

ANGLOSAKSON VE KITA AVRUPASI HUKUK SİSTEMLERİNDE İDARENİN YARGISAL DENETİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ*

Dr. Öğr. Üyesi Sırrı DÜĞER**

ÖZET

İdarenin yargısal denetimi, genel bir kabul görmekle birlikte bu denetimin hangi mahkemeler tarafından yapılacağı konusunda farklı sistemler bulunmaktadır. Ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal şartları, bu denetim açısından değişik sistemlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Fransa’da adliye mahkemelerinin idari işlem ve faaliyetleri denetlemelerinin yasaklanması ile idare mahkemelerinin kurulması mümkün olmuştur. İngiltere’de ise adliye mahkemeleri tarafından yapılan denetimin yetersiz kalması ile yarı yargısal kuruluşlar ve son dönemde idare mahkemesi kurulmuştur. Ülkemizde Osmanlı Devleti döneminde Fransa’daki *Conseil d’Etat* örnek alınarak Şûra-yı Devlet kurulmuş ancak bugünkü anlamda bir idari yargı sistemi oluşturulamamıştır. Hukuk sistemleri arasında idarenin yargısal denetiminin ortaya çıkış sürecindeki bu farklılıklar sadece denetimi yapan makamlar açısından değil, bu denetimin kapsamı ve sınırları konusunda da önemli farkların oluşmasına neden olmuştur.

Anahtar Sözcükler: Şûra-yı Devlet, İdari Yargı, Hukuk Devleti, Conseil d’Etat, Ortak Hukuk.

* Bu çalışma, 05.11.2017 tarihinde 1. Uluslararası Eğitim Bilimleri ve Sosyal Bilimler Sempozyumu’nda sunulan "ŞURA-YI DEVLETEN DANIŞTAY'A" başlıklı yayınlanmamış bildirinin genişletilmiş halidir.

** Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, duger@live.de
(Geliş Tarihi: 15.11.2018 – Kabul Tarihi: 12.01.2019)

THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF JUDICIAL REVIEW OF THE ADMINISTRATION IN ANGLO-SAXON AND CONTINENTAL SYSTEMS

ABSTRACT

While the judicial review of the administration is generally accepted, there are different systems in terms of the courts that will perform this review. Different political, economic and social conditions of countries have led to the emergence of different systems in terms of this review. In France, it was possible to establish administrative courts by prohibiting the ordinary courts to review administrative actions and activities. In the United Kingdom, when the review by the ordinary courts became insufficient, semi-judicial institutions and recently Administrative Court were established. In our country, in the Ottoman Era, the Council of State (Şûra-yı Devlet) was established by taking the example of *Conseil d'Etat* in France but an administrative judicial system in the present sense could not be created. These differences in the emergence of judicial review of administration between legal systems have caused notable differences not only regarding the reviewing authorities but also the scope and limits of this review.

Key Words: Council of State, Administrative Judiciary, Rule of Law, *Conseil d'Etat*, Common Law.

GİRİŞ

İdarenin yargısal denetimi düşüncesi, genel bir kabul görmekle birlikte bu denetimin hangi organlar tarafından yapılacağı, kapsamı ve sınırlarının ne olacağı konusunda farklı sistemler bulunmaktadır. Ülkelerin farklı siyasi, iktisadi ve sosyal şartları; idarenin yargısal denetimi açısından farklı sistemlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır.¹ Bu çalışmada Anglosakson sisteminde ve Kıta Avrupası sisteminde idarenin yargısal denetiminin ortaya çıkışı karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Karşılaştırma metodu kullanılarak iki sistemin tarihi süreçleri arasındaki farklılıkların idarenin yargısal denetimi açısından ne gibi sonuçlara yol açtığı değerlendirilmiştir. Bu çerçevede öncelikle Anglosakson sisteminde idarenin yargısal denetiminin ortaya çıkışı üzerinde durulmuştur. Daha sonra Kıta Avrupası sisteminde özellikle Fransa'da idari yargının ortaya çıkışı incelenmiş, Almanya'daki duruma da kısaca değinilmiştir. Ardından Osmanlı Devleti'nde Şura-yı Devlet'in kuruluşu, gelişimi, yapısı ve görevleri incelenmiştir. Sonuç bölümünde ise idarenin yargısal denetiminin ortaya çıkışına ilişkin tarihî süreçteki farklılıkların bugün itibarıyla her iki hukuk sisteminde idarenin yargısal denetimi ile görevli makamlar, bu denetimin kapsamı ve sınırları açısından yol açtığı sonuçlar belirtilmiştir.

I. ANGLOSAKSON HUKUK SİSTEMİNDE İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

Anglosakson sisteminde idarenin yargısal denetimine bakmadan önce bu sistemde olağan hukukun tanımı ve özelliklerine değinmek gerekmektedir. Anglosakson sisteminde olağan hukuk; *Common Law* (Ortak Hukuk) olarak adlandırılan hâkim tarafından meydana getirilen, geleneğe dayalı bir hadiseler hukukudur. *Common law*'a yazılı olmayan hukuk (*lex non scripta*) denir. Bu hukuk, mahkeme kararlarının yüzlerce yıldır bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur. Hukukçular mahkeme kararlarını, oluşturulan raporlardan ve dergilerden takip etmektedir.² Mahkeme kararlarından oluşan bu hukuk, genel ola-

¹ **Özay, İl Han** (2010) *Günüşiğinde Yönetim II Yargısal Korunma*, İstanbul, On İki Levha, s. 2; **Erkut, Celal** (2011) "Fransa'da Conseil d'Etat'nın Sosyolojik ve Tarihsel Açısından Gelişimi", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4, 43–50, s. 43.

² **King Edward / Hawley Joseph** (1959) "İngiliz (Common Law)'unun gelişmesi", çev. İlhan Lütem A.H.F.D. Cilt XVII sayı 1–4, s. 216.

rak kodifiye edilmemiş halde kalmıştır. Bazı alanlarda kanunlar meydana getirildiyse de bunlar, bu münferit alanın yeniden düzenlenmesi değil tedricen oluşan kuralların tespiti niteliğindedir. Bu nedenle başka devletlerdeki kodifikasyon neticesi oluşan eski hukukla yeni hukuk arasındaki keskin fark İngiliz hukukunda yoktur. İngiliz hukukçusu DICEY bunu şöyle ifade etmektedir: “İngiliz hukuku yapılmış olmaktan ziyade aslında büyüyüp yetişmiştir.”³

Common Law’un temel bir özelliği hukukun üstünlüğüdür. *Common Law*’un geçerli olduğu ülkelerde hükümet idarecilere değil hukuka dayanan bir hükümettir. Hukukun, kral ve tebaasının üstünde kendine has müstakil bir varlık olarak aralarındaki ihtilafları çözmekle yükümlü bulunduğu belirtilmektedir. Kral ve parlamento son söz sahibi değildir, her ikisinin de tasarrufları hukukun temel ilkelerine uygun olmak zorundadır.⁴ Hukuk, “Hukuka bağlı Devlet”te parlamentonun da kralın da üstündedir.⁵

Anglosakson sisteminin diğer bir özelliği de mahkeme kararlarının bağlayıcı olmasıdır. Bir kararda ortaya konan ilkenin benzer bir olayda da uygulanması gerekir. Anglosakson hukukunun temelini oluşturan bu esas onu diğer hukuk düzenlerinden ayırır. Buna göre her biri bir otorite olarak ifade edilen mahkeme kararları ile hareket halinde bulunan hukuk külliyyatına devamlı bir ekleme yapılarak hukukun tekâmülü sağlanmaktadır. Mahkeme kararlarının bu kadar büyük bir güce sahip olması dolayısıyla İngiliz hukuku, hadiseler hukuku (meseleler hukuku) olduğu kadar hâkimin meydana getirdiği (judge-made law) hukuktur ve hâkimler hukuk meydana getiricileridir.⁶

İngiliz hukukunun yukarıda belirtilen bu muhafazakâr, gelenekçi yapısı hayatın gelişmesi karşısında yetersiz kalmış ve böylece bir nısfet hukuku (nısfet/equity/equity law) ortaya çıkmıştır.⁷ Şöyle ki, *Common Law*’da kraliyet mahkemelerinde yargılamanın başlatılması için kişinin davasının mevcut bir dava

³ **Schwarz, Andreas B.** (1945) “Roma Hukuku ve İngiliz Hukuku”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 11,3-4: 180-202, s. 185.

⁴ **King / Hawley** (1959), s. 218-219.

⁵ **Özay, İlhan** (2011) “XVI. Yüzyıl Ve Sonrası Batı Avrupa Ülkeleri Kamu Yönetimi Tarihine İlişkin Notlar-Çağrışımlar: Taçlılar ve Güçlüler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 3 / 1-3: 149-157, s. 157.

⁶ **Schwarz** (1945), s. 190.

⁷ **Schwarz** (1945), s. 191.

türüne uyması gerekmektedir. *Common Law*'un bu katı usulü, adaletsizliğe ve haklı olan davacının gerekli hukuki çözüme kavuşamamasına neden oluyordu. Bu adaletsizliğe karşı zaruret ve vicdanın gerektirdiği hallerde nısfet hukuku devreye girmektedir.⁸ Bu şekilde *Common Law*'un dışında kendi ilkeleri olan ayrı bir hukuk meydana geldi. Ancak bu *Common Law*'a karşı oluşturulmuş bir hukuk değildi. Nısfet hukuku (Hakkaniyet Hukuku) meri hukuka tabi idi.⁹ Nısfet hukuku *Common Law*'un bıraktığı boşlukları doldurmak üzere oluşturulmuştur.¹⁰

Common Law, adliye mahkemelerine idareyi denetleme yetkisi vermiş ancak kural olarak devlet tüzel kişisini bundan istisna tutmuştur.¹¹ Çünkü tüm devlet görevlileri tacın (devletin) hizmetinde sayıldıkları için (servants of the crown) devletin kendi kendini yargılaması hukuken mümkün görülmemiştir. Ancak devlet, sözleşmeye dayalı yükümlülükleri açısından Petition of Rights usulüne göre adliye mahkemelerinin yetkisine tabidir. Haksız fiiller açısından ise devlet mutlak olarak sorumsuzdur ve aleyhine dava açamaz. Bu durum, 1947 tarihli *Crown Proceedings Act* ile değiştirilerek -belirli istisnalar dışında- tacın sorumluluğu kabul edilmiştir.¹²

Anglosakson sisteminde, 19. yüzyıldan önce *Common Law*'a dayalı bir yargısal denetim söz konusuydu. Bu sistemde sanayi devriminin ortaya çıkardığı sorunların çözülmesi için kendi tüzel kişilikleri olan idari kurullar kurulmuştur.¹³ Bir başka ifadeyle İngiltere'de iktisadi hayata müdahale zaruretinin ortaya çıkmasıyla beraber kanunla merkezî idareden bağımsız idareler kurulmuştur.¹⁴ Özellikle sosyal güvenlik, işçi haklarının korunması gibi konularla il-

⁸ **Schwarz, Andreas B. / Veldet, Hıfzı** (1937) "İngiliz Hukuku ve Kontinental Hukuk", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 3: 215-236, s. 228

⁹ **Schwarz, Andreas B. / Veldet, Hıfzı** (1937) "İngiliz Hukuku ve Kontinental Hukuk", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 3: 215-236, s. 229.

¹⁰ **Künnecke** (2007), s. 13; **Schwarz** (1945), s. 197-198.

¹¹ **Nasuhioğlu** (1946), s. 99-101.

¹² **Künnecke** (2007), s. 184-185.

¹³ **Stebbing, Chantal** (2009) *Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge University Press, s. 229.

¹⁴ **Alder, John** (2002) *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, s. 69-70.

gili olarak kurulan kurullar, ihtisas sahibi oldukları konularda idari görevlerinin yanında idare ile şahıslar arasındaki ihtilafları daha az formalite ile hızlı bir şekilde çözmekteydi. Bunların kararlarına karşı ise adliye mahkemelerine başvurulabilmekteydi.¹⁵ Bu kurullar, kanunla kurulduğundan bunların yetkilerini aşmaları ve görevlerini yerine getirmelerine ilişkin ihtilafların bunları kuran kanunlara göre değerlendirilmesi gerektiğinden Anglosakson sisteminde idarenin yargısal denetimi 19. yüzyıldan sonra *Common Law*'dan ziyade kanuna dayanmaktadır.¹⁶

2007 tarihli Kurullar, Mahkemeler ve Uygulama Kanunu (Tribunals, Courts and Enforcement Act), idari kurullar ile ilgili önemli düzenlemeler getirmiştir. Daha önce idari kurullar, farklı kamu kurumlarının bünyelerinde bulunmakta ve dağınık bir yapı arz etmekteydi. Kurul kararlarına karşı mahkemelere başvurulabilmekteydi. Ancak buna rağmen kurulların birleştirilmiş ve basitleştirilmiş bir yapıya kavuşturularak mahkeme sistemine entegre edilmesi için reform yapılmıştır. Kurullar ve mahkemeler idari açıdan aynı teşkilat altında toplanmıştır. Kurulların idari işlerinin görülmesi için mahkeme başkanlığı şeklinde bir Kurullar Kıdemli Başkanlığı (Senior Precedency of Tribunals) kurulmuştur. İngiltere'de meslekten hâkimler bulunmamaktadır. Hâkimler, kıdemli hukukçular arasından bağımsız bir komisyon (judicial appointments commission) tarafından seçilmektedir. Yapılan değişiklik ile kurul üyeleri de bu komisyon tarafından seçilmeye başlanmıştır. Böylelikle kurul üyelerinin bağımsızlıkları teminat altına alınmıştır. Kurullar, gördükleri ihtilaflar konusunda ihtisas sahibi olmaları ve ihtisas konuları ile ilgili hukukçu olmayan üyelere sahip olmaları ile mahkemelerden ayrılmaktadırlar. Böylece daha önce dağınık bir halde bulunan idari kurullar tek bir çatı altında toplanmıştır.¹⁷ Bu sistemde pek çok konu ile ilgili olarak yargısal denetime başvurmadan önce ilk derece ve üst derece şeklinde teşkilatlandırılan bu idari kurullara (*First-tier Tribunal – Upper Tribunal*) başvurmak zorunludur.¹⁸ Kurullar mahkemelere na-

¹⁵ **Drewry, Gavin** (2009) "The Judicialisation of Administrative Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 5.28: 45-64, s. 48.

¹⁶ **Elliott, Mark; Thomas, Robert** (2012) "Tribunal justice and proportionate dispute resolution", *The Cambridge Law Journal*, 71, 2: 297-324, s. 317, 319.

¹⁷ **Elliott /Thomas**, (2012), s 298.

¹⁸ **Anthony Gordon** (2015) "Administrative Justice in the United Kingdom", *Italian Journal of Public Law*, 7(1), 9-33, s. 3-4.

zaran daha basit ve gayri resmî bir usulün izlendiği alternatifler olarak kurulmuştur.¹⁹ Ancak bu kurulların kararları da mahkemelerin yargısal denetimine tabidir.²⁰

İngiltere’de *judicial review* denilen bir usulle, idarenin işlemlerine karşı ilk derece mahkemesi olarak Yüksek Mahkeme (High Court) bünyesindeki İdare Mahkemesinde dava açılabilir. Yargısal denetim (*Judicial Review*), İdare Mahkemesinin idare üzerinde gerçekleştirdiği denetleyici bir yargılama olarak ifade edilebilir. Yargısal denetim, Yüksek Mahkemeler Kanunu (Senior Courts Act) m. 31 ve Hukuk Muhakemesi Kuralları (Civil Procedure Rules) m. 54’te düzenlenmektedir.²¹ Bu usulde, eğer mahkeme, kararı hukuka aykırı bulursa kararı iptal edip tazminata karar verebilir. Ayrıca mahkeme idareye bir yargısal emir gönderebilir.²² Yargısal denetim (judicial review), kamu işlevi yerine getiren (kamusal işlev gören) bir idarenin kararının, eyleminin veya eylemsizliğinin hukuka uygunluğunun hâkim tarafından denetlendiği mahkeme sürecini ifade etmektedir. Yargısal denetim, hukukun doğru bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı ve doğru usulün izlenip izlenmediği ile ilgilidir. Yargısal denetimde mahkeme, idarenin kararının doğru veya yanlış olup olmadığıyla ilgilenmez ancak karar alınırken doğru hukuki dayanak kullanılıp kullanılmadığıyla ve hukuka uygun bir usul izlenip izlenmediği ile ilgilenir.²³ İdare Mahkemesinin kararlarına karşı Temyiz Mahkemesine (Court of Appeal) başvurulabilir. Birleşik Krallık Yüce Mahkemesi (Supreme Court for the United Kingdom) Ekim 2009’da Lordlar Kamarasının (House of Lords) yargısal yetkilerini devralmıştır.²⁴ Daha önce en son başvuru *hukuk lordları* (law lords) olarak adlandırılan *House of Lords* üyelerinden oluşan komiteye yapılmaktaydı Son başvuru mercii olarak lordlar, istisnai durumlarda davayı görüyor ve karara bağlıyorlardı. Ekim

¹⁹ **Künnecke, Marina** (2007) *Tradition And Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*, Berlin-Heidelberg, Springer, s. 18.

²⁰ **Hawke, Neil / Parpworth, Neil** (1998) *Introduction to Administrative Law*, London-Sydney, Cavendish Publishing Limited, s. 4.

²¹ **Künnecke** (2007), s. 31; **Alder** (2002), s. 407-408.

²² **McGarry John** (2017) *Intensiton, Supremacy and the Theories of Judicial Review*, Routledge, s. 28-30.

²³ **Bradley, Anthony/Ewing, Keit/Knight, Christopher** (2015) *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Pearson Education Limited, s. 629; **Alder** (2002), s. 363.

²⁴ **Magill, M. Elizabeth/Ortiz, Daniel R.** “Comparative Positive Political Theory”, **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, s. 140.

2009'da bu üyeler, Yüce Mahkeme üyesi halinde geldiler. Yüce Mahkeme, Lordlar Kamarasının yargılama yetkilerini devraldığından daha onun tarafından yerine getirilen yargılama görevleri 2009'dan itibaren Yüce Mahkeme tarafından yerine getirilmektedir.²⁵

Adli rejimin temelinde idarenin yargısal denetiminin olağan mahkemeler (genel mahkemeler) tarafından yapılması bulunmaktadır. Bu sistemde idare de dâhil olmak üzere tüm süljeler aynı yargı yerlerinde yargılanır ve aynı hukuka tabidir. Bu sistemde şahsın hakları yazılı hukuktan değil mahkeme kararlarından doğar ve dolayısıyla anayasa, hakların kaynağı değil sonucudur.²⁶

Adli rejimde de adli yargının idareyi denetlemekte yetersiz kalması üzerine oluşturulan idari kurullara yargılama benzeri (yarı yargısal - quasi judicial) yetkiler verilmiştir. Sonrasında bu kurullar mahkeme benzeri bir sistem dâhilinde tek çatı altında toplanmış, kararlarına karşı Temyiz Mahkemesine başvuru imkânı getirilmiştir.²⁷

Anglosakson sisteminde baştan beri idari kurul ve mahkeme ayrımı yapılmış idari kurullar maddi vakıalara da giren bir denetim yapabilme ve faal idare yerine karar alma yetkisine sahip olmuşlardır. Mahkemeler ise gerek idare mahkemesi kurulmadan önce gerekse kurulduktan sonra yerindelik denetimi yapmama konusuna ayrı bir önem vermiş, hassasiyetle bu kurala riayet etmişlerdir. Yukarıda belirtilen, idarenin yargısal denetiminin tarihi gelişimindeki farklılıklar nedeniyle Anglosakson sisteminde esas açısından zayıf bir denetim mekanizması oluşmuş; yargısal denetim, usul denetimi ağırlıklı olmuştur. Yani yargısal denetimin yerindelik denetimi değil bir hukuka uygunluk denetimi olduğu ve sınırlı bir denetim mekanizması olduğu kabul edilmiştir.

II. KITA AVRUPASI HUKUK SİSTEMİNDE İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

Kıta Avrupasında idarenin yargısal denetiminin ortaya çıkışı idare hukukunun doğumu ile olmuştur. İdare hukuku modern bir olgudur. İdare hukuku ile idari yetki (güç), diğer bir deyişle otorite ile otoritenin hukuken sınırlandırılması birlikte ortaya çıkmıştır. Fransa'da ihtilâlden sonra çıkarılan kanunlarla güçlü bir merkezî otorite ve kuvvetler ayrılığına dayalı bir sistem kurulmuştur. Böylece ayrı ve farklı bir kamu gücü şekli olarak idare cihazı oluşturulmuştur.

²⁵ Bradley (2015), s. 15.

²⁶ Yayla, Yıldızhan (2010) İdare Hukuku, İstanbul, Beta, s. 106.

²⁷ Harlow/ Rawlings (2009), s. 509-510.

19. yüzyılda polis devletinden hukuk devletine geçişle birlikte de idare cihazının hukukla sınırlandırılması anlamına gelen idare hukuku doğmuştur.²⁸ Bu sınırlandırmaya göre, idare, keyfî hareket edemeyecek, millet iradesinin ifadesi olan kanunlara tabi olacaktı.²⁹

Ülkeler arasındaki kurumsal ve kavramsal farklılıklar (özellikle devletle toplum arasındaki ve idare ile yargı arasındaki ilişkiye dair farklı anlayışlar) nedeniyle bu sınırlandırma sürecinin sonucu farklılık arz etmiştir. Böylece, bir tarafta idare mahkemeleri ve “*Hukuk Devleti*” ilkesi, diğer tarafta olağan mahkemeler ve “*Hukukun Üstünlüğü*” ilkesi oluşmuştur.³⁰ İhtisas sahibi idare mahkemelerin bulunduğu sistem Kıta Avrupası, sadece olağan mahkemelerin bulunduğu sistem ise Anglosakson sistemidir. Şahıslarla idare arasındaki ihtilafların çözümü Anglosakson sisteminde genel mahkemelere Kıta Avrupası sisteminde ise idare mahkemelerine bırakılmıştır. Anglosakson ülkelerinde uygulanan “yargı birliği sistemi”, diğer sistem ise Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan “yargı ayrılığı sistemi”dir. Birincisine “adli idare sistemi” diğerine “idari rejim” de denilmektedir.³¹

A. ALMANYA’DA

1800’lerin sonunda Almanya’da ayrı bir idari yargı sistemi oluşturulmaya başlanmıştır.³² Ancak etkili bir yargısal denetim henüz başarılamamıştı çünkü mahkemelerin yargı yetkisi sınırlı idi. Pek çok konu yargısal denetim dı-

²⁸ **Sordi, Bernardo** “Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe”: **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, s. 27; **Parrillo, Nicholas** “Testing Weber; Compensation for Public Services, Bureaucratization, and the Development of Positive Law in the United States”: **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, s. 60.

²⁹ **Onar, Sıddık Sami** (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, I. Cilt, İstanbul, Akgün Matbaası, s. 141.

³⁰ **D’alberti, Marco** “Administrative Law and the Public Regulation of Markets in a Global Age”, **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, s. 75.

³¹ **Çağlayan, Ramazan** (2018) *İdari Yargılama Hukuku*, 7. Baskı, Ankara Seçkin, s. 39–40.

³² **Singh, Mahendra P.** (2001) *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin-Heidelberg, Springer, s. 10; **Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel** (2018) *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, s. 33.

şında bırakılmıştı. Hâkimler, idareden bağımsız değildi ve diğer kamu görevlileri gibi atanmaktaydı. Bu nedenle idare mahkemeleri kurumsal olarak yargının değil, idarenin bir parçasıydı. Ancak hukukun üstünlüğü açısından bu zayıf mahkeme sistemi bile öncesine göre çok önemli bir gelişmeydi. Bu zayıf mahkeme sistemi, 1960'taki İdare Mahkemeleri Kanunu'na kadar devam etti ve anılan Kanun'un kabulüyle anayasal bir gereklilik olan bağımsız bir idare mahkemesi sistemi kuruldu ve böylece etkili bir hukuki koruma oluşturuldu.³³

Alman idari yargı sisteminin Fransız sistemine göre kurulduğu diğer taraftan ilk derece mahkemelerinin İngiliz sistemindeki idari kurullar gibi yapılandırıldığı ve bu yönüyle Alman sisteminin hem Kıta Avrupası hem de Anglosakson sisteminin özelliklerini taşıdığı ifade edilmektedir.³⁴

B. FRANSA'DA

Fransa'da idare, adli yargının (olağan mahkemelerin) yargı yetkisi dışındadır.³⁵ Fransız sisteminde idarenin yargısal denetimi, idari yargı denilen ayrı bir yargı düzeni tarafından yapılmaktadır. İhtilalden sonra Fransa'da adliye mahkemelerinin idari ihtilafları görmeleri yasaklandı ve idari ihtilafların çözümü bizzat idareye verildi.³⁶ Bu yetki, önce idari işlemi yapan makam tarafından sonra ise idarenin istişari organları tarafından kullanıldı. Bu istişari organlar daha sonra idare mahkemeleri haline geldi.³⁷

Fransız İhtilali öncesinde yargısal denetim, *parlöman* denilen merkezî ve bölgesel kurumların elindeydi.³⁸ Bunlar yasama görevi yerine getiren meclisler değil, bölgesel yüksek mahkemelerdi. İhtilal sonrasında bu mahkemelerinin

³³ **Becker, Florian** (2016) "The Development of German Administrative Law", *George Mason Law Review*, 24: 453, s. 41.

³⁴ **Singh** (2001), s. 1-2.

³⁵ **Harlow, Carol / Rawlings, Richard** (2009) *Law And Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, s. 9.

³⁶ **Gözler/ Kaplan** (2018), s. 30.

³⁷ **Nasuhioğlu, Orhan** (1946) "İdari Tasarrufların Kazai Murakabesinde Fransız ve İngiliz - Amerikan Sistemleri", *İdare Hukuku Bakımından İngiliz Hukuk Sistemi, İdare Hukuku Seminer Çalışmaları*: I, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, s. 91.

³⁸ **Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut** (2012) *İdare Hukuku Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 20.

idari işlem ve faaliyetleri denetlemeleri yasaklandı. Bu ise, idarenin hukuka aykırı hareket etmesi halinde ilgililerin mahkemelere değil ancak idareye başvurabilecekleri anlamına geliyordu.³⁹ İdareye yapılan başvuruların ilgili bakanlıklara yapılması gerekiyordu. Bu şekilde, bakanlar kendi davalarının hâkimi haline geldi ve bu durum 1806'ya kadar devam etti. Bundan sonra bakanlıkların kararına karşı *Conseil d'Etat*'a başvurabilme imkânı getirildi. *Conseil d'Etat* 1799'da Napolyon tarafından kuruldu. *Conseil d'Etat*, İhtilal öncesinde hukuki düzenlemelerin yapılmasında danışma görevi yapan Kral Meclislerine (*Conseil du Roi*) benzemekteydi.⁴⁰

İdarenin işlem ve eylemlerinden mağdur olan fert, önce ilgili bakanlığa başvuracak daha sonra *Conseil d'Etat*'ya gidebilecekti. *Conseil d'Etat*, bu başvurular için meşru bir forum olmakla birlikte yürütme organı içinde yer almaktaydı. Daha sonra *Conseil d'Etat* bağımsızlık, kesinlik ve fonksiyonların ayrılığı özelliklerini kazanarak gerçek bir mahkeme haline geldi. Bu tekâmül içinde önemli gelişmelerden biri de *Conseil d'Etat*'da ihtilafları görmek için ayrı bir daire kurulmasıydı. Bu daire önce Dava (yargılama) Komisyonu (*Commission du Contentieux*) daha sonra Dava Dairesi (*Section du Contentieux*) adını aldı. 1831'de Komisyon çalışmalarını kamuya açık olarak yapmaya başladı ve *Conseil d'Etat*'nın onayına sunmaksızın karar verme yetkisine kavuştu.⁴¹

1872 yılında *Conseil d'Etat*'nın daha önce bakanlar için tavsiye niteliğinde olan kararları bağlayıcı hale geldi. Böylece tutuk adalet (*la justice retenue*) sisteminden devredilmiş adalet sistemine (*la justice deleguee*) geçildi.⁴² Son olarak 1889'da *Conseil d'Etat*, davacıların önce bakanlıklara başvurmak zorunda olmadan doğrudan kendisine başvurabileceğine karar verdi. *Conseil d'Etat*, 1889'da verdiği "Cadot" kararından sonra özel kanunlarla diğer yargı mercilerine bırakılan konular dışında asli ve genel yargı mercii haline gelmiştir.⁴³ İl meclisleri / konseyleri, 1879 yılında kurulmuştu ve yerel idari yargılama yetkisi

³⁹ **Erkut** (2011), s. 44.

⁴⁰ **Yayla, Yıldızhan** (2011) "Conseil D'etat (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1: 79-86, s. 82.

⁴¹ **Onar** (1966), s. 1821.

⁴² **Zoller, Elisabeth** (2008) Introduction to Public Law: A Comparative Study, Leiden, Brill, s. 255.

⁴³ **Jacobini, Horace B.** (1991) An Introduction to Comparative Administrative Law, New York, Oceana Publications Inc., s. 100-102; **Erkut, Celal** (2011) "Fransa'da 1953 Reformu ve Bugünkü İdari Yargının Genel Görünümü", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 5 / 1-3, 49-62, s. 49.

kullanmaktaydı. 1953 yılında *Conseil d'État*'nın aşırı iş yükünün azaltılması için bu konseyler / kurullar genel görevli idare mahkemeleri haline getirildi. Böylece *Conseil d'État*'nın daha çok bir temyiz mahkemesi haline geldi. İl kurullarının danışma görevleri büyük oranda azalmış olmakla birlikte devam etmektedir. Sonuç olarak idare mahkemeleri genel yetkili ilk derece mahkemesi olarak idari davaları görmekte temyiz başvuruları ise *Conseil d'Etat*'ya yapılmaktadır.⁴⁴

Bu sistem idarenin denetlenmesinde kullanılan davalar iptal davası ve tam yargı davasıdır. İptal davası daha basit ve daha az masraflıdır, idari işlemlerin hukuka uygunluğu ile ilgilidir. Çünkü hukuka aykırı bir idari işlem iptal ile ortadan kaldırılır. Tam yargı davasında ise bir idari işlemin hukuka uygunluğu meselesi değil bir hakkın tanınması ve ilgilinin tatmini söz konusudur.⁴⁵

Fransız sisteminin özelliklerinden biri de adli ve idari yargı düzenleri arasındaki ihtilafları çözüme bağlamak üzere uyuşmazlık mahkemesinin 1872 yılında kurulmuş olmasıdır. Burada mahkeme, adli ve idari mahkemeler arasındaki göreve ilişkin uyuşmazlıkları giderme görevinin yanında her iki yargı düzenindeki mahkemelerin aynı konuda çelişkili hüküm vermeleri halinde tarafların müracaatı üzerine bu hüküm uyuşmazlığını giderir nitelikte bir karar vermekle de görevlendirilmiştir.⁴⁶

İhtilal sonrası Fransa'da hem yasama hem de olağan yargıdan bağımsız bir idare cihazı oluşturulması düşünülmüştü. Bu cihazın denetlenmesi için oluşturulan ve Napolyon'un etkisiyle totaliter bir yapıyla başlayan *Conseil d'Etat* daha sonra devlet karşısında ferdin hürriyetlerini en sistematik şekilde teminat altına alan bir kurum haline geldi.⁴⁷ *Conseil d'Etat*, yapısal olarak yürütmenin bir parçası olmasına rağmen yürütmeden bağımsız bir şekilde idare üzerinde yargı yetkisi oluşturmuştur.⁴⁸

Conseil d'Etat, yargısal görevlerinin yanı sıra istişari görevler de yerine getirmektedir. Bu görevler, organ olarak birbirinden ayrılmış ve *Conseil d'Etat*'nın farklı daireleri istişari ve kazaî daireler olarak görevlendirilmiştir.

⁴⁴ Jacobini (1991), s. 100–102.

⁴⁵ Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil (2018) Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi 85-86, 125.

⁴⁶ Nasuhioğlu (1946), s. 97.

⁴⁷ Brown, Lionel Neville / Bell, John / Galabert, Jean-Michel (1998) French Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, s. 25.

⁴⁸ Bradley, Anthony / Ewing, Keith (2007) Constitutional And Administrative Law, Harlow, Pearson Education Limited, s. 86.

Conseil d'Etat; kanun tasarı ve teklifleri, düzenleyici işlemler ve karşılaşılan idari sorunlar hakkında görüş bildirmek gibi yargılama dışı görevleri kuruluştan beri yerine getirmektedir. Fransa'da *Conseil d'Etat*, yasama ve yürütmenin danışmanlığı görevini aktif ve etkin bir şekilde yapmaktadır. Kurumun yasama ve yürütmenin danışmanlığını yapması; hukukun sadeleşmesini ve iç bütünlüğünü, hukuk güvenliğini, hukuk kurallarında terim birliği ve anlam açıklığı sağlamıştır. Ayrıca düzenlemelerin yerindelik ve iyi idare ilkeleri açısından incelenmesi suretiyle bunlara etkinlik ve verimlilik kazandırıldığı ifade edilmektedir.⁴⁹

Yargısal denetimin sınırları açısından bakıldığında Kıta Avrupasında yerindelik denetimi yapılamaması, idarenin yargısal denetiminin önemli sınırlarından birini teşkil etmektedir. Kıtada idare mahkemeleri, idarenin kendi içinden çıktığı için yerindelik denetim yapılması “eğilimi” baştan beri var olmuş bağımsız mahkeme haline gelmesinden sonra da bu “sorun” devam etmiştir. Kıta Avrupasında mahkemeler, yoğun bir yargısal denetimle idari işlemleri esas açısından da denetlemişler hatta belirli şartlar dâhilinde idarenin takdir yetkisinin de denetlenebileceğini ortaya koymuşlardır.

Sonuç olarak idari rejim, idareyi genel mahkemelerin denetiminden kurtarmak için ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle adli idare sistemine Fransız devletin yöneticileri tahammül edememişlerdir.⁵⁰ İdarenin idare tarafından denetlendiği bu sistemde, idari yargının doğuşu ve gelişmesi faal idare ile uyumsuzluk çözen idarenin birbirinden ayrılmasına dayanmaktadır.⁵¹

C. TÜRKİYE'DE

Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda idarenin yargısal denetimi söz konusu değildi. Genel mahkemeler olan kadı mahkemeleri, diğer davalar yanında şahıslar ile kamu görevlileri arasındaki ihtilafları da çözmekteydi. Divan-ı Hümayun, idari kaza mercilerinin kararlarını üst merci olarak denetlemekte ve onun bazı yüksek rütbeli devlet memurlarını yargılama görevi de bulunmak-

⁴⁹ Sezginer, Murat (2017) “Dünden Bugüne Conseil d'Etat ve Danıştay'ın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 93, s. 108-113.

⁵⁰ Yayla, Yıldızhan (2010) İdare Hukuku, İstanbul, Beta, s. 106.

⁵¹ Öztürk (2015), s. 177.

taydı. Taşrada bulunan paşa divanları, halkın idare ile ilgili şikâyetlerine bakmaktaydı. Bu uygulama Tanzimat Dönemi'ne kadar devam etmişti. 19. yüzyıldan itibaren Avrupa ile ilişkilerin artması ve ıslahat çalışmaları ile Osmanlı Devleti'nde büyük bir kanunlaştırma hareketi başlatılmıştı. Bu kanunlar, yeni kurulan meclislerce hazırlanmakta ve padişah onayıyla yürürlüğe girmekteydi. Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı adliyesinde de ıslahat gerçekleştirilmişti.⁵²

Tanzimat'ın ilk döneminde merkez ve taşrada kurulan meclisler gerek memurların yargılanması gerekse idare ile şahıslar arasındaki davalara bakılması ile görevlendirilmiştir. Tanzimat'a kadar bugünkü anlamda bir idare hukuku ve idari yargılama hukuku bulunmamaktaydı. Genel mahkemeler olan kadı mahkemeleri, şahıslar arasındaki ihtilafların yanında şahıslar ile kamu görevlileri arasındaki ihtilafları da görmekteydi. Tanzimat'tan sonra özellikle Fransa'dan pek çok kanun iktibas edilmiş, batı mahkeme teşkilatları örnek alınarak yeni mahkemeler ihdas edilmiştir.⁵³

Şûra-yı Devletin kurulmasından önce 1856 senesinde Islahat Fermanı ile azınlıklara eşit hukuk vaadinde bulunulmuştur. Bu dönemin önemli gelişmelerinden biri Osmanlı Devleti'nde özel hukuk ilişkilerini düzenleyen Mecelle'nin hazırlanmaya başlanmasıdır. Mecelle'nin hazırlanmasına başlanılmadan önce Âli Paşa, Hristiyan tebaanın hukuk kuralarından eşit olarak faydalanması için Fransa Medeni Kanunu'nun resepsiyon ile benimsenmesi gerektiğini savunmuştur.⁵⁴

Osmanlı Devleti'nde idari yargının (Şûra-yı Devletin) kuruluş sebepleri:

- Fransız etkisi,
- Genç Osmanlıların (Jön Türklerin) faaliyetleri,
- Âli Paşa'nın Girit'teki görevi sırasında yaptığı gözlemler olarak ifade edilmektedir.⁵⁵

⁵² **Ekinci, Ekrem Buğra** (2015) *Hukukun Serüveni*, 2. Baskı, İstanbul, Arı Sanat Yayınevi, s. 317.

⁵³ **Gedikli, Fethi** (2008) *Şûra-yı Devlet, Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla*, İstanbul, Öncü Kitap, s. 20.

⁵⁴ **Karahasanoğlu, Cihan Osmanağaoğlu** (2011) "Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye'nin Yürürlüğe Girişi ve Türk Hukuk Tarihi Bakımından Önemi", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM*, 29: 93-124, s. 97.

⁵⁵ **Gülan, Aydın, et al.** (2012) "ONAR-SARICA-DURAN Hukuk Devleti Günü: 5 Mart 2012", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15,2: 169-221, s. 185.

1. Şûra-yı Devletin Kuruluşu ve Gelişimi

Osmanlı hükümdarları, yetkilerini bir takım hukuki esaslara bağlı olarak kullanmışlardır. Tanzimat'tan önce de devlet birey ilişkileri, kısmen şeri hukuk kısmen de padişah kanunnameleri ile konan örfi hukuk ile düzenlenmekteydi. Ayrıca kadı ve naipler bazı idari faaliyetleri denetlemekteydi. Buna göre eski idare cihazımız, Kıta Avrupasının polis devleti rejiminde olduğu gibi sınırsız bir kamu gücüne sahip değildi. Devlet-fert ilişkilerinin bir hukuk düzeni altında işlemesine devletin parlak devirlerinde dikkat edilmişti. Ancak 18. yüzyılda merkezin mülki idare üzerindeki otoritesinin zayıflamasıyla taşrada takdire dayalı olarak vergi salmak, asker toplamak, hâkimin hükmü olmadan ceza vermek, mal müsadere etmek gibi hak ihlalleri yaygınlaşmıştı. Bunlara ek olarak vergi mültezimleri de halka kötülük etmişlerdi.⁵⁶ Belirtilen hak ihlallerinin sonlandırılması ve idarenin hukuka bağlanması için atılan adımlardan biri, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı'dır. Tanzimat Fermanı, hak ihlallerine yol açan belirtilen fiilleri yasaklamıştır. Sonrasında 1856 tarihli Islahat Fermanı ile eşitlik ilkesi getirilmiştir. Böylece temel hakların bir kısmı teminat altına alınmış ve idare sahasını da kapsayan bir tedvin hareketi başlatılmıştır. Bu çerçevede 1868 yılında kurulan Şûra-yı Devlet ve Vilayet İdare Meclislerine idari yargı yetkisi verilmiş, idarenin yargısal denetimi açısından bir adım atılmıştır.⁵⁷

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'tan önce Divan-ı Hümayun, beylerbeyi ve sancak beyi divanlarının idari kaza işlevi yerine getirdikleri; ayrıca veziri azam, yeniçeri ağası, kaptan paşa, defterdar gibi yüksek kademe devlet görevlilerinin de idari kaza yetkilerine sahip olduğu ifade edilmektedir.⁵⁸ Şahıslarla idare arasındaki ihtilafların kadıların görüşleri alındıktan sonra bu görevliler tarafından çözüldüğü belirtilmektedir.⁵⁹ Bunların yanında, Şer'i mahkemeler diğer davalarla birlikte şahıslar ile hükümet arasındaki ihtilafları da çözmekteydi. Bu uygulama Tanzimat dönemine kadar devam etmiştir. Tanzimat döneminde 1838 tarihinde ilk önce Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (Adliye İşleri

⁵⁶ **Balta, Tahsin Bekir** (1962) Kısa İdare Hukuku I (Ders Notları), Ankara, TODAİE, s. 20.

⁵⁷ **Balta** (1962), s. 21.

⁵⁸ **Ekinci, Ekrem Buğra** (2017) Osmanlı Mahkemeleri: Tanzimat ve Sonrası, İstanbul, Arı Sanat Yayınları, s. 395-396.

⁵⁹ **Onar, Sıddık Sami** (1935) "Türkiye'de İdarenin Kazai Murakabesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1,1: 21-40, s. 25.

Yüksek Meclisi) kuruldu. Şûra-yı Devletin temeli bu meclise dayanmaktadır. Bu meclis, diğer görevlerinin yanında hem halkın idare aleyhine dava açabildiği hem de memurların yargılandığı bir idari kaza merciiydi.⁶⁰ 1854 yılında Meclis-i Ali Tanzimat kurularak daha önce Meclisi Vâlâ'nın yetki alanında olan kanun ve nizamnameleri hazırlama görevi bu kuruma verildi. 1861 yılına gelindiğinde bu ikili yapıdan vazgeçilerek Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile Meclis-i Ali Tanzimat'ın birleştirilmesiyle Meclisi Ahkâm-ı Adliye oluşturuldu. Bu durumun oluşmasında İngiliz müdahalesinin etkisinden söz edildiğinden sistemin yargı birliğine dönüştüğü de ileri sürülmüştür.⁶¹ Bundan yedi sene sonra 1868'de bu sefer tekli yapı geride bırakılarak bu meclis ikiye ayrılmış, Şûra-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye kurulmuştur. Şûra-yı Devlet, Sultan Abdülaziz'in 10 Mayıs 1868 günlü kuvvetler ayrılığı ilkesine de değinen ünlü nutkuyla aynı tarihte fiilen çalışmaya başlamıştır.⁶² Şûra-yı Devlet, anayasal açıdan ilk parlamento hazırlığı olarak da değerlendirilmekte ve Osmanlı toplumu içinde siyasi bir kuvvet olarak karşılandığı ifade edilmektedir.⁶³ Bunun yanında Fransa'da kurulan *Conseil d'Etat*'nın Şûra-yı Devletin kurulmasında etkisi vardır. Fransa'da Napolyon tarafından kurulan konsey, danışma ve yüksek yargı işlevlerini görmektedir.⁶⁴ Dolayısıyla Şûra-yı Devlet, Osmanlı Devleti'nin Batı'nın üstünlüğünü gördüğü ve kabul ettiği bir dönemde, devletin yeniden yapılandırıldığı bir sırada oluşturulan bir kurum olarak ifade edilmektedir.⁶⁵

Taşrada ise 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yeni bir idari kaza teşkilatı kurulmuştur. Bu düzenleme ile taşrada kurulan idare

⁶⁰ Ekinci (2017), s. 396.

⁶¹ Karahanoğulları, Onur (2005) 'Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 129.

⁶² Gedikli, Fethi (2008) Şura-yı Devlet, Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla, İstanbul, Öncü Kitap, s. 19, Durhan, İbrahim (2008) "Tanzimat Döneminde Osmanlı Yargı Teşkilâtındaki Gelişmeler", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XII, Sayı 3 - 4, 55-111, s. 93.

⁶³ Tunaya, Tarık Zafer (1969) Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Koll. Şti, s. 287.

⁶⁴ Seyitdanlioğlu Mehmet, Tanzimat Dönemi'nde Yüksek Yargı ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1876), Adâlet Kitabı, (Editörler: B. Arı-S. Aslantaş), Ankara, Adalet Bakanlığı Yayını, 2007, s. 207-220. s. 4.

⁶⁵ Gedikli, Fethi (2017) "Somut Olay Örnekleri İle Şura-yı Devlet'in Tarihsel Süreç İçerisindeki İnceleme ve Danışma İşlevinin Önemi", Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 93, s. 65.

meclislerin; memurların muhakemesi, memurlar arasındaki görev ve yetki ihtilaflarının çözülmesi, halkın idari tasarruflara karşı şikâyetlerinin ve vergi ihtilaflarının görülmesi gibi yetkileri bulunmaktaydı.⁶⁶ Vilayet Nizamnameleri (1867 – 1871 Umumi Nizamnameler / 1861 Lübnan–1864 Tuna Nizamnameleri) ile vilayet, sancak ve kaza meclislerinin kurulması, bunların idari ve adli yetkilere sahip olmaları ile vilayetlerdeki bu sistemin başarısı Şûra-yı Devlet'in kuruluşunda önemli bir etkiye sahip olmuştur. Şûra-yı Devlet, kurulduğu 1868 yılından itibaren bu meclislerin kararlarına karşı bir temyiz mercii olmuştur.

Tanzimat'tan sonra Fransa örnek alınarak gerçekleştirilen idari reformun etkisiyle devlet teşkilatının içinde idare ile adli makamlar arasındaki ayrım belirgin hale getirilmiştir. Şûra-yı Devlet tam olarak bir mahkeme niteliğinde olmadığı halde kendisine idare ile şahıslar arasındaki ihtilafları çözme görevi verilmişti.⁶⁷ Şûra-yı Devlet, idareden bağımsız bir yargı organı olarak öngörülmediği gibi kararları da bir yargı kararı olarak kabul edilmemişti. Bu kararlar, istişari mahiyet taşımaktaydı. Yani Şûra-yı Devlet tarafından verilen karar, hukuka aykırılığı veya bir zararın varlığını tespit etmekle beraber iptal veya tazmin hükmü içermemekteydi. Verilen kararın uygulanması için yapılması gerekenler idarenin takdirine bırakıldığından için karar sadece görüş bildirme niteliğindedir.⁶⁸

2. Şûra-yı Devlet'in Görevleri

Şûra-yı Devlet'in nizamnamenin 2. maddesinde kurumun görevleri şu şekilde sayılmaktadır:⁶⁹

- 1) Her türlü mevzuat tasarısını incelemek ve hazırlamak,
- 2) Kanun ve nizamnamelere göre görevli olduğu mülki işleri incelemek ve karara bağlamak,
- 3) Hükümet ile şahıslar arasındaki davalara bakmak,
- 4) Mülki ve adli makamlar arasındaki ihtilafları incelemek ve karara bağlamak,
- 5) Kanun ve nizamnamelere ilişkin olarak devlet dairelerinden gelen evrak ve yazıları görüş bildirerek cevaplamak,

⁶⁶ Ekinci (2017), s. 399.

⁶⁷ Öztürk, Burak (2015) Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 180.

⁶⁸ Yıldırım, Turan et al. (2016) İdare Hukuku, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 696.

⁶⁹ Canatar, Mehmet (1997) "Şurayı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi Üzerine Bazı Tespitler", İlmi Araştırmalar: Dil, Edebiyat, Tarih İncelemeleri, Sayı 5, 107-139, s. 113; Durhan (2008), s. 97; Ortaylı, İlber (2008) Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Ankara, Cedit Neşriyat, s. 419.

- 6) Padişah emri veya kanun ve nizamnameler gereğince memurları yargılamak,
- 7) Padişahın ve devlet dairelerinin talepleri üzerine her türlü konu hakkında görüş bildirmek.

Ayrıca vilayet nizamnamesine göre vilayet merkezlerinde toplanan umumi meclislerin ıslahata dair önerilerini karara bağlamanın da Şûra-yı Devletin görevlerinden olduğu ifade edilmektedir.⁷⁰ Bu görevlerden, şahıslarla devlet arasındaki davaları görme, 1876 tarihli Kanun-ı Esasi ile genel mahkemelere bırakılmıştır. Böylece Osmanlı Devleti döneminde Şûra-yı Devletin yargısal görevleri çok sınırlı kalmıştır. Bununla beraber Şûra-yı Devletin görevleri nitelikleri itibariyle bir tasnife tabi tutulduğunda bunları; yasama işlemlerine yardımcı olmak, istişarî nitelikte görevler ve yargılama görevleri olarak üçe ayırabiliriz. Birinci görev, yasama görevi olarak düşünülse de Şûra-yı Devletin hazırladığı kanun taslakları sadarete oradan da padişahın onayına arz edildiğinden, yasamaya ilişkin bir inceleme ve danışma görevi olarak değerlendirilebilir. Buna göre Şûra-yı Devletin esas görevi inceleme ve danışma olarak ifade edilebilir.⁷¹ Şûra, meşveret ve istişare kelimeleri aynı kökten türemiş kelimelerdir; müzakere mahalli, danışma ve mütalaasına başvurma gibi anlamlara gelmektedir.⁷²

Şûra-yı Devletin idare ile şahıslar arasındaki davalara bakmak ve memurların yargılanması dışındaki görevleri yargılama dışı görevlerdir. Şûra-yı Devlet, nizamnamesinin 1. maddesinde de belirtildiği üzere, bir yüksek mahkemeden ziyade memleketin umumi mülki meselelerinin müzakere edileceği bir meclis olarak kurulmuştur.⁷³ Şûra-yı Devletin görevleri; danışma, yargı, yasama ve denetleme olarak tasnif edilebilir.⁷⁴ Bugün de Danıştayın inceleme, görüş bildirme ve diğer görevler olarak tasnif edilebilecek yargılama dışında görevleri bulunmaktadır. Ancak Danıştayın bu görevleri çok dar bir çerçeveye indirgenmiştir.⁷⁵ Kanuni ve idari düzenlemelerin hazırlanması sırasında Danıştayın gö-

⁷⁰ Gedikli (2017), s. 69.

⁷¹ Gedikli (2017), s. 69–70.

⁷² Sami, Şemseddin (2004) Kamus-i Türki, İstanbul, Çağrı Yayınları, s. 100, 788, 1353.

⁷³ Sezginer (2017), s. 114.

⁷⁴ Çora, Emel (2015) Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Danıştay'ın Gelişim Süreci, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, s. 74.

⁷⁵ Anayasa'da 2017'de yapılan değişiklik sonrasında 703 sayılı KHK ile Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde yapılan değişiklik ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna gönderilen kanun

rüşünün alınması Danıştayın ihtilaf çözümünün yanı sıra hukukun oluşumunun içinde olmasını sağlayacaktır. İdari hiyerarşinin dışında ve yüksek hâkim güvencesine sahip üyelerden oluşan Danıştayın mevzuatın hazırlanması sırasında görüşünün alınması ihtilafların önlenmesini sağlayan bir ön denetim yolu olacaktır.⁷⁶

3. Kanuni Esasının Kabulünden Sonra Şûra-yı Devlet

1876 Anayasasının 85. maddesi şu şekildedir; “*Her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakimi umumiyeye aittir*”⁷⁷. Anayasanın düzenleniş ve yürürlüğe giriş tarihinden önce yürürlüğe girmiş olan Şûra-yı Devletin 8 Zilhicce 1284 (2 Nisan 1868) tarihli Nizamnamesi’nde ise “*hükümet ile eşhas beynindeki deaviyi rüyet etmek*” görevi Şûra-yı Devlete verilmiştir. Böylece 1876 Anayasası ile hükümet ile şahıslar arasındaki davaları görmek görevi genel mahkemelere verilmiştir. Dolayısıyla 1876 tarihli Kanun-ı Esasi’nin kabulü ile yasama görevleri Meclis-i Mebusan ve Meclisi Ayana şahıslarla ve devlet arasındaki davaları görme görevi genel mahkemelere (nizamiye mahkemelerine) bırakılmıştır. Böylece idari yargı önemli ölçüde kısıtlanmış, memurların yargılanmasına indirgenmiştir ve idari yargı sisteminden vazgeçilmiştir.⁷⁸

Sonuç olarak Kanun-ı Esasi’den sonra Şûra-yı Devlet, ilga edilmesine kadar:

- Taşra meclislerinin üst mercii,
- Yürütmenin danışma heyeti,
- Memurların muhakeme edildiği mercii

olarak görev yapmıştır. Kanun-ı Esasi’den sonra teşkilat yapısı da:

tasarı ve teklifleri hakkında görüş bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüş bildirmek görevleri kaldırılarak Danıştay’ın danışmanlık görevli önemli ölçüde azaltılmıştır. İmtiyaz sözleşmeleri hakkında görüş bildirme görevi devam etmektedir. Bu görüş istişari niteliktedir. Ayrıca Belediye Kanunu ve Gelir Vergisi Kanunu’nda görüş bildirme görevleri bulunmaktadır. Bkz. **Sancadar, Oğuz** et al. (2018) İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, Seçkin, s. 138-140; **Akyılmaz** et al. (2018) s. 13.

⁷⁶ **Sezginer** (2017), s. 128-132.

⁷⁷ **Karahanoğulları** (2005), s.153.

⁷⁸ **Durhan** (2008), s. 98, **Sezginer Murat** (2000) İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 24.

- Tanzimat,
- Muhakemat (Bidayet / İstinaf / Temyiz),
- Dâhiliye

olarak değiştirilmiştir. Böylece Şûra-yı Devletin yargısal görevleri sınırlandırılmıştır. Memurların yargılanması ile ilgili görevleri devam etmektedir.⁷⁹

Şûra-yı Devlet, Osmanlı Devleti döneminde 54 yıl hizmet verdikten sonra 4 Kasım 1922'de İstanbul'daki bütün merkez kuruluşlarının TBMM Hükümeti'nin yönetimine geçmesiyle TBMM bünyesinde işlevini sürdürmeye devam etmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra bir Devlet Şûrası kurulacağı 1924 Anayasasında belirtilmiştir. Şûra-yı Devlet, Devlet Şûrası ismiyle 6 Temmuz 1927 tarihinde çıkarılan 669 sayılı Kanun'la yeniden kurulmuş, daha sonra kurumun ismi Danıştay olarak değiştirilmiştir.⁸⁰

Fransa ve Osmanlı Devleti'nde idarenin yargısal denetiminin gelişimine bakıldığında; Fransa'da idari yargının ortaya çıkmasının sebebi, *parlömanların* idari ıslahata karşı gösterdikleri olumsuz tavra ve bu mahkemelerin yeni ihtiyaçları ve kurumları hazmedemeyerek idareye çıkarmış oldukları sorunlara idarenin gösterdiği tepkidir. İdare, hareket edebilmek için mahkemelerin birçok engel çıkaran denetiminden kurtulmak istiyordu ve kuvvetler ayrılığı ilkesinden faydalanarak bunu temin etti.⁸¹ Fransa'da idareyi adliye mahkemelerinin denetimi dışında bırakma sebepleri Osmanlı Devleti'nde de mevcuttu. Şöyle ki, Tanzimat sonrasında idari faaliyetleri düzenleyen kanunlar Avrupa hukukundan iktibas edilmiştir. Fıkıh esaslarına dayanmayan bu idareyi denetleme görevi fıkıh ihtisasına sahip kadı mahkemeleri tarafından yapılamazdı. Hâlbuki Şûra-yı Devlet; idarenin kendi organıydı, verdiği kararlar idarenin tasdiki olmadan infaz kabiliyetine sahip değildi. Ayrıca davaların görülmesinde idarenin sahip olduğu imtiyazlı konum, bu kurumu bir yargı organı olmaktan çok idarenin şikâyet inceleme ve danışma organına dönüştürüyordu.⁸² Ayrıca Fransız sistemindeki *Conseil d'Etat* – vilayet meclisleri arasındaki ilişki Osmanlı Devleti'nde de Şûra-yı Devlet oluşturulurken aynı şekilde mevcuttu. Son olarak

⁷⁹ Canatar (1997), s. 119, 123 ve 125.

⁸⁰ Canatar (1997), s. 128.

⁸¹ Onar (1935), s. 30.

⁸² Onar (1935), s. 31.

Fransa’da ihtilal sonrasında idare, kendi hukukunu ve denetleme mekanizmasını oluşturmuştur. Bu kapsamda idare, toplumu da yeni anlayış çerçevesinde şekillendirmek istemiştir. Napolyon *Code Civil*’i hazırlatmış, Osmanlı Devleti’nde ise *Code Civil*’in kabulü ve kendi Medeni Kanunumuzu hazırlama tartışmalarında kendi kanunumuzu hazırlama düşüncesi kabul görmüş böylece Mecelle hazırlanmıştır.

4. Cumhuriyetten Sonra Şûra-yı Devlet

1924 Anayasasından önce TBMM’nin geçerliliğini kabul ettiği taşra idaresine ve memurların muhakemesine dair kanunların Şûra-yı Devlete verdiği görevler Meclis içinden çıkan komisyonlar tarafından yerine getirilmiştir.⁸³ 1924 Anayasasının Şûra-yı Devlete ilişkin maddesi şu şekildedir: “*İdari dâva ve ihtilâfları rüyet ve hal, Hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lâyhaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütalâa, gerek kendi kanunu mahsusu ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şûrayı Devlet teşkil edilecektir. Şûrayı Devletin rüesa ve âzası vezaifi mühimmede bulunmuş, ilim, ihtisas tecrübeleri ile mütemeyyiz zevat meyanından Büyük Millet Meclisince intihap olunur.*” 1924 Anayasasının kabulünden sonra 23 Kasım 1925 tarih ve 669 sayılı Kanun ile Şûra-yı Devlet kurulmuş ve üyeleri Meclis tarafından seçildikten sonra 1927 yılında göreve başlamıştır.⁸⁴ 1961 Anayasasında yargı organı içinde yüksek mahkemelerden biri olarak düzenlenen Danıştay, “*idari uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlemek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla*” görevlendirilmiştir. Bu anayasa döneminde çıkarılan 1964 tarih 521 sayılı Danıştay Kanunu ile Danıştayın kuruluş, görev ve yetkileri düzenlenmiştir.⁸⁵ 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden 1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Hakkında Kanun yürürlüğe sokulmuştur. 1982 Anayasasının 155. maddesine göre, “*Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka*

⁸³ Karahanoğulları (2005), s.203.

⁸⁴ Çağlayan (2018), s. 71.

⁸⁵ Gözler, Kemal (2009) İdare Hukuku Cilt I, Bursa, Ekin, s. 59-60.

bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar”. Yapılan bu düzenlemeler ile Danıştay hem temyiz mercii hem de bazı davalar açısından ilk derece mahkemesi olarak görevlendirilmiştir.⁸⁶

SONUÇ

Anglosakson sisteminde 18. yüzyıldan önce *Common Law*’a dayalı bir idarenin yargısal denetimi söz konusuydu. 18. yüzyılda Sanayi Devrimi’nin getirdiği sorunların çözülmesi için kanunla, yargısal görevleri de bulunan merkezî idareden bağımsız kuruluşlar kurulmuştur. Yani yeni idare sistemi, kendi hukukunu ve ihtilaf çözme mekanizmasını oluşturmuştur. Sayılarının yüzden fazla olduğu ve yıllık yaklaşık bir milyon ihtilafı karara bağladıkları ifade edilen bu kuruluşlar, idarenin denetlenmesi açısından çok önemli bir faaliyet gerçekleştirmişlerdir. Bu yarı yargısal kuruluşlar, 2007 yılında ihtisas daireleri halinde iki dereceli olarak tek çatı altında toplanmış ve bu kuruluşların kararlarına karşı doğrudan temyiz mahkemesine başvuru imkânı getirilmiştir. Bunun yanında İngiltere’de *judicial review* denilen özel bir usulle idarenin işlemlerine karşı ilk derece mahkemesi olarak Yüksek Mahkeme (High Court) bünyesindeki İdare Mahkemesinde dava açılabilir. İngiltere, hem yargı benzeri (yarı yargısal) görev yapan ihtisaslaşmış idari kurullar hem de idarenin kamu hukukuna tabi işlemlerine karşı dava açılabilen İdare Mahkemesi ile idari rejime büyük bir yakınlaşma ve benzerlik göstermiştir. İngiltere’de de yukarıda belirtildiği gibi idari kurulların kurulması, daha sonra bu kurulların tek çatı altında toplanması ve İdare Mahkemesinin kurulması suretiyle idari kurullardan idari mahkemelere giden bir süreç yaşandığı söylenebilir. Bu yönüyle İngiltere’deki durum Fransa’ya benzemektedir. Ancak bahsedilen gelişmelere rağmen İngiltere’de bir idari yargı düzeni kurulmamıştır. Buna rağmen, İdari kurullar, İdare Mahkemesi, Ombudsmanlık ve diğer alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarından oluşan bir idari yargı sistemi (administrative justice system) kurulduğu kabul edilmektedir.⁸⁷

⁸⁶ Çağlayan (2018), s. 74.

⁸⁷ Anthony (2015), s. 1.

Kıta Avrupası sisteminde 18. yüzyılda merkezileşme ve kuvvetler ayrılığının etkisiyle kamu gücüne sahip idare cihazı oluştu. Kamu gücü imtiyazlarına sahip idareye karşı ferdin korunması gereği ortaya çıktı. Polis devletten hukuk devletine geçilmesi ile idarenin hukukla sınırlandırılması için idare hukuku ve idari yargı oluşturuldu. Bu sistemde kendisine kamu gücü ayrıcalıkları tanınan idare karşısında güçlü bir yargısal denetim oluştu. Anglosakson sisteminde ise (en azından teorik olarak) kamu gücü ayrıcalıkları tanınmayan, birey ile eşit kabul edilen idare karşısında nispeten zayıf bir yargısal denetim gelişti. Ayrıca idarenin üstün olduğu kabul edilen Kıta Avrupası sisteminde bu üstünlük, *Hukuk Devleti* kavramının (devletin hukukla sınırlandırılmasının) ortaya çıkmasına neden oldu. Anglosakson sisteminde ise en azından teorik olarak bu üstünlük kabul edilmediği için üstün olan devletin hukukla sınırlandırılması kavramı değil, eşit olan devlet ve fert ilişkisinde *Hukukun Üstünlüğü* (Hükümranlığı / Hâkimiyeti) kavramı ortaya çıktı. Her iki sistemde de yeni idareler kendi hukuklarını ve kendi yargısal denetim mekanizmalarını oluşturdu.

Anglosakson sistemi ve Kıta Avrupasında idarenin yargısal denetiminin ortaya çıkışının karşılaştırılmasının ülkemiz açısından sonuçlarına bakıldığında, öncelikle Şûra-yı Devlet, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat islahatı sırasındaki danışma ihtiyacının yasama benzeri yetkiler kullanan ve yarı temsili bir meclis tarafından karşılanması için kurulmuştur. Şûra-yı Devlet mazbatalarının sadarete ve oradan padişaha arz edilmesi de danışma niteliğinin bir sonucudur. Şûra; padişaha, hükümete ve mahalli idarelere çok geniş bir alanda danışmanlık yapmıştır. İnceleme ve danışma görevine örmek olarak mülki yerleşim birimlerinin birbirine bağlanması veya ayrılması, muhacirlerin yerleştirileceği yerler, yer adlarının değiştirilmesi ve zorunlu ikamete tabi tutulanların tutuldukları yerlerden ayrılabilmeleri gibi konularda Şûranın görüşünün alınması verilebilir. Bu görevler, Kurumun danışma görev alanının ne kadar geniş olduğunu göstermektedir. Şûra, kanun hazırlama görevi dolayısıyla padişahın kanun koyma yetkisine istisari nitelikte ortak olmuş ve kendisine verilen görev ve fonksiyonlardan anlaşıldığı üzere kamu yararını belirleme konusunda en önemli merci olarak kabul edilmiştir.⁸⁸ Şûra, yeni idare teşkilatının uygulanma-

⁸⁸ Gedikli (2017) s. 88–89.

sıyla ortaya çıkan sorunların çözülmesi için Batı'nın etkisiyle ama millî bir kurum olarak kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nde kamu hukuku alanında şeri hukukun yanında idare hukukunun oluşmasına ve bugünkü seviyesine gelmesine etken olmuştur.⁸⁹ Şûranın yargısal görevleri giderek azaltılmış ve Şûra, *Conseil d'Etat* gibi bağımsız bir mahkeme haline gelememiştir. Her ne kadar Osmanlı Devleti döneminde bağımsız bir mahkeme haline gelemese de Cumhuriyet Dönemi'nde Danıştayın kurulmasındaki etkisi de inkâr edilemez. Bu etkinin bir sonucu olarak bugün Danıştayın kuruluşu 1868 olarak kabul edilmektedir. Danıştayın ilk derece ve temyiz mahkemesi niteliğindeki görevlerinin yanında idari görevleri de bulunmaktadır. Dolayısıyla Kurumun Osmanlı Devleti döneminde bazı idari davalar açısından ilk derece mahkemesi, bazıları açısındansa temyiz mahkemesi olma niteliği ve bu yargısal görevlerinin yanında idarenin danışma organı olma görevi (bu görevin kapsamı çok daraltılsa da) bugün de devam etmektedir.

⁸⁹ Özdeş, Orhan (1968) "Danıştay'ın Tarihçesi", *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, s. 61.

KAYNAKÇA

Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil (2018) Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Savaş Yayınevi.

Alder, John (2002) General Principles of Constitutional and Administrative Law, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan.

Anthony, Gordon (2015) “Administrative Justice in the United Kingdom”, Italian Journal of Public Law, 7(1), p. 9–33.

Balta, Tahsin Bekir (1962) Kısa İdare Hukuku I (Ders Notları), Ankara, TODAİE.

Becker, Florian (2016) “The Development of German Administrative Law”, George Mason Law Review, s. 24: 453.

Bradley, Anthony / Ewing, Keith / Knight, Christopher (2015) Constitutional and Administrative Law, Harlow, Pearson Education Limited.

Bradley, Anthony / Ewing, Keith (2007) Constitutional And Administrative Law, Harlow, Pearson Education Limited.

Brown, Lionel Neville / Bell, John / Galabert, Jean-Michel (1998) French Administrative Law, Oxford, Oxford University Press.

Canatar, Mehmet (1997) “Şurayı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi Üzerine Bazı Tespitler”, İlmî Araştırmalar: Dil, Edebiyat, Tarih İncelemeleri, Sayı 5, s. 107–139.

Çağlayan, Ramazan (2018) İdari Yargılama Hukuku, 10. Baskı, Ankara, Seçkin.

Çora, Emel (2015) Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Danıştay’ın Gelişim Süreci, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.

D’alberti, Marco “Administrative Law and the Public Regulation of Markets in a Global Age”, **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) Comparative Administrative Law, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Drewry, Gavin (2009) “The Judicialisation of Administrative Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt”, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 5.28, s. 45-64.

Durhan, İbrahim (2008) “Tanzimat Döneminde Osmanlı Yargı Teşkilâtındaki Gelişmeler”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XII, Sayı 3 – 4, s. 55–111.

Ekinci, Ekrem Buğra (2015) Hukukun Serüveni, 2. Baskı, İstanbul, Arı Sanat Yayınevi.

Ekinci, Ekrem Buğra (2017) Osmanlı Mahkemeleri: Tanzimat ve Sonrası, İstanbul, Arı Sanat Yayınları.

Elliott, Mark/Thomas, Robert (2012) “Tribunal Justice and Proportionate Dispute Resolution”, The Cambridge Law Journal, 71, 2, s. 297–324.

Erkut, Celal (2011) "Fransa'da Conseil d'Etat'nın Sosyolojik ve Tarihsel Açından Gelişimi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 4, s. 43–50.

Erkut, Celal (2011) "Fransa'da 1953 Reformu ve Bugünkü İdari Yargının Genel Görünümü", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 5 / 1–3, s. 49–62.

Gedikli, Fethi (2008) Şura-yı Devlet, Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla, İstanbul, Öncü Kitap.

Gedikli, Fethi (2017) “Somut Olay Örnekleri İle Şura-yı Devlet’in Tarihsel Süreç İçerisindeki İnceleme ve Danışma İşlevinin Önemi”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 93.

Gözler, Kemal (2009) İdare Hukuku Cilt I, Bursa.

Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel (2018) İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin.

Gülen, Aydın, et al. (2012) “ONAR-SARICA-DURAN Hukuk Devleti Günü: 5 Mart 2012”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 15,2: s. 169–221.

Harlow, Carol /Rawlings, Richard (2009) Law And Administration, Cambridge, Cambridge University Press.

Hawke, Neil/ Parpworth, Neil (1998) Introduction to Administrative Law, London-Sydney, Cavendish Publishing Limited.

Jacobini, Horace B. (1991) An Introduction to Comparative Administrative Law, New York, Oceana Publications Inc.

Karahanoğulları, Onur (2005) Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Ankara, Turhan Kitabevi.

Karahasanoğlu, Cihan Osmanağaoğlu (2011) “Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye’nin Yürürlüğe Girişi ve Türk Hukuk Tarihi Bakımından Önemi”, Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM, 29: s. 93–124.

King Edward / Hawley Joseph (1959) “İngiliz (Common Law)’unun gelişmesi”, çev. İlhan Lütem A.H.F.D. Cilt XVII Sayı 1–4.

Künnecke, Marina (2007) *Tradition And Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*, Berlin-Heidelberg, Springer.

Magill, M. Elizabeth / Ortiz, Daniel R. “Comparative Positive Political Theory”, **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Mcgarry John (2017) *Intensiton, Supremacy and the Theories of Judicial Review*, Routledge.

Nasuhioğlu, Orhan (1946) “İdari Tasarrufların Kazai Murakabesinde Fransız ve İngiliz - Amerikan Sistemleri”, *İdare Hukuku Bakımından İngiliz Hukuk Sistemi, İdare Hukuku Seminer Çalışmaları: I*, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.

Onar, Sıddık Sami (1935) “Türkiye’de İdarenin Kazai Murakabesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1,1, s. 21–40.

Onar, Sıddık Sami (1966) *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, I. Cilt, İstanbul, Akgün Matbaası.

Ortaylı, İlber (2008) *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara, Cedit Neşriyat.

Özay, İl Han (2010) *Günüşiğinde Yönetim II Yargısal Korunma*, İstanbul, On İki Levha.

Özay, İlhan (2011) “XVI. Yüzyıl Ve Sonrası Batı Avrupa Ülkeleri Kamu Yönetimi Tarihine İlişkin Notlar-Çağrışımlar: Taçlılar ve Güçlüler”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 3 / 1–3, s. 149–157.

Özdeş, Orhan (1968) “Danıştay’ın Tarihçesi”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Öztürk, Burak (2015) *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, Ankara, Yetkin Yayınları.

Parrillo, Nicholas “Testing Weber; Compensation for Public Services, Bureaucratization, and the Development of Positive Law in the United States”: **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Sami, Şemseddin (2004) *Kamus-i Türki*, İstanbul, Çağrı Yayınları.

Sancadar, Oğuz et al. (2018) *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara, Seçkin.

Schwarz, Andreas B. (1945) “Roma Hukuku ve İngiliz Hukuku”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 11,3-4, s. 180-202.

Schwarz, Andreas B. / Veldet, Hıfzı (1937) “İngiliz Hukuku ve Kontinental Hukuk”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 3, s. 215-236.

Seyitdanlioğlu Mehmet, Tanzimat Dönemi’nde Yüksek Yargı ve Meclisi Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1876), Adâlet Kitabı, (Editörler **B. Arı-S. Aslantaş**), Ankara, Adalet Bakanlığı Yayını, 2007, s. 207-220.

Sezginer Murat (2000) *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Ankara, Yetkin yayınları.

Sezginer, Murat (2017) “Dünden Bugüne Conseil d’Etat ve Danıştay’ın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 93.

Singh, Mahendra P. (2001) *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin-Heidelberg, Springer.

Sordi, Bernardo “Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe”: **Rose-Ackerman, Susan/Lindseth, Peter L.** (Editörler) (2010) *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Stebbins, Chantal (2009) *Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge University Press.

Tunaya, Tarık Zafer (1969) *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Koll. Şti.

Yayla, Yıldızhan (2010) *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta.

Yayla, Yıldızhan (2011) “Conseil D’etat (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1, s. 79-86.

Yıldırım, Turan et al (2016) *İdare Hukuku*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Zoller, Elisabeth (2008) *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden, Brill.