



**T.C.  
ADALET BAKANLIĞI**

**ADAY MEMUR  
HAZIRLAYICI  
EĞİTİMİ**

**İDARE HUKUKU  
DERS NOTU**

**EDB**

EĞİTİM DAİRESİ  
BAŞKANLIĞI  
DEPARTMENT OF TRAINING

## İDARE HUKUKU DERS NOTU<sup>1</sup>

### I. İDARE KELİMESİNİN ANLAMI

Kelime anlamıyla idare, çoğu zaman bir faaliyeti, idare etme, yönetme, yürütme, bir işi çekip çevirmeyi ifade eder. “Kamu mallarının idaresi”, “illerin idaresi”, “Devlet idaresi” örneklerinde idare kelimesi, bir faaliyeti anlatmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 126. maddesinde yer alan, “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmündeki idare de, idari faaliyet anlamında kullanılmıştır. İdare kelimesi, bir faaliyeti ifade ettiğinde, maddi veya fonksiyonel anlamda kullanılmış olur. Buna göre fonksiyonel anlamda idare, devletin kendine özgü amaçlarına ulaşmak için yerine getirdiği faaliyetlerin tamamıdır.

İdare kelimesi hukukta, bir teşkilâtı, bir idari birimi, bir resmi daireyi de ifade edebilir. Bu anlamda idare, herhangi bir yönetim işinin yapıldığı veya resmi bir işin görüldüğü daire, kurum, kuruluş veya yeri ifade etme için kullanılmaktadır. Buna, idare kelimesinin organik veya uzvi anlamı denilir. Fakülte idaresi, telefon idaresi, elektrik idaresi veya merkezi idare, mahalli idareler, il özel idaresi ifadelerinde idare, organik anlamda kullanılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 125. maddesinde yer alan, “idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmündeki idare kelimesi de, idari teşkilât anlamındadır.

Hukuki ve teknik anlamda genellikle yukarıda bahsedildiği gibi iki ayrı anlamda karşımıza çıkan idare kelimesi bu iki anlamıyla bir arada da kullanılmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 123. maddesinde yer alan “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmündeki idare kelimesi hem idari teşkilâtı hem idari faaliyeti içine alacak şekilde kullanılmıştır.

Temel görevi geniş anlamda bireylere kamu hizmeti sunmak olan idare, modern devlette, insanın mutluluğunu ve refahını kendisine temel hedef olarak belirlemiştir. Anayasa’nın “Devletin temel amaç ve görevleri” başlıklı 5. maddesinde bu durum şu şekilde hükme bağlanmıştır: “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve

---

<sup>1</sup> Bu ders notu Bahtiyar AKYILMAZ – Murat SEZGİNER – Cemil KAYA, Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Ekim 2016, Ankara künyeli kitaptan çıkarılarak hazırlanmıştır.

sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır”.

## **II. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ**

### **1. İdare Hukuku Yeni Bir Hukuk Dalıdır**

Aslında, devlet ve devlete ait alan ile ilgili hukuk, eskiden beri var olmakla birlikte; modern idare hukuku, hukuk devleti ile ortaya çıkan ve gelişen bir hukuk dalı olmuştur.

### **2. İdare Hukuku Bağımsız Bir Hukuk Dalıdır**

İdare hukuku hem özel hukuktan hem de diğer kamu hukuku dallarından bağımsız bir hukuk dalıdır. Yani idare hukuku kendine özgü bir hukuk dalıdır.

### **3. İdare Hukuku Pozitif Bir Hukuk Dalıdır**

Bilindiği gibi, bir ülkede belli bir dönemde ve/veya halen yürürlükte bulunan hukuk kurallarına pozitif hukuk denir. İdare hukuku pozitif hukuk dalıdır. Hâlihazırda yürürlükte olan bir hukuk olarak idare hukuku, taraflarından en az birinin idare olduğu ve idarenin kamu gücü kullanma yetkisiyle donatıldığı hukuki ilişkilere uygulanan ve kaynağını başta anayasa olmak üzere pozitif hukuk kurallarından alan bir hukuk dalıdır.

### **4. İdare Hukuku Mevzuat Birliği Olmayan Bir Hukuk Dalıdır**

İdare hukuku; derlenmemiş, tedvin (kodifiye) edilmemiş, dağınık bir hukuk dalıdır. Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi idare hukuku kurallarını tek bir çatı altında toplayan bir kanun mevcut değildir.

### **5. İdare Hukuku İçtihadi Bir Hukuk Dalıdır**

İdare hukuku yargı içtihatları ile gelişen bir hukuk dalıdır. İlk bakışta tedvin edilmemiş; ancak pozitif bir hukuk dalı olan idare hukukunun, içtihadi bir hukuk dalı olması bir çelişki olarak görülebilir. Ancak bünyesinde binlerce yazılı hukuk kuralı bulunan idare hukukunun yeni bir hukuk dalı olması ve hukuk devletindeki gelişmelere bağlı olarak gelişmekte olması, içtihadi bir hukuk dalı olmasını zorunlu kılmıştır.

### **6. İdare Hukuku Statü Hukukudur**

Bir kamu hukuku branşı olan idare hukuku, aynı zamanda statüter bir hukuk dalıdır. Zira idare hukuku kuralları, karşımıza genellikle hukuk düzenine yeni bir kural getiren, mevcut bir kuralı değiştiren ya da ortadan kaldıran tasarruflar olarak çıkar. Bu kuralların hukuk düzeninde yarattıkları hukuki durumlar; genel, soyut, sürekli ve kişilikdışı hukuki durumlardır. İşte genel normlarla düzenlenen bu genel, soyut, sürekli ve kişilikdışı hukuki

durumlara statü adı verilmektedir. İdare hukuku kuralları, bu anlamda pek çok statüyü düzenlemiş olduğundan idare hukuku statü hukuku olarak kabul edilmektedir.

Gerçekten idare hukukunda örneğin, belli bir memurun ya da belli bir öğrencinin hak ve yükümlülükleri değil; genel olarak aynı konumda bulunan memurların veya öğrencilerin hukuki durumları genel, soyut, sürekli ve kişilikdışı kurallarla düzenlenmektedir. Belli bir kişiye yönelik olarak yapılan idari tasarruflar ise genellikle sadece o kişi için özel hukuki sonuçlar doğurmakta; örneğin kayıt işlemi ile belli bir öğrenci, öğrencilik statüsü içine girmekte ya da emeklilik işlemi ile belli bir memur memuriyet statüsünden çıkmaktadır. Genel, soyut, sürekli ve kişilikdışı genel normlarla düzenlenen İdare Hukukunda bu sebeple özel hukuktakine benzer bir kazanılmış hak kavramının olamayacağı kabul edilmektedir. Zira idare hukukunda bir statünün içinde bulunmak, kişi için kazanılmış hak bahsetmez. Başka bir ifade ile statüyü düzenleyen genel, soyut, sürekli, kişilikdışı kurallar, o statü içindekiler için kazanılmış değildir.

### **III. MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ**

#### **1. MERKEZDEN YÖNETİM (MERKEZİYET)**

##### **A. TANIMI**

Merkezden yönetim, kamu hizmet ve faaliyetlerinin merkezden görülmesi ve kamu kudretinin tamamen merkezde toplanmasıdır. Devletin aynı zamanda varlık sebeplerinden olan bir kısım görevleri yerine getirme yükümlülüğü merkezden yönetimi zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesi için gerekli olan ihtisas ve sermaye ihtiyacı da merkezden yönetimi zorunlu kılmaktadır.

Merkezden yönetimde kamu hizmetleri, hizmetin çeşidine göre bakanlık şeklinde örgütlense de bakanlıkların tüzel kişilikleri bulunmaz. Hizmetler tek elde toplandığı için tek bir tüzel kişiliğin varlığı kabul edilir. O da devlet kamu tüzel kişiliğidir. Ülkenin idaresi, o ülkenin başkentinde yer alan en üst kuruluş ve bu kuruluşun üst yönetiminde bulunan kişi veya kişiler tarafından gerçekleştirilir. Pek tabii olarak, bütün hizmetlerin bu kişi veya kişiler tarafından bizzat yerine getirilmesi söz konusu olamaz. Hizmetler, bu kişi veya kişiler tarafından atanan ve birbirlerine belli bir hiyerarşi içinde âmir–memur ilişkisiyle bağlı personel eliyle görülür. Ancak, bu personel, bağımsız hareket etme yetkisine sahip olmayıp, merkezdeki kişi veya kişilerin verdikleri emir ve direktifleri uygularlar. Merkezdekiler, ülkenin yönetiminde yetkili oldukları gibi, aynı zamanda sorumludurlar da. Diğer personelin



ise, ne yetkisi ne de sorumluluğu vardır. Merkezden yönetim tarafından ülke çapında yürütülen kamu hizmetlerinin gelir ve giderleri tek elde toplanmıştır, yani merkez tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin bütçesi de tektir.

Merkezden yönetim hiçbir zaman en sert ve katı anlamıyla uygulanamaz. Zira bu şekilde bir uygulama kamu hizmetlerinin durmasına ve tıkanmasına sebep olur ve uygulamada büyük güçlükler çıkarır. Ayrıca, bu tür bir anlayış, Devletin dışında diğer kamu tüzel kişilerine de hayat hakkı tanımaz. Bu sebeple merkezden yönetim yumuşatılmış şekliyle uygulama alanı bulmaktadır. Bu uygulamada Devletin yanı sıra diğer kamu tüzel kişilerine yer verildiği gibi, merkeze ait bir kısım yetkilerin alt kademelere devri de söz konusudur.

## **B. MERKEZDEN YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ**

Merkezden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Merkezden yönetimde tek bir kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu da Devlet kamu tüzel kişiliğidir. Ancak kamu hizmeti teşkilatı, ülkenin idari taksimatına uygun olarak eşit biçimde bütün ülkeye yayılmıştır. Merkezde ise kamu hizmetlerinin niteliği ve çeşidine göre bakanlıklar oluşturulmuştur. Ne bakanlıkların ne de bir başka merkez teşkilatının kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır.

2) Kamu hizmeti ile ilgili olarak icrai karar alma yetkisi de tek elde toplanmıştır. Karar alma ve kararları uygulama yetkisi Devlet kamu tüzel kişiliğini kullanma yetkisine sahip olan merkezdeki birimlere aittir. Bu durumun istisnası yetki genişliğidir. Yani; yetki genişliği ilkesi çerçevesinde kanunla bazı yetkiler devredilmemişse, taşradaki birimlerin ve görevlilerin karar alma yetkileri yoktur.

3) Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler de merkezleştirilmiştir. Yani tek bütçe söz konusudur. Ülke çapında yürütülen kamu hizmetine yönelik bütün harcamalar merkezdeki harcama yetkilisinin onayı ile bu bütçeden yapılır.

4) Merkezi idarenin üstlendiği hizmetler, merkeze ait ve merkezin hiyerarşisine dahil kamu görevlileri tarafından yerine getirilir. Bu kamu görevlilerinin göreve alınması ve çeşitli yer ve birimlerde görevlendirilmelerine merkezdeki yetkililer karar vermektedir.

## **C. MERKEZDEN YÖNETİMİN YARARLARI**

Merkezden yönetimin yararlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Merkezden yönetim ülkede birlik ve bütünlüğü sağlayan bir ilkedir. Bu sebeple, millî eğitim ve milli savunma gibi bütünlük isteyen hizmetlerin mutlaka merkezden yönetimle idare edilmeleri gerekir.

2) Merkezden yönetimde hizmetleri daha az masrafla görebilmek ve böylece halkın üzerine düşen mali külfeti azaltabilmek mümkündür.

3) Merkezden yönetim idarenin tarafsızlığını sağlayabilecek ve kamu personelini mahalli etkilerden koruyabilecek bir ilkedir.

4) Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin ülkenin her tarafına dengeli ve yeknesak bir şekilde yaygınlaştırılabilmesi imkan dahiline girer.

5) Merkez tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin bütçesi tek bir bütçe olduğundan mali denetim daha kolay yapılır.

#### **Ç. MERKEZDEN YÖNETİMİN SAKINCALARI**

Merkezden yönetimin sakıncalarını şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Merkezden yönetimin en önemli sakıncası bürokrasiye sebep olmasıdır. Bürokrasi veya diğer adıyla kırtasiyecilik, bir teşkilat hastalığıdır. Bu hastalığın pençesine düşen kuruluşlarda kamu hizmetleri ve görülen işler yavaşlar ve gecikir.

2) Aşırı merkeziyetçilik demokrasi esaslarıyla da bağdaşmaz. Mahalli nitelikteki hizmet ve faaliyetlerin mahalli halk tarafından görülmesi demokrasinin bir gereğidir. Aşırı merkeziyetçilik bütün hizmetlerin merkez tarafından görülmesini öngördüğü için, kamu hizmetlerinden yararlananlar, bu hizmetle ilgili alınacak kararlara katılma imkânından yoksun olurlar. Ayrıca, hizmetler merkezi idarece görüldüğü için mahalli halk kendisini ilgilendiren hiçbir işle uğraşmaz ve her şeyi Devletten bekler hale gelir. Bu durum mahalli halkın teşebbüs fikrini yok ettiği için de demokratik esaslara uygun düşmez.

3) Merkezden yönetimde siyasi otorite sahipleri kamu hizmetlerinin kendi seçim çevrelerine kaydırılmasına sebep olabilir. Bu durum kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde adil bir şekilde dağılımını engeller.

4) Merkezden yönetimde memurların atanmasında ve memur kadrolarının genişletilmesinde siyasi tesirler rol oynayabilir. Bu tür davranışlar, idarenin tarafsızlığını zedeler.

#### **D. YETKİ GENİŞLİĞİ (TEVSİİ MEZUNİYET)**

Bütün sakıncalara rağmen tarihi, siyasi, iktisadi ve sosyal sebepler, tüm ülkelerde merkezden yönetim sisteminin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple, bu ilkeden vazgeçmek mümkün değildir. Ancak, onun sakıncalarını gidermek ve onu yumuşatmak için gerekli tedbirleri almak lazımdır. Bu tedbirlerin başında *yetki genişliği ilkesi* gelir. Yetki genişliği ilk defa 1924 Anayasası'nda belirtilmiştir.

Yetki genişliği ilkesi, merkezin karar almak ve kararları uygulamak gibi kamu kudretinden doğan yetkilerinin bir yer veya hizmetin başında bulunan memura tanınmasıdır. Bir diğer ifadeyle, genel idarenin taşra teşkilatında yer alan il (genel) idaresinin başında bulunan kamu görevlisinin (vali) belli konularda merkeze danışmadan merkez adına karar alma ve uygulama yetkisine yetki genişliği ilkesi adı verilir. İlkenin amacı ise merkezden yönetim sisteminin sakıncalarını belirli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetim sisteminin işleyişine imkân oranında ferahlık, hız ve verimlilik kazandırmaktır.

Yetki genişliği verilen makam, Devlet kamu tüzel kişiliğini kullanmaktadır. Bu makam, merkezi temsil eder ve onun adına hareket eder. Bu sebeple yetkisini, onun emir, direktif ve denetimi altında kullanır. Ayrıca yapmış olduğu işlemlerin merkezi idare, merkez işlemlerden hiçbir farkı yoktur. Merkezdeki yetkili kişi veya kişiler, yetki genişliği ile herhangi bir üst yöneticiye bırakılmış olan konularda doğrudan doğruya işlem yapamazlar; sadece bu yönde emir ve direktif verebilirler.

## **2. YERİNDEN YÖNETİM (ADEMİ MERKEZİYET)**

### **A. TANIMI**

Yerinden yönetim, mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesidir. Merkezden yönetimden farklı olarak yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin ayrı kamu tüzel kişilikleri vardır. Her kamu tüzel kişiliği yürüttüğu kamu hizmeti ile ilgili olarak icrai karar alma yetkisine sahiptir. Kararlar, yerinden yönetim kuruluşunun yetkili kurulları ya da kamu görevlilerince alınır. Bu kuruluşlarda görevli kamu görevlileri doğrudan o yerinden yönetim kuruluşunca göreve getirilir. Yine merkezden yönetimden farklı olarak yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin ayrı bütçeleri bulunmaktadır. Yani gelir ve giderleri birbirinden ayrıdır. Her biri idari ve mali özerkliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşları merkezi idarenin idari vesayet denetimi altındadırlar.

### **B. YERİNDEN YÖNETİMİN TÜRLERİ**

**Mahalli yönden yerinden yönetim** bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları dolayısıyla mevcut olan müşterek ve genel idari menfaatlerini korumak amacıyla kurulan özerk nitelikteki kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu bir sistemdir. Bu sistemin uygulanması sonucunda ortaya çıkan *kamu idarelerine*, *mahalli idareler* (yerel yönetimler) adı verilmektedir. Mahalli idareler kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve birer kişi (şahıs) topluluğudur.

Mahalli idareler özerk idarelerdir ve merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. Mahalli idarelerin ayrı bir malvarlığı ve bütçesi de bulunur. Bu idareler; itfaiye, toplu taşıma, katı atıkların toplanması gibi farklı alanlarda birden fazla kamu hizmeti görmektedir. Nihayet bu idarelerin sayıları sınırlıdır ve Anayasa'da öngörülmüşlerdir. Mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

**Hizmet yönünden yerinden yönetim** ise özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkez teşkilatından ayrı ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar eliyle yürütülmesidir. Bu sistemin uygulandığı kuruluşlara *kamu kurumları* adı verilmektedir. Kamu kurumları kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve birer malvarlığı topluluğudur. Kamu kurumları özerk kurumlardır ve merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. Kamu kurumlarının ayrı bir malvarlığı ve bütçesi de bulunur. Kamu kurumlarının sayıları sınırlı değildir. Ülkemizde kamu kurumlarının sayılarının hayli fazla olduğu gözlemlenmektedir. Üstelik bunların hepsi Anayasa'da da belirtilmemiştir. Ayrıca bunların faaliyet alanlarının birbirlerinden farklı ve statülerinin değişik olduğu göze çarpmaktadır. Kamu kurumları belirli bir kamu hizmetini gördüklerinden bunlarda ihtisas (uzmanlık) ilkesi geçerlidir. Kamu kurumlarına örnek olarak; Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ Genel Müdürlüğü gibi hizmet kuruluşlarını, üniversiteleri, devlet tiyatrolarını, kamu iktisadi teşebbüslerini ve Devletin sigorta kuruluşlarını gösterebiliriz. Kamu kurumları, faaliyet konuları açısından; 1) İdari kamu kurumları, 2) Sosyal kamu kurumları, 3) Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, 4) İktisadi kamu kurumları (KİT'ler) ve 5) Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları şeklinde türlere ayrılmaktadır.

### **C. YERİNDEN YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ**

Yerinden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Yerinden yönetim, merkezden yönetimin zıddıdır. Anayasa ve kanundan doğar. Bundan dolayı yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve görevleri kanunla belirtilir.

2) Yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin ayrı Devlet tüzel kişiliğinin dışında, ondan bağımsız, kamu tüzel kişiliği vardır. Esasen bu durum zorunludur. Zira ancak bu sayede yerinden yönetim kuruluşları hak ve borç sahibi olabilirler.

3) Yerinden yönetim kural olarak *özerkliği* gerektirir. **Özerklik**; kanunla belirlenen ölçüde tamamen veya kısmen bağımsızlık, faaliyet alanıyla ilgili serbest karar alabilme ve kendi adına ve sorumluluğu altında bu kararları uygulayabilme yeteneğidir. O halde yerinden yönetim kuruluşları bakımından özerklik bu kuruluşların, belli alanlarda veya konularda kanunla kendilerine tanınan oranda sahip oldukları hareket serbestisidir. Yerinden yönetim



idarelerine tanınan bu hareket serbestisi, idarî ve mali veya bunlara ilave olarak üniversitelerde olduğu gibi bilimsel niteliktedir. İdari bakımdan yerinden yönetimde idareler siyasi özerkliğe sahip olamazlar. Başka bir ifadeyle yasama ve yargı alanında hareket serbestileri söz konusu değildir. Özerklik sadece icrai karar almak bakımından kendini gösterir. Yani, kanunla belirlenen derecede hiçbir makamdan izin ve onay almadan karar alabilmek ve yine hiçbir makamdan izin ve onay almadan kararları uygulamak yetkisine sahiptirler.

4) Mali özerkliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarının kendi bütçeleri bulunmaktadır. Dolayısıyla her birinin gelirleri ayrıdır. Bu kuruluşlar bütçelerinde topladıkları gelirleri, yürüttükleri kamu hizmetleri için bizzat kendileri harcarlar.

5) Yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasında hiyerarşik bağ yoktur. Bu sebeple merkezi idare yerinden yönetim kuruluşlarını *hiyerarşik denetim* yoluyla denetleyemez. Merkezin bu kuruluşlar üzerinde yalnızca *idari vesayet denetimi* veya *idari vesayet benzeri denetim yetkisi* vardır. Bu denetim, Devletin birliğini ve genel menfaatleri koruma amacına yönelik olduğu gibi, aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarını da korumayı amaçlar. İdari vesayet denetimi veya idari vesayet benzeri denetim özerklikle ters orantılıdır. Yani, denetim arttıkça özerkliğin alanı daralır.

6) Yerinden yönetim kuruluşlarında görevli kamu görevlileri doğrudan yerinden yönetim kuruluşu tarafından atanır. Bir kısmı merkezi idarece atanan yöneticiler yanında, özellikle mahalli idarelerin karar ve yürütme organları seçimle göreve gelebilmektedirler.

### **Ç. YERİNDEN YÖNETİMİN YARARLARI**

Yerinden yönetimi gerekli kılan yararlı yönlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Yerinden yönetim demokratik hukuk devletinin zorunlu bir sonucudur. Bu ilke ile yönetime katılma yaygınlaşmakta, kişinin kendine güvenini artırmaktadır. Böylece idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesine de katkı sağlamaktadır.

2) Kamusal ihtiyaçların belirlenmesinde yerinden yönetim ilkesi daha etkindir. Yerinden yönetim ilkesi ile hizmetlerin ihtiyaçlara daha uygun şekilde yürütülebilmesi sağlanır. Bu durum kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve hızlı görülmesine de sebep olabilmektedir.

3) Merkezden yönetimin birçok sakıncası, yerinden yönetim ilkesi ile giderilebilmektedir. Örneğin, kırtasiyecilik ve bürokrasi azalır, kamu hizmetlerinin sunumunda hız sağlanır.

## **D. YERİNDEN YÖNETİMİN SAKINCALARI**

Yerinden yönetimin sakıncalı yönlerini ise şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Yerinden yönetimlerin sakıncalarının başında mali yetersizliklerden kaynaklanan sorunlar gelmektedir. Bu durum özellikle mahalli idarelerin sunduğu kamu hizmetleri açısından ülke düzeyinde dengesizliklere ve adaletsizliklere yol açmaktadır. Geliri çok olan mahalli idareler daha çeşitli ve daha kaliteli hizmet sunarken; geliri az olanlar, bazen temel ihtiyaçları dahi giderememektedirler.

2) Yerinden yönetimlerin teknik eleman bulmaktan kaynaklanan sorunları da bulunmaktadır.

3) Yerinden yönetimlerin sahip olduğu idari ve mali özerklik zaman zaman o idare içinde kötü idari geleneklerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

4) Yerinden yönetimler nitelikleri gereği siyasi etkilere açık olan idarelerdir. Bu itibarla yerinden yönetimlerde kamu hizmetleri siyasi tercihlere göre şekillenebilir.

5) Yerinden yönetim ilkesinin abartılı uygulaması, özellikle üniter Devletlerde, ülke birliği açısından tehdit oluşturur.

6) Yerinden yönetimler ayrı bir malvarlığına ve bütçeye sahip olduklarından mali denetimleri daha güçtür.

## **IV. YETKİ DEVRİ / İMZA DEVRİ KAVRAMLARI**

### **1. YETKİ DEVRİ**

Yetki devri, kanunların açıkça öngördüğü hallerde, üstün, yetkilerinin bir kısmını, belirli bir süreyle, kendi adına kullanması için astına devretmesidir.

Yetki, kanunların öngördüğü koşullara uyularak kullanılabilir ve yetkili makam ve merci, özel hukukta olduğunun aksine, başka bir makam ya da merciyi kendi iradesiyle yetkilendiremez; sahip olduğu yetkiyi başkaları adına terk edemez. Bu anlamda yetki devri de çok özel kurallara bağlıdır.

### **A. YETKİ DEVRİNİN ANLAMI**

Yetki devri yazılı olmalıdır. Yetki devri kararında, devredilen yetkiler tek tek belirtilmeli ve devredilen yetkinin sınırları da açıkça ifade edilmelidir.

Üçüncü kişilerin menfaatlerini korumak amacıyla yetki devrini öngören işlemin ayrıca yayınlanması ve ilgililere duyurulması da gereklidir.

## **B. YETKİ DEVRİNİN ÖNEMİ VE FAYDALARI**

Yetki devrinin kamu yönetimine önemli yansımaları bulunmaktadır:

Üst düzey idareciler, yoğun iş yüklerinden bir derece olsun sıyrılarak, daha verimli çalışmaya imkân bulabilirler, Astlarını, kendi denetimleri altında çalıştırarak onların göreve daha fazla yoğunlaşmalarını, önyak olmuş olurlar, sorumluluk duygularının artması, tüm bunların sonucu olarak manevi açıdan tatmin olmaları sağlanmış olur.

## **C. YETKİ DEVRİNİN KAPSAMI**

Niteliği gereği devredilemeyecek olan yani devir yasağı bulunan yetkiler şunlardır:

- 1) Kullanılması kanunla bir makama değil, doğrudan bir kamu görevlisine verilmiş olan yetkiler.
- 2) Üstün astları üzerindeki denetim yetkisi.
- 3) Disiplin soruşturması açma, disiplin cezası verme, disiplin cezalarını sicilden silme gibi disiplin yetkileri.
- 4) Görevden uzaklaştırma yetkisi.
- 5) Sicil verme gibi, astların değerlendirilmesine ve terfiine yönelik yetkiler.
- 6) Yetki devretme yetkisi ve devralınmış bir yetkinin devri.
- 7) Maddi maliyeti ve prestij maliyeti çok yüksek olan işlerin yapılmasına yönelik yetkiler.

## **D. YETKİ DEVRİNİN ÖZELLİKLERİ VE SONUÇLARI**

1) Yetki devrinde, yetkiyi devralan, bu yetkileri devredenden bağımsız olarak kullanır. Başka bir ifadeyle, devredilen yetkiler, geri alınmadıkça, devreden tarafından kullanılamaz. Aksi halde, bu durum, “*yetki tecavüzü*” olur.

2) Yetkiyi devreden yetkilerinin konu ve kapsam yönünden artması veya azalması, devredilen yetkilerin kapsamını ve konusunu genişletmez ve daraltmaz.

3) Bu nedenle sorumluluğun devri konusunda kural, eğer kanunda aksi öngörülmemişse yetki devri halinde hukuki sorumluluğun da yetki ile birlikte asta devredileceğidir. Kısacası, devredilen yetkiye dayanılarak yapılan işlemler nedeniyle sorumluluk, sadece yetkinin devredildiği makama aittir. O halde yetki devrinde kural olarak hem hukuki sorumluluk hem de cezai sorumluluk kendisine yetki devredilen makama geçecektir.

Yetki devrinde sorumluluk yetkiyi devralana devredilmekle beraber, yetkiyi devreden makamın denetim yetki ve sorumluluğu ise devam etmektedir.

4) Yetki devri sonucu alınan kararlar, kurallar hiyerarşisinde, yetkiyi kullanan idarî makamın idarî durumuna uyan hiyerarşik seviyededir. Yani devralınan yetkiye dayanan kararlar, bunu alan makam veya görevlinin işlemi sayılır, onun hiyerarşisinde değer ve kuvvet kazanır.

5) Yetkiyi devreden yetkilinin değişmesi, yetki devrini de sona erdirir. Zira yetki devrinde yetkiyi devreden kendi tek yanlı iradesiyle yetkilerinden bir bölümünü devretmektedir. Buna karşılık yetki devri yetkiyi devralan için soyuttur. Bu nedenle yetkiyi devralan makamdaki kişinin değişmesi yetki devrini sona erdirmez.

6) Yetkiyi devreden amirin kısa süreli görevden ayrılması, örneğin yıllık izin gibi, yetki devrini sona erdirmez. Buna karşılık yetkiyi devreden amirin, örneğin emeklilik gibi kesin suretle görevden ayrılması yetki devrini sona erdirir.

## **2. İMZA DEVRİ**

İdari makamların günlük iş yükünün hafifletilmesinde kullanılan, yetki devri benzeri bir diğer teknik de imza devridir.

İmza, bir idari işlemi açıklayan yazılı belgede, idari işlemi yapan irade sahibini ortaya koyan işarettir. İmza, işlemin tamamlanmasını sağlayan son usul işlemidir. Bu nedenle imza, işlemin varlık şartıdır. İmzalanmamış bir metin, işlem taslağı niteliğinde olup henüz hukuki bir varlığa sahip değildir.

### **A. İMZA DEVRİNİN ANLAMİ**

İmza yetkisinin devri, bazı konularda idari işlemin, asıl yetkili kişinin iradesiyle aynı değerde ve onun yanında, farklı bir görevli tarafından imzalanabilmesi yetkisinin devridir. Yani, işlemi imzalama yetkisinin devridir. İşlemi imzalama yetkisi kanunun yetki verdiği makam ya da merciden bir başkasına geçmektedir. İmza devri ile bir kamu görevlisi, devredilen yetkiyi, kanunla kendisine işlemi imzalama yetkisinin verildiği makam ya da merci adına kullanır. Başka bir ifadeyle imza yetkisini devralan, işlemi yapma yetkisine sahip makam ya da mercii adına onu imzalamaktadır.

Aslında imza devri, bir teşkilatın iç örgütlenmesi ile ilgili basit bir tekniktir. Amaç, idari personelin rutin imza törenleriyle meşgul edilmeden, daha verimli ve sağlıklı çalışmasının sağlanmasıdır.

İmza devrinin, yetki devrinde olduğu gibi kanunla düzenlenmesi zorunlu değildir. Ancak, imza devri sonucu devredilen yetki, belirsiz sayıda bireyin hukuki durumunu



etkileyecek nitelikteyse devir işleminin genel düzenleyici işlem şeklinde yapılması ve kişilere ilan edilmesi gerekir.

İmza yetkisini devreden makam yetkilerini her zaman muhafaza eder. İmza yetkisini devreden, bu yetkiyi dilediği zaman bizzat kullanabilir.

Türk idare sisteminde *yetki devri* kavramı, çoğu zaman *imza yetkisi* ile eş anlamda kullanılmakta; imza devri yetki devri gibi algılanmaktadır. Kanunkoyucu da yetki devri kavramını kullanırken, kimi zaman imza devrini kastetmektedir.

## **B. İMZA DEVRİNİN ÖZELLİKLERİ VE SONUÇLARI**

1) İmza devrinde yetki devrinden farklı olarak, karar alma yetkisi imza yetkisini devreden makamda kalmakta, sadece imza ile nihai işlemin yapılması yetkisi devredilmektedir.

2) İmza yetkisini devreden makam yetkilerini her zaman muhafaza ettiği için, bu yetkiyi dilediği zaman bizzat kullanabilmektedir.

3) İmza devrinde karar alma yetkisi yetkiyi devreden makamda kaldığı için, imza yetkisi devredilenin yaptığı işlerin sorumluluğu da yetkiyi devredene aittir. Cezai sorumluluk ise, cezaların şahsiliği ilkesi uyarınca imza yetkisini kullanana aittir.

4) İmza devrinde imza yetkisini devreden ile devralan arasında kişisel bir ilişki söz konusudur. Bu sebeple, imza devrinde bulunan ya da devralan kişi değiştiğinde imza devri de sona erecektir.

## **V. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ**

Müşterek ve sürekli belli bir amaca yönelik olarak bir araya gelen, ancak kendisini oluşturan insan ve mal topluluğundan bağımsız, başlı başına bir varlığı olan, insan ve mal topluluklarına tüzel kişiler denilir. Hukuk düzeni tüzel kişiyi *bağımsız bir varlık* olarak tanıır ve onun bir *iradesinin bulunduğunu* kabul eder. Tüzel kişi, iradesini açıklamaya yetkili organlar vasıtasıyla hak ve borçlara ehil olabilir. Yalnızca insanlara özgü kişisel haklar dışında her türlü kişilik hakkından gerçek kişiler gibi yararlanır.

Bağlı oldukları hukuk kurallarına göre tüzel kişiler, *özel hukuk tüzel kişileri* ve *kamu hukuku tüzel kişileri* veya diğer adıyla *kamu tüzel kişileri* olmak üzere ikiye ayrılırlar.

İşte, varlık sebebi kamu hizmeti olan ve karşımıza merkezi idare teşkilatı olarak çıkan çeşitli hak ve yükümlülüklerle sahip bu organizasyona hukuken tüzel kişilik verilmiş ve adına da *Devlet* denilmiştir. Bu anlamda Devlet en büyük kamu tüzel kişisidir.

**Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı her ülkede Devlet, kendi yürüttüğü kamu hizmetlerini, yerinden yönetim kuruluşları olarak karşımıza çıkan kamu idarelerine ve kamu kurumlarına devretmiştir.** Bu kuruluşlar, Devlet bütünlüğü içinde yer alan ve Devlet yetkileri kullanan ve bu sebeple her birine ayrı kamu tüzel kişiliği verilen varlıklardır. O halde yerinden yönetim ilkesinin olduğu yerlerde Devlet dışında, kamu tüzel kişiliğine sahip pek çok kuruluş bulunmaktadır. Bunlar Devlet kamu tüzel kişiliği ile eşit konumda bulunan ve dayanaklarını doğrudan ya da dolaylı olarak anayasadan alan tüzel kişiliklerdir.

## **1. KURULUŞU**

Anayasa'nın 123. maddesine göre, *“kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”*. Örneğin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 5. maddesinin (f) bendine göre *“üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunlar içindeki fakülte, enstitü ve yüksekokullar, kalkınma plan ve programlarının ilke ve hedefleri doğrultusunda ve yükseköğretim planlaması çerçevesinde Yükseköğretim Kurulunun görüşü veya önerisi üzerine kanunla kurulur”*. Aynı maddenin (g) bendine göre ise *“meslek elemanı yetiştiren bakanlıklara bağlı yüksekokullar, Yükseköğretim Kurulunun tespit edeceği esaslara göre Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur”*.

## **2. YETKİ VE AYRICALIKLARI**

Özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak sadece kamu yararına hareket edebilen kamu tüzel kişileri bu nedenle özel hukuk tüzel kişilerinden farklı yetki ve ayrıcalıklara sahiptirler. Bu yetki ve ayrıcalıkların önemli olanlarını şu şekilde belirtebiliriz.

- 1) Kamu hukukuna tâbi olan kamu tüzel kişileri, *“kamu gücü kullanma yetkisi”* ile donatılmışlardır.
- 2) Başka bir makam veya organdan izin almadan tek yanlı irade açıklamaları ile kişi ve nesnelere hukuki durumlarında değişiklik yaratma yetkisine sahiptirler.
- 3) Yaptıkları işlemler başka bir makamın izni ve onayı olmadan re'sen icra edilebilir.
- 4) Yaptıkları işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanır.
- 5) Gelirleri, Devlet geliri sayılmakta ve tahsilleri özel kanunlara konu olmaktadır.
- 6) Malvarlıkları Devlet malı statüsünde olup özel düzenlemelerle korunmaktadır.
- 7) Vergi istisna ve muafiyeti gibi ayrıcalıklardan yararlanmaktadırlar.

### 3. SONA ERMELERİ

Kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak idari işlemlerle kurulan kamu tüzel kişileri “*yetki ve şekilde paralellik*” ilkesi uyarınca “*tersine işlem*” ile kuruluşundaki usul takip edilerek ortadan kaldırılır. Yani kamu tüzel kişiliğinin ortadan kalkması da kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak idari işlemle olur. Bu durum, kamu tüzel kişilerini kural olarak serbest irade ile ortadan kalkabilen özel hukuk tüzel kişilerinden ayırt eden diğer bir özelliktir.

### VI. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, *İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği* başlığını taşıyan 123. maddesinde bu ilkeyi şu şekilde ifade etmektedir: “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*”. Yani idare hem teşkilât olarak hem de faaliyet olarak bir bütündür. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri bu bütünün uyumlu parçalarıdır. Bu uyum ise aynı kamu tüzel kişiliği içinde *hiyerarşi* merkezden yönetimle, mahalli idareler arasında *idari vesayet* ve merkezi idare ile diğer yerinden yönetim kuruluşları arasında da *idari vesayet benzeri denetim* ile sağlanacaktır. Bu çerçevede örneğin Anayasa’nın 127. maddesinde şu hüküm bulunmaktadır: “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir*”. O halde hiyerarşi ve idari vesayet, “*idarenin bütünlüğü*” ilkesini sağlamaya yönelik araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son yıllarda idari teşkilatımıza giren Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, ... gibi düzenleyici ve denetleyici kurum ve kurullar üzerinde merkezi idarenin etkin bir denetiminin olmaması, bu idarelerin idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği konusunda bir tartışmaya yol açmıştır. Her şeyden önce düzenleyici denetleyici kurul ve kurumlar kendi kanunları ile bir bakanlıkla ilişkilendirilmektedirler. Diğer taraftan idari vesayet yetkisine sahip olmasa da bu idareler üzerinde de merkezi idare; yargısal yola başvurma, mali denetim, Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetim gibi çeşitli denetim araçlarını kullanabilme yetkisine sahiptir. Mahalli idareler dışında diğer kamu tüzel kişileri üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu, kimi zaman idari vesayet yetkisinden daha sıkı ve etkili, kimi zaman da daha gevşek denetim araçları idarenin bütünlüğünü sağlayan, *idari vesayet benzeri denetim* araçlarıdır.

O halde idarenin bütünlüğü ilkesi, genel idare teşkilatı içinde kamu hizmeti yürütmekle yetkili ve görevli olan, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde örgütlenen kamu tüzel kişilerinin, organik (teşkilat) ve fonksiyonel (faaliyet) olarak bir bütün olmasını ifade eder.

## 1. HİYERARŞİ

### A. HİYERARŞİNİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Hiyerarşi, idarî teşkilât içinde âmir–memur (ast–üst) arasında söz konusu olan ve aşağıdan yukarıya doğru, memuru âmire, onu da bir üstündeki âmire bağlamak suretiyle teşkilâtın en üstünde yer alan kamu görevlisine kadar uzanan bağıdır.

Hiyerarşinin özelliklerini kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür:

- 1) Hiyerarşi, kanunla bir teşkilât kurulunca, kendiliğinden oluşur.
- 2) Hiyerarşi teorik olarak, en üst kademede bulunan Devlet başkanına kadar uzanır.

Ancak gerçekte hiyerarşi, bakanda sona erer.

3) Hiyerarşinin gereği olarak Devlet teşkilâtında alt makamların aldığı kararlar, görülen hizmetin bağlı bulunduğu teşkilâtın üst âmiri durumunda bulunan kişinin iradesi ve eseri sayılır.

4) Hiyerarşinin bir sonucu olarak memur, âmirinin emrine uymak zorundadır.

5) Hiyerarşi, memuru bağladığı gibi, âmiri de bağlar. Amirler ve memurlar hiyerarşik kademeleri atlayamazlar. Ayrıca âmir, vermiş olduğu emirleri, doğrudan doğruya kendisi uygulamaz. Böyle bir davranış, işlemi yetki unsuru bakımından sakatlar.

### B. HİYERARŞİ KUDRETİ VE HİYERARŞİK YETKİLER

Hiyerarşinin en önemli özelliği, âmire *hiyerarşi kudreti* vermesidir.

Hiyerarşi kudreti âmire dört önemli yetki verir. Bu yetkiler; emir ve direktif verme yetkisi, denetim yetkisi, disiplin yetkisi ve tayin yetkisidir.

#### a. Emir ve Direktif Verme Yetkisi

Kamu görevlileri, kendilerine verilmiş olan görevleri, kendi görüş ve anlayışlarına göre değil, âmirlerinin istediği şekilde ve yönde yerine getirmek zorundadırlar.

Memurun, âmirinin vermiş olduğu emirlere uyma zorunluluğunun istisnasını *kanunsuz emir* oluşturur. Kanunsuz emir, idarî teşkilâta önemli problemlere sebep olan bir husustur. Bundan dolayı bu konu, anayasal düzeyde ele alınmıştır. Anayasa'nın 137. maddesinde şöyle denilmektedir: “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse,



üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır”. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 11. maddesinde de benzer hüküm bulunmaktadır.

#### **b. Denetim Yetkisi**

Amir hizmetin görülmesi sırasında ve her safhada yapılan işlemleri ve emrindeki personeli denetleyebilir. Amirin uygulamış olduğu bu denetime *hiyerarşik denetim* adı verilir. Hiyerarşik denetim, âmire astın (memurun) işlemleri ya da kişisel statüsü üzerinde kullanılabilen birtakım yetkiler verir.

#### **c. Disiplin Yetkisi**

Kanunla bu konuda kendine yetki verilen âmir, emir ve talimatlarına veya memuriyet statüsünün memura yüklediği olumlu ya da olumsuz yükümlülükler uymayan astına disiplin cezası verebilir. Olumlu yükümlülükler, memurun mevzuatın emrini yerine getirme zorunluluğudur. Bu zorunluluğa uymayan memura disiplin cezası uygulanır.

#### **ç. Tayin Yetkisi**

İdari hiyerarşi içinde yer alan memurlar, hiyerarşik âmirler veya makamlar tarafından tayin edilirler. Ancak tayin yetkisi her hiyerarşik âminin sahip olduğu bir yetki olmayıp, sadece hiyerarşinin tepesinde bulunan âmir veya makamlara tanınmış olan bir yetkidir.

## **2. İDARİ VESAYET**

### **A. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN TANIMI**

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına 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*”.

Doktrinde idari vesayete ilişkin yapılan tanımların ortak özelliği, idari vesayet yetkisinin, merkezi idarenin, *sadece* mahalli idareler üzerinde değil, diğer yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kullandığı bir yetki olduğu yönündedir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa'nın 127. maddesinde hüküm altına alınan merkezi idarenin sahip olduğu idari

vesayet yetkisi, *açıkça ve sadece* mahalli idareler üzerinde kullanılacak bir yetki olarak ifade edilmesine rağmen, bazı yazarlar idari vesayet yetkisinin merkezi idarenin bütün yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip oldukları bir yetki olarak kabulün Anayasa'nın 127/5 hükmüne aykırı olmayacağı görüşündedirler.

O halde idari vesayet; merkezi idarenin, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idarelerin işlemleri, eylemleri, organları üzerinde sahip olduğu, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanılması gereken bir yetkidir.

## **B. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ**

İdari vesayet yetkisinin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1) İdari vesayet yetkisi bir idarî yetkidir. Bu sebeple ancak idarî makamlar tarafından kullanılır. İdari vesayet özel hukuktaki *vesayet* ile bir ilgisi bulunmamaktadır.

2) İdari vesayet yetkisi merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullandığı bir yetkidir. Bu durum Anayasa'nın 127. maddesinde de açıkça ifade edilmiştir. Merkezi idarenin bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşlar üzerinde kullandığı denetim yetkisi, *idari vesayet benzeri* bir yetkidir. Bu nedenle merkezi idarenin hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve düzenleyici denetleyici kurullar üzerindeki denetim yetkisi idari vesayet yetkisi değildir.

3) Anayasa idari vesayet yetkisinin kullanım amaçlarını da açıkça belirlemiştir. Buna göre idari vesayet yetkisi ancak, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanılacaktır.

4) İdari vesayet, kanuna dayanır ve kanunla sınırlandırılmıştır. İdari vesayet yetkisinin kanunun açık bir hükmüne dayanması ve ancak kanunun öngördüğü alanlarda ve izin verdiği ölçüler içinde kullanılabilmesi idari vesayet yetkisinin en belirgin özelliğidir.

O halde merkezi idare idari vesayet yetkisini ancak kanunda belirtilen kuruluşlar üzerinde, kanunda belirtilen hususlarda ve *kanunda belirtilen usul ve şekillerle* kullanabilir.

5) İdari vesayet yetkisi, ancak kanunla kendisine bu yetki tanınan merkezi idare kuruluşu veya kamu görevlisi tarafından kullanılabilir. Kendine idarî vesayet yetkisi verilen bu makam ya da kişinin yetkiyi başka bir makam veya kişiye devretmesi mümkün değildir. Başka bir ifadeyle idari vesayet yetkisi, yetki devrine konu olamayan yetkililerdendir.

6) İdari vesayet yetkisi; yerinden yönetimin işlemleri, eylemleri, organları, personeli ve bütçesi üzerinde kullanılabilen *sınırlı* bir yetkidir.

7) Bu yetki sadece hukuka uygunluk açısından değil, ihtiyaca uygunluk açısından, yani *yerindelik* açısından da kullanılabilen bir yetkidir.

8) İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi idarenin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan mahalli idarenin idari ve mali özerkliğinin korunmasına da özen gösterilmesi gerekli ve zorunludur.

### **C. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN KULLANILIŞ ŞEKLİ**

Yukarıda da belirtildiği gibi idari vesayet yetkisi; mahalli idarelerin işlemleri, organları, personeli üzerinde onama, geri alma, izin, ikame, iptal, fesih, erteleme, yargı yerine başvurma gibi yollarla uygulanan bir denetim şeklidir.

#### **1. İşlemler Üzerinde Denetim**

- a. Onama
- b. İzin
- c. İkame
- ç. İptal – Bozma – İade
- d. Erteleme – Uygulanmasını Durdurma
- e. İdari Dava Açma

#### **2. Organlar Üzerinde Denetim**

Anayasada ve kanunlarda düzenlenen belli durumlarda merkezi idareye mahalli idarelerin organlarını görevden uzaklaştırma ve bunların görevlerine son verme yetkisi verilmiştir. Anayasa'nın 127/4 hükmüne göre “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”.

#### **3. Personel Üzerinde Denetim**

### **VII. MERKEZ TEŞKİLÂTI (BAŞKENT TEŞKİLÂTI)**

Devlet kamu tüzel kişisi olarak karşımıza çıkan merkezden yönetim teşkilâtı, temel olarak *başkent teşkilâtı* (merkez teşkilâtı) ve *taşra teşkilâtı* olmak üzere iki ayrı teşkilâtı ifade eder. Ancak merkezden yönetim teşkilâtı içinde, bu iki teşkilât dışında başkentte, özellikle

hükümete yardımcı olan *yardımcı kuruluşlar* ve yurtdışında, bakanlıkların *yurtdışı teşkilâtı* da bulunmaktadır.

## 1. CUMHURBAŞKANI

Anayasamıza göre kendisine yürütme yetkisi ve görevi verilmiş bulunan Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder. Anayasa'nın uygulanmasını, yasama, yürütme ve yargı organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda TBMM'nin manevi varlığının ayrılmaz bir parçası olan başkomutanlık makamının da temsilcisidir.

Anayasa'nın 5678 sayılı Kanun'la değişik 101. maddesine göre Cumhurbaşkanı beş yıl için halk tarafından seçilir. Bir kimse en fazla iki kez cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer.

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli anayasal şartlar; kırk yaşını doldurmuş olmak, yükseköğrenim yapmış olmak ve Türk vatandaşı olmaktır.

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için milletvekili olmak şart değildir. Ancak milletvekili olmayan birinin cumhurbaşkanı seçilebilmesi için yukarıda belirtilen şartlara ek olarak milletvekili seçilme yeterliğine de sahip olması zorunludur.

Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar TBMM Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanlığı makamının ölüm, çekilme (istifa) veya başka bir sebeple sürekli boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, yine TBMM Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır.

Anayasa'nın 8. maddesine göre “*yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*”. 1982 Anayasası'nda yürütme ile ilgili olarak ilk defa *görev* yanında *yetki* kavramının kullanılmasının nedenlerinden biri de Anayasa'nın, güçlü bir yürütme kurgusunda, güçlü bir Cumhurbaşkanı öngörmüş olmasıdır.

Anayasa, 104. maddesinde cumhurbaşkanının görevlerini; “*yasama ile ilgili olanlar*”, “*yürütme alanına ilişkin olanlar*” ve “*yargı ile ilgili olanlar*” başlıkları altında tek tek saymak



suretiyle düzenlemiştir. Cumhurbaşkanlığı salt anayasal bir makam olduğu için, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin kaynağı da anayasadır.

Cumhurbaşkanının **yasama** ile ilgili olan görevleri şunlardır: 1) Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşmasını yapmak, 2) TBMM’yi gerektiğinde toplantıya çağırmak, 3) Kanunları yayımlamak, 4) Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermek, 5) Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, 6) Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, TBMM İçtüzüğü’nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, 7) TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

Cumhurbaşkanının bu görevlerinin tamamı “*idari*” niteliktedir. Yani, yasama ile ilgili görevlerini yapan Cumhurbaşkanı aslında yasama faaliyeti yapmamaktadır. Örneğin kanunları yayımlamak, yasama faaliyetinin dışında, tamamen idari bir faaliyettir. Kanun, Cumhurbaşkanının yayımlaması ile değil, TBMM’de oylanıp kabul edildiğinde yasama tasarrufu halini almıştır. Yayım sadece bir ilân vasıtasıdır.

Cumhurbaşkanının **yürütme** ile ilgili olan görevleri şunlardır: 1) Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, 2) Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, 3) Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulu’nu başkanlığı altında toplantıya çağırmak, 4) Yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı Devlet temsilcilerini kabul etmek, 5) Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, 6) TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, 7) Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, 8) Genelkurmay Başkanını atamak, 9) Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak, 10) Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek, 11) Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, 12) Kararnameleri imzalamak, 13) Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, 14) Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak, 15) Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak, 16) Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, 17) Üniversite rektörlerini seçmek,

Cumhurbaşkanının **yargı** ile ilgili olan görevleri ise yüksek mahkemelere üye seçmek ve atamaktan oluşmaktadır. Görüldüğü gibi yargı ile ilgili görevler de Cumhurbaşkanının yargılama faaliyeti içinde olmadığı; yargı organı ile ilgili idari görevleridir.

Bu görevlere ek olarak Cumhurbaşkanı, Anayasada ve kanunlarda kendisine verilen *seçme ve atama görevleri* ile *diğer görevleri* yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Kamu görevlilerinin sorumluluğu idari, mali (hukuki) ve cezai sorumluluk olarak karşımıza çıkar. Bu bakımdan Cumhurbaşkanının sorumluluğunu da bu üç açıdan değerlendirmek gerekir. Bu değerlendirme yapılırken Cumhurbaşkanının bir vatandaş olarak sorumluluğunu gerektiren işlem ve eylemlerinin değil; anayasanın kendisine verdiği yetkileri kullanırken yaptığı işlem ve eylemlerinin dikkate alındığı unutulmamalıdır. Yani bu başlık altında incelenen Cumhurbaşkanının görev ve yetkileriyle ilgili eylem ve işlemlerinden sorumluluğudur.

Anayasa'nın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır (karşı imza kuralı). Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz. O halde Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak şahsen idarî ve mali sorumluluğu bulunmamaktadır. Anayasa, Devletin başı olan ve tarafsız bir yapıda düzenlediği Cumhurbaşkanına güvenmiş, tek başına yaptığı işlemleri yargı denetimi dışı bırakmıştır. Kişiler, Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı iptal davası açamayacaklar; işlem ve eylemleri ile verdiği zararları tam yargı davası konusu yapamayacaklardır. Cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanla birlikte yaptığı tasarruflar sebebiyle uğranılan zararlardan ise hükümetin sorumlu kanadını oluşturan başbakan ya da bakan sorumlu olacaktır.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlar bakımından cezai sorumluluğu da bulunmamaktadır. Anayasa'nın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı, sadece vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılabilir. Cumhurbaşkanı, *göreviyle ilgili diğer suçlardan* ise sorumsuzdur.

Cumhurbaşkanı, görevlerini, kendisine bağlı bir teşkilat aracılığı ile yerine getirir. Bu amaçla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur.

## **2. BAKANLAR KURULU**

Bakanlar Kurulu, ya da diğer adıyla hükümet, Cumhurbaşkanı gibi salt anayasal bir kuruluştur. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının atama işlemiyle kurulur ve göreve başlar.

Bakanlar Kuruluna, bakanlar dışında genel idareden herhangi bir kamu görevlisinin katılması mümkün değildir.

Kurul halinde toplanan Bakanlar Kurulu, bütün kararlarını oybirliği ile alır. Bakanlar Kurulu kararlarının tümü Cumhurbaşkanınca da imzalanır. Bakanlar Kurulu Kararları iradenin açıklanması bakımından kollektif idari işlem niteliğindedir. Bakanlar Kurulu toplantıları gizlidir. Bakanlar Kurulunun çalışmalarını düzenleyen bir metin bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan (devlet ve hizmet) oluşur.

3056 sayılı Kanunun “Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir” hükmü uyarınca başbakanın bakanların da amiri olduğu söylenebilir.

Anayasa m. 112/2 ye göre “her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur”. Ancak unutulmamalıdır ki başbakanla bakanlar arasındaki ilişki normal hiyerarşik bir ilişki değildir. Zira hem başbakan hem de bakanlar siyasi kimlikleri bulunan; dolayısıyla aynı zamanda TBMM’ne karşı siyasi sorumlulukları bulunan kişilerdir.

### **3. BAŞBAKAN**

Başbakan ve başbakanlık teşkilatı, 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’la düzenlenmiştir. Daha önce de belirttiğimiz gibi Kanuna göre “*Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir*”.

Başbakanın görevleri Anayasa ile uyumlu bir şekilde 3056 Sayılı Kanunun 4. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

1) Türkiye Cumhuriyetinin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlâkı ve kamu düzenini muhafaza etmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, refahı yaygınlaştırmak, Hükümetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin etmek.

2) Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almak.

3) Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen görevleri yapmak.

Başbakanlık teşkilatı; 1) Merkez teşkilatı, 2) Bağlı kuruluşlar, 3) İlgili kuruluşlardan meydana gelir. Bakanlıklardan farklı olarak başbakanlığın taşra ve yurtdışı teşkilatı bulunmamaktadır.

Başbakanlık merkez teşkilatında karşımıza çıkan en önemli görevli başbakanlık müsteşarıdır. Başbakanlık müsteşarı, başbakanlık teşkilatının başbakandan sonra üst amiridir.

Başbakanlık müsteşarı ve Başbakanlık müsteşar yardımcıları, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzaladığı *müşterek kararname* ile atanır.

Bir hizmet bakanlığının birimi olmayan ancak “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” kuruluş adıyla Başbakanlığa bağlı olan hizmet birimleri mevcuttur.

#### **4. BAKANLIKLAR**

Bakanlıklar; kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için oluşturulan, belli bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış merkezden yönetim birimleridir. Bakanlıklar kamu tüzel kişiliğine sahip olmamakla birlikte, devlet tüzel kişiliğinin organları olarak karşımıza çıkar. Bu sebeple yürüttükleri kamu hizmetlerini devlet adına yaparlar; devlet kamu tüzel kişiliğini kullanırlar.

Anayasamıza göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı *kanunla* düzenlenir. Bakanlıkların kendi teşkilat kanunu bulunmakla birlikte, bütün bakanlıklarla ilgili genel esasların düzenlendiği 3046 sayılı Kanun, bakanlıkların genel dayanağıdır.

Bakan, belli bir kamu hizmetinde icrai karar alma ve kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan en yüksek makamdır. Bakanlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınırlar.

Bakanların idari ve siyasi nitelikte görevleri bulunur. Bakanların idari nitelikteki görev ve yetkilerine şunlar örnek verilebilir: 1) Bakanlar devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. 2) Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst âmiridir. Hiyerarşik amir olduğu için, her bakan hiyerarşik yetkilere de sahiptir. Bakanlar hiyerarşi kudretinin kendilerine verdiği atama, emir verme ve disiplin cezası verme gibi yetkileri kullanırlar. 3) Bakanlar idari vesayet yetkisi kullanırlar. 4) Bakanlar yönetmelik çıkartır ve tüzük dışında diğer düzenleyici işlemler yaparlar. 5) Bakanlar birinci derecede ita amiridir. Bakanlık adına harcama yapma yetkisine sahiptirler.

Bakanlar; bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma plânlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana karşı sorumludurlar. Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Genel olarak bakanlıklar; 1) Merkez teşkilatı, 2) Taşra teşkilatı, 3) Yurt dışı teşkilat, 4) Bağlı kuruluşlar, 5) İlgili kuruluşlardan meydana gelir.

Ayrıca bakanlıklarda, bakandan sonra gelen en üst hiyerarşik amir olarak müsteşar bulunur.

## **5. MERKEZİ İDAREYE YARDIMCI KURULUŞLAR**

### **A. MİLLİ GÜVENLİK KURULU**

Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ilk kez 1961 Anayasası ile kurulmuştur.

MGK, merkezi hiyerarşi içinde yer almaz. Doğrudan Bakanlar Kuruluna yardımcı olan bir kuruluştur. Kararları, Bakanlar Kurulunu bağlayıcı olmayıp; “tavsiye” (görüş bildirme) niteliğindedir.

MGK’ya *Cumhurbaşkanı* başkanlık eder. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar ise *Başbakan* başkanlık eder. MGK’nun gündemi *Cumhurbaşkanı* tarafından düzenlenir. Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır. Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular, Başbakanın da görüşünü alarak MGK Genel Sekreteri vasıtasıyla Cumhurbaşkanına iletilir.

#### **1. Görevleri**

Kurulun görevleri Anayasa m. 118/3 ve 2945 sayılı Kanunun 4. maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

- 1) Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararlar almak.
- 2) Milli güvenlikle ilgili gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit etmek.
- 3) Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda zorunlu gördüğü tedbirleri tespit etmek.
- 4) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

### **B. DANIŞTAY**

#### **1. Niteliği**

Danıştay, Anayasanın 155. maddesi ile görevlendirilmiş bir yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir. 1868 de Şura-i Devlet adıyla Fransız Conseil d’Etat’sı esas alınarak kurulan Danıştay, bir yüksek mahkeme olmasının yanında devletin en yüksek danışma ve inceleme organıdır. Bu bakımdan önemli bir yardımcı kuruluştur.

Danıştay, danışma ve inceleme görevleri yanında 1982 yılına kadar ülkedeki genel görevli tek idari yargı merci idi. 1982 de yapılan idari yargı reformu ile Danıştay’ın da yapısında değişiklikler olmuş; Danıştay genel görevli bir idari yargı merci olmaktan çıkarılıp, esas itibarıyla temyiz merci haline getirilmiştir. Ancak “yardımcı kuruluş” olma vasfında



önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Bu konuyla ilgili belki de en önemli değişiklik, 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliğidir. Bu değişiklikle Danıştay'ın önemli bir idari görevi olarak karşımıza çıkan imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkındaki *inceleme* görevi, *düşünce bildirme* görevi haline dönüştürülmüştür.

## C. SAYIŞTAY

### 1. Niteliği

Anayasa'nın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli bir mali denetim organıdır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştay, Anayasa'da “yargı” başlıklı üçüncü bölümde yer almakla birlikte “yüksek mahkemeler” başlığı altında düzenlenmemiştir. Anayasa Mahkemesi'nin ve bazı yazarların aksi görüşüne rağmen, yargısal görevleri kapsamında görev alanına giren uyuşmazlıkları kesin olarak çözen ilk ve tek yargı yeri olması; Sayıştay Kanunu'nda diğer yüksek yargı organlarında olduğu gibi “temyiz”, “içtihadı birleştirme” gibi müesseselere yer verilmesi; Anayasa'nın 148. maddesinde Sayıştay Başkan ve üyelerinin görevleriyle ilgili suçlardan yargılanmalarının diğer yüksek mahkemelerin başkan ve üyelerinde olduğu gibi Anayasa Mahkemesi'nin görevleri arasında sayılması; Sayıştay'ın özel bir yargı yeri olmanın ötesinde bir yüksek mahkeme, özelliği taşıdığıının kabulünü gerektirmektedir. Nitekim Anayasa'nın 160. maddesine göre bir yüksek mahkeme gibi, “*Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz*”.

Anayasada sayılan yüksek mahkemelerden ve diğer mahkemelerden farklı olarak Sayıştay, yargılama yetkisini Anayasa'nın 9. maddesinde belirtildiği gibi “*Türk milleti adına*” değil; “*TBMM adına*” kullanmaktadır. Anayasa m. 160/2 hükmüne göre ise, “*vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır*”.

Diğer taraftan Sayıştay bir yargı organı olmakla beraber, yargı görevleri yanında, idari görevlerinin bulunması nedeniyle idari teşkilat içinde de yer almaktadır. İdarelerin hesaplarını

incelemek, Bakanlar Kuruluna ve bakanlıklara mali konularda görüş bildirmek gibi görevler, Sayıştay'ın yardımcı kuruluş olarak karşımıza çıkmasına neden olmaktadır.

## 2. Görevleri

Anayasal bir kurum olan Sayıştay'ın görevleri genel olarak Anayasada belirlenmiştir. Buna göre Sayıştay'ın görevleri; *merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının* bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak; *mahalli idarelerin* hesap ve işlemlerini denetlemek ve kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmaktır.

## D. DEVLET PLÂNLAMA TEŞKİLÂTI

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 1960 da 91 sayılı Kanunla kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel plânlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi için kurulmuştur.

Bugün için dayanağı 1994 tarihli ve 540 sayılı ve Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir. Anayasal bir kuruluş olmamakla birlikte dayanağını Anayasa'da bulur. Zira 166. maddeye göre “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını plânlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir”.

Ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olan DPT, doğrudan doğruya Başbakan'a bağlı bir kuruluştur. Başbakan bu teşkilâtın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir devlet bakanına bırakabilir.

Kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

## VIII. TAŞRA TEŞKİLÂTI

Anayasa'nın “Merkezi İdare” başlıklı 126. maddesine göre “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır”.

Anayasa'da taşra teşkilâtı birimi olarak sadece illerden bahsedilmektedir. İllerin diğer kademeli bölümlere ayrılması ise genel olarak yasama organına bırakılmıştır. Aynı maddede görev ve yetkileri kanunla düzenlenmek kaydıyla kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve

uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilâtı kurulabileceğini de hüküm altına almıştır.

## **1. İL TEŞKİLATI**

### **A. NİTELİĞİ VE KURULUŞU**

İl, merkezden yönetimin anayasal tek taşra teşkilât birimidir. Merkezden yönetim birimi olarak illerin, devlet kamu tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri yoktur. Ancak Anayasaya göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Dolayısıyla ilin yöneticisi vali doğrudan devlet kamu tüzel kişiliğini kullanma yetkisine sahiptir. Hemen belirtmek gerekir ki merkezden yönetim birimi olarak kamu tüzel kişiliği olmayan il, coğrafi sınır itibariyle aynı alanda hizmet veren ve başında yine valinin bulunduğu bir mahalli idare olan “il özel idaresi”ne sahip olmak sebebiyle aynı zamanda bünyesinde ayrı bir kamu tüzel kişiliği barındıran bir teşkilattır.

Gerek Anayasa’ya, gerekse İl İdaresi Kanunu’na göre illerin kurulmasında üç husus dikkate alınmalıdır: 1) Coğrafya durumu, 2) İktisadi şartlar ve 3) Kamu hizmetlerinin gerekleri.

İllerin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması *kanun* ile olur. İllerin kanun hükmünde kararname ile de kurulması mümkündür. Gerçekten de 1995 yılında 550 sayılı KHK ile Yalova, Kilis ve Karabük il olmuştur. 1999 yılında ise 584 sayılı KHK ile Düzce il olmuştur.

### **B. ORGANLARI**

İlin organları; vali, il idare şube başkanlıkları ve il idare kurulu’dur.

#### **1. Vali**

İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Vali, ilde *devletin* ve *hükümetin* temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işleri için valilere re’sen emir ve talimat verirler.

Valilik istisnai memuriyettir.

Valiler, İçişleri Bakanlığının teklif yazısı üzerine Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile atanırlar. Kısacası valiler Bakanlar Kurulu kararı ile atanırlar.

Bunun gibi valiler, atanmalarındaki usule göre, valilik kadro ve unvanlarını muhafaza etmek suretiyle merkezde görevlendirilebilirler. Bu durumda olanlara *merkez valisi* adı verilir. Ancak merkez valileri mutlaka Ankara’da görevlendirilme anlamına gelmemektedir.

Valilik sıfat ve unvanını kazanmış olanlar, valilik dışında atandıkları görevlerde de bu unvanlarını kullanabilirler. İllerde fiilen valilik yapmamış olanlar, vali olarak merkezde görevlendirilemezler.

Bakanlıklar ve tüzelkişiliği bulunan genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliğe sahip genel müdürlüklerle doğrudan doğruya yazışmada bulunurlar.

İllerde, valilerin tâyin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere *vali yardımcıları* (muavinleri) da görev yapar. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali yardımcısı sorumludur.

## **2. İl İdare Şube Başkanları**

Bu teşkilât valinin emri altındadır. Dolayısıyla kendi görev alanlarına giren konularda doğrudan karar alıp bu kararları uygulamaya koyamazlar.

İl idare şube başkanları arasındaki işbirliği vali tarafından sağlanır.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan il şube başkanlıkları, icrai karar alma yetkisine sahip değildir. Bu sebeple bağlı oldukları bakanlıkla olan yazışmalarını ancak valilik aracılığıyla yaparlar.

## **3. İl İdare Kurulu**

İl idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık ve iskân, sağlık, tarım ve köyşleri müdürlerinden teşekkül eder.

İl idare kurulu valiye yardımcı olmak üzere oluşturulmuş bir kuruldur. İdari ve istişari olmak üzere iki tür görevi bulunmaktadır. Yargısal (kazai) görevleri ise 1982 yılında yapılan idari yargı reformu ile kaldırılmıştır.

## **2. İLÇE TEŞKİLATI**

İlçe, merkezden yönetimin illerin coğrafi olarak bölünmesi suretiyle oluşturulan taşra teşkilât birimidir. Hukukî dayanağı 3046 ve 5442 sayılı Kanunlardır. Merkezden yönetim birimi olarak ilçelerin de kamu tüzel kişilikleri yoktur. İllerin aksine yetki genişliği ile donatılmamışlardır. İlçelerin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması *kanun* ile olur.

Her ilde birden fazla ilçe bulunur. İl merkeziyle, başka ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu alana ise “merkez ilçe” adı verilir. Merkez ilçenin yönetiminden vali sorumludur. Ancak büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunacağından, il merkezindeki birden fazla ilçede normal ilçe teşkilâtı oluşturulacaktır.

İlçenin organları kaymakam, ilçe idare şube başkanlıkları ve ilçe idare kuruludur.

### **1. Kaymakam**

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede *hükümetin* temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı'nın sürekli kurulları arasında yer alan Bakanlık Müdürler Encümeninin seçimi ve Bakanın uygun bulması üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Kısacası kaymakamlar, müşterek kararname ile atanır.

Kaymakamlık bir meslek memurluğudur.

Kaymakamın bir üst amiri, validir. Valiler, ilçeye ait bütün işleri kaymakam aracılığıyla yerine getirirler. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı buldukları valilerle yazışmalarda bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar, valiye bilgi vermek kaydıyla İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilirler. Kaymakamlığa, sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekalet edebilir.

Kaymakamların görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 31 ve devamı maddelerinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu görev ve yetkiler valinin görevlerine paralel bir şekilde düzenlenmekle birlikte, kaymakamlar yetki genişliği ilkesinden yararlanmadıkları için valinin görevleri kadar geniş değildir.

İlçe sınırları içerisinde yerinden yönetim kuruluşları, adli makamlar ve askeri kuruluşlar kaymakamın yönetimi dışındadır. Bu kuruluşlarla kaymakamların sınırlı bir ilişkisi söz konusudur.

Kaymakamların *yerinden yönetim kuruluşları* ile olan ilişkisi hiyerarşi yetkisi kapsamında değil, idari vesayet yetkisi çerçevesinde gerçekleşir.

### **2. İlçe İdare Şube Başkanlıkları**

Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilâtı bulunur. Bu teşkilât kaymakamın emri altındadır. Dolayısıyla kendi görev alanlarına giren konularda doğrudan karar alıp bu kararları uygulamaya koyamazlar. İlçedeki genel idare teşkilâtının başında bulunanlar, ilçe idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışan ilçenin ikinci derecede memurlarıdır.



İlçe idare şube başkanları, kendi görev alanlarına giren işlerin hızlı ve düzenli olarak görülmesinden, doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur. İlçe idare şube başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve verilen işler hakkında gereken incelemeleri yaparak mütalâalarını zamanında bildirmek ve istenilen her türlü bilgiyi vermekle yükümlüdürler.

### **3. İlçe İdare Kurulu**

İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü, tarım ve köyişleri müdürlerinden teşekkül eder. O halde ilçe idare kurulu 6 üyeden oluşan bir kuruldur.

İlçe idare kurulu kaymakama yardımcı olmak üzere oluşturulmuş bir kuruldur. İdari ve istişari olmak üzere iki tür görevi bulunmaktadır. Yargısal (kazai) görevleri ise 1982 yılında yapılan idari yargı reformu ile kaldırılmıştır.

İlçe idare kurullarına mevzuatla çok sayıda görev verilmiştir. İlçe idare kurullarının *idari ve istişari* görevleri *hemen hemen* il idare kurullarının idari ve istişari görevlerine paralel olarak düzenlenmiştir.

## **3. BÖLGE TEŞKİLÂTI**

### **A. NİTELİĞİ**

Bölge teşkilatı, bir idarenin birden fazla ili içine alacak şekilde taşrada kurulmasını ifade eder. Bölge teşkilatı kurulmasına 1982 Anayasası imkân vermektedir. Anayasaya göre, “*kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir*” (m. 126/3). Bölge idareleri il üzerinde yer almadıkları gibi yetki genişliği ilkesine de sahip değildirler.

### **B. TÜRLERİ**

#### **1. Bölge Müdürlükleri**

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, bakanlıkların ve bağlı kuruluşların birden çok ili içine alan bölge teşkilatı kurabilmelerine imkân tanımaktadır (m. 17). Ancak bunun gerçekleşebilmesi için bakanlıkların ya da bağlı kuruluşların teşkilat kanunlarında bu yönde hüküm bulunması gerekmektedir. Bu yönde bir hüküm bulunduğu takdirde bölge teşkilatı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur.

Bugün için taşrada doğrudan doğruya bakanlığa bağlı bölge müdürlükleri ve daha çok da bakanlıkların bağlı kuruluşlarının bölge müdürlükleri bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Bölge Müdürlükleri ve Ulaştırma Bakanlığı Ulaştırma Bölge Müdürlükleri doğrudan ilgili bakanlığa bağlı olarak taşrada görev yapmaktadır. Bunlar dışında Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olan *Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün*, Ulaştırma Bakanlığının bağlı kuruluşu olan *Kara Yolları Genel Müdürlüğünün*, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bağlı kuruluşu olan *Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün*, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bağlı kuruluşu olan *Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğünün*, Çevre ve Orman Bakanlığının bağlı kuruluşu olan *Orman Genel Müdürlüğünün* ve *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün* taşrada bölge müdürlükleri bulunmaktadır.

Taşrada, sayıları az da olsa, bakanlıkların *ilgili kuruluşlarının* da bölge müdürlükleri bulunduğu görülmektedir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ilgili kuruluşu olan *İller Bankası Genel Müdürlüğünün* ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ilgili kuruluşu olan *Türk Standartları Enstitüsünün* bölge müdürlükleri bu duruma örnek olarak verilebilir.

## **2. Bölge Valiliği**

1983 yılında 71 sayılı KHK, birden çok ili içine alan “bölge valiliği” sisteminin kurulmasını öngörmüştür. Bu KHK ile Türkiye sekiz bölgeye ayrılmış ve buralarda bölge valilikleri kurulması benimsenmiştir. KHK, Anayasanın 126. maddesinin 3. fıkrasına aykırı olarak, yetki genişliği esasına dayanan ve il üzerinde yeni bir taşra teşkilatlanmasına imkân vermiştir. Ancak bu nedenle söz konusu KHK, henüz uygulamaya konulmadan, TBMM tarafından 3036 sayılı Kanun ile reddedilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

## **3. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği**

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer alan ve sayma yolu ile belirtilen illeri kapsamak üzere 1987 yılında 285 sayılı KHK ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, olağanüstü hal süresi ile sınırlı olarak kurulmuş “geçici” nitelikte bir bölge kuruluşudur. Ancak hemen hatırlatalım ki bugün için böyle bir uygulama söz konusu değildir.

285 sayılı KHK’ye göre, Olağanüstü Hal Bölge Valisi, İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapar. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Bakanlar Kurulunca kaldırılabilir veya sınırları değiştirilebilir. Bölge Valisi, görev alanı içindeki iller arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlar ve kendisine verilen olağanüstü yetkileri kullanır.

#### 4. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP İdaresi), 1989 yılında 388 sayılı KHK ile kurulmuş olup, Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir bölge kalkınma idaresidir. GAP İdaresi; Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis olmak üzere toplam dokuz ilimizi kapsamaktadır. 15 yıl süre ile görev yapmak üzere kurulmuş olan İdarenin görev süresi önce 3 yıl daha uzatılarak 18 yıla ve ardından da 23 yıla çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi GAP İdaresini Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

#### IX. GENEL OLARAK YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLÂTI

1) Yerinden yönetim, merkezden yönetimin zıddıdır. Anayasa ve kanundan doğar. Bundan dolayı yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve görevleri *kanunla* belirtilir.

2) Yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin ayrı, devlet tüzel kişiliğinin dışında, ondan bağımsız, kamu tüzel kişiliği vardır. Yani devlet tüzel kişiliği içinde yer almazlar. Esasen bu durum zorunludur. Zira ancak bu sayede yerinden yönetim kuruluşları hak ve borç sahibi olabilirler.

3) Yerinden yönetim, idari özerkliği gerektirir. Özerklik, yerinden yönetim kuruluşlarının belli alanlarda veya konularda kanunla kendilerine tanınan oranda sahip oldukları hareket serbestisidir. Yerinden yönetim idarelerine tanınan bu hareket serbestisi, idari ve mali veya bunlara ilave olarak üniversitelerde olduğu gibi bilimsel niteliktedir. İdari bakımdan yerinden yönetimde idareler siyasi özerkliğe sahip olamazlar. Başka bir ifadeyle yasama ve yargı alanında hareket serbestileri söz konusu değildir. Özerklik sadece icrai karar almak bakımından kendini gösterir. Yani, kanunla belirlenen derecede hiçbir makamdan izin ve onay almadan karar alabilmek ve yine hiçbir makamdan izin ve onay almadan kararları uygulamak yetkisine sahiptirler.

4) Yerinden yönetim kuruluşları mali özerkliğe de sahiptirler. Her yerinden yönetim kuruluşu katma, özel ya da özerk bütçeye sahiptir. Dolayısıyla her birinin gelirleri ayrıdır. Bu kuruluşlar, bütçelerinde topladıkları gelirleri, yürüttükleri kamu hizmetleri için bizzat kendileri harcarlar.

5) Yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasında hiyerarşik bağ yoktur. Bu sebeple merkezi idare yerinden yönetim kuruluşlarını “hiyerarşik denetim” yoluyla denetleyemez. Merkezin bu kuruluşlar üzerinde yalnızca “idari vesayet denetimi” vardır. Bu

denetim, devletin birliğini ve kamu yararını koruma amacına yönelik olduğu gibi, aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarını korumaya da yöneliktir.

6) Özellikle mahalli idarelerin karar ve yürütme organları (il özel idaresinde vali hariç) seçimle göreve gelmektedir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri ise merkezi idarece atanır. Yerinden yönetim kuruluşlarında görevli diğer kamu görevlileri ise doğrudan yerinden yönetim kuruluşu tarafından atanırlar. Yani yerinden yönetim kuruluşları kendine özgü personele sahiptir.

Yerinden yönetim teşkilâtları birden çok kamu hizmeti ifa eden kamu idareleri ya da teknik bir kamu hizmeti ifa eden kamu kurumu şeklinde karşımıza çıkabilir. Buna göre yerinden yönetim kuruluşları; “**mahalli yönden yerinden yönetim kuruluşu**” olabileceği gibi “**hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu**” da olabilir.

Bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları dolayısıyla mevcut olan müşterek ve genel idari menfaatlerini korumak amacıyla kurulan özerk nitelikteki kamu tüzel kişilerine mahalli yönden yerinden yönetim kuruluşu, yani mahalli idare (yerel yönetim) adı verilir. Teknik nitelikteki bazı hizmet ve faaliyetleri yürüten kamu tüzel kişilerine ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu denilir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ihtisas prensibi geçerlidir.

Yerinden yönetim kuruluşları arasında bir grup da **kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır**. Anayasa'nın 135. maddesine göre “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir*”. Bu hükümden de anlaşılmaktadır ki barolar, borsalar, odalar ve birlikler gibi meslek kuruluşları, kanunla kurulan, belli meslek mensupları için katılma zorunluluğu bulunan kamu tüzel kişileridir. İdari teşkilat içinde yer alan bu idareler, karar organları seçimle iş başına gelen ve kamu hizmeti yaptıkları için kamu gücü kullanma yetkisiyle donatılmış, icrai karar alma yetkisine sahip kuruluşlardır.

## **1. MAHALLİ YÖNDEN YERİNDEN YÖNETİMLER (MAHALLİ İDARELER)**

Mahalli idarelerle ilgili temel ilkeler Anayasa'nın 127. maddesinde yer almaktadır.

Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre *beş yılda* bir yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve yine bu sıfatları kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.

## **A. İL ÖZEL İDARESİ**

İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisine il özel idaresi adı verilir.

İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

İl özel idaresinin kurulmasında mülki idare kademesi olarak ilin kurulmasından farklı ve özel bir usul bulunmamaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilâtı birimi olarak il (genel idaresi) kurulduğunda fiilen il özel idaresi de kurulmuş olur. Bilindiği gibi iller, ancak kanunla veya kanun hükmünde kararname ile kurulabilmektedir. Dolayısıyla il özel idareleri de *kanunla* veya *kanun hükmünde kararname* ile kurulur ve aynı usul ile kaldırılır.

İl özel idarelerinin görevleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yer almaktadır. Bu görevleri şu şekilde sıralayabiliriz:

İl özel idareleri *mahalli müşterek nitelikte* olmak şartıyla; **1)** Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri *il sınırları içinde*, **2)** İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri *belediye sınırları dışında*, yapmakla görevli ve yetkilidir.

## **B. BELEDİYE**

Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.



Bir yerleşim biriminde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus miktarının alt sınırı 5.000'dir. Dolayısıyla nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Buna karşılık nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi yani kaldırılmaları da mümkündür. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, *Danıştayın görüşü* alınarak, *İçişleri Bakanlığının önerisi* üzerine *müşterek kararname* ile köye dönüştürülür.

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, *belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı* ile olur.

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yer almaktadır. Bu maddede belediyelerin görevleri "zorunlu" ve "ihtiyari" görev ayrımı yapılarak iki başlık altında düzenlenmiştir.

### **C. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisine büyükşehir belediyesi adı verilir. İlçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ifade eder.

Büyükşehir belediyeleri kanunla veya kanun hükmünde kararname ile kurulur. Buna göre, toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.

### **Ç. KÖY**

Köy, Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile ilk defa tüzel kişiliğe sahip bir mahalli idare birimi olarak gerçek bir hukuki statüye kavuşturulmuştur.

442 sayılı Köy Kanunu'nda köyle ilgili üç tanım bulunmaktadır.

Nüfusu dikkate alan 1. maddedeki tanıma göre, "nüfusu iki binden aşağı yurtlara" köy denilir.

Fiziki yapıyı dikkate alan 2. maddede ise şu tanım yapılmıştır: “Cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler”.

Nihayet 7. maddede “köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir” denilerek köyün kamu tüzel kişisi olma vasfını ön plana çıkaran bir tanımlama yapılmıştır. Kısacası bir mahalli idare birimi olan köy, belediye teşkilatına sahip olmayan ve nüfusu ikibini aşmayan yöre halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli bulunan, ortak veya özel aynı vasıtalara sahip olan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir.

442 sayılı Köy Kanunu kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler hakkında uygulanır.

Köyün görevleri 442 sayılı Köy Kanunu’nda “mecburi olan işler” ve “köylünün isteğine bağlı olan işler” başlığı altında iki ayrı maddede liste halinde saymak suretiyle düzenlenmiştir. Mecburi işleri yapmayan köylüye ceza uygulanır.

## **2. HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİMLER**

Kısaca hatırlatmak gerekir ise hizmet yönünden yerinden yönetim kavramı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkez teşkilatından ayrı ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar eliyle yürütülmesini ifade etmektedir. Bu sistemin uygulandığı kuruluşlara *kamu kurumları* adı verilmektedir.

Hizmet yönünden yerinden yönetimler yani kamu kurumları, istisnaları bulunmakla birlikte, şu genel özelliklere sahiptir: 1) Kamu tüzel kişilikleri bulunur. 2) Birer malvarlığı topluluğudur. 3) Özerk kurumlardır. 4) Merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. 5) Ayrı bir malvarlığına ve bütçeye sahiptir. 6) Sayıları sınırlı değildir. 7) Hepsi Anayasa’da sayılmamıştır. 8) Faaliyet alanları birbirlerinden farklı ve statüleri değişiktir. 9) Belirli bir kamu hizmetini gördüklerinden bunlarda ihtisas (uzmanlık) ilkesi geçerlidir.

Kamu kurumları, faaliyet konuları açısından; 1) İdari kamu kurumları, 2) Sosyal kamu kurumları, 3) Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, 4) İktisadi kamu kurumları (KİT’ler) ve 5) Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları şeklinde türlere ayrılmaktadır.

### **A. İDARİ KAMU KURUMLARI**

İdari kamu kurumları, devlet tarafından yürütülen klasik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatı dışında ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesi ile ortaya

çıkan kamu kurumlarıdır. Başbakanlığın bağlı kuruluşu olan Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Orman Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Orman Genel Müdürlüğü örneğinde olduğu gibi. İdari kamu kurumlarının gördüğü kamu hizmetleri daha önceleri bizzat devletin kendi teşkilat, personel ve araç gereçleriyle yürütülmekte iken, birtakım nedenlerle, idari kamu kurumları oluşturulmuş ve bu hizmetlerin görülmesinde idari kamu kurumları yetkili ve görevli kılınmıştır. Bu nedenle idari kamu kurumlarına “klasik kamu kurumları” adı da verilmektedir.

İdari kamu kurumları kamu tüzel kişiliğine, malvarlığına ve kendilerine ait bir bütçeye sahiptir. Bunlar, belli bir bakanlığa veya doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlı kamu kurumlarıdır. İdari kamu kurumları ile bağlı oldukları bakanlık ya da Başbakanlık arasındaki ilişki ise “idari vesayet” ilişkisidir.

## **B. SOSYAL KAMU KURUMLARI**

Sosyal kamu kurumları; bireyleri çalışma yaşamına katma, bireylere sosyal hizmetler sunma, sosyal güvenlik ve hizmet sağlama ve bireylerin sağlık ve konut ihtiyaçlarını karşılama gibi çeşitli sosyal gereksinimler sonucu ortaya çıkan kamu kurumlarıdır. Dikkat edileceği üzere bu kurumların uğraş alanı doğrudan doğruya bireylerdir. Bunlar, sosyal alana ilişkin olarak çeşitli nedenlerle devletin ihtiyaç duyduğu ve bu nedenle oluşturduğu kamu kurumlarıdır.

Sosyal kamu kurumları son derece değişik yapı ve statüye sahiptir. Dolayısıyla bu kamu kurumlarının ortak niteliklerini ve statülerini tespit etmek kolay değildir. Bütçeleri bakımından farklılık arz ederler. Bunlar, belli bir bakanlığa veya doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlı kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar daha çok “başkanlık” ya da “genel müdürlük” şeklinde karşımıza çıkan kamu tüzel kişileridir. Sosyal kamu kurumlarına, Başbakanlığa bağlı “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı” ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşları olan “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” ile “Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü” örnek olarak verilebilir.

## **C. BİLİMSEL TEKNİK VE KÜLTÜREL KAMU KURUMLARI**

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları; bilim, teknik, kültür ve eğitim alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır. Bu kamu kurumları, devlet yanında, bireylerin bilim, teknik, kültür ve eğitim alanlarında duyduğu ihtiyaçları karşılayan kurumlardır. Aynı zamanda bu kurumlar, kamu tüzel kişiliğine de sahiptir.

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarına Üniversiteler, Yükseköğretim Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Başbakanlığın ilgili kuruluşları olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ile Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT); Başbakanlığın bağlı kuruluşları olan Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Başkanlığı (TÜBİTAK), Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı; Sanayi ve Ticaret Bakanlığını ilgili kuruluşu olan Türk Standartları Enstitüsü (TSE); Kültür ve Turizm Bakanlığının bağlı kuruluşları olan Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü ile Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü; Sanayi ve Ticaret Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Türk Patent Enstitüsü; Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Türk Standartları Enstitüsü; Adalet Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı örnek olarak verilebilir.

### **Ç. İKTİSADİ KAMU KURUMLARI (KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ)**

Kamu iktisadi teşebbüslerinin hukuki dayanağı 1984 yılında yürürlüğe giren 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir. 233 sayılı KHK'ye göre kamu iktisadi teşebbüsü (KİT), iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşunun (KİK) ortak adıdır. O halde KİT'ler, İDT'leri ve KİK'lerinden oluşur.

*İktisadi devlet teşekkülü*, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. *Kamu iktisadi kuruluşu* ise sermayesinin tamamı devlete ait olup tek el niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmet dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyazlar sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

KİT'lerin temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Bakanlar Kurulu kararı ile kurulurlar. Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Başbakanlık veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilirler.

2) Kuruluş bakımından idare hukuku hükümlerine; dışa yönelik faaliyetleri bakımından ise özel hukuk hükümlerine tabidirler. Örneğin, sundukları hizmetten yararlananlar ile yaptıkları sözleşmeler özel hukuka tabidir.

3) Kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Dışa yönelik faaliyetlerini özel hukuk hükümlerine göre yürütmeleri onların kamu tüzel kişiliği niteliğini ortadan kaldırmaz. Aynı zamanda bu kuruluşlar icrai kararlar da alabilirler.

4) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi değildirler.

5) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tabidirler. Ayrıca Anayasa'da TBMM tarafından denetlenmeleri esaslarının

kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır (m. 165). Buna karşılık Sayıştay'ın denetimine ise tabi değildirlir.

6) Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır. Sermayeleri, ilgili bakanlığın talebi üzerine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca belirlenir.

7) Malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçlar, devlet malı aleyhine işlenmiş sayılır.

8) Organları, yönetim kurulu ve genel müdürlükten oluşur.

9) Özerk bütçeli kuruluşlardır.

10) Merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidirler.

#### **D. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KAMU KURUMLARI**

1980 den sonra ülkemizde sayıları hızla artan ve klâsik idari teşkilat yapısı içinde kendine özgü bir nitelik arzeden, üst kurul, düzenleme kurumu veya düzenleme ve denetleme kurumu adıyla örgütlenmiş, “bağımsız idari otoriteler” olarak da anılan kamu kurumları, karşımıza çıkmaktadır. Bu kuruluşlar ilk olarak ABD’de ortaya çıkmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları; gelişen teknoloji nedeniyle bazı kamu hizmetlerinin klâsik idari ve yargısal denetim yolları ile denetiminde yaşanan sıkıntılar; yürütme organına, siyasi etki altında kalabileceği gerekçesiyle duyulan güvensizlik; yolsuzlukların önlenmesi düşüncesi; özellikle bilişim alanında, mali piyasalarda özgürlüklerin ve serbest rekabetin korunması ve hukuka uygun denetimin sağlanması gibi gerekçelerle oluşturulmuştur. Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ülkemizde bu tür kamu kurul ve kurumlarına örnektir.

#### **X. İDARİ EYLEMLER**

Hukuki işlemde açıklanan irade o hukuki sonucu doğurmaya, o hukuki etkiyi yaratmaya yöneliktir. Maddi eylemse, ya mutlak bir faaliyet ya da bir iradenin icrası veya hukuki etkisinin genişletilmesi niteliğindedir. Buna bağlı olarak yapılan faaliyetin maddi sonucu yoktur ya da hukuki sonuç, başlangıçtaki iradenin değil, doğrudan eylemin sonucudur.

Danıştay’a göre idari eylem, “idarenin işlevi sırasında bir hareketi, bir olayı, bir tutumu, idari karar ve işlemle ilgili olmayan, başka bir deyişle öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan salt maddi tasarrufları anlatır”. İdari eylem, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır. İdari işlemler



hukuk âleminde değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamalarını yansıttığı halde hukuk alanında değişiklik ve yenilik yapmayan idari eylemler, sadece ilgililerin hak ve yetkilerini kullanmaları koşuluyla hukuki etki ve sonuçlar doğurabilir.

## **XI. İDARİ İŞLEMLER**

### **1. İDARİ İŞLEM KAVRAMI**

Hukuki işlem, ehliyetli bir hak sahibinin hukuki bir sonuç meydana getirmek; başka bir deyişle, bir hukuki durum doğurmak, var olan bir hukuki durumu değiştirmek ya da ortadan kaldırmak için yaptığı irade açıklamasıdır. İdari işlemler de her şeyden önce bir hukuki işlemdir.

Klasik hukuki işlemin “maddi eylem”den farkı, hukuki sonuca yönelik, hukuki durumları etkileyen bir irade beyanı olmasıdır. Bu iradeyle birlikte ortaya çıkan hukuki etki, hukuki işlemle maddi eylemi birbirinden ayırır.

İdarenin faaliyetinin denetiminde, her şeyden önce, söz konusu olan idari faaliyetin, kamusal davranış (kamu hukukuyla ilgili idari iş) özelliği taşıyan bir idari işlem şeklinde yerine getirilip getirilmediği sorunu önem taşımaktadır. Bu denetim, en etkili şekilde yargı organı tarafından yapıldığı için, idari işlemle ilgili tanımlamalar da yargısal orijinli olmaktadır.

O halde idari işlem, idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelere hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır.

### **2. İDARİ İŞLEMİN ÖZELLİKLERİ**

#### **A. İDARİ MAKAMLARCA YAPILMA**

İdari işlem sadece, “kamusal idarenin sūjeleri” olan “idari makam”larca yapılır. O halde idari işlem ancak, kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan makam tarafından yapılabilir. İdarenin nam ve hesabına kamu hizmeti yapmakla yetkili ve görevli kılınmış özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri de kendilerine kanunla açık bir yetki verilmesi halinde idari işlem yapma ehliyetine sahiptirler.

#### **B. HUKUKİ SONUÇ DOĞURMAYA YÖNELİK BİR DÜZENLEME**

İdari işlemin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir düzenleme ihtiva etmesi, idari işleme “hukuki işlem” niteliğini veren ve onu idari eylemden ayırdeden özelliğidir. Düzenleme

hukuki bağlayıcılığı olan bir tespit; belli bir kişiye yönelik hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade beyanı ya da birbirini tamamlayan irade beyanlarıdır.

### **C. KAMU GÜCÜ KULLANIMI**

İdari işlem, idari makamca, somut bir olayda doğrudan hukuki sonuca yönelik ve muhatabının hukuki durumunu etkileyen “tek taraflı” bir düzenlemeyi ifade etmektedir. Bu sebeple idari işlemler kamu gücü kullanılarak yapılan tasarruflardır.

### **D. TEK YANLILIK**

İdari işlemler, yetkili makamın tek yanlı irade açıklamasıyla yaptıkları işlemlerdir. Çok yanlı işlemlerde, hukuki ilişkinin taraflarının rızaları, karşılıklı uyuşan irade açıklamaları ile hukuki tasarruf oluşur. Tek yanlı işlemlerde ise rızası aranmaksızın işlemin muhatabı, işlemi yapanın iradesi ile işlemle belirlenmiş bulunan düzenlemeye uymaya zorlanır.

İşlemin tek yanlı olup olmaması hususu işlemi oluşturan kişilerin sayısına göre değil, işlemle ilgisi arasındaki bağın niteliğine göre belirlenmektedir.

### **E. İCRAİLİK**

İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğuran işlemleri için; “icrai işlem”, “etkili işlem”, “idare edilenlerin hukukunu etkileyen işlem”, “kesin ve yürütülmesi gerekli işlem” gibi kavramlar kullanılmıştır. Bu belirlemelerdeki ortak yön, iptal davasına konu teşkil edebilecek olan idari işlemin ortaya konulmasıdır.

İcrailik, idarenin iradesinin açıklanmak suretiyle mevcut hukuk düzeninde etkiler yaratması, hukuki sonuçlar ortaya çıkarmasıdır. Başka bir deyişle, bütün idari işlemler, tamamlandıkları anda, ilişkin oldukları konuların hukuki durumlarını değiştirir. Bununla beraber icrailik kavramı, işlemin re’sen icra edilmesinden farklıdır. Zira hukuk alanında derhal değişiklik meydana getiren icrai işlem, maddi alanda derhal ve her zaman değişiklik yapmaz. Hukuk âleminde doğmuş bulunan bu yenilik veya değişikliğin maddi âlemde de gerçekleşmesi için bazı ameliyelerin yapılması gerekebilir. Aksi söz konusu olsa da pek çok idari işlemin maddi âlemde de sonuçlarını doğurması için idarenin ayrıca harekete geçmesi gerekir.

### **F. KANUNİLİK KARİNESİNDEN YARARLANMA**

İdari işlemin icrai nitelikte olması, aksi ispat edilinceye kadar idari işlemin hukuka uygun kabul edilmesini gerektirir. Bu bakımdan idari işlemler “kanunilik karinesi”nden

yararlanırlar. Başka bir ifadeyle idari işlem, açılan bir iptal davası sonucu iptal edilinceye ya da yapılan başvuru üzerine veya idare tarafından kendiliğinden geri alınıncaya, kaldırılıncaya kadar “kanuni dayanağa sahip”, “hukuka uygun” kabul edilir.

### **3. İDARİ İŞLEMİN ÇEŞİTLERİ**

#### **1. Genel Düzenleyici İşlem (Kural İşlem)**

Düzenleme ya da kural koyma yetkisi yalnızca yasama organının tekelinde olmayıp Devletin diğer organ ve birimlerinin de Anayasa ve kanunlardan aldıkları yetkiyle kural koyabilmeleri mümkündür. Türk hukukunda esasları Anayasada belirlenen tüzük ve yönetmelikler dışında; “karar”, “kararname”, “tebliğ”, “genelge”, “yönerge”, “talimatnâme”, “sirküler” gibi isimlerle anılan ve kendilerine “adsız düzenleyici işlemler” denilen genel düzenleyici işlemler de bulunmaktadır.

#### **2. Birel İşlem**

Birel işlemler, soyut, nesnel ve genel bir düzenleme getiren genel düzenleyici işlemlerden, belli bir kişi ya da nesneye yönelmesi ve münferit bir durumla ilgili olarak somut ve özel bir düzenleme içermesi sebebiyle ayrılır. Başka bir ifadeyle birel işlem, bünyesinde idarenin kamu gücü kullanarak, tek yanlı irade açıklamasıyla yaptığı özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen, kişisel bir düzenleme taşıyan idari işlemlerdir. Genel, soyut, sürekli, kişilik dışı kurallar, ancak birel işlemler vasıtasıyla uygulanma imkânı bulurlar. Bu anlamda birel işlem maddi bakımdan yürütme faaliyetinin tezahürüdür.

### **4. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI**

#### **A. YETKİ**

İdare hukuku açısından yetki; kişileri, eşitlik kuralını, temel hak ve hürriyetleri, kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve kamu gücü kullanımının aracı olan idari işlemin, idari teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca kanunla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini ifade eder. O halde yetki, kişiye değil, göreve bağlı olup; kamu hizmetini ifa eden kişiye değil, makama verilir. Yine yetki, hak değil, bir yükümlülüktür.

#### **1. Yer Yönünden Yetki**

Yer yönünden yetki deyimi ile idari makamların konu itibarıyla sahip oldukları yetkileri kullanabilecekleri coğrafi alan anlatılır. Bazı kamu makamlarının idari karar alabilme yetkileri, ülke çapında geçerlidir. Diğer bazılarınsı ise belli bir coğrafi alanla sınırlıdır. Örneğin merkezi idarenin başkent teşkilatını oluşturan idari makamların yetkileri ülke

çapındadır. Buna karşılık bir valinin yetki alanı, valisi bulunduğu ilin coğrafi sınırları ile sınırlıdır.

## **2. Zaman Yönünden Yetki**

Zaman yönünden yetki kavramı, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eder. Bir idari makamı işgal eden kişinin idare adına işlem yapma yetkisi, kişinin görevli olduğu süre için geçerlidir. O halde, kişiler idari makama gelmeden önce ya da o makamdan ayrıldıktan sonra, o makama ait yetkileri kullanamazlar.

## **3. Konu Yönünden Yetki**

İdareye tanınan yetkilerin kapsamının belirlenmesi, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bu sebeple kanunlar, her idari kuruluşun yetkisi içine giren konuları, başka bir deyişle “görevlerini” belirlemiştir. O halde, idare adına işlem yapma yetkisi, önceden belirlenmiştir ve işbölümü esaslarına göre kullanılır. Bu çerçevede konu yönünden yetki kavramı, belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlar tarafından alınacağını ifade eder.

Aynı kuruluşun organlarından birinin, diğerinin görev alanına giren konuya ilişkin olarak yaptığı işlem konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırıdır. Örneğin, büyükşehir belediyesinde zabıta memuru olarak çalışan kişinin re’sen emekliye sevk edilmesinde belediye encümeninin yetkisi olduğu halde, emeklilik kararının belediye başkanınca alınmasında durum böyledir.

## **4. Kişi Yönünden Yetki**

Kişi yönünden yetki kavramı, idari faaliyetin yapılabilmesi için hangi idari makam ya da organın irade açıklamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir. Ehliyetli olmayanların iradelerinin hukuk âleminde bir sonuç doğurması düşünülemeyeceğinden, idare adına açıklanan iradenin hukuk âleminde sonuç doğurabilmesi için, medeni hukuk açısından ehliyetli olan bir kamu görevlisinden kaynaklanması gerekmektedir.

İdari işlem yapmaya yetkili olan makam ya da görevliler, mevzuatta ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu bakımdan yetki, ancak kanunda belirtilen kişi ya da makamlar tarafından kullanılabilir.

## **B. ŞEKİL**

“Usul” ve “şekil” farklı anlamlara gelmekle beraber, İYUK’un 2. maddesinde idari işlemin unsurlarından biri olarak sayılan “şekil”, hem işlemin hazırlanış usulünü, hem de dış görünüşünü ifade eder şekilde kullanılmıştır. Bu bakımdan, idari işlemin unsuru olarak şekil, aslında doğru bir belirlemeyle “usul-şekil” dir.

Bir idari işlemin, hukuki etkilerini yaratabilmesi için tamamlanmış, oluşumuna dair usulün sona ermiş olması gereklidir. İdari usulün “sonucu” olan idari işlemin, kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi, hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunması şarttır. Bu da idari makamın karara yönelik iradesinin açıklanmasıyla olur.

Tek “şekil” olmamakla beraber, “yazılı şekil”, idari işlemlerde en çok karşımıza çıkan ve hem yargısal korunma hem de hukuki güvence açısından tercih edilen şekildir. Ancak yazılı olmayan usullerle yapılan idari işlemlere de rastlanılır.

### **Şekil ve Usulde Paralellik**

Yetki ile ilgili olarak yargı organının geliştirdiği önemli ilkelerden birisi “usulde (yetki ve şekilde) paralellik” ilkesidir. Danıştay’a göre, “idare hukukunun en temel ilkelerinden birisi de usulde paralellik ilkesi olup, bu ilkeye göre, bir işlemin tesisinde uygulanan usul ve esaslar, aynı işlemin geri alınması veya kaldırılmasında da aynen uygulanacaktır”. Görüldüğü gibi ilkeyle, kanunda aksine düzenleme olmadığı sürece, idari işlemin, oluşmasında uygulanan usul ve esaslara uyularak ve ancak onu yapan makam tarafından geri alınabileceği, kaldırılabilmesi ya da düzeltilebileceği yargı içtihadı ile kural haline getirilmiştir.

### **C. SEBEP**

İdare durup dururken işlem yapmaz. Gerçekleşen bir olay ya da mevcut bir hukuki işlem, idareyi işlem yapma konusunda harekete geçirir. İşte idari işlemin sebebi idareyi işlem yapmaya sevk eden saiktir. İdari işlemin sebebi denildiğinde, idari işlemlerden önce gelen, idari işlemin dışında, idareyi böyle bir işlem yapmaya yönelten etkenler anlaşılır. İdareyi işlem yapmaya yönelten etken, bir hukuki işlem olabileceği gibi, maddi bir olay da olabilir. İdari işlemin sebebi, bir bakıma işlemin gerekçesidir.

İdari işlem mutlaka bir sebebe dayanmak zorunda olmakla birlikte mevzuat her zaman işlemin sebebini göstermeyebilir. Bazen de sebep belirsiz kavramlarla gösterilmiş olabilir. Bu nedenle mevzuatta düzenleniş açısından idari işlemlerin sebebi üç gruba ayrılır: 1) Sebebi mevzuatta açıkça gösterilen işlemler, 2) Sebebi mevzuatta belirsiz kavramlarla gösterilen işlemler, 3) Sebebi mevzuatta gösterilmeyen işlemler.

### **D. KONU**

İdare hukukunda, bir idari işlemin doğuracağı sonuca konu denir. Yani konu, idari işlemin hukuki sonucudur. Örneğin kamulaştırma işleminin konusu, bir taşınmaz malın mülkiyetinin idareye geçmesidir. Her idari işlem, belli bir hukuki sonuca yönelik olarak



yapılır. Özel hukuk işlemlerinden farklı olarak idarenin işlemin konusunu seçmek bakımından bir serbestisi söz konusu değildir. Zira idari işlemlerin doğuracakları sonuçlar önceden kanunlarla belirlenmiş; işlemin konusu, mevzuatta gösterilmiştir. Bu durum idare hukukunun statüleri bir hukuk dalı olmasının ve idarenin kanuniliği ilkesinin zorunlu bir sonucudur. O halde idari işlemin konusu üzerinde idarenin ve ilgililerin herhangi bir tasarrufu söz konusu olamaz. İdare, önceden tespit edilmiş olan konuya, işlemin konusunu uydurmak mecburiyetindedir.

Kopya yapan öğrenciye bir yarıyıl uzaklaştırma cezası verilmesi durumunda disiplin cezası işleminin konusu, bu işlemin sonucu olan öğrencinin bir yarıyıl okula devam edememesi durumudur. İşlemin konusu disiplin yönetmeliğinde kopya yapma fiilinin karşılığı olarak gösterilen “bir ya da iki yarıyıl okuldan uzaklaştırma cezası” ifadesine dayanmaktadır. Bu öğrenciye kopya yaptığı için üç yarıyıl uzaklaştırma cezası verilmiş olması durumunda ise böyle bir hukuki sonuç yönetmelikte düzenlenmemiş olduğundan idari işlem, konu unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır.

## **E. AMAÇ**

İdari işlemlerde amaç unsuru ile anlatılmak istenen, idari işlemi yapan makamın söz konusu işlemde beklediği sonuçtur. Özel şahıslar yapacakları işlemlerle elde etmek istedikleri amaçları serbestçe seçebilirler. Bu açıdan geniş bir hürriyete sahip oldukları söylenebilir. Oysa kamu yöneticilerinin bir işlemi yaparken uymaları gereken birtakım kurallar ve hedefler vardır. Bu kişilerin kamu yararına ve kanun koyucunun özel olarak belirtmiş olduğu amaçlara aykırı olarak şahsi birtakım gayeler gütmeleri mümkün değildir. İdari işlemlerde amaç; kamu yararını sağlamak, kamu hizmetlerini etkili istikrarlı, devamlı, düzenli ve verimli olarak yerine getirmektir.

Kamu yararı idari işlemin genel amacıdır. Yani, idari işlemin dayanağı hukuk normunda işlemin amacı konusunda bir belirleme yapılmasa dahi işlem kamu yararı düşüncesiyle yapılmak zorundadır.

## **XII. KAMU HİZMETİ**

### **1. TANIMI VE ANLAMI**

Anayasa Mahkemesi, kamu hizmeti kavramının belirsizliğini vurguladıktan sonra kamu hizmetine ilişkin çeşitli tanımları şu şekilde vermektedir: “En geniş tanıma göre kamu

hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”.

Danıştay’ın bir kararına göre kamu hizmeti “umuma arz edilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir.”

Anayasa Mahkemesi, “öğretide, kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün, onu kuranların iradesi olduğu ileri sürülmektedir. Daha açık anlatımla, bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasa koyucunun iradesi rol oynamaktadır.”

Kamu hizmeti, idari faaliyetin konusunu oluşturur. Bu bakımdan idare hukukunun bağımsız bir hukuk dalı olarak karşımıza çıkmasının da temel unsurudur. Sürekli gelişmekte, değişime uğramakta ve özellikle son yıllarda üzerinde özel hukukun müdahalesi artmakla birlikte idare hukuku bakımından öneminden bir şey kaybetmemektedir.

## **2. KAMU HİZMETİNİN KURULMASI VE SONA ERMESİ**

Kural olarak idari faaliyetin konusunu oluşturan kamu hizmetinin kuruluşu, belli bir teşkilatın kurulmasını gerektirdiğinden, idarenin kanuniliği ilkesi uyarınca kamu hizmeti teşkilâtı kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak olur. “Yasa koyucunun, Anayasaya uygun olmak koşulu ile kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis etmesi her zaman mümkündür”. Ancak unutulmamalıdır ki kamu hizmeti teşkilâtının kurulabilmesi için kamu hizmetini gerektiren kamusal ihtiyacın ortaya çıkmış olması gerekmektedir. Kamusal ihtiyacın ortaya çıkmasıyla ya doğrudan idare tarafından kamu hizmeti teşkilâtı oluşturulur ya da idarenin kolluk denetiminin ötesinde bir denetim ve düzenleme yetkisi dahilinde kamu hizmeti, özel kişilerce kurulur. Özel kişilerce kamu hizmeti oluşturulması halinde bunun sonucu olarak özel kişilere de kamu gücü ayrıcalıkları tanınır.

## **3. KAMU HİZMETİNİN ÖZELLİKLERİ**

Kamu hizmetinin görülüş usulü nasıl olursa olsun, hepsine egemen olan birtakım ortak özellikler bulunmaktadır. Bunları süreklilik, uyarılma, eşitlik ve bedelsizlik olarak sıralayabiliriz.

### **A. Süreklilik (Devamlılık/Kesintisizlik/Düzenlilik)**

Kamu hizmeti, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını tatmin için kamu yararına yapılan bir faaliyet olduğu için sürekli yapılması gereken bir hizmettir. Süreklilik kamu hizmetinin herhangi bir kesintiye uğramadan, düzenli ve yeterli olarak yerine getirilmesini gerektirir. Ancak, süreklilik, kesintisizlik, her zaman bu faaliyetin gün içinde aynı sıklıkla yerine getirilmesini gerektirmez. Kamu hizmeti ortak ve genel ihtiyacı tatmine yönelik olduğu için, bu ihtiyacı gidermeye yetecek sıklıkta yerine getirilmelidir. Örneğin şehir içi ulaşım kamu hizmeti çerçevesinde belediye otobüsü seferleri ile ihtiyaca uygun olarak düzenlenecek; gece, gündüzlük sıklıkta yapılmayacaktır. Buna karşılık sağlık kamu hizmeti gibi bazı kamu hizmetleri kurulduktan sonra kaldırılıncaya kadar hiç kesintiye uğramadan günde 24 saat devam ettirileceklerdir.

### **B. Uyarlanma (Değişkenlik)**

Kamu hizmetinin sürekli görülmesi, o hizmetin kamu hizmeti olarak kurulduktan sonra hiçbir değişikliğe uğramadan aynı şekilde uygulanacağı anlamına gelmez. Kamu hizmeti değişen toplumsal ihtiyaçlar ve gelişen teknolojiye paralel olarak değişmek ve günün şartlarına ayak uydurmak zorundadır. Kamu hizmetinin teknolojik gelişmelere uyarlanması gerekir.

Aslında değişen çoğu zaman kamu hizmetinin varlık sebebini oluşturan ortak ve genel ihtiyaç değil, bu ihtiyacın giderilme şeklidir. Geçmişte tulum bacılarının müdahale ettiği yangın felâketine artık günümüzde modern itfaiye araçları müdahale etmektedir. Yine bir zamanlar tramvay ile yapılan şehir içi ulaşım günümüzde pek çok şehirde metro ile yapılmaktadır.

### **C. Eşitlik (Nesnellik)**

Kamu hizmetinin idare tarafından tarafsız olarak herkese eşit (nesnel) olarak sunulması gerekmektedir. Bu durum hukuk devletinin de zorunlu bir sonucudur. Herkes gerek kamu hizmetlerinden yararlanmada gerekse kamu hizmetlerine katılmada eşittir. İdare kamu hizmeti sunarken “kanun önünde eşitlik ilkesi”ne uygun olarak hizmeti sunmak durumundadır.

### **Ç. Bedelsizlik (Meccanilik)**

Kamu hizmetleri bedelsizdir. Ancak eşitliği sağlama gereği kamu hizmetleri karşılığı bir “bedel” alınır. Gerçekten de kamu hizmetinin ilk ortaya çıktığı dönemlerde söz konusu olan bedelsizlik özelliği, günümüzde anlam değiştirmiş gözükmektedir. Bizzat idarenin yerine getirdiği bazı klâsik kamu hizmetleri karşısında kural olarak hizmetten yararlananlardan hizmetin karşılığı olarak bir bedel alınmamaktadır. Örneğin ilköğretim kamu hizmetinin karşılığı olarak hizmetten yararlananlardan bir bedel

alınmamaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin sayısının giderek artması; teknolojinin gelişmesine paralel olarak, kamu hizmetinin görülüş şekillerinin değişmesi, daha fazla mali kaynak gerektirmeye başlamasıyla kamu hizmetlerinden yararlananlardan bu hizmetin karşılığı olarak belli bir bedelin alınmaya başlaması söz konusu olmuştur. Ancak hizmetten yararlananlardan, hizmetin karşılığı olarak alınan bedel, aksi yönde yargı kararları bulunmakla birlikte “fiyat” değildir. Zira topladığı vergilerle kamu hizmeti teşkilâtı kuran ve kamu hizmeti faaliyeti yapan idare “tacir” değildir. Dolayısıyla yürütülen faaliyetin maliyetini karşılama düşüncesiyle alınan bu bedel, kamu hizmetine katılma karşılığıdır. Tabi hizmetten yararlananlardan alınacak bedelin eşitsizlik ve haksızlığa yol açmayacak şekilde adil ve dengeli olması da önem arz etmektedir.

#### **4. KAMU HİZMETİNİN ÇEŞİTLERİ**

Sayıları gittikçe azalmakla birlikte bir kamusal ihtiyacı tatmin amacıyla sadece devlet tarafından yürütülen; başka bir ifadeyle özel kişiler tarafından yürütülemeyen kamu hizmetlerine “tekel niteliğinde olan kamu hizmeti” denir. Adalet, dışişleri, milli savunma gibi. Eğer kamu hizmeti idare yanında özel kişilerce de yürütülebiliyorsa bu kamu hizmeti “tekel niteliğinde olmayan kamu hizmeti”dir.

Bütün ülkede yürütülen kamu hizmetlerine “milli (ulusal) kamu hizmeti” adı verilir. Merkezden yönetim kuruluşları ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yürüttüğü kamu hizmetleri bu niteliktedir. Mahalli idarelerin yürüttükleri kamu hizmetleri gibi belli bir coğrafi alanda görülen kamu hizmetlerine ise “mahalli kamu hizmeti” denir.

Kamu hizmetleri konularına göre de farklı çeşitlerde karşımıza çıkarlar: Devletin varlık sebebini oluşturan geleneksel kamu hizmetleri, “idari kamu hizmeti” olarak anılır. Eğitim, sağlık, bayındırlık gibi hizmetleri idari kamu hizmetine örnek olarak verebiliriz. Devletin ekonomik hayata müdahalesi ile karşımıza çıkan ve sosyal devlet anlayışıyla da gelişen devletin özel teşebbüsle aynı şekilde yürüttüğü ekonomik alandaki kamu hizmetlerine “iktisadi (ekonomik) kamu hizmeti” denilir. Son yıllarda kamu hizmeti nitelikleri tartışılmakla birlikte kamu iktisadi teşebbüsleri, ekonomik kamu hizmetine örnek oluştururlar. Yine sosyal devlet anlayışının bir sonucu, çalışma hayatıyla ilgili olarak karşımıza çıkan “sosyal kamu hizmeti”, diğer bir kamu hizmeti çeşididir. Sosyal Güvenlik Kurumu, bu tür kamu hizmetini gerçekleştiren idarelere örnek olarak verilebilir. Bilimsel ve kültürel nitelikli kamusal ihtiyaçları gidermek amacıyla “bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmeti” oluşturulmuştur. Üniversiteler, TÜBİTAK ve Devlet Tiyatroları bu tür kamu hizmetlerini yürüten idarelerdir.

## 5. KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİ

### A. İdare Tarafından Görülme (Emanet) Usulü

Türk İdare Hukukundaki tarihsel geçmişi de dikkate alındığında emanet usulü, “devlet tarafından özel kişilere de gördürülebilecek kamu hizmetlerinin”, kendi kaynakları, kendi personeli ve hizmet araç gereçleri ile devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından görülmesi usulü olarak tanımlanabilir.

### B. Müşterek Emanet Usulü

İdarenin kamu hizmetini, kendi araç ve imkânları ile organik bakımdan oluşturup, hasar ve zararı kendisine ait olmak üzere, özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle, yapılan sözleşme karşılığında gördürmesine “müşterek emanet usulü” denilir.

Görüldüğü gibi müşterek emanette kamu hizmeti bizzat özel kişilerce görülmektedir. Ancak kamu hizmetinin aynı ve maddi vasıtaları idareye aittir. Yani sermaye idare tarafından konulmuş, kamu hizmeti teşkilâtı oluşturulmuş; özel kişi de bilgi ve becerisini ortaya koyarak kamu hizmetini yürütmeye başlamıştır.

### C. İltizam Usulü

Bir hizmetin idare tarafından bir bedel karşılığında bir kişiye gördürülmesi veya belli bir şeyin teslimi konusunda yapılan sözleşmeye mali iltizam sözleşmesi, sözleşme yapılan kişiye de mültezim denir. Sözleşmedeki bedel maktu bir ücret olabileceği gibi, götürü veya orantılı kazanç da olabilir. Kamu hizmetinin bu şekildeki bir sözleşme ile gördürülmesi usulü ise iltizam usulüdür.

### Ç. Ruhsat Usulü

Tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin, idare tarafından verilen izin üzerine özel kişilerce de görülebilmesi usulüne ruhsat (izin) usulü adı verilmektedir.

### D. İmtiyaz Usulü

Anayasa Mahkemesinin yaptığı tanıma göre “Kamu hizmetinin, uzun süreli bir ‘idarî sözleşme’ uyarınca, sermayesi, kârı, hasar ve zararı kendilerine ait olmak üzere özel hukuk kişilerince yerine getirilmesine imtiyaz denir. Gereksinimler karşısında yönetimin işinin çokluğu ya da kaynak bulmadaki güçlükler, kimi zaman bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılmakta ve kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesine olanak sağlamaktadır”. İmtiyaz usulü, kamu hizmetinin bir idari sözleşmeye dayanarak, anonim şirkete gördürülmesidir. Genellikle tekel niteliğinde yürütülen kamu hizmetleri için öngörülür. İmtiyaz ile faaliyet özel kişiye ait olur. Kural olarak aynı anda birden çok kişiye imtiyaz verilmez.



## **XIII. KOLLUK**

### **1. KOLLUK KAVRAMI**

İdarenin kamu düzenini sağlama, koruma ve bu düzenin bozulması halinde eski hâle getirme için bireysel ve toplumsal davranışları düzenlemesi ve de toplum düzenine aykırı eylemleri kuvvet kullanarak önlemesi amacıyla oluşturduğu teşkilâta, yürüttüğü faaliyete ve bu faaliyeti yerine getiren personele “kolluk” adı verilir. O halde kolluk, sadece bir faaliyeti değil, bu faaliyeti yerine getirmek için oluşturulan teşkilatı ve bu faaliyeti yerine getiren personeli de içeren geniş bir kavramdır.

Hukuki rejim bakımından, kolluğu, kamu hizmetinden farklı kılan özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- 1) Kolluk faaliyeti, doğrudan idare tarafından yerine getirilir.
- 2) İdare, kolluk yetkisini kullanmaktan vazgeçemez.
- 3) Kolluk faaliyetinin yerine getirilmesinde sözleşme yapılamaz; sadece tek yanlı işlemler yapılabilir.
- 4) Kolluk yetkisi, kamu hizmetlerini kolaylaştırılmak veya iyileştirilmek ya da devlete mali çıkar sağlamak amacıyla kullanılamaz.

### **2. KOLLUK VE KAMU DÜZENİ**

Kolluğun amacı, kamu düzeninin korunması ve bozulan kamu düzeninin sağlanmasıdır.

O halde kamu düzenini oluşturan unsurları güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve genel ahlâk olarak belirleyebiliriz.

#### **A. GÜVENLİK**

Güvenlik (emniyet ve asayiş); toplumun, onu oluşturan bireylerin, onların kişilik hakları ve insanlık onurlarının, kamusal ve kişisel malların, her türlü tehlike ve kazalardan korunması anlamına gelmektedir. Bu anlamda güvenlik, devletin kolluk gücü aracılığıyla bireylerin tehlike ve kazalara karşı korunmasını, can, mal ve ırz güvenlikleri bakımından huzur içinde bulunmalarını gerektirmektedir.

Trafiğin düzenlenmesi, sel, yangın ve deprem gibi tabii afetler öncesi ve sonrasında alınması gereken tedbirler, sınır güvenliği, ormanların, doğal hayatın, tarihi ve kültürel varlıkların korunması ve yıkılma tehlikesi bulunan binalarla ilgili alınan tedbirler, idarenin, kamu düzeninin bir unsuru olan güvenliği sağlama amacıyla yerine getirdiği kolluk faaliyetlerine örnektir.

## **B. DİRLİK VE ESENLİK**

Dirlik ve esenlik (selamet ve intizam – huzur ve sükûn); toplumun, günlük hayatın akışını engelleyen her türlü düzensizlik, ses ve görüntü kirliliği, karışıklık ve kargaşadan korunmasını ifade eder. Dirlik ve esenliğin sağlanmasında kolluğun görev alanı, toplumun maddi düzeni ile sınırlıdır.

## **C. GENEL SAĞLIK**

Genel sağlık, toplumun bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan korunması ve toplumsal yaşamın sağlıklı bir ortamda sürdürülmesi anlamına gelir. Her türlü gıda maddesinin üretimi ve pazarlanmasının sağlık bakımından denetimi, toplum sağlığı bakımından hijyen şartlarının ve standartlarının belirlenmesini ifade eder.

Bu çerçevede örneğin, 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun'la umuma açık kapalı mekânlarda tütün mamullerinin kullanılması yasaklanmış ve idareye bu konuda denetim yetkisi verilmiştir.

## **Ç. GENEL AHLÂK**

Kolluğun amacı, toplumun dış maddi düzenini sağlamaktır. Bireylerin kişisel ahlâk anlayışlarının yansımaları ise kural olarak kamu düzenini ilgilendirmez. Ancak bireylerin ahlak anlayışlarının dışı yansımaları niteliğinde olan davranışları, toplumun maddi düzenini bozacak veya sarsacak nitelikte olursa kamu düzeni ile ilgili kabul edilecek ve kolluk faaliyetine konu olacaktır. Kolluğun, maddi düzeni bozacak veya sarsacak nitelikte olmayan, maddi düzen için ciddi tehlike teşkil etmeyen davranışlara müdahalesi ise yetki aşımına yol açacaktır.

O halde kolluk, toplumun dış maddi düzenini bozan davranışlara müdahale edecektir. Örneğin, PVSK, m. 8/D'de, polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya video bant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerlerin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edileceği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Kanununun 11. maddesinde polisin, genel ahlâk ve edep kurallarına aykırı olarak; utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile bu nitelikte söz, şarkı, müzik veya benzeri gösteri yapanları; çocuklar, kız ve kadınlar ile genç erkeklere sözle veya herhangi bir şekilde sarkıntılık edenleri, kötü alışkanlıklara ve her türlü ahlâksızlığa yönelten ve teşvik edenleri; genel ahlak ve edebe aykırı

mahiyyette her türlü sesli ve görüntülü eserleri, kaydedildiği materyale bakılmaksızın üreten ve satanları, engelleyeceği, davranışlarının devamını durdurarak yasaklayacağı ve ilgilileri adli makamlara sevkedeceği hüküm altına alınmıştır.

### **3. KOLLUK ÇEŞİTLERİ**

Kolluk, “*idari kolluk*” ve “*adli kolluk*” olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari kolluk, kamu düzenini, bozulmasından önce alınan tedbirlerle korumayı ifade etmektedir. Adli kolluk ise kamu düzeni bozulduktan sonra, suç faillerini tespit, suç delillerini araştırıp bulmak ve bunları adli makamlara teslim etmek suretiyle, bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmeyi ifade etmektedir.

Ülkemizde idari kolluk ve adli kolluk fonksiyonel olarak birbirinden ayrılmış olsalar da organik bakımdan birbirinden ayrılmamıştır. Yani, gerek idari kolluk ve gerekse adli kolluk görevi ülkemizde aynı teşkilat ve personel tarafından yürütülmektedir.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK)’nin 3. maddesine göre idari kolluk, “**genel idari kolluk**” ve “**özel idari kolluk**” olmak üzere iki kısma ayrılır. Genel idari kolluk esas itibarıyla silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadan oluşur. Özel idari kolluk ise genel idari kolluk dışında kalan ve özel kanunlarına göre kurulup belirli görevleri yapan kolluktur.

#### **A. İDARİ KOLLUK – ADLİ KOLLUK AYIRIMI**

##### **1. İdari Kolluk**

İdari kolluk, kamu düzeninin bozulmasını önleme ile görevli kolluktur. İdari kolluk, kanunun suç saydığı eylemlerin işlenmesinden önce, kamu düzenini tehdit eden, tehlikeye düşüren durumların ortaya çıkması halinde harekete geçerek gerekli tedbirleri alır. Bu durum, idari kolluğun önleyici, engelleyici, koruyucu, durdurucu nitelikte olmasından kaynaklanır.

##### **2. Adli Kolluk**

Adli kolluk kamu düzenini bozan ve suç sayılan eylemlerin işlenmesi durumunda suç faillerini ve suç delillerini arayıp bulmak ve adli makamlara teslim etmekle görevli kolluktur. Bu sebeple, suç işlendikten sonra harekete geçen, bastırıcı ve tenkil edici (örnek olacak şekilde cezalandırıcı) niteliktedir. Aynı teşkilat ve personel tarafından yerine getirilse de adli kolluk ile idari kolluk arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır.

## **B. GENEL İDARİ KOLLUK – ÖZEL İDARİ KOLLUK**

### **1. Genel İdari Kolluk**

Genel idari kolluk makamları; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, Valiler, Kaymakamlar ve Bucak Müdürlerinden oluşur. Genel idari kolluk personeli ise polis, jandarma ve çarşı ve mahalle bekçilerinden oluşur.

#### **a. Polis**

Polis, ülkenin iç düzen ve emniyetini, sağlık, huzur ve esenliğini sağlamak; bireyleri, kişiliklerine ve mülklerine yönelik saldırılardan korumak amacıyla idare tarafından alınan ve yürütülmesi müeyyidelerle desteklenen genel ve kişisel tedbirleri ve bu amaçla yerine getirilen hizmetlerin tamamını ve bu faaliyeti ifa eden teşkilat ve personeli ifade eder.

#### **b. Jandarma**

Jandarma, Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde teşkilatlanmıştır. İlgili kanunun 3. maddesinde jandarma şöyle tanımlamıştır: “...emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir”. Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polisin görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Polisin sorumluluk alanı Türkiye yüzölçümünün yaklaşık % 8’ini, jandarmanın sorumluluk alanı ise Türkiye yüzölçümünün % 92’sini kapsamaktadır.

#### **c. Çarşı ve Mahalle Bekçileri**

772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu’na göre çarşı ve mahalle bekçileri, belediye sınırları içinde görev yapan, en büyük mülki idari amirin emrinde, genel kolluğa yardımcı, silahlı bir emniyet gücüdür. Amirleri, polis teşkilatı olan yerlerde polis amirleri; polis teşkilatı olmayan yerlerde ise ilçe jandarma komutanlarıdır.

### **2. Özel İdari Kolluk**

Genel idari kolluk yanında bazı özel kanunlarda dirlik, esenlik, genel sağlığın korunması ve daha özel amaçlı konular için özel kolluk teşkilatı kurulması öngörülmüştür.

Bunlar:

**a. Belediye Zabıtası,**

**b. Köy Korucuları,**

**c. Sınır Kolluğu,**

- ç. Çiftçi Malları Koruma Kolluğu,
  - d. Orman Kolluğu,
  - e. Gümrük Kolluğu,
  - f. Özel Güvenlik
- olarak sıralanır.

EĞİTİM DAİRESİ  
BAŞKANLIĞI  
DEPARTMENT OF TRAINING

EIOB