilişkilidir. Bunlar, ajansların kamu kurumu biçiminde teşkilatlanmasının pratik ve pragmatik sebepleri olabilir ancak asıl sebebi neoliberal etkilerle gelişen yeni kamu yönetimi anlayışında aramak gerekmektedir. Bu başlık altında yeni kamu yönetimi kavramı anlatılmayacak, doğrudan ajanslarla arasındaki ilişki değerlendirilecektir.

İlk olarak, bölge sağlık ajanslarının neden kurulması gerektiğine ilişkin görüşlere bakılmalıdır. Fransa'da idari reformlar yapılmadan önce reform ihtiyacı ve reformun taşıması gereken özellikleri ortaya koyan raporlar hazırlattırılması sıklıkla başvurulan bir yöntemdir. 2008 yılında o zamanki adıyla Sağlık, Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından hazırlatılan raporda artan sağlık harcamalarına rağmen ortaya çıkan sonucun istenen seviyede olmadığı tespiti yapılarak, bölge düzeyinde kurulacak ajanslar sayesinde ihtiyaçlara etkin cevap verilebileceği, harcamaların daha iyi yönetilmesiyle verimli bir sisteme kavuşulacağı ileri

87 Donier, s. 323; Moquet-Anger, s. 2224-2; Apollis, s. 378.

88 Ritter, s. 39; Cour des Comptes, *La Sécurité Sociale, Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation Française, 2012, s. 235; Alain Lopez, "Les Agences Régionales de Santé (ARS), Une Question d'Équilibres Entre des Objectifs Différents et des Mécanismes de Régulation Complémentaires", *Droit Social*, Sayı 5, 2010, s. 570.

89 Courreges, Lopez, s. 1116.

sürülmektedir[90]. Aynı yıl, Cumhurbaşkanına sunulmak üzere hazırlanan bir raporda Fransa'nın idarede verimliliği sağlamak için ajans modelinde İngiltere'yi örnek alması gerektiği ve bu kapsamda ajans genel müdürlerinin önüne ulaşmaları gereken hedeflerin bakanlıkla ajans arasında imzalanan hedefler sözleşmesi ile konulması, sonuçların da kontrol edilmesi gerektiği ifade edilmektedir[91]. Ayrıca aynı raporda, yatırım ve kaynakların daha rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla bölge sağlık ajanslarının ülke genelinde yaygınlaştırılması önerilmektedir[92].

Etkinlik ve verimlilik amaçları "yeni kamu yönetimi""ni (*new public management/ nouvelle gestion publique*[93]) akla getirmektedir. Gerçekten de verimlilik kavramı, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulama alanı genişledikçe idarenin işleyişinde daha fazla önem atfedilen bir konuma gelmiştir[94]. Bölge sağlık ajanslarının kuruluşunu yeni kamu yönetimi anlayışından bağımsız okumak mümkün değildir.

Yeni kamu yönetimi, kamu idaresinde özel sektörün yönetim yöntemlerini benimseyerek bunları hayata geçirmek için çeşitli teknikler ve araçlar geliştirmektedir[95]. Yeni kamu yönetimi anlayışının idari teşkilatlanmaya ilişkin beş temel ilkesi bulunmaktadır: Strateji, yönlendirme ve denetim işlevlerinin uygulama ve yürütme işlevlerinden ayrılması; dikey bürokratik yapıların, ajanslar gibi küçük ve özerk idari birimlerin oluşturulması yoluyla parçalanması; piyasa mekanizmalarının sistematik biçimde kullanımı; merkezi idare kademelerinin yetki ve özerkliklerinin artırılmasıyla idari hiyerarşinin dönüştürülmesi; sözleşmeye dayalı programlar çerçevesinde hedeflere ulaşma ile performans ölçümüne dayanan sonuç odaklı yönetim anlayışının benimsenmesi[96]. Yeni kamu yönetimi, performansa dayalı personel rejimiyle hizmetten yararlananları müşteri gibi gören bir anlayışı yansıtmaktadır[97].

Yeni anlayışın idareye uygulanması hiyerarşiye dayalı modellerde esnemeye yol açmıştır[98]. Ajanslar da yeni kamu yönetimi anlayışının bir ürünüdür ve Weber düşüncesi etkisindeki bürokrasi anlayışına dayalı klasik hiyerarşik usullerden farklılaşan daha özerk, daha esnek yeni bir idari teşkilatlanma modelidir[99].

---

90 Ritter, s. 3.

91 Jacques Attali, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation Française, 2008, s. 190.

92 Attali, s. 201.

93 Fransa'da terim genellikle İngilizce orijinal haliyle kullanılmaktadır.

94 Jacques Chevallier, *Science Administrative*, 5. Baskı, 2013, PUF, Paris, s. 513 (Science).

95 Chevallier, Science, s. 389; Yvon Pesqueux, *Gouvernance et Privatisation*, PUF, Paris, 2007, s. 138.

96 Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, PUF, Paris, 2009, s. 36-37.

97 Conseil d'État, s. 36.

98 Chevallier, Science, s. 397.

99 Chauvet, s. 407; Conseil d'État, s. 36.

Ajans modeli klasik idari teşkilatlanma modellerine uygun olma kaygısından ziyade performansı önceleyen yeni kamu yönetimi anlayışına dayanmaktadır ve idari faaliyetlerin daha etkin biçimde yürütülmesi için uygun araç olarak görülmektedir[100]. Yeni kamu yönetimi anlayışı yaygınlaştıkça ajansların görünürlüğü artmaktadır ve ajanslara özerklik sağlanmasının, sunulan hizmetlerin kalitesini artıracağı düşünülmektedir[101]. Fransa'da bu özerklik, ajanslara devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik verilmesi suretiyle sağlanmaya çalışılmaktadır[102]. Neoliberalizme dayanan yeni kamu yönetimi anlayışı Fransa'da doksanlı yıllarda etkisini göstermeye başlamıştır ve bölge sağlık ajanslarının kurulmasıyla kapatılan kamu tüzel kişiliğine sahip bölge hastane ajansları bu akımın ilk örneklerindendir[103].

Yeni kamu yönetimi anlayışı, 2007 yılından itibaren kamu politikalarında değişimi hedefleyen Kamu Politikaları Genel Revizyonu (*Révision Générale des Politiques Publiques – RGPP*) reform hareketi ile etkisini arttırmıştır. *RGPP*, bir yandan kamu harcamaları azaltılarak mali dengenin sağlanması, diğer yandan kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması hedefleriyle merkezi idare teşkilatlanmasında yapısal değişiklikler yapılması esasına dayanan bir reform hareketidir[104]. Aslında 2007'den beri devlet reformu adı altında yapılan değişimler, sosyal devletin yerine neoliberal devletin ikamesini amaçlamaktadır[105]. *RGPP*'nin idari teşkilatlanmadaki etkilerinden biri, bölgelerin merkezi idarenin faaliyetleri için temel kademe olarak konumlandırılmasıdır. Bunun bir sonucu olarak bölge valilerinin il valileri üzerindeki yetkileri de artırılmıştır[106]. Ajansların coğrafi bakımdan görev alanı belirlenirken illerin değil bölgelerin esas alınması da bölge düzeyinin sağlık sisteminin etkin işleyişi bakımından daha elverişli olduğunun düşünülmesi ile ilgilidir[107].

---

100 Truchet, Eveillard, s. 91; Castaing, s. 2213.

101 Chevallier, Agencification, s. 242.

102 Chevallier, Agencification, s. 245.

103 Annick Valette, Jean-Louis Denis, "Analyse de l'Action des Agences Régionales de l'Hospitalisation : Vers Une Transformation de La Gouverne Publique?", *Sciences sociales et santé*, Cilt 21, Sayı 3, 2003, s. 6. Doksanlı yıllardan itibaren kurulan bölge hastane ajansları ve farklı alanlardaki diğer ajansların yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan ajans modelinden beklentileri tam karşılamaması sebebiyle iki binli yıllarda yeni bir reform hareketi gelişmiştir.

104 Gérard Marcou, "La RGPP et La Recomposition des Territoires", Ed. Jean-Claude Nemery, *RGPP et Reforme des Collectivites Territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2012, s. 18 ; Chevallier, Science, s. 389.

105 Gérard Timsit, "La réforme de l'État. Le choix de la focale", *Terres du Droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, Paris, 2009, s 185.

106 Marcou, s. 22.

107 Commission des Affaires Sociales, *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur les agences régionales de santé*, Assemblée Nationale, 16 juin 2021, n° 4267, s. 23.

RGPP, verimliliği esas alan ajans modelinin yaygınlaştırılmasında çıkış noktasıdır ve sağlık ajanslarının kuruluşu *RGPP*'nin bir parçasıdır[108]. Bu kapsamda çok aktörlü sağlık sisteminin bölge sağlık ajansları bünyesinde bir araya getirilmesi, *RGPP*'nin idari teşkilatlanmada sadeleştirme yönteminin bir sonucudur[109]. Hem kamu harcamalarını kısmak hem de hizmetlerin kalitesini artırmak nasıl mümkün olabilir sorusunun cevabı verimliliği artırmadan geçmektedir ve idari teşkilatlanmada sadeleştirme bunun örtülü adıdır. Yeni kamu yönetimi ile *RGPP*'nin bölge sağlık ajanslarındaki bir başka etkisi sözleşme yöntemi ile ilgilidir. Kamu Sağlığı Kodu'nun L.1433-2 maddesinde bakanlıklar ile her bir ajans genel müdürü arasında beş yıl içerisinde ulaşılması gereken hedefleri içeren sözleşme imzalanması öngörülmüştür[110]. Yine Kod'un R.1435-2 maddesinde ajans genel müdürü ile bölgede bulunan her bir ilin valisi arasında uygulama protokollerinin imzalanması öngörülmüştür. Bu örnekler, verimliliğin sağlanabilmesi için sözleşme ile hedefler belirlenmesi ve süre sonunda sonuçların kontrol edilmesi yönündeki yeni kamu yönetimi anlayışının bölge sağlık ajanslarındaki yansımalarıdır[111].

Bütün bu bilgiler bölge sağlık ajanslarının neden merkezi idarenin taşra teşkilat birimi olarak değil de kamu kurumu niteliğinde kurulduklarının altında yeni kamu yönetimi anlayışının yattığını göstermektedir. Buna karşın, Danıştayın devlet adına yerine getirilen görev ve yetkiler bakımından ajansın merkezi idarenin hiyerarşi yetkisine tabi olduğu değerlendirmesi bu genel izaha uygun düşmemektedir. Merkezi idareden mümkün olduğunca özerk bir yapı kurulması gerekirken iç işleri bakımından bu özerkliğin korunduğu ancak ulusal sağlık politikalarının uygulanmasına ilişkin görev ve yetkileri itibari ile merkezi idarenin uydusu konumunda olan atipik bir yapı ortaya çıkmıştır.

Her ne kadar yeni kamu yönetimi anlayışı etkisini gösterse de Fransa'da hala güçlü olan gelenekçi yapı bu akım karşısında dengeleyici çözümler aramaktadır. Bölge sağlık ajanslarıyla ilgili kanun tasarısında genel müdürün devlet adına yerine getireceği görev ve yetkiler gibi bir nitelendirme yokken, parlamento komisyon çalışmaları sırasında bu ifadenin ajansların merkezi idarenin sağlık politikalarını taşrada uyguladığını açıkça göstermenin bir karşılığı olarak eklenmesi gerektiği önerisinin kabulü ilk adım olmuştur[112].

---

108 Jean-Louis Vidana, "Les Agences Régionales de Santé : de l'Usage du Mythe du Préfet Sanitaire", *RDSS*, Sayı 2, 2012, s. 27 ; Cour des Comptes, s. 234.

109 Vioujas, s. 2022-1.

110 Ajans genel müdürünün maaşı hedeflere ulaşılmasına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Bu da özel sektör yönetimlerinin kamuda kullanımına bir örnektir.

111 Chauvet, s. 412.

112 Alain Milon, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires*, Cilt 2, Sénat, 2009, s. 10.

Fransız Danıştayı ise, kanunda açıkça düzenleme olmamasına karşın, bunu bir adım ileri götürerek devlet adına yerine getirilen görev ve yetkiler bakımından bakanların genel müdür üzerinde hiyerarşi yetkisini tanımıştır[113]. Böylece Danıştay yeni kamu yönetimi anlayışını dengeleyici bir tavır benimsemiştir.

Sonuç

Bölge sağlık ajansları ile devlet tüzel kişiliği temsilcisi ilgili bakanlar arasında idari vesayet ilişkisi kanunla kurulmuş olmakla birlikte Fransız Danıştayı *SYNERPA* kararında ajans genel müdürlerinin devlet adına yerine getirdiği görev ve yetkileri bakımından bakanların hiyerarşisine tabi olduğunu kabul etmiştir. *SMISP* kararında ise bu kabulün geçerli olmadığı alan, genel müdürlerin hizmet amiri sıfatıyla yerine getirdikleri görev ve yetkiler olarak belirlenmiştir. Danıştay *SYNERPA* kararında, kanun koyucunun devlet adına yerine getirilen görev ve yetkiler şeklinde nitelendirme yapmasının bir anlamı ve farklı hukuki sonuçları olması gerektiğini düşünmüştür. Böylece, iki ayrı kamu tüzelkişiliği olan merkezi idare ve kamu kurumu arasında hiyerarşi ilişkisi olamayacağı kuralına mevzuat hükmünün yargı tarafından yorumlanmasıyla bir istisna getirilmiştir.

Netice itibari ile iki kamu tüzel kişiliği arasında idari vesayet ve hiyerarşinin aynı anda var olduğu özgün bir yapı ortaya çıkmıştır. Bir yandan sağlık hizmetlerinin ülke genelinde eşit biçimde sunulması, diğer yandan yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişilikleri biçiminde kurulan ajansların kendi içinde daha etkin ve verimli bir işleyişe sahip olması istenmektedir. Sağlık hizmetlerinin ülke genelinde eşit biçimde sunulması için merkezi idare ile hiyerarşi ilişkisi kurularak bu hizmetlerin onun belirleyiciliğinde yapılması sağlanmıştır. 2009 yılında kurulan ve 2012 yılında Fransız Danıştayının verdiği kararlarla şekillenen bu atipik model, günümüze kadar varlığını sürdürmüştür ve yakın gelecekte modelden vazgeçileceğine ilişkin bir durum da gözükmemektedir.

İncelediğimiz konunun gösterdiği üzere, günün şartları ve idarenin ihtiyaçları idari teşkilatlanma ile idari vesayet ve hiyerarşiye ilişkin klasik kabullerin dışında farklı uygulamaların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilmektedir. Buna baştan kategorik biçimde karşı olmak tercih edilebilir ancak mühim olan idarenin ihtiyaçlarını doğru tespit edip çözümler üretirken kendi içinde tutarlı olan, işleri daha karmaşık hale getirmeyen ve temel kavramları göz ardı etmeyen bir hukuki rejim geliştirilebilmesidir. Bu noktada, iki kamu tüzel kişiliği arasında hiyerarşi

113 Aslında Kanun koyucu bölge hastane ajanslarında hiyerarşi ilişkisini açıkça düzenlerken burada kanunda yer verilmemesi kanun koyucunun iradesinin farklı yönde olduğu şeklinde yorumlanabilirdi.

ilişkisinin merkezi idare ile kamu kurumları arasında gündeme gelebileceği, mahalli idarelerin özerkliği ilkesi gereğince merkezi idare ile mahalli idareler arasında olamayacağı hususunun altını çizmekte fayda vardır. Bölge sağlık ajansları bakımından; idari vesayet ve hiyerarşi kavramlarının içini boşaltmadan, tamamen onlardan hareket ederek klasik kabullerin yorumlanmasıyla geliştirilen bir hukuki rejim söz konusudur. Aynı temelden hareket ederek daha farklı yorumlar yapılabilmesi de mümkün olmakla birlikte geçmişten bugüne kabul edile gelen hukuki rejimi ters yüz etmeden, onu günün şartlarına göre uyarlamaya çalışan bir sonuç elde edilmeye çalışılması önemlidir.

KAYNAKLAR

- Akyılmaz, Bahtiyar; Sezginer, Murat; Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 19. Baskı, Seçkin, Ankara, 2025.
- Apollis, Benoît, "La Dualité Fonctionnelle du Directeur Général de l'ARS", RDS, Sayı 53, 2013, ss. 377-381.
- Apollis, Benoît ; Truchet, Didier, *Droit de la Santé Publique*, 12. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2024.
- Attali, Jacques, *Rapport de la Commission Pour la Libération de la Croissance Française*, La Documentation Française, 2008.
- Bezes, Philippe, *Réinventer l'État*, PUF, Paris, 2009.
- Borgetto, Michel, "Les ARS Dans l'Organisation Sociale et Médico-sociale", *RDSS*, Sayı 3, 2016, ss. 403-404.
- Bras, Pierre-Louis, "La Création des Agences Régionales de Santé: Notre Système de Santé Sera-t-il Encore Mieux Gouverné?", *Droit social*, Sayı 11, 2009, ss. 1126-1136.
- Castaing, Cécile, "Les Agences Régionales de Santé: Outil d'Une Gestion Rénovée ou Simple Relais du Pouvoir Central?". *AJDA*, Sayı 40, 2009, ss. 2212-2219.
- Chapus, René, *Droit Administratif Général*, Cilt 1, 15. Baskı, Montchrestien, Paris, 2001.
- Chauvet, Clément, "La Nature Juridique de l'Agence Régionale de Santé", *RDSS*, Sayı 3, 2016, ss. 405-414.
- Chevallier, Jacques, "Agencification et Gouvernance", Ed. Conseil d'État, *Étude annuelle 2012-Les Agences : Une Nouvelle Gestion Publique ?,* La Documentation Française, 2012, ss. 239-250.
- Chevallier, Jacques, *Science Administrative*, 5. Baskı, PUF, Paris, 2013.
- Chifflot, Nicolas; Tourbe, Maxime, *Droit Administratif*, 19. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025.
- Commission des Affaires Sociales, *Rapport d'Information En Conclusion des Travaux de La Mission d'Évaluation et de Contrôle des Lois de Financement de La Sécurité Sociale Sur Les Agences Régionales de Santé*, Assemblée Nationale. n° 4267, 2021, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-soc/l15b4267_rapport-information (17.05.2026).
- Conseil d'État, *Étude annuelle 2012-Les Agences: Une Nouvelle Gestion Publique?*, La Documentation Française, Paris, 2012.
- Cour des Comptes, *La Sécurité Sociale, Rapport 2012 Sur l'Application des Lois de Financement de la Sécurité Sociale*, La Documentation Française, Paris, 2012.
- Courreges, Cécile; Lopez, Alain, "Les ARS, Un An Après l'Espoir, l'Ambition et Les Vicissitudes de l'Action", *Droit social*, Sayı 11, 2011, ss. 1112-1118.
- Donier, Virginie, "La Territorialisation du Social: Entre Incohérence et Atermoiements", *RDSS*, Sayı 2, 2018, ss. 321-331.
- Dumont, Gilles ; Sirinelli, Jean, *Droit Administratif*, 16. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025.
- Eveillard, Gweltaz, "La Chronique Droit Administratif". *La Semaine Juridique- Édition Générale (JCP G)*, Sayı 24, 2013, ss. 1188-1195.
- Exposé des motifs, Loi n° 2009-879 du 21 Juillet 2009 Portant Réforme de l›Hôpital et Relatif Aux Patients, à La Santé et Aux Territoires, 2009, https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000019674897/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId= (05.05.2026).

- Gaudemet, Yves, *Droit Administratif*, 25. Baskı, LGDJ, Paris, 2024.
- Gonod, Pascale, *Droit Administratif Général*, 4. Baskı, Dalloz, Paris, 2024.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt I, 3. Baskı, Ekin, Bursa, 2019.
- Guignard, Didier, "L'Agence Régionale de Santé, Son Directeur Général et le Pouvoir Hiérarchique des Ministres", *Droit Administratif*, Sayı 4, 2013, comm. 32 https://www.lexis360intelligence.fr/revues/Droit_administratif/PNO_RADM/document/PS_KPRE-413802_0KTK?source=navigation&source_nav=navigation (11.04.2026).
- Leleu, Thibaut, "Les Relations Entre Ministres et Agences Régionales de Santé Précisées Par Le Juge", *RDSS*, Sayı 2, 2013, ss. 275-282.
- Long, Marceau; Weil, Prosper; Braibant, Guy; Delvolvé, Pierre; Genevois, Bruno, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, 25. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025.
- Lopez, Alain, "Les Agences Régionales de Santé (ARS), Une Question d'Equilibres Entre des Objectifs Différents et Des Mécanismes de Régulation Complémentaires", *Droit Social*, Sayı 5, 2010, ss. 567-572.
- Marcou, Gérard, "La RGPP et la Recomposition des Territoires", Ed. Jean-Claude Nemery, *RGPP et Reforme des Collectivités Territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2012, ss. 17-27.
- Milon, Alain, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires*, Cilt 2, Sénat. n° 380, 2009, https://www.senat.fr/rap/l08-380-2/l08-380-2_mono.html (15.05.2026).
- Moquet-Anger, Marie-Laure, "Les Aspects de la Nouvelle Organisation Territoriale de la Santé", *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités Territoriales (JCP A)*, Sayı 39, 2009, étude 2224, https://www.lexis360intelligence.fr/revues/La_Semaine_Juridique_-_Administration_et_collectivit%C3%A9s_territoriales/PNO_RJCPA/document/PS_KPRE-154618_0KTY?source=navigation (08.04.2026)
- Pesqueux, Yves, *Gouvernance et Privatisation*, PUF, Paris, 2007.
- Plessix, Benoît, *Droit Administratif Général*, 2. Baskı, LexisNexis, Paris, 2019.
- Ritter, Philippe, *Rapport Sur la Création des Agences Régionales de Santé (ARS)*, Ministère de la Santé de la Jeunesse et des Sports, Paris, 2008, https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/084000146.pdf (04.05.2026).
- Serrand, Pierre, *Manuel d'Institutions Administratives Françaises*, 4. Baskı, PUF, Paris, 2012.
- Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Turhan, Ankara, 2019.
- Tabuteau, Didier, "Chronique-1 Les Agences Régionales de Santé: Une Forme Nouvelle et Originale d'Exercice des Compétences Sanitaires de l'État", *Journal de Droit de la Santé et de l'Assurance Maladie*, Sayı 1, 2013, ss. 19-21.
- Tabuteau, Didier, "Les Agences Régionales de Santé (ARS): Cadre et Limites Juridiques d'Une Nouvelle Autorité Sanitaire", *RDSS*, Sayı 6, 2017, ss. 1056-1064.
- Timsit, Gérard, "La Réforme de l'Etat. Le Choix de la Focale", Ed. É. Fatôme vd., *Terres du Droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, Paris, 2009, ss. 175-186.
- Truchet, Didier; Eveillard, Gweltaz, *Droit Administratif*, 11. Baskı, PUF, Paris, 2025.
- Ulusoy, Ali, *Türk İdare Hukuku*, 6. Baskı, Yetkin, Ankara.
- Valette, Annick; Denis, Jean-Louis, "Analyse de l'Action des Agences Régionales de l'Hospitalisation : Vers Une Transformation de la Gouverne Publique ? ". *Sciences sociales et Santé*, Cilt 21, Sayı 3, 2003, ss. 5-29.

- Vialettes, Maud, "Pouvoir Hiérarchique et Établissement Public, Concl. Sur CE 12 déc. 2012, SMISP, SYNERPA et SYNERPA, (3 esp.) ", *AJDA*, Sayı 8, 2013, ss. 481-487.
- Vidana, Jean-Louis, "Les Agences Régionales de Santé: de l'Usage du Mythe du Préfet Sanitaire", *RDSS*, Sayı 2, 2012, ss. 267-279.
- Vioujas, Vincent, "L'Autonomie des Agences Régionales de Santé: Premières Précisions Jurisprudentielles", *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités Territoriales (JCP A)*, Sayı 5, 2013, n° 2022. https://www.lexis360intelligence.fr/revues/La_Semaine_Juridique_-_Administration_et_collectivit%C3%A9s_territoriales/PNO_RJCPA/document/PS_KPRE-403509_0KTY?source=navigation (10.04.2026).
- Waline, Jean; Eckert, Gabriel; Muller, Étienne, *Droit Administratif*, 30. Baskı, Lefebvre Dalloz, Paris, 2025.
- Yıldırım, Turan, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler", Ed. Nur Kaman, *İdare Hukuku,* 10. Baskı, On İki Levha, İstanbul, 2026.

Fransız Danıştayı (Conseil d'État) Kararları

- CE, 7 févr. 1936, *Jamart*, n°43321. Rec. 172. https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1936-02-07/43321 (11.04.2026).
- CE, 11 juin 1982, *Berjon*, n° 16567. Lebon 221. https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007684353 (11.04.2026).
- CE, 12 déc. 2012, *SYNERPA*, n° 350479. Recueil Lebon, n°5/2013, 414-416. https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2012-12-12/350479 (01.04.2026).
- CE, 12 déc. 2012, *Synd. des médecins inspecteurs de santé publique*, n° 354635. Recueil Lebon, n°5/2013, 412-414. https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2012-12-12/354635 (01.01.2026)
- CE, 4 juin 2014, *SELAS Grande Pharmacie d'Anjou*, n° 367298. Lebon T. 874. https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2014-06-04/367298 (05.04.2026).
- CE, 14 juin 2021, *SNPASS-FO*, n° 431645. https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-06-14/431645 (03.04.2026).