



HÂKİMLİK ve HMGS SINAVI için

İDARE HUKUKU

DERS NOTU

METİN KAYA



İMTİYAZ YAYINLARI

İmtiyaz Hâkimlik ve HMGS Ders Notları
İDARE HUKUKU

Metin Kaya

8. Baskı: Ocak 2026
1. - 7. Baskı: Temsil Kitap

ISBN: 978-625-96273-2-8

© Bu kitabın her türlü yayın hakkı "İMTİYAZ YAYINLARI'na" aittir. Yayınevinin yazılı izni olmadan, kitabın tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik ya da fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltımı ve dağıtımı yapılamaz.

Yayın Yönetmeni: METİN KAYA

Sayfa Tasarımı:
Sanem Hande Bayramoğlu Genç

Kapak Tasarımı:
Can Turan

MATBAA İLETİŞİM: ARCS Matbaacılık
Zübeyde Hanım Mahallesi
Aslanbey Caddesi Tuna Han
No: 101/2D İskitler/Ankara
Matbaa Sertifika No: 49427

Kitaba Dair Güncelleme Karekodları:

İÇİNDEKİLER

1. BÖLÜM - İDARENİN GENEL ESASLARI	1
İDARE KAVRAMI	1
İDARE KAVRAMI	1
I. Organik – Yapısal Anlamda İdare.....	1
II. Fonksiyonel – İşlevsel Anlamda İdare	1
İDARE HUKUKU	4
I. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ	4
II. İdare Hukukunun Kaynakları.....	5
III. İDARE HUKUKUNA EGEMEN OLAN ANAYASAL İLKELER	6
1. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ	6
2. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ- KANUNİ İDARE	12
3. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ	12
4. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ	15
5. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ	15
BÜYÜTEÇ.....	19
2. BÖLÜM - İDARİ İŞLEMLER	21
I. İDARİ İŞLEM KAVRAMI	21
II. İDARİ İŞLEMİN ÖZELLİKLERİ	21
III. İDARİ İŞLEMİN SINIFLANDIRILMASI	23
IV. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI	32
1. YETKİ UNSURU	32
2. ŞEKİL UNSURU	42
3. SEBEP UNSURU	45
4. KONU UNSURU	46
5. AMAÇ UNSURU	48
V. İDARİ İŞLEMLERDE İDAREYE TANINAN YETKİLER.....	50
VI. HUKUKA AYKIRI İDARİ İŞLEMLERE UYGULANACAK YAPTIRIMLAR.....	50
VII. İDARİ İŞLEMİN SONA ERMESİ	51
İDARENİN SÖZLEŞMELERİ.....	53

I. İDARİ SÖZLEŞMELER	53
II. İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİ (KAMU İHALELERİ)	57
1. 2886 SAYILI DEVLET İHALE KANUNU (DİK)	57
2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU (KİK)	58
3. İHALE YÖNTEMLERİ	59
4. İHALE TÜRLERİ	60
5. İHALEDEN YASAKLAMA	62
6. İHALEYE KATILAMAYACAK OLANLAR	63
7. İHALE SÜRECİ VE YÖNTEMLERİ	63
KAMU İHALE KURUMU	67
BÜYÜTEÇ	69
3. BÖLÜM- İDARENİN YETKİLERİ	71
I. TAHSİL YETKİSİ	71
II. İDARENİN CEZA VERME YETKİSİ	71
III. MAL EDİNME YETKİSİ	72
1. KAMULAŞTIRMA	72
2. İSTİMLAL	78
3. KAMULAŞTIRMASIZ EL ATMA	78
4. GEÇİCİ İŞGAL	79
5. DEVLETLEŞTİRME	79
IV. KOLLUK YETKİSİ	80
BÜYÜTEÇ	89
4. BÖLÜM- İDARENİN MALLARI	91
I. KAMUNUN ÖZEL MALLARI	91
II. KAMU MALLARI	91
İ. KAMU MALLARININ TÜRLERİ	92
İİ. KAMU MALLARININ ÖZELLİKLERİ	92
5. BÖLÜM- KAMU HİZMETLERİ	95
I. Kamu Hizmeti Kavramı	95
II. Kamu Hizmetlerinin Kurulması	95
III. Kamu Hizmetinin Özellikleri	95
IV. Kamu Hizmetinin İlkeleri	95
V. Kamu Hizmetlerinin Türleri	96
VI. Kamu Hizmetinin Görülme Usulleri	96
BÜYÜTEÇ	99

6. BÖLÜM - KAMU GÖREVLİLERİ	101
I. KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER	101
II. KAMU GÖREVLİLERİNİN TÜRLERİ	102
III. MEMUR KAVRAMININ ÖĞELERİ.....	103
IV. MEMURLUK MESLEĞİNİN TEMEL İLKELERİ	103
IV. DEVLET MEMURLUĞUNA GİRİŞ	104
V. İSTİSNAİ MEMURLAR	107
VI. KURUMLAR ARASI GEÇİCİ GÖREVLENDİRME.....	108
VII. VEKÂLET GÖREVİ	108
VIII. MEMURLARININ KURUMLARINCA GÖREV VE YERLERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ	108
IX. YABANCI BİR MEMLEKET VEYA ULUSLARARASI KURULUŞTA HİZMET ALMA.....	108
X. MEMURLARIN HAKLARI ÖDEVLERİ AYRICALIKLARI	109
XI. MEMURLARIN DİSİPLİN REJİMİ.....	119
XII. Memur Statüsünde Kısıntı Yapan İlkeler	123
XIII. MEMURLUĞUN SONA ERMESİ	125
XIV. MEMURA ÜSTÜN BAŞARI BELGESİ VERİLMESİ.....	125
XV. Memurların Çalışma Saatleri.....	126
XVI. MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI USULÜ.....	126
XVII. HAKİMLİK VE SAVCILIK MESLEĞİ.....	129
XVIII. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI YOLSUZLUK VE RÜŞVETLE MÜCADELE	134
XIX.CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN ÜST KADEME YÖNETİCİLERİN ATANMASI	135
XX. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA KURMA VE SENDİKAYA ÜYE OLMA HAKKI.....	138
XXI. KAMU ETİK KURULU	140
BÜYÜTEÇ.....	141
7. BÖLÜM - İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU.....	145
I. İDARENİN MALİ SORUMLULUĞUNU DOĞURAN ESASLAR	145
II. İDARENİN MALİ SORUMLULUĞUNUN NEDENLERİ	146
III. İDARENİN SORUMLULUĞUNU KALDIRAN VEYA AZALTAN SEBEPLER	148
1. MÜCBİR SEBEP.....	148
2. BEKLENMEYEN HAL.....	148
3. ZARAR GÖRENİN KUSURU	148
4. ÜÇÜNCÜ KİŞİLERİN KUSURU	148
8. BÖLÜM - İDARİ TEŞKİLAT	149
I. BAŞKENT TEŞKİLATI	151

II. MERKEZE YARDIMCI KURULUŞLAR.....	161
III. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATI.....	163
TAŞRA TEŞKİLATI.....	164
1. İL İDARESİ	164
2. İLÇE İDARESİ.....	169
3. İL VE İLÇE İDARE KURULLARI	173
4. İLLERDE TSK PERSONELİ GÖREVLENDİRME	173
IV. YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI	174
MAHALLİ İDARELER	175
V. İL ÖZEL İDARESİ TEŞKİLATI	183
VI. HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI (Kamu Kurumları).....	212
1. İDARİ (KLASİK) KAMU KURUMLARI	212
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEKKÜLLERİ.....	212
3. SOSYAL KAMU KURUMLARI.....	215
4. BİLİMSEL, TEKNİK VE KÜLTÜREL KAMU KURUMLARI.....	216
5. DÜZENLEYİCİ DENETLEYİCİ KURULUŞLAR – BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	216
6. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI.....	219
7. YÜKSEK ÖĞRETİM KURULUŞLARI	220
VII. BÖLGESEL KURULUŞLAR	221
9. BÖLÜM - İDARİ BAŞVURU YOLLARI	223
A. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU	223
B. BİLGİ EDİNME HAKKI VE BİLGİ EDİNME DEĞERLENDİRME KURULU	225
C. DİLEKÇE HAKKININ KULLANILMASI	230
D. TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU.....	231
E. KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURUMU	232
10. BÖLÜM - MALİ KONTROL KANUNU	235
I. BÜTÇE TÜRLERİ VE KAPSAMI	235
II. Merkezi Yönetim Bütçesi	235
III. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması ve Kanun Teklifinin Sunulması	236
IV. Kesin Hesap Kanunu.....	236
V. Harcama Yetkisi ve Yetkilisi	236
VI. Ödenek	237
VII. Kamu Yatırım Projeleri	237
VIII. Faaliyet Raporları	237

IX. İç Kontrol.....	238
X. İç Denetim Koordinasyon Kurulu	238
XI. İç ve Dış Denetim	238
EKLER	239
BÜYÜTEÇ.....	241
11. BÖLÜM - İMAR, KENT VE ÇEVRE HUKUKU	245
I. İMAR PLANLARI.....	245
II. İMAR PLANLARININ İLANI	245
III. YAPI RUHSATİYESİ.....	245
IV. RUHSAT MÜDDETİ.....	245
V. YAPI KULLANMA İZNİ	246
VI. RUHSATSIZ YAPILAR	246
VII. ARSA DÜZENLEMESİ.....	246
VIII. İDARİ YAPTIRIMLAR.....	246
AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ	246
A. TANIMLAR.....	246
B. UYGULAMA TESPİT, TAŞINMAZ DEVRİ VE TESCİL.....	247
C. TASARRUFLARIN KISITLANMASI	247
D. TAHLİYE VE YIKTIRMA.....	247
E. UYGULAMALARIN RESEN YAPILMASI	248
ÇEVRE HUKUKU	248
KAYNAKÇA	252

1. BÖLÜM

İDARENİN GENEL ESASLARI

İDARE KAVRAMI

İDARE KAVRAMI

İdare kavramı toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının sağlanması için yapılan faaliyetler ile bu faaliyetleri organize etmek için kurulan örgütsel yapılanmayı ifade etmektedir. İdare hukukunun konusunu Kamu idaresi yani devlet idaresi oluşturmaktadır.

Kamu idaresi özel idareden iki noktada farklılık göstermektedir. Birincisi kamu idaresinin amacı kamu yararı iken özel idarenin amacı karıdır. İkincisi ise kamu idaresi kamu gücü ayrıcalığından yararlanarak tek yanlı işlem yapma yetkisine sahiptir. Kamu idaresi işlem yaparken ilgilinin rızasına ihtiyaç duymamaktadır. Oysaki özel idare de taraflar eşittir. Kamu idaresi kavramı iki anlamda kullanılmaktadır. Birincisi idare organının yapısını ifade ederken ikincisi mevcut idare organının fonksiyonlarını, bir diğer deyişle amacını ortaya koymaktadır.

I. Organik – Yapısal Anlamda İdare

Devletin belirli türde organlarının kuruluşunu ifade etmektedir. Anayasaya göre devletin üç temel organı bulunmaktadır. Bunlar yasama, yürütme ve yargı organıdır. Yine Anayasaya göre yasama organı TBMM, yargı organı bağımsız mahkemeler iken, yürütme organı Cumhurbaşkanı ve idare organlarından oluşmaktadır. Organik anlamda idare; yasama, yargı ve yürütme organının cumhurbaşkanı dışında kalan kısmı ile devlet tüzel kişiliği dışındaki diğer kamu tüzel kişilerini kapsamaktadır. İdare organına örnek olarak, il özel idareleri, belediyeler, kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşları gösterebiliriz.



İdare organı Anayasada yürütme organının içinde yer almaktadır.

II. Fonksiyonel – İşlevsel Anlamda İdare

İdari fonksiyon, bir idari organın amacını ortaya koymaktadır. Örneğin belediyelerin amacı yerel ihtiyaçların karşılanması iken, kolluğun görevi kamu düzeninin sağlanmasıdır. Her idare organı bir ihtiyacın karşılanması amacından doğmaktadır. İdari fonksiyonu toplumun gündelik ihtiyaçlarının karşılanması olarak tanımlayabiliriz. Örneğin Eğitim, sağlık, güvenlik gibi temel ihtiyaçların karşılanması için bakanlık teşkilatı kurulmakta, yerel ihtiyaçların karşılanması için belediye, il özel idaresi gibi organlar kurulmaktadır.

Devletin yasama, yürütme ve yargı gibi üç temel organı olduğuna göre yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu olmak üzere üç temel fonksiyonu bulunmaktadır.

Bir kamusal faaliyet veya işlemi tesis eden organın yürütme erkine dahil bir organ olup olmaması kural olarak “idare” kavramının belirlenmesinde ve dolayısıyla ortada “idari” nitelikli bir faaliyet veya işlem bulunup bulunmadığına karar verilmesinde asli ve zorunlu bir unsur değildir. Bazen yasama ve yargı organlarının yaptıkları faaliyet ve işlemlerde idari fonksiyona giren işlem ve faaliyet olarak “idari” nitelikte görülebilmektedir.

1. Yasama fonksiyonu ve idare

Yasama fonksiyonu yasama işlemleri ile yerine getirilir. Bunlar ise kanunlar ve parlamento kararlarıdır. Yasama organının genel, soyut kural koyma görevleri yasama işlemi ile yerine getirilirken kendi gündelik ihtiyaçlarının yerine getirilmesi için yaptığı işlemler idari fonksiyona dahildir. Örneğin bir parlamento kararı olan TBMM iç tüzüğü yasama işlemi iken Meclisin yönetmelik çıkarması idari fonksiyona dahildir. Bunlar;

Anayasa ve kanunların TBMM’nin yasama faaliyeti olarak öngörmediği,

- ✓ TBMM memurlarının özlük haklarına ilişkin bireysel işlemler
- ✓ TBMM yasama işlemi dışındaki faaliyetleri idari fonksiyona dahildir.

Bir işlemin yasama fonksiyonuna dahil olup olmaması söz konusu işleme karşı açılacak davada görevli olan yargı yeri açısından da önem arz etmektedir. Bir işlem yasama işlemine dahil ise bu işleme karşı Anayasa yargısı görevli iken idari fonksiyona dahil ise idari yargı organları görevli olmaktadır. Örneğin kanunlara karşı açılacak davada görevli mahkeme Anayasa Mahkemesi iken TBMM’de çalışan memurun açacağı davada görevli mahkeme idare mahkemesidir.

DIKKAT

Yasama organının yasama fonksiyonu dışında kalan faaliyetleri idari fonksiyona dahildir.

2. Yargı fonksiyonu ve idare

Yargı organlarının amacı birey ile birey arasında ve devlet ile birey arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmaktır. Anayasaya göre yargı organları adli açıdan bağımsızdır. Yasama ve yürütme organları tarafından hiçbir şekilde yargı organlarına emir ve talimat verilemez. Ancak yargı organının örgütlenmesinde, mahkeme veya hakimlik makamının kararları doğrudan doğruya, yani herhangi bir yargılama faaliyeti ile doğrudan bağlantılı olmaksızın, kendi örgütlenmesine yönelikse idari niteliktedir. Bunlara örnek olarak aşağıdaki işlemleri gösterebiliriz;

- ✓ Yargıtay başkanlar kurulunun Yargıtay daireleri arasında görev bölüşümü yapma kararı
- ✓ Yargıtay başkanlık kurulu kararları
- ✓ Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun bir hakimin görev yerini değiştirmesi

- ✓ Danıştay'ın iç tüzük ve yönetmelik çıkarması
- ✓ Danıştay Başkanlık Kurulu kararları
- ✓ Cumhurbaşkanı'nın Anayasa Mahkemesine üye seçmesi

DİKKAT

Kamu görevlilerinin göreviyle ilgili işlediği suçlarda yetki makamlarca verilen soruşturma izni taleplerinin reddi kararları idari fonksiyona dahildir. Soruşturma izni verilmesi yönündeki kararlar ise idari fonksiyona dahil işlem değildir.

DİKKAT

Uyuşmazlık mahkemesi kararları ile yüksek mahkemelerin verdiği içtihadı birleştirme kararları ve kanun yararına bozma kararları yargı fonksiyonuna dahildir. Bunlar idari işlem değildir.

3. Yürütme Fonksiyonu ve İdare

Yürütme organı, cumhurbaşkanı bunların dışında kalan idari organlardan oluşmaktadır. İki kısımdan oluşan yürütme organının bu anlamda iki fonksiyonu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın fonksiyonu siyasi iken diğer idari organlarının faaliyetleri ise idari fonksiyona dahildir. Hükümet fonksiyonu olarak da niteleyebileceğimiz siyasi fonksiyonla ülkenin genel siyaseti belirlenir ve ülke yönetimi sağlanırken, yürütmenin idari fonksiyonu ile halkın gündelik ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan kamu hizmeti yürütülür. Örneğin bir bakanın atanması yürütmenin siyasi nitelikteki faaliyeti iken bakanın vesayet yetkisi idari niteliktedir. Yürütmenin siyasi nitelikteki işlemlerine örnek olarak aşağıdaki işlemleri gösterebiliriz;

DİKKAT

İdare fonksiyonu kamu yararı amacı güderek toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürütülen tüm kamusal faaliyetlerdir.

Cumhurbaşkanının idari fonksiyon kapsamına girmeyen faaliyetleri şunlardır:

- ✓ Cumhurbaşkanının bir kanunu, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne götürmesi
- ✓ Cumhurbaşkanının TBMM'ce bir kanunu yeniden görüşülmek üzere iade etmesi
- ✓ Cumhurbaşkanının yabancı bir elçiyi kabul etmesi
- ✓ Cumhurbaşkanının dış politika faaliyetleri

İdari Fonksiyonun Özellikleri

- ✓ Kamu yararı amacı güder.
- ✓ Konusu kamu hizmetleridir.
- ✓ İdari işlem ve eylemlerle yürür. Bir memurun atanma işlemi idari işlem ile yerine getirilir.
- ✓ Kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmıştır. İdari fonksiyon üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle yerine

getirilir. Örneğin idare kamulaştırma yaparak malikin rızasına ihtiyaç duymadan kamu yararı düşüncesiyle taşınmazı kendi mülkiyetine geçirebilir.

- ✓ Sürekli bir devlet fonksiyonudur. (Hastane okul, emniyet sürekli hizmet verir)
- ✓ Kendiliğinden harekete geçer. Yasama kanun teklif veya tasarı önerisiyle; yargı organı ise bizim veya savcının açacağı dava üzerine harekete geçer.
- ✓ Bireylerle devlet arasında eşitlik yoktur. Devlet üstün konumdadır
- ✓ Bireyle doğrudan ilgilidir. Ceza kesme, memur atama, vatandaşlığa kabul gibi idare işlemler doğrudan bireyin statüsü üzerinde sonuçlar doğurur.

Devlet İdaresinin Görevleri

Milli Güvenliğin Korunması: silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından ve milli güvenliğin sağlanmasından Cumhurbaşkanı TBMM'ye karşı sorumludur.

Kolluk Faaliyetleri: Kolluk faaliyetlerinin amacı kamu düzeninin sağlamaktır. Polis ve Jandarma genel kolluk kuvveti olarak kamu düzenin sağlamaya yönelik idari kolluk faaliyetleri yürütür.

Kamu hizmetleri: Toplumun gündelik ihtiyaçlarının sağlanması için merkezi idare tarafından planlanan eğitim, sağlık, bayındırlık, haberleşme gibi hizmetlerdir.

Özendirme ve Destekleme Faaliyetleri: toplum için yararlı faaliyetlerin idare tarafından özendirmesi veya bu tür hizmetlerin desteklenmesidir. Örneğin turizm, sanayi sektörlerinde idarenin destekleme faaliyetleri, istihdam yaratması gibi.

Planlama: devletin kaynaklarını daha verimli kullanmak tüm bölgelere gelişimini eşit bir şekilde yürütmek amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerdir..

İç Düzen Faaliyetleri: İdarenin faaliyetlerini yerine getirmek için, teşkilatını yönetmesi, ihtiyaçlara göre yeniden yapılandırması, personel temin etmesi yaptığı faaliyetlerdir. Devlet idaresinin diğer görevlerinden farklı olarak iç düzen faaliyetleri doğrudan doğruya kamuya yönelik olmayan faaliyetlerdir.

İDARE HUKUKU

I. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ

1. İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır: İdare hukuku, 1800'lerin sonunda Fransa'da ortaya çıkmıştır. Modern devletlerin oluşumu idare hukukunun gelişimini sağlamıştır.

2. İdare hukuku tedvin edilmemiş bir hukuk dalıdır: İdare hukukunun temel esaslarını genel ilkelerini, kurallarını içeren ve konularını bir bütün olarak kavrayan ve düzenleyen tek bir kanundan oluşmamaktadır. İdare hukuku kuralları kodifiye edilmemiş, derlenerek tek bir kitapta toplanmamıştır. Medenî Kanun, Ticaret Kanunu, Ceza Kanunu benzeri bir "İdare Kanunu" yoktur.

3. İdare hukuku içtihatlarla dayanır: İdare hukuku derlenmediği için ortaya çıkan boşluk ve eksiklikler mahkeme içtihatları ile doldurulmaktadır. İdare hukukunun içtihadi oluşu idari yargıcına geniş

bir içtihat serbestliği yaratmaktadır. Yani idare hukuku kuralları, idarî yargı organlarının uzun bir zaman boyunca somut olaylarda verdikleri kararlarla oluşmuştur.

4. İdare hukuku dinamik bir hukuk dalıdır: Kamu hizmetlerinin görülmesini amaçlaması neticesinde sürekli olarak değişen koşullara uyulanması gereği ve içtihadi bir niteliği olması dolayısıyla değişken bir pozisyona sahiptir. İchtihat değişiklikleri idare hukukunu doğrudan etkilemektedir.

5. İdare hukuku bağımsız bir hukuk dalıdır: İdare hukuku özel hukuktan tamamıyla ayrı bir hukuk dalıdır. İdare hukukunun bazı kavram ve ilkelerinin (örneğin tek taraflı işlemler, icraîlik, kamulaştırma, idarî yaptırımlar, hukuka uygunluk karinesi, kamu gücü ayrıcalıkları gib) özel hukukta benzeri yoktur.

6. İdare hukuku statüsel niteliktedir: Özel hukuk ilişkileri kural olarak sözleşmelere dayalıdır ve tarafların iradeleri dahilinde şekillenir. Taraflar irade uyuşmaları üzerine hukuki ilişki kurabilmektedirler. Oysa idare hukukunda, tarafların serbest iradeleriyle kararlaştırılan hukukî ilişkiler yoktur. İdare hukukunda kurallarla önceden belirlenmiş “statüler”, yani “genel hukukî durumlar” vardır. Ancak ilgili kişinin içine girmek istediği statünün koşullarını belirleme, bu konuda pazarlık yapma gibi bir imkânı yoktur.

7. İdare hukuku işlemleri tek-taraflıdır: Özel hukukta, hukukî işlemler ancak karşılıklı irade beyanlarıyla kurulabilir. Oysa idare hukukunda bir idarî işlemin yapılabilmesi için, o işlemin ilgilisi tarafından kabul edilmesine gerek yoktur. İdari işlemler, idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla ortaya çıkar.

8. İdare hukukundan doğan uyuşmazlıklar idari yargı mercilerince çözülür: Özel hukuk uyuşmazlıklarına adliye mahkemeleri bakarken, idarî uyuşmazlıklara idare mahkemeleri bakar.

Ülkemizde idare hukuku kuralları ve işleyişi açısından idari rejim sistemi geçerlidir. İdari rejimin unsurları şunlardır:

- 1) Bağımsız ve icrai karar alabile yeteneğine sahip bir idarenin varlığı
- 2) İdari teşkilata, idari faaliyete ve idarenin denetimine mahsus, özel hukuktan bağımsız bir idare hukukunun varlığı ve
- 3) Adalet mahkemelerinden ayr ve bağımsız bir yargı kolu olarak örgütlenen, idarenin hukuka uygunluğunu denlemekle sınırlı bulunan ve kendine has usul kurallarına sahip olan genel yetkili bir idari yargının varlığı
- 4) Adli yargı ile idari yargı arasında çıkabilecek görev ve hüküm uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin bir mekanizmanın/usulün varlığı

II. İdare Hukukunun Kaynakları

1. Asli Kaynaklar

- ✓ Anayasa
- ✓ Kanun
- ✓ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- ✓ Milletlerarası anlaşmalar
- ✓ Yönetmelikler

2. Yardımcı Kaynaklar

- ✓ İctihatlar
- ✓ Bilimsel Görüş – Doktrin
- ✓ Teamüller

ÖNEMLİ

Örf ve adetler idare hukukunun kaynakları arasında yer almaz. İdarenin istikrar kazanmış uygulamaları idare hukukunda kaynak kabul edilir.

DİKKAT

İdareye hakim olan “düzenlilik”, “süreklilik”, “değişkenlik”, “yetki ve usulde paralellik” gibi ilkeler içtihatla belirlenmiş olsalar bile bağlayıcı kaynak olarak kabul edilmektedirler.

III. İDARE HUKUKUNA EGEMEN OLAN ANAYASAL İLKELER

İdare bölümü anayasada 123. Madde ile 138. Madde arasında düzenlenmiştir. Özellikle 123,124, 125, ve 126. Maddeler idare hukukuna ilişkin temel ilkeleri düzenlemektedir. Bunlar;

- ✓ İdarenin Bütünlüğü
- ✓ Kanuni İdare ilkesi
- ✓ Merkezden yönetim ve yerinden yönetim
- ✓ Kamu Tüzel kişiliği
- ✓ İdarenin yargısal ve mali sorumluluğu
- ✓ Merkezi idare ve mahalli idare
- ✓ İdari vesayet
- ✓ Yetki genişliği
- ✓ Kanunsuz Yerindelik denetimi yasağı
- ✓ Takdir yetkisi
- ✓ İdari başvuru süresi ve yollarının gösterilmesi

1. İdarenin Bütünlüğü

Anayasanın 123. Maddesine göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Parçalı yapıda olan idari sistemde bütünlük iki araçla sağlanmaktadır. İdari vesayet ile merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında idari bütünlük sağlanırken hiyerarşi ile tek bir tüzel kişilik içinde yer alan idari organlar arasında bütünlük sağlanmaktadır.

a. İdari Vesayet

Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarında görev alan organ ve onların işlemleri üzerinde kanunlarda öngörülen hallerde sınırlı denetim yetkisidir. İdari vesayet yalnızca mahalli idareler üzerinde kullanılan bir yetki değil aynı zamanda hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kullanılabilen bir yetkidir.

i. Anayasal Dayanak

Anayasanın 127. Maddesine göre, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*”

Burada dikkat edilmesi gereken husus anayasada düzenlenen vesayet ilişkisi yalnızca mahalli idare organları üzerinde sahip olunan ilişkidir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisi hukuki dayanağını anayasadan almamaktadır. Atanmışların seçilmişler üzerindeki vesayet denetimi hukuki dayanağını doğrudan anayasadan almaktadır.

İdari vesayet yetkisinin hukuki dayanağına ilişkin şu sonuçlara varılabilir,

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi anayasal niteliğe sahiptir. Örneğin

- ✓ İçişleri Bakanı – Belediye Başkanı
- ✓ Vali – Belediye Başkanı
- ✓ Kaymakam – Muhtar

Arasındaki vesayet ilişkisi hukuki dayanağının anayasanın 127. Maddesinden almaktadır.

Merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetimi kanunla düzenlenmektedir. Anayasanın 127. Maddesinde düzenlenmemiştir. Örneğin,

- ✓ Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı – Karayolları Genel Müdürlüğü
- ✓ Tarım ve Orman Bakanlığı - Orman Genel Müdürlüğü

Arasındaki vesayet ilişkisi hukuki dayanağını anayasadan almaz.

ii. İdari Vesayetin Özellikleri

a. Vesayet ilişkisi ayrı tüzel kişilikler arasındaki ilişkidir.

Merkezi idarenin mahalli idareler veya hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişki vesayet ilişkisidir. Ayrıca ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar arasındaki ilişki de vesayet ilişkisidir. Örneğin devlet tüzel kişiliğine sahip olan İçişleri Bakanlığı ile kamu tüzel kişiliğine sahip olan belediye arasındaki ilişki veya kamu tüzel kişiliğine sahip olan Yüksek Öğretim Kurumu ile kamu tüzel kişiliğine sahip olan Üniversiteler arasındaki ilişki vesayet ilişkisidir.

Merkezi idare ile Mahalli İdarenin kendi iç düzenindeki ilişki vesayet ilişkisi değildir.

Devlet tüzel kişiliğine sahip olan merkezi idare organlarının kendi kısımları arasındaki idari bütünlük vesayetle değil hiyerarşi ile sağlanmaktadır. Örneğin Valilerle il müdürler arasında veya İçişleri

Bakanı ile vali arasındaki bütünlük hiyerarşi ile sağlanmaktadır. Belediye başkanı ile başkan yardımcısı veya fen işleri müdürü arasındaki bütünlük hiyerarşi ile sağlanmaktadır.

İki mahalli idare organı arasındaki ilişki vesayet ilişkisi bulunmamaktadır. Mahalli idareler farklı coğrafi alanda aynı hizmeti yürüten idari organlardır. Aralarında eşitlik ilişkisi bulunmaktadır. Bu durumun tek istisnası büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkidir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye imar planları ve bütçeleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır.

b. Vesayet Yetkisi İstisnai Bir Yetkidir

Mahalli idarelerde özerklik kuralı vesayet denetimi ise istisnaidir. Bu nedenle vesayet yetkisinin açıkça kim tarafından nasıl ve hangi işlemler üzerinde nasıl kullanılacağı açıkça **kanunla** düzenlenmiştir. Vesayet yetkisi açıkça kanunda belirtilmemişse merkezi idare o yetkiyi kullanamaz.

c. Vesayet Denetiminin Kapsamı Yalnızca Hukukilik Denetimi ile Sınırlıdır

Vesayet makamı tarafından yapılan denetim işlemin yürürlükteki mevzuata veya anayasaya uygun olup olmamasıyla sınırlıdır. Vesayet yetkisinin dar yoruma tabi olduğu Danıştay kararlarında da açıkça belirtilmektedir. Danıştay'a göre vesayet makamları kanunun açıkça öngördüğü konu ve usuller dışına çıkamazlar. Vesayet yetkisi istisnai bir yetkidir.

Vesayet makamları kural olarak yerindelik denetimi yapamazlar. Yani bir işlemin kamu yararını gerçekleştirip gerçekleştirilemeyeceğini denetleyemezler. Vesayet makamlarının yerindelik denetimi yapabilmesi için bu konuda kanunda açık bir düzenleme bulunması gerekmektedir. Örneğin köy kanunu bu konuda vesayet makamlarına köy yararına olmayan muhtar kararları üzerinde yerindelik denetimi yapma yetkisi vermektedir. Köy Kanunu'nun 40. Maddesine göre "*Köy yararına olamayan muhtar kararı kaymakam veya vali tarafından bozulabilir.*"

d. Vesayet Yetkisi Emir ve Talimat Yetkisi İçermez

Vesayet makamları aralarında vesayet ilişkisi olan idari organa emir ve talimat veremez ve işlemlerinde düzeltme yapamaz. Hiyerarşi ile vesayet arasındaki en tipik ayrım emir ve talimat verme konusunda ortaya çıkmaktadır.

iii. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler

ORGANLAR ÜZERİNDE	İŞLEMLER ÜZERİNDE
✓ Mahalli idare organlarının geçici olarak görevden alınması	✓ Onama Yetkisi Onamama Yetkisi
✓ Meslek Kuruluşlarının organlarının geçici olarak görevden alınması bildiriminde bulunma	✓ Uygulamasını Erteleme Yetkisi, İzin Yetkisi, Yargıya Başvurma Yetkisi,
	✓ Yeniden Görüşme isteme Yetkisi

a. Organlar Üzerinde Vesayet Yetkisi

Vesayet makamlarının mahalli idare organları üzerindeki yetkisi görevden uzaklaştırma yetkisidir. Anayasasının 127. Maddesine göre, "*görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya ko-*

vuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” Bu maddeyle birlikte Köy Kanununun 33. Maddesinde, Belediye Kanununun 47. Maddesinde ve İl Özel İdaresi Kanunun 34. Maddesinde göreviyle ilgili hak-kında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarının İçişleri Bakanı tarafından görevde uzaklaştırılabileceği düzenlenmiştir.

b. İşlemler Üzerinde Vesayet Yetkileri

Vesayet makamının işlemler üzerinde onama, erteleme, kararın yeniden görüşülmesini isteme, izin yargıya başvurma gibi yetkileri bulunmaktadır.

İptal Yetkisi, vesayet makamının yerinden yönetim organının işlemini geçmişe yönelik ortadan kaldırmasıdır. Vesayet makamının bu yetkiyi kullanabilmesi için kanunda açıkça bir düzenleme olması gerekir. İptal yetkisine ilişkin tek örnek Köy Kanununun 40. Maddesinde düzenlenen köy yararına olmayan muhtar kararının kaymakam tarafından bozulmasıdır. Kaymakam işlemi yalnızca bozma yetkisine sahiptir yerine geçiş işlem yapamaz.

Onama yetkisi, bu yetki alınan kararın hukuk dünyasında sonuç doğurması için gereklidir. Söz konusu işlemin icari nitelik taşıması için kanunlarda vesayet makamlarına mahalli idare organlarının bazı işlemleri hakkında onama yetkisi verilmektedir. İl encümeni veya belediye encümeni tarafından alınan kamu yararı kararının mülki idare organının onamasına tabi olması, Belediye sınırlarının kesinleşmesi işleminin valinin onamasına tabi olması, belediyelerin % 10 geçen borçlanmalarının başkanlığının onamasına tabi olması, belde adının değiştirilmesinde meclis kararının İçişleri bakanının onamasına tabi olması işlemleri onama yetkisine örnek olarak gösterilebilir.

İzin Yetkisi, Kanunlar vesayete tabi makamın işlemini yapmadan önce vesayet makamından izin almasını da öngörmektedir. Belediyelerin uluslararası kuruluşlarla üye olması veya bunlarla ortak faaliyet yürütebilmeleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının iznine tabi olması , İl özel idarelerinin bütçe içi işletme kurması İçişleri Bakanlığı iznine tabi olması Belediye meclisinin imtiyaz verme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığının iznine tabi olması izin yetkisine örnek olarak gösterilebilir.

Uygulamasını Erteleme, bu yetkiyle yürürlüğe girmiş olan bir işlemi vesayet makamı belirli bir süre uygulamasını askıya alabilmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu’nun 27. Maddesine göre, “*Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, **vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur** ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*”

Kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi, bazı kanunlarda vesayet makamına vesayete tabi makamın yaptığı işlemin yeniden görüşülmesini isteme yetkisi tanımaktadır. Örneğin İl encümeni kararlarını vali kanun veya diğer mevzuata aykırı bulursa yeniden görülmesini isteme hakkına sahiptir yine İl genel Meclisi kararlarını da vali hukuka aykırı buluyorsa yeniden görüşülmesini isteyebilir. Yine Kanunu’nun 8. Maddesine göre Levhaya yazılmaya ilişkin, Adalet Bakanlığı uygun bulmadığı kararları bir daha görüşülmek üzere, gösterdiği gerekçesiyle birlikte Türkiye Barolar Birliğine geri gönderir.

Geri gönderilen bu kararlar, Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulunca üçte iki çoğunlukla aynen kabul edildiği takdirde onaylanmış, aksi halde onaylanmamış sayılır.

Yargıya başvurma yetkisi, vesayet makamları vesayete tabi makamların yaptığı işlemler hakkında idari yargıda iptal davası açabilir. Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanununda vali veya kaymakamın meclis kararlarına karşı iptal davası açma yetkisi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Avukatlık Kanunu'nun 8. Maddesine göre Levhaya yazılma talebini Adalet Bakanlığının uygun bulmayıp bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi üzerine Türkiye Barolar Birliğince verilen kararlara karşı ise, Adalet Bakanlığı, aday ve ilgili baro idari yargı merciine başvurabilir

iii. Vesayet Makamının İçermediği Yetkiler

Vesayet makamı, emir ve talimat verme, geri alma ve kural olarak değiştirme ve yerine geçip işlem yapamaz. Kanunla açıkça vesayet makamına vesayete tabi makamın işlemini değiştirerek onama veya yerine geçip işlem yapma yetkisi verilebilir.

Örneğin Büyükşehir belediyesi Kanunu'nun 14. Maddesine göre büyükşehir ilçe belediye meclislerinin imar planını aynen veya değiştirerek kabul edebilir. Yine bütçelerini ayne veya değiştirerek kabul edebilir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. Maddesine göre *"İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir."*

b. Hiyerarşi – Silsile – i Meratip

Aynı tüzel kişilik içinde yer alan yöneticilerin alt makamların eylem ve işlemlerini hukukilik ve yerindelik bakımından denetlemeleridir. İdare içinde astlık-üstlük durumunu ifade eder.



Hiyerarşi yetkisi doğrudan anayasada düzenlenmemiştir.

i. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri

✓ Hiyerarşi Yetkisi Aynı Tüzel Kişilik İçinde Kullanılabilen yetkidir.

Devlet tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar ile kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşların kendi içindeki bütünlük hiyerarşi ile sağlanmaktadır. Örneğin bakanla, bakan yardımcısı arasındaki ilişki ile, belediye başkanı ile başkan yardımcısı arasındaki ilişki hiyerarşik ilişkidir.

✓ Hiyerarşi yetkisi genel bir yetkidir

Bir idari makamda üst konumunda bulunan kamu görevlisi hiyerarşi yetkisini kullanır. Kanunla açıkça verilmesine gerek yoktur. Çünkü hiyerarşi ast üst ilişkisinin sonucudur.

✓ **Hiyerarşi Yetkisi hem yerindelik hem de hukukilik denetimi içerir.**

Üst astın işlemini hukuka uygun olmakla birlikte kamu yararını gerçekleştiremeyeceği düşünceyle kaldırabilir veya değiştirebilir.

✓ **Hiyerarşik üstün yaptığı işlemlere karşı astın idari yargıya başvurma hakkı bulunmaz.**

Örneğin kendisine verilen emre karşı dava açamaz. Burada dikkat edilmesi gereken nokta astın özlük hakkına yönelik işlemlerdir. Disiplin cezası, terfi, özlük haklarından doğan işlemlerde ast üstün işlemine karşı dava açabilir.

5. Hiyerarşi yetkisinden vazgeçilemez.

ii. Hiyerarşi Yetkisinin Kapsamı

Ast üzerindeki yetkiler	Astın İşlemleri üzerindeki Yetkiler
✓ Atama ✓ Yükseltme ✓ Disiplin cezası verme ✓ Görev yerini değiştirme ✓ Emir ve talimat verme	✓ Onama, ✓ Düzeltme ✓ Kaldırma ✓ Değiştirme ✓ Geri alma, ✓ Uygulamasını erteleme ✓ Durdurma

iii. Hiyerarşi Yetkisinin istisnaları

KANUNSUZ EMİR: Kamu hizmetlerinde çalışan bir kişi üstünden aldığı emri anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliğe aykırı görürse yerine getirmeyebilir. Ancak üst ısrar edip yazı ile emri tekrar yenilerse ast emri yerine getirir. Bu durumda emri yerine getiren sorumlu olmaz. Emri veren üst sorumlu olur.



Konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilmez. Konusu suç teşkil eden emri ast yerine getirirse iştirakten yargılanır.

İKAME YASAĞI: Üst astın yerine geçerek astın yetkisi dahilindeki bir konuda idari işlem yapamaz. Üstün astın yerine yapacağı işlem yetki tecavüzü oluşturur.

HİYERARŞİK DENETİM- İDARİ VESAYET KARŞILAŞTIRMA

HİYERARŞİ	İDARİ VESAYET
Tek bir tüzel kişilik içinde bütünlüğü sağlar. (Devlet Tüzel kişiliği)	İki ayrı tüzel kişilik arasında bütünlüğü sağlar.
Genel yetkidir. Amir bu yetkiyi kullanmaktan vazgeçemez.	İstisnai yetkidir. Kanunla açıkça düzenlenmesi gerekir.
Kanuna gerek yoktur	Kanunla verilir
Emir ve talimat yetkisi içerir.	Emir ve talimat yetkisi içermez
Üst astın işlemlerini değiştirebilir, ortadan kaldırabilir	Sınırlı onama yetkisi bulunur, değiştirme yetkisi yoktur
İdari yargıya başvuramaz. (disiplin cezaları hariç)	İdari yargıya başvurabilir
Hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapma yetkisi içerir.	Sadece Hukukilik denetimi yetkisi içerir.

2. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ- KANUNİ İDARE

Kanunilik ilkesi, idare organlarının kanundan doğrudan yetki almaksızın yetki kullanamamalarını ifade eder. Anayasanın 123. maddesine göre “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Bu ilke zorunlu olarak idarenin teşkilatlanması ve görevlerinin belirlenmesinde kanuna dayanmayı zorunlu kılmaktadır. Ancak kanunilik ilkesinin istisnasını cumhurbaşkanlığı kararnameleri oluşturmaktadır. Özellikle 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı genişletilmiştir. Yeni düzenlemeye göre cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliği kurulabilir. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulu ile MGK Genel Sekreterliğine ilişkin düzenlemeler yapılabilmektedir.

3.MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ

A. Merkezden Yönetim İlkesi

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin ve idarenin tek bir merkezî otorite tarafından planlanması, düzenlenmesi ve yürütülmesi esasına dayanan yönetim biçimidir. Bu sistemde karar alma yetkisi büyük ölçüde merkezde toplanır; taşra birimleri ise merkezin talimatlarına göre hareket eder.

Yetki Genişliği-Tevsi-İ Mezuniyet:

Hukuki dayanağını Anayasanın 126/2 maddesinden alan yetki genişliği, merkezi idare içinde yer alan idari birimlerin merkeze danışmadan merkez adına karar alabilmesidir. 126.maddeye göre “İlletin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” Bu hükme göre yetki genişliği yalnızca merkezi idareye ait bir yetkidir. Yerel yönetimler tarafından kullanılamaz. Bu yetki, merkezi idarenin taşra teşkilatı içinde yer alan ve bazı kararlara özgü olarak sadece il idaresinin başı olan valiye tanınmıştır.

Merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve hizmetlerin taşrada görülmesini kolaylaştırmak amacıyla uygulanır. Anayasal ilke olma özelliği taşır. Anayasa’da iller yetki genişliği esasıyla kurulmuştur. Yetki genişliği illerde sadece valilere tanınan bir haktır.

Özellikleri:

- Kullanılan yetki merkeze aittir.
- Bu yetki milli bir kamu hizmetinin ifasında kullanılabilir.
- Bu yetki vali tarafından kullanılabilir. Vali merkezin hiyerarşisine tabiidir.
- Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkeze aittir



Merkezden yönetim **yetki genişliği** ile yerinden yönetim **idari vesayet** ile yumuşatılır.

B. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyetçilik) İlkesi

Kamu hizmetlerinin bir bölümünün merkezi idare ve onun hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetim yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır.

i. Yer Yönünden Yönetim(Mahalli idare)

Anayasa’da yer yönünden yönetim kuruluşu olarak il özel idaresi, belediyeler ve köyler kabul edilmiştir.

- ✓ Devletten ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler.
- ✓ Mali bağımsızlıkları bulunur.
- ✓ Personel bağımsızlığına sahiptir.
- ✓ Karar organları seçimle işbaşına gelir.
- ✓ Devletin vesayet denetimine sahiptirler.

ii. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Devletin üstlendiği teknik ve uzmanlık gerektiren hizmetlerdir. KİT’ler, Üniversiteler, TRT, SGK, TÜBİTAK,

- ✓ Devletten ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- ✓ Mali bağımsızlıkları bulunur
- ✓ Personel bağımsızlığına sahiptir
- ✓ Devletin vesayet denetimine sahiptirler.
- ✓ Mal topluluğudur.

Yerel yönetim ve hizmet yönetim arasındaki farklar

Hizmet Yerinden Yönetim bir hizmete özerklik tanınmasını gerektirir, (ihtisaslaşma prensibi) Yer Yönünden Yönetim belirli bir yörede yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için tanınan özerklidir.

Hizmet Yerinden Yönetim de seçmen iradesi yoktur, Yer Yönünden Yönetim’ de seçmen iradesi bulunur

Hizmet Yerinden Yönetim mal topluluğu, Yer Yönünden Yönetim kişi topluluğudur

Hizmet Yerinden Yönetim hizmetle sınırlı olmasına rağmen coğrafi alanla sınırlı değildir, Yer Yönünden Yönetim ise coğrafi alanla sınırlı yürüttüğü hizmet ve işlev açısından sınırlı değildir



Mahalli idareler sınırlı bir coğrafyada sınırsız hizmet yürütürken, hizmet yerinden yönetim kuruluşları sınırsız bir coğrafyada sınırlı hizmet yürütürler.

MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Özellikleri	Özellikleri
✓ Tek bir tüzel kişiliği bulunmaktadır devlet tüzel kişiliği olarak örgütlenmiştir. ✓ Bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Bakanlıklar ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip değildir. ✓ Kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır ✓ Topluma sunulacak hizmetler başkentte planlanır. Karar ve sorumluluk başkente aittir. ✓ Merkezi idare taşra teşkilatı aracılığıyla hizmetleri taşraya götürür. Taşra örgütü merkezin uzantısıdır. ✓ Merkezi idare bütünlüğü hiyerarşi aracılığıyla gerçekleşir.	✓ Merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahiptir. ✓ Personel bağımsızlığına sahiptir. Personel merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir. ✓ Kendine has gelir kaynaklarına ayrı bir mal varlığına ve bütçeye sahiptir. ✓ Üzerlerinde merkezi idarenin vesayet denetimi vardır.
Yararları	Yararları
✓ Güçlü devlet yönetimi sağlar. ✓ Bölgeler arası eşitliği sağlar. ✓ Hizmetler rasyonel ve planlı yürütülür. ✓ Mali denetim daha kolaydır ✓ Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulur	✓ Demokratiktir ✓ Kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır ✓ Hizmetler yerel ihtiyaçlara uygun yürütülür
Zararları	Zararları
✓ Bürokrasiye yol açar. ✓ Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre yürütülmesini güçleştirir. ✓ Demokratik değildir. ✓ Siyasi baskı oluşabilir	✓ Bölgeler arası eşitsizliklere yol açar. ✓ Partizanca uygulamalara yol açabilir. ✓ Mali ve teknik imkanlara sahip değilse hizmette aksaklıklar yaşanabilir. ✓ Mali Denetimleri güçtür

4. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancı unsur taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır. İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlandırabilir. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

5. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ

Kuruluş

Kamu tüzel kişiliği, kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan ve tek yanlı idari işlem yapabilen idari organdır. Yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği ülkelerde mahallin müşterek ihtiyaçlarının karşılanması ve teknik kamu hizmetleri kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmektedir. Hukuki dayanağını Anayasanın 123.maddesinden alan kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilmektedir.

Yetkileri

Kamu tüzel kişiliğini özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran en önemli ölçüt kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmalarıdır.

Kamu tüzel kişileri, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları hasebiyle de “kamu gücü ayrıcalıkları” denilen özel hukuku aşan üstün yetkilere sahiptirler. Kamu gücü ayrıcalıklarından başlıcalarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz

Kamu hizmeti ve kamu yararı amacı: Kamu tüzel kişilerinin kuruluş amacı, kural olarak kamu yararı olup, faaliyet konuları da kamu hizmetidir. İktisadî kamu kurumları gibi bazen ticari esaslara göre faaliyet yürüttüğü vaki olsa da, bu temel ilkeye halel gelmez.

Düzenleme yetkisi: Kamu tüzel kişileri, görev ve yetkileri çerçevesinde yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler gibi düzenleme yetkisine sahiptirler.

Tek taraflı işlem yapabilme: Kamu tüzel kişileri, yetkileri ve görevleri çerçevesinde tek taraflı işlemler yapma yetkisini haizdir. Hakkında işlem yapılan muhatabın iradesine bakılmaksızın onun hakkında hukuki netice doğuran işlemler yapabilir.

İşlemlerinin icraîliği: Kamu tüzel kişilerinin işlemleri icraîlik özelliğine sahip olup, tamamlanmakla birlikte, araya başka bir organ ya da makam girmeden, uygulanma kabiliyetine sahiptir.

Hukuka uygunluk karinesi: Kamu tüzel kişilerinin işlemleri, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. İdarenin işlemlerin, mahkemece hukuka aykırı olduğu tespit edilinceye kadar hukuka uygun olduğu varsayılır.

Re'sen icra yetkisi: Kamu tüzel kişileri aldıkları kararları, kendiliğinden uygulama yetkisine sahiptirler.

Mal edinme yetkisi: Kamu tüzel kişileri, kanunun öngördüğü şartlar ve görev alanları çerçevesinde kamulaştırma, istimval ve devletleştirme gibi yöntemlerle mülkiyet hakkına tek taraflı olarak müdahale yetkisine sahiptir.

Yükümlülük getirme: Kamu tüzel kişileri, kanunun öngördüğü şartlar çerçevesinde kişilere ve mallara yükümlülükler yükleme yetkisine sahiptirler.

Muafiyet hakkı: Kamu tüzel kişileri, kanunun öngördüğü şartlar çerçevesinde vergi ve benzeri malî yükümlülüklerden muaf tutulabilmektedirler.

Mallarının statüsü: Kamu tüzel kişilerinin malları “kamu malı”, gelirleri de “kamu geliri” statüsünde olup, özel bir himayeye tabidir. Bu bağlamda kamu tüzel kişilerinin kamusal malları (devletin tüm malları) haczedilemez ve iflası istenemez. Alacaklarının tahsili de da özel bir usule tabidir

Personelinin statüsü: Kamu tüzel kişilerinin personeli, kamu görevlisi (devlet memuru) statüsünde olup, personelin seçiminde kural olarak yarışma ve liyakat esası geçerlidir.

Sözleşme hürriyeti: Kamu tüzel kişilerinin sözleşme yapma hürriyeti olmakla beraber, karşı tarafı seçme konusunda serbest değildirler. Sözleşme yapma konusunda ihale kuralları çerçevesinde hareket etmek zorundadırlar.

İdare hukuku ve idarî yargı: Kamu tüzel kişileri faaliyetlerinde kural olarak idare hukukuna tabidirler ve bu alanda çıkan ihtilaflar kural olarak idarî yargıda çözülür.

Kamu Tüzel Kişiliğini Anayasadan alan Kuruluşlar

- ✓ Mahalli İdareler (İl özel idaresi, Belediye, köy)
- ✓ Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
- ✓ Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
- ✓ Üniversiteler
- ✓ Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları



YÖK ve RTÜK anayasal kuruluş olmasına rağmen kamu tüzel kişilikleri kanunla verilmiştir.

Devlet Tüzel Kişiliği

Bu kuruluşların genel bütçeli kuruluşlardır. Ayrı kamu tüzel kişilikleri yoktur. Yerinden yönetim ile meslek kuruluşları devlet tüzel kişiliği içinde yer almamaktadır. Devlet tüzel kişiliğine sahip organlar arasındaki idari denetim hiyerarşi ile sağlanmaktadır. Taşınmazları hazine adına tescil edilir. Mali kontrol kanunda I nolu cetvelde düzenlenmiştir. Ayrı malvarlığı ve bütçeye sahip değildirler. Sayıştay denetimine tabidirler.

Devlet Tüzel Kişiliğine Sahip Kuruluşlar

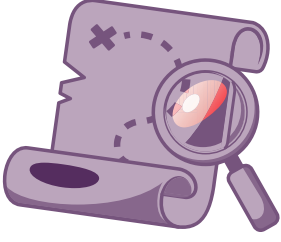
Diyanet İşleri Başkanlığı, , AFAD, MGK Genel Sekreterliği, Genel Kurmay Başkanlığı, Adli Tıp Kurumu, Tapu ve Kadastro GM, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Emniyet GM, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu, Gelir İdaresi başkanlığı, Devlet Meteoroloji İşleri GM, Avrupa Birliği Başkanlığı, İklim Değişikliği Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, İller İdaresi Genel Müdürlüğü



Diyanet İşleri Başkanlığına kanunla kamu tüzel kişiliği verilemez. Anayasal düzenleme gerekir.

İDAREYE İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER	✓ İdarenin bütünlüğü ✓ Kanuni idare ✓ Merkezden ve yerinden yönetim ✓ İdarenin yargısal denetimi ✓ İdarenin mali sorumluluğu ✓ İdari vesayet ✓ Yetki genişliği ✓ Kanunsuz emir ✓ İdari başvuru yolu ve süresinin gösterilmesi ✓ Takdir yetkisi
ANAYASADA YER ALAN İDARİ ORGANLAR	✓ İl ✓ Bölge idaresi ✓ İl özel idaresi ✓ Belediye ✓ Köy ✓ Üniversiteler (Vakıf dahil) ✓ Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu ✓ Yüksek Öğretim Kurumu ✓ Diyanet İşleri Başkanlığı ✓ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ✓ Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ✓ Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ✓ Milli Güvenlik Kurulu (Yürütme bölümünde) ✓ Devlet Denetleme Kurulu (yürütme bölümünde) ✓ Ekonomik Sosyal Konsey ✓ Yüksek Hakem Kurulu
KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİ ANAYASADAN ALAN KURULUŞLAR	✓ İl özel idaresi ✓ Belediye ✓ Köy ✓ Üniversiteler (Vakıf dahil) ✓ Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu ✓ Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ✓ Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları
ANAYASADA YER ALAN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER	✓ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ✓ Yönetmelik

KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİ ANAYASADAN ALAN KURULUŞLAR	KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ KANUNLA VERİLEN KURULUŞLAR	KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNEMESİ İLE VERİLEN KURULUŞLAR
✓ İl Özel İdaresi ✓ Belediye ✓ Köy ✓ Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ✓ Üniversiteler ✓ TRT ✓ Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu	✓ YÖK ✓ Radyo ve Televizyon Üst Kurumu ✓ Kamu İhale Kurumu ✓ Rekabet Kurumu ✓ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ✓ Enerji Piyasası düzenleme Kurumu ✓ Sermaye Piyasası Kurulu ✓ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ✓ Kişisel Verileri Koruma Kurumu ✓ Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ✓ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ✓ GAP Bölge Kalkınma İdaresi teşkilatı ✓ Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ✓ Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ✓ Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi ✓ Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansı ✓ İller Bankası ✓ Türkiye Çevre Ajansı	✓ Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ✓ Türkiye Adalet Akademisi ✓ Savunma ve Sanayi Başkanlığı ✓ Kapadokya Alan Başkanlığı ✓ Çanakkale Savaşları Gelibolu Alan Başkanlığı ✓ Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı ✓ Türkiye Uzay Ajansı, Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı ✓ Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türkiye Kalkınma Bankası ✓ Türkiye Bilimler Akademisi, Türk Patent Enstitüsü ✓ Türkiye Akreditasyon Kurumu ✓ Helal Akreditasyon Kurumu Mesleki Yeterlilik Kurumu ✓ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Devlet Malzeme Ofisi ✓ Sivil Havacılık GM, Türk Standartları Enstitüsü ✓ Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu ✓ Karayolları GM ✓ Kalkınma ajansları, Hudut ve Sahiller Sağlık GM ✓ Devlet Su İşleri, Orman Genel Müdürlüğü ✓ Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ✓ Devlet Opera ve Bale Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları ✓ ÖSYM, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ✓ Türkiye Yazma Eserler Kurumu başkanlığı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ✓ TÜBİTAK, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu ✓ Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırmaları Kurulu ✓ Tıbbi İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı ✓ Türk Patent ve Marka Kurumu,



BÜYÜTEÇ

- ✓ Yargı ve yasama organlarının kendi personeline dair yaptığı işlemler idari fonksiyona dahildir.
- ✓ İdare organı anayasada yürütme bölümünde düzenlenmiştir.
- ✓ İdari fonksiyonun amacı kamu yararı, konusu kamu hizmetidir.
- ✓ Yasama ve yargı organının idari fonksiyona dahil işlemleri varken idare organının yasama ve yargı fonksiyonuna dahil işlemleri bulunmamaktadır.
- ✓ İdari vesayet yetkisi anayasal ilke iken hiyerarşi yetkisi anayasada düzenlenmemiştir.
- ✓ İdarenin kuruluş görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.
- ✓ İdarenin bütünlüğü idarenin mali ve yargısal sorumluluğu, idari vesayet, yetki genişliği, merkezden yönetim yerinden yönetim, idarenin kanuniliği, idari başvuru yolu ve süresi, kamu tüzel kişiliği idareye ilişkin anayasal düzenlemelerdir.
- ✓ Kanuni idare ilkesinin istisnası OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir.
- ✓ Hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisi anayasada düzenlenmemiştir.
- ✓ YÖK ve RTÜK'ün kamu tüzel kişiliği kanunla verilmiştir. Diyanet anayasal kuruluş olmasına rağmen kamu tüzel kişiliğine sahip değildir ve kanunla kamu tüzel kişiliği verilemez.
- ✓ Tek bir tüzel kişilik içindeki bütünlük hiyerarşi ile ayrı tüzel kişilikler arasındaki bütünlük idari vesayet ile sağlanır.
- ✓ Hiyerarşi genel bir yetkidir. Hiyerarşik amirin özlük haklarını ilgilendirmeyen göreve ilişkin işlemlerine dava açılmaz. Hiyerarşik denetim hem hukukilik hem de yerindelik denetimini içerir. Amir yerine geçip işlem yapma dışında her türlü işlem yapabilir.
- ✓ İdari vesayet istisnai yetkidir. Vesayet makamının kullanabileceği yetkiler kanunla düzenlenmesi gerekir. Kural olarak vesayet makamı yerindelik denetimi yapamaz.
- ✓ Konusu suç teşkil eden emir hiçbir şekilde yerine getirilmez.
- ✓ Kamu tüzelkişilikleri kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulabilir.
- ✓ Hizmet yerinden yönetim kuruluşları sınırsız coğrafyada sınırlı hizmet yürütür. Mal topluluğudur organları atamayla gelir.
- ✓ Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları kişi topluluğudur.
- ✓ Merkezi idare organı devlet tüzel kişiliğine sahip, genel bütçeli kuruluşlar arasında yer alır.
- ✓ Taşra organı merkezin uzantısıdır.
- ✓ İl ile ilçe arasında denetim ilişkisi hiyerarşidir.
- ✓ Kamu tüzel kişiliklerinin sözleşme serbestliği ve mutlak takdir yetkisi bulunmamaktadır.

- ✓ Merkezi idare organlarının tüzel kişiliği devlet tüzel kişiliğidir.
- ✓ Yerinden yönetim kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahiptir.
- ✓ Merkezden yönetimin sakıncaları yetki genişliği ile giderilir.
- ✓ Yerinden yönetim kuruluşları genel bütçeli kuruluşlar arasında yer almaz.
- ✓ İdare hukuku tedvin edilmemiştir ve statü hukukudur.
- ✓ Kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar yönetmelik çıkarma, davalı davacı olarak temsil edilme ve kamulaştırma yetkisine sahiptir.
- ✓ Kanunla vesayet makamlarına yerindelik denetimi yapma, değiştirme, yerine geçip işlem yapma yetkisi verilebilir.
- ✓ Yetki genişliği merkezi idarenin vesayet yerinden yönetimin sakıncalarını giderir.
- ✓ İller yetki genişliği esasına dayanır. Vali, bu yetkiyi milli bir kamu hizmetinin ifasında kullanabilir.

