



T.C. ADALET BAKANLIĞI

ADAY MEMUR HAZIRLAYICI EĞİTİMİ

DEVLET TEŞKİLATI DERS NOTU



**EĞİTİM DAİRESİ
BAŞKANLIĞI**
DEPARTMENT OF TRAINING

DEVLET TEŞKİLATI

I. İDARE HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

A. İdare Kavramının Tanımı

İdare kavramı, bireysel ve diğer kamusal etkinliklerin işlemlerinden ayırt edilir. En genel anlamıyla idari ve bireysel işlemler, amaç ve araçlar açısından birbirinden ayrılır. İdarenin amacı ve varlık sebebi *kamu yararı*, kullandığı araç ise *kamu kudretinden* kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıktır. Bireyler serbestçe belirledikleri, seçtikleri, tercih ettikleri amaçlar doğrultusunda hareket eder, etkinlikte bulunurlar. Bu anlamda kişisel veya maddi (ticari veya ekonomik) bir çıkar, diğerlerinden ayırt edilmeye yarayan bir üstünlük, mesleki anlamda bir başarı, belirli ideallerin gerçekleştirilmesine yönelik amaçlar takip edebilirler. Bazen bu amaçların topluluğun iyiliğine yönelik değerlendirme ve toplumun çıkarları ile çakışması mümkündür. Bu anlamda eczacı ilaç satarak sağlık kamu hizmetinin gerçekleştirilmesine katılır. Bununla birlikte, eczacının amacı esas itibarıyla vatandaşlara sunulan sağlık kamu hizmetinin iyileştirilmesi değil, yaşamını idame ettirebilmesine imkân tanıyan ticari bir faaliyetin yürütülmesidir.

Buna karşılık idare, kamu yararını ve toplumun iyiliği için gereken hizmetleri sunmayı yüklenmiş ve amaçlamıştır. Bu anlamda kamu yararı kavramının kesin bir anlamı ve tanımının yapılmasının zor olup zamana, toplumsal gelişmeye ve kavramın içeriğini belirleyen yöneticilerin anlayışına göre değişkenlik gösterir. Bireyler arasındaki ilişkiler *eşitlik ilkesi* üzerine inşa edilmiştir. Bu çerçevede bireyler arası ilişkiler, onların iradelerinin uzlaşması sonucu oluşan *sözleşmeler* aracılığıyla hukuki anlam kazanırlar. İdarenin kamu yararını gerçekleştirme amacı ve yükümlülüğü ona bireylerin çıkarlarının üstünde bir yer ve önem sağlar. Bundan dolayı idarenin kamunun ortak çıkarlarını tatmin etmek ve bireylerce güdülen çıkarlara üstün gelen hukuki araç ve imkânlarla sahip olması gerekir. İşte bu araçlar, “**kamu kudretinin üstünlükleri ve ayrıcalıkları**” olarak adlandırılır. Bundan dolayı idarenin bireylere yükümlülükler getirebildiği icrai nitelikli işlemleri söz konusu üstünlük ve ayrıcalığın tipik örneği olarak gösterilir. Bunun dışında da kamu kudretinden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıklar vardır: Örneğin, idari sözleşmelerin idarece tek taraflı olarak değiştirilebilmesi, kişilere ait taşınmazların idarece kamulaştırılabilmesi gibi.

İdare Hukuku anlamında “idare kavramı”, kamusal işlemlerin yönetilmesini ifade eder. Buna göre idare *ilk olarak* özelliği ve içeriği belirlenmesi gereken bir etkinlik, bir fonksiyon olarak anlaşılır. Bu tanımlama yasama ve yargı fonksiyonunun da kamusal işlemlerle ilgili olması nedeniyle yetersiz kalmaktadır. *Diğer yandan* idare sözcüğü organlar, kamusal işlemleri yürütmekle yükümlü yapıyı da tanımlamak için kullanılmaktadır.

İdarenin rolünün belirlenmesi, idarenin maddi anlamdaki (fonksiyonel, işlevsel idare) içeriğinin tanımlanabilmesine yardımcı olur. Ancak bu anlayış organik idareyi açıklamak için yeterli değildir.

Anayasanın 125. maddesinde yer alan “İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmünde idare kavramı teşkilat (organik anlamda), 126. maddesindeki “İllerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanır.” hükmündeki idare kavramı idari faaliyet (etkinlik) (maddi, fonksiyonel, işlevsel anlamda) ve 123. Maddesindeki “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” hükmündeki idare kavramı ise teşkilat ve idari faaliyet olarak kullanılmıştır.

1. Maddi (Görevsel, Fonksiyonel, İşlevsel) Anlamda İdare

İdare kavramını tanımlayan maddi ya da fonksiyonel bakış açısına göre idare, kamu yararını tatmin etmeyi amaçlayan kamusal bir otoritenin sorumluluğu altına yerleştirilmiş bulunan maddi ve hukuki etkinliklerin tamamını ifade eder.

Maddi anlamda yasama genel, soyut, kişilik dışı ve süreklilik arz eden kurallar koyma anlamına gelmektedir. Bu anlamda idare, yasamanın belirlediği kuralların somut olay ve kişilere uygulanması demektir. Ancak idare de yasama organı gibi bir kısmı Anayasada öngörülen (*tüzük madde 115, yönetmelik madde 124*) diğerleri ise genel anlamda idare işlevinin içeriğinde yer alması dolayısıyla çıkarılan düzenleyici işlemleri yapabilmektedir. Bu nedenle maddi ölçüt yasama ile idareyi birbirinden ayırt etmede yeterli değildir. Aynı şekilde yasama organının yasama işlevi dışında mecliste çalışan personel ve meclise bağlı, özü itibarıyla idari nitelikli birimler hakkında tesis ettiği işlemlerin yasama işlemi olarak değerlendirilmesi de mümkün değildir.

En genel anlamıyla yargı, hukuki uyumsuzlukları çözümlmeye ilişkin kamusal yetki olarak tanımlanmaktadır. Bu işlev kural olarak ve Anayasanın 9. maddesi hükmü gereğince yargı yerlerince yani bağımsız mahkemeler tarafından üstlenilmiştir. Ancak, mevzuatta öngörülen bazı durumlarda bu işlevin idare tarafından da yüklenildiği bilinmektedir. Bu nedenle yargı ile idarenin kesin kez birbirinden ayrılması bu ölçüte göre mümkün olmamaktadır.

Maddi anlamdaki ölçüt, idare ile Hükümeti birbirinden ayırt etmede de yeterli değildir. Şöyle ki, Hükümetin yaptığı birtakım işlemler maddi anlamda idarenin işlevleri ile aynı niteliktedir. Ancak siyasal niteliği ağır basan ve bir tercihi ifade eden devletin yüksek menfaatleri ve yönetimine ilişkin işler anlamında Hükümet ile idare birbirinden ayrılır.

2. Organik (Yapısal) Anlamda İdare

Bu bakış açısına göre idare, idari etkinliklerin hizmetine verilmiş bulunan materyal ve personelin kurumsal araçlarının tamamı olarak tanımlanabilir. Bu bakış açısının iki bakımdan belirginleştirilmesi yerinde olacaktır: **Her şeyden önce** kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik etkinliklerde bulunmakla yükümlü ve bundan dolayı da İdare Hukukunun bazı kurallarına tâbi kılınmış kamu idareleri ile Özel Hukuka tâbi örgütlenmeler söz konusudur. Burada bunların idarenin bir parçası olup olmadığı hususu tartışmaya açık niteliktedir. Hukukçular söz konusu soruna olumsuz cevap vermektedirler. **İkinci olarak** kamusal bir kuruluş bazen idari, bazen de diğer nitelikli, Bakanlar Kurulu örneğinde olduğu gibi siyasal, KİT’lerde olduğu gibi ticari ve Danıştay’da olduğu gibi yargısal bir işlevi de yüklenmiş olabilir. Bu durumda, örgütsel anlamda idare tanımlamasına her zaman için bir geçerlilik sağlamamaktadır. *Kısacası bazı belirsizliklere karşın, idarenin işlevsel yönü organik yönüne oranla daha kolay bir şekilde tanımlanabilir nitelikte görülmektedir. Ancak bu durum İdare Hukukunun tanımı açısından bir önem taşımamaktadır.*

Türk Hukukunda organik idareden bahsedilince genel kabul gören anlayış, yasama ve yürütme organı ile siyasi anlamda bakanlar ve başbakanın dışında kalan merkezi idare, belli bölgede yaşayanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan mahalli idareler ile belirli kamu hizmetlerini yürütmek üzere oluşturulmuş bulunan kamu kurumları anlaşılmaktadır. Merkezi idareyi oluşturan birimlerin görev ve yetkileri açısından birbirinden

ayrılmış ve yetkileri kapsamında işlem yapabilme yeteneğine sahip olmalarına rağmen ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Buna karşılık mahalli idareler ve kamu kurumlarının özerklikleri ve ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır.

B. İdarenin Diğer Devlet Organlarının İşlevlerinden Ayrılması (Farklılıkları)

İdare, varlık sebebini oluşturan kamu yararının somutlaşmış hali olan kamu hizmetlerini yerine getiren bir cihazdır. Dolayısıyla idari işlevin konusu kamu hizmetleridir. Kamu hizmeti toplumsal ihtiyaçların idarenin bizzat veya kendi gözetimi ve deneti altında mevzuat gereğince yürütmek durumunda olduğu hizmetlerdir. Bu anlamda görevlerini yerine getirirken idare kamu kudretini kullanır. İdarenin etkinlikleri süreklilik arz eder ve idari işlem veya eylemler yoluyla gerçekleştirilir. İdare etkinlikleri mevzuat gereğince ifa edildiğinden, idarenin harekete geçmesinde bir talebin varlığı aranmaz. İdarenin etkinlikleri kişilerin yaşamlarının her aşamasında karşı karşıya bulunduğu etkinliklerdir. İlgililer bunların çoğundan haberdar dahi değildir. Bundan dolayı da iyi işleyen idare varlığı hissedilmeyen idaredir.

İdari etkinlik kamusal etkinliklerden biridir. İdari etkinlikler yasamanın, yargının ve hükümetin etkinliklerinden ayrıdır.

1. Yönetmek (İdare Etmek) ve Yasama İşlevinin Farklılıkları

Kanun koymak, parlamentonun yetkisine dâhil ve ulusal toplumun tamamını yönetme amacını gerçekleştirmeye yönelik genel kuralların oylanarak kabul edilmesidir. *Yönetmek* toplumun günlük yaşantısının düzenli bir şekilde yürütülmesinin özellikle düzenleme yetkisi ile sağlanması ve kanunların uygulanmasının gerçekleştirilmesidir. Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici idari işlemler aynı hukuki özelliklere sahip olsalar da, bu iki grup kural aynı orijinli (kaynaklı) değildir. Yasama ve idarenin organ olarak ayırt edilmesi kolaydır. Zira Anayasamızda yasama organı açık bir şekilde belirtilmiş olup buna göre; Yasama yetkisi Türk Milleti adına TBMM'nindir. Bu yetki devredilemez. TBMM genel oyla seçilen beşyüzelli milletvekilinden oluşur. Milletvekilleri seçimle belirli süre için belirlenirler ve dolayısıyla statüleri Anayasa ile öngörülmüştür. Buna karşılık idare işlevinin yerine getirilmesinde kural olarak seçim yöntemi kullanılmaz ve bu işlevi yerine getiren personel içine girdiği hukuki statüden ayrılmadıkça veya çıkarılmadıkça görevini ifa eder. Bir başka deyişle, idarenin görevlilerinin hukuki statüsü milletvekillerinin statüsünden farklıdır ve kanunla düzenlenir. Yasama işlevi esas itibarıyla genel nitelikli kural koymaya ilişkindir. İdare ise yasama ve yürütme organlarının koyduğu kuralları uygulamak ve onlara aykırı olmamak şartıyla kural koyabilmektedir. Yasama organının asli işlevi olan kanun koyma, değiştirme, kaldırma ve yürütmeyi denetleme işlemleri dışında idari nitelikte işlem tesis edebilmesi sınırlı bir alan içinde de olsa mümkündür. Yasama organının siyasal denetimi gerçekleştirmesinde kullandığı araç bazen kanun adıyla bazen de meclis kararıyla yapılır. Yasama organının işlemleri yasama faaliyetine özgü olup, idarenin dışındadır ve Anayasa ile öngörülmüştür. Yasama işlevine belirli bir süre ara verilebilir. Nitekim Anayasanın 93. maddesine göre TBMM bir yasama yılı içinde en çok üç ay tatil yapabilir. Yürütme işlevinin yerine getirilmesi sırasında bu anlamda bir ara verme, tatil yapma söz konusu olamaz.

2. Yönetmek ve Yargılamak İşlevinin Farklılıkları

Yapısal (organik) anlamda iki kavramın birbirine karıştırılması mümkün değildir. Yargı organı kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bu yapı idari hiyerarşiden farklıdır. Bazı durumlarda yargı yerlerinin de istisnai olarak idari etkinlikleri yerine getirdikleri görülmektedir. Ancak bu durumda maddi anlamda bir benzerlik söz konusudur. Yargıç önüne getirilen uyuşmazlığa hukuk kuralını uygulayarak çözümler ve ancak kendisine başvurulması halinde bu yetkisini kullanabilir. İdare tam aksine kendi inisiyatifi ile her türlü anlaşmazlık veya itirazların dışında

harekete geçer. Harekete geçmesi hukukun uygulanmasını sağlamak için değil ve fakat kamu hizmeti ile bağlantılı şekilde hukuka uygun işlem ve etkinliklerini gerçekleştirmek içindir. Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. Bu yetkiyi kullanan hâkimler görevlerinde bağımsız olup, Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Yargının idarenin işlem ve eylemlerini hukuki anlamda denetleyerek, onu işlem yapmadan alıkoymak ve yerine geçerek işlem tesis ederek şeklinde olmasa da, yargı işlevinin idareyi etkilemesi söz konusudur. Buna karşılık idare ne doğrudan, ne de dolaylı bir biçimde yargı üzerinde bu tür bir yetki kullanamaz. Yargının kararlarının idarece yerine getirilmesi ve bu kararlara uygun davranılması ve işlem tesis edilmesi idare için anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun ihlâli, ihlâli gerçekleştiren açısından Ceza Hukuku anlamında bir suç teşkil eder. Bu durumun tersi yargı için söylenemez. İdare işlevini yerine getirirken yargıda olduğu gibi bağımsız değil; bilakis birbiri arasında ast-üst ilişkisinin olduğu hiyerarşik bir yapılanma içinde görevini ifa eder. İdarenin kararları hiyerarşik ve yargı denetimine tâbi iken, yargının bu anlamda bir bağımlılığı ve denetimi söz konusu değildir.

3. Yönetmek ve Hükümet Etmek İşlevinin Farklılıkları

İki kavramın birbirinden ayırt edilmesi hassasiyet ve dikkati gerektirir. Yapısal anlamda Hükümet örneğinde olduğu gibi birçok organın aynı zamanda hem idari, hem de siyasi bir otoriteyi oluşturması mümkündür. Maddi planda iki kavramın birbirinden ayırt edilmesi, derecelerindeki farklılıktan dolayıdır. Hükümet etmek, devletin yüksek menfaatleri ve yönetimi ile toplumsal yaşamı düzenlemeyi esas alan temel kararların alınmasıdır. Yönetmek ise günlük anlam ve yaşamda toplumsal huzur ve barış ile kamu yararının tatmini sağlamaktır. Yönetmek işlevini yerine getiren idarenin Hükümete bağımlılığı söz konusudur. Hükümetin belirlediği politikalar doğrultusunda davranmak ve aldığı kararlara ve yaptığı düzenlemelere uygun işlem gerçekleştirmesi gerekir. Hükümetin söz konusu politikaların belirlenmesinde siyasi anlamda bir tercihi söz konusu iken; idare, bu tercihi bir daha siyasi açıdan değerlendiremez. Hükümet işlevini yüklenen Bakanlar Kurulu idare işlevine giren nitelikte işlemler yapabilir. Bu gibi durumlarda söz konusu işlemler, idarenin işlem tesis ederken tâbi olduğu hukuki rejime tâbidir. Aynı alanda Hükümet ve idarenin düzenleme yapabilmesi mümkün olup bu gibi durumlarda idare Hükümetin yaptığı düzenlemeye aykırı kural getiremez ve söz konusu kuralların içeriğini değiştiremez. İki düzenleme arasında uyumsuzluk söz konusu olduğu durumlarda, Hükümetin düzenlemelerine öncelik tanınır. Hükümetin yapacağı düzenlemelerde ve alacağı kararlarda idareye oranla daha geniş bir takdir yetkisi vardır. Hükümetin tarafsızlığı değil siyasallığı söz konusu iken, idarenin objektifliğinden (tarafsızlığından) bahsedilir. Hükümetin siyasal ve hukuki sorumluluğundan söz edilirken, idarenin hukuki sorumluluğu vardır.

Özetle idarenin yasama, yargı ve Hükümetin görev alanlarından ayırt edilmesinde esas itibarıyla faaliyetin çeşidine bakılmalıdır. Çünkü yasama, yargı, Hükümet ve idareden her birinin amacı, belirli faaliyet çeşitleridir. Bunun yanında söz konusu devlet organlarının yapısı ve personelinin statüsü üzerinde durmakta yerinde olur.

C. Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin Görevleri

Anayasada öngörülen Cumhuriyetin temel nitelikleri ve diğer anayasal ilkeler idarenin kuruluş, örgütlenme ve işleyişinde uygulanmak zorunda olmasının yanında idarenin görevlerinin belirlenmesinde de yol göstericidir. Bu anlamda idare milli güvenliği korumakla yükümlüdür. Zira devletin varlığını sürdürmesi ancak bağımsızlığının, egemenliğinin korunması ve toprak bütünlüğünün devamı ile mümkündür. Bu anlamda Türkiye Cumhuriyeti'ne içeriden veya dışarıdan devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez birlik ve beraberliğini bozmaya yönelik her türlü tehdit ve tehlikenin önlenmesi ve engellenmesi idarenin temel görevidir. İdare, toplumun huzur, sükûnet, güvenlik içinde ve sağlıklı bir ortamda yaşamasını temin etmek, bunu bozucu tehdit ve tehlikeleri önlemek, kısacası kamu düzenini korumak ve sürekliliğini sağlamak zorundadır. Bu yükümlülüğünü idare kolluk hizmetleri aracılığıyla yerine getirir. İdare, toplumun maddi düzenini korumakla yükümlüdür. İdare, bireylerin tümünü ilgilendiren ve özel kişilerce çeşitli sebeplerle yürütülmeyen veya yürütülmesinin mevzuatça kendisine yüklendiği hizmetleri yerine getirmek durumundadır. Bu husus idarenin kamu hizmetlerini yerine getirme işlevi olarak adlandırılır. İdare bazı alanlardaki etkinlikleri bizzat yüklenmemekle birlikte bu alanlardaki etkinlikleri özendirir ve destekler. İdare yerine getirmek durumunda olduğu işlevleri için belli bir örgüt kurmak, oluşturduğu örgütte istihdam ettiği personelini yönetmek, eğitmek ve yönlendirmek durumundadır. İdarenin bu tür etkinlikleri, içdüzen veya özyönetim etkinlikleri olarak adlandırılır. İdarenin toplumun ve devletin etkinliklerinin geleceği için gerçekleştirdiği etkinlikleri de söz konusudur. Buna planlama etkinlikleri denilir. Bu anlamdaki etkinliklerin bir kısmı Anayasada Milli Güvenlik Kurulu örneğinde olduğu gibi açıkça öngörülmüştür.

II- TÜRK İDARİ TEŞKİLATININ ESASLARI

A- İdarenin Kanuniliği ve İdarenin Bütünlüğü İlkeleri

Anayasanın **Yürütme Bölümünde** “İdare” başlığı altında İdarenin Esaslarından ilki olarak **İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği** düzenlenmiştir. Buna göre: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Bu yani 123. Maddenin benzeri bir hüküm Anayasanın bakanlıklarla ilgili olarak 113. maddede “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.*” şeklindedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, İdare Hukukunun tekliği anlamına gelir. Bu anlamda İdare Hukukunun ilkeleri bütün idarelerde aynı anlamı taşır ve bütün idarelerin oluşumlarında ve faaliyetlerinde aynı ilke ve kuralların geçerli olması gerekir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimindeki kuruluşların bir uyum içinde var olmalarını ve işlevlerini yerine getirmeyi zorunlu kılar. Bu anlamda kamu yönetiminin bünyesinde sayıca birden fazla tüzel kişiliğin bulunması bir parçalanmışlık gibi görünse de, buradaki parçalanmışlık örgütlenme anlamında kendisini gösterir. Söz konusu idarelerin hepsinin varlık sebebinin kamu hizmetlerini ifa etmek olması dolayısıyla çeşitli tüzel kişiliklerden oluşan kamu yönetimi esasında bir bütündür ve uyum içinde bulunmak durumundadır. Örgütlenme anlamındaki parçalanmışlığın nihai amacı kamu yararı ve kamu hizmetini gerektiği ölçüde gerçekleştirmek olması, bunu gerçekleştirecek araçların varlığını gerektirir. İşte bu anlamda merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğün gerçekleştirilmesi için *vesayet yetkisi*, hem merkezi idarenin hem de yerinden yönetim kuruluşlarının kendi içerisinde bütünlüğü gerçekleştirmek için *hiyerarşik*

yetkilerin varlığı kabul edilmiştir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin bir vechesi de işlevsel anlamdadır. Bu da idarenin kendine özgü kurallar ve yöntemlerinin bulunması ile olur. İdarelerin tek yanlı işlem tesis edebilmeleri, işlemleri resen icra edebilmeleri, işlemlerin yargısal denetiminin ayrı bir yargı yerince denetlenmesi idarenin bütünlüğünün işlevsel açıdan gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik araçlardır.

İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi “**kanuni idare ilkesi**” olarak adlandırılır ve bu anlamda yasama organının yetkili olduğunu belirtir. Bu durum da, TC’nin tekçi devlet olması özelliğinin bir sonucudur. Anayasanın “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” hükmü devletin tekçi özelliğini pekiştirmek için öngörülmüştür. Zira bu hüküm merkezi idarenin dışındaki yerinden yönetim kuruluşlarının varlıkları kanundan kaynaklanır. Dolayısıyla idarelerin her biri varlıklarını ve yetkilerini anayasadan almak zorundadır. **İdarenin kanuniliği idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna dayanması ve kanuna aykırı olmaması anlamına gelir.** Bir başka ifade ile kanun idarenin örgütlenmesi ve faaliyetlerinin hem şartı hem de sınırıdır. Bu anlamda idarenin faaliyetlerinin kanuna aykırı olamaması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Normlar hiyerarşisi anlamında idarenin tesis edeceği ismi ne olursa olsun düzenleyici işlemlerin üst norm olan kanuna dayanması ve ona aykırı olmaması gerekir ve düzenleyici ve bireysel işlemlerin kanuna uygun olması, hukuki güvenlik ilkesinin bir sonucudur. Nitekim Anayasanın 8. maddesine göre; “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*”

B. Hiyerarşi Kudreti ve Hiyerarşik Denetim

1. Genel Olarak

İdarenin örgütlenmesine ilişkin ilkelerden ilkinin oluşturan merkezden yönetim ilkesi, merkez ve taşra örgütünden oluşmaktadır. Söz konusu iki örgüt arasında işbirliği ve yürütülecek hizmetlerdeki yeknesaklık ve uyum bulunması gerekir. Belirtilen bu noktanın, yerel yönetimler ile genellikle başkent ve taşra şeklinde bir örgütlenme yapısına sahip hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları için de gerekliliği yadsınamaz. İşte merkezi idare ile ülke çapında bir örgüte sahip hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının başkent ve taşra örgütlenmesi, yerel yönetimlerin çeşitli birimleri ve aynı tüzel kişilik içindeki birimler arasında kademeli şekilde astlık-üstlük ilişkisi oluşturacak hukuki bağa “**hiyerarşi (silsile-i meratip)**” denilir. Aynı piramit içinde yer alan, aynı tüzel kişiliğin içinde tüzel kişiliğin temsilcilerinin kendileri ve işlemleri üzerinde bir metinde belirtilmesine gerek olmaksızın hukukilik ve yerindelik anlamında üstlerin kullandığı kamusal yetkiler, hiyerarşi kudretidir. Böylece örgütlenme şeması içinde yer alan birimlerden alttakiler üstteki birimlerin emir, talimat, tavsiye, telkin, yönlendirme ve iç düzene ilişkin alınan karar ve önlemlere bağımlı kılınırlar. Bu anlamda üst birimlerde yer alan makam ve kamu görevlileri ile memurlar, altta yer alanların hiyerarşik üstleri, amirleri konumuna ulaşır ve bunların üzerinde **hiyerarşi kudreti** denilen kamusal yetkiler kullanırlar.

2. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri

Hiyerarşi yetkisi hukuki anlamda bir yetki olup aynı idare veya aynı kamu tüzel kişiliği bünyesinde idarenin bütünlüğünün sağlanması araçlarından biridir. Bu yetkinin anayasal dayanakları Anayasanın 112 ve 137. maddelerinin düzenlemeleridir. Hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için kanunda ayrıca bir açık düzenlemenin varlığına ihtiyaç yoktur. Bir başka deyişle, hiyerarşi yetkisi ilke olarak metinde gösterilmesine gerek olmaksızın bütün üstlere astlarının üzerinde tanınmış olan emir, talimat verme, işlemlerin iptali veya yeniden oluşturulmasına imkân tanıyan bir hak, bir yetkidir. Kısacası, hiyerarşi yetkisi üstlerin kullanabileceği asli bir yetkidir ve kullanılması için ayrıca kanuni bir düzenlemenin bulunması gerekmez. Bu özelliğiyle idari vesayetten ayrılır. Bir metinde açıkça gösterilmesine gerek

bulunmayan hiyerarşi yetkisinde, üstler ile astların aynı tüzel kişiliğe ait olması yeterli ve zorunludur. Dolayısıyla hiyerarşiyi idari vesayetten ayıran bir diğer hususta, ilkinin aynı tüzel kişilik ikincisinin merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde kullanmasıdır. Hiyerarşiden kaynaklanan yetkiler esas itibarıyla resen kullanılmakla birlikte, talep üzerine de kullanılabilir ve bu yetkilerin kullanılmasından vazgeçilemez, gerektiği durumlarda kullanılmaktan kaçınılamaz. Aksi tutum ve davranış duruma göre hiyerarşik yetkiyi kullanmak durumundaki makamın yani üstün akçalı, disiplin ve cezai sorumluluğunu doğurabilir. Hiyerarşik yetki, kamu yararı ve hizmetin gerekleri amacı dışındaki bir amaçla kullanılamaz. Kişisel anlamda kullanılması zorunlu olan hiyerarşi yetkileri dışındaki yetkilerin genel kurallar uyarınca astlara devri mümkündür. Bu özellik idari vesayette bulunmamaktadır.

Hiyerarşi yetkisi genel bir şekilde aynı idare bünyesinde yer alan üst otoritelerle astları arasında kullanılan genel bir hukuk kuralı niteliği taşıyan bir yetkidir. Bu anlamda hiyerarşi yetkisi, bir bakanla taşra teşkilatındaki temsilcisi olan yöneticileri veya taşradaki yöneticilerle onların astları niteliğindeki diğer yöneticiler yani merkezi idarenin tüm ajanları arasında kullanılan yetkidir. Bir başka ifadeyle, merkezi idare ile yerinden yönetim idareleri arasında olduğu gibi farklı iki idare, farklı iki kamu tüzel kişiliği arasında kullanılan bir yetki değildir. Dolayısıyla aynı seviyede bulunan idarelerin tamamında örgütlenme içinde yer alan birimlerin üzerinde etkisini gösteren bir yetkidir. Söz konusu yetki merkezi idare içinde olduğu gibi yerinden yönetim kuruluşlarının içerisinde de kullanılır.

Yetki genişliği ilkesi gereğince bu yetkiyi kullanan taşradaki kamu görevlileri yetkilerini kanuni bir metinden alırlar. Bu durumda üst merciler en azından şekli anlamda taşradaki görevlilerin bu yetkilerine saygı göstermek zorundadırlar. Bunun anlamı ise söz konusu kamu görevlilerin kararlarının değiştirilmesi ve onların yerine geçecek karar alınmamasıdır. Hiyerarşi yetkisinden doğan uygun davranma zorunluluğu ilkesine dayanarak üst merciler, taşradaki kamu görevlilerini ancak alınan kararın bizzat kendilerince değiştirilmesine davet edebilir. Burada ortaya çıkacak olan sonuç aynıdır. Söz konusu karar üstlerin istediği anlam ve içeriğe sahip olacak şekilde ve fakat yetki genişliği ilkesini kullanan kamu görevlisince değiştirilmiştir.

Hiyerarşi yetkisi üstlere astların işlemlerini sıkı bir şekilde denetleyebilme ve örneğin astlara aldığı kararı tekrar değerlendirmesi için emir vermeye ve buna bağlı olarak ta kararı iptal ettirme veya değiştirme şeklinde gerçekleştirilir. Özellikle hiyerarşi yetkisi çerçevesinde üstler astlara emir verir ve bu yolla başlangıçta astlara alacakları kararlar anlamında iradesini empoze eder. Hiyerarşi yetkisi sadece hukuka uygunluğun sağlanması amacıyla değil, aynı zamanda yerindeliğin de gerçekleştirilmesi için kullanılan hukuki bir yetkidir. Astın almış olduğu karar hukuka uygun olsa dahi üstün emri üzerine ast aldığı kararı tekrar değerlendirmek zorundadır. Zira yerindeliğe ilişkin nihai karar verecek olan ve yerindeliğin en iyi hangi anlamda gerçekleşeceğine karar verecek olan üstlerdir. Nihayet, üstlerin bu anlamdaki emirlerine karşı astların yargıya başvurma imkânı bulunmamaktadır.

3. Hiyerarşi Yetkisinin Kapsamı

Hiyerarşik yetki hukukun genel ilkelerinden biri olarak üst otoritenin astları üzerinde kullanabildiği yetkilerdir. Bu yolla üst astların yürüttüğü kamu hizmetlerini yönlendirme ve yönetebilme imkânına sahip olur. Hiyerarşi yetkisi üstlere astların mesleki kariyerinde atama, ilerleme, yer değiştirme, ödüllendirme ve Disiplin Hukuku anlamında cezalandırma yetkisini de kapsar. Bu yetki doğal olarak aynı zamanda astın işlemlerinin hukukilik ve yerindelik açılarından değerlendirebilmeyi de içerir. Hiyerarşik üstler hiyerarşi kudretinden kaynaklanan yetkilerini hukuka uygunluk ve yerindeliği sağlamak amacıyla ayrıca belirli bir neden göstermeksizin astların işlemlerini değiştirme ve iptal edebilme şeklinde kullanabilirler. Bir başka deyişle hiyerarşik yetkinin kullanılması özel hiçbir hukuki sebebe cevap vermek için değildir. Bu yetki mevzuatın öngördüğü hukuka uygunluğun gerçekleştirmek amacıyla veya üst

hiyerarşik amirlerin değerlendirme takdirine bırakılmış alanda yerindeliği sağlamayı amaçlar. Hiyerarşi yetkisi ilgililerin talebi üzerine olabileceği kendiliğinden de kullanılabilir. Bununla birlikte yetki genişliği ilkesinde olduğu gibi üst astın yerine geçerek onun adına işlem tesis edemez. Ancak özel bazı durumlarda kanun veya diğer düzenleyici işlemlerde hiyerarşik üstlere astların yerine bir dosya hakkında astın yerine geçerek karar verme yetkisi tanıyabilir. Burada özel bir metinde bu yetkinin açıkça belirtilmesinin zorunlu olduğu unutulmamalıdır.

Hiyerarşi yetkisi emir ve talimat verme, iptal etme veya yürürlükten kaldırma, düzeltme ve değiştirme veya astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi şeklinde somutlaşır.

Emir ve talimat verme yetkisi yürütülen hizmete ilişkin emirler ve genelgeler yayınlanması suretiyle yöneldiği ilgililerinin tutum ve davranışlarının ne tür olması gerektiğinin gösterilmesi yoluyla kullanılmaktadır. Böylelikle astlar işlem ve eylemlerinde yalnız kendi anlayışları doğrultusunda mevzuatı uygulama şeklinde değil, üstlerinin anlayış ve yönlendirmesine bağlı olarak hareket edecektir. Üstün anlayışı bu anlamda astlar açısından bağlayıcı yani, söz konusu emir ve talimatlara muhataplarının uyma yükümlülüğü vardır. Aksi takdirde ilgili ast, üstlerinin emir ve talimatlarına uygun davranmasına ilişkin yükümlülüğünü ihlal ettiği için disiplin yaptırımını ile karşı karşıya kalır. Astın ancak bu emir ve talimatın hukuka aykırılığı ve yerindeliği anlamında emri veren üstün dikkatini çekmenin dışında bir yetkisi söz konusu değildir. Bununla birlikte emir ve talimatın konusunun suç teşkil etmesi halinde uyulmaması gerekir. Astlar aldıkları emir ve talimatları idari yargıya taşımaları durumunda açılan dava görülme kabiliyeti olmadığında reddedilir. Ancak söz konusu işlemler astların hukuki statülerini veya mesleki anlamdaki ayrıcalıklarının ilgilendirdiği durumlarda astların dava hakkı söz konusudur. Kamu görevlilerinin statülerine ilişkin kararnameler, ilerlemenin reddi şeklindeki önlem, terfi edeceği inancında olan kamu görevlisinin terfi edemeyeceğine yönelik kararlar bu hususa örnek olarak gösterilebilir.

Hiyerarşiden kaynaklanan iptal yetkisi, astın aldığı kararın üst tarafından hukuki olarak ortadan kaldırılmasıdır. İptal kararı üst tarafından kendiliğinden veya idare edilenlerden birinin talebi üzerine ya da hukuka aykırılık veya yerindelik sebebine dayanılarak verilebilir. İptal kararı geçmişe etkili hüküm ve sonuç doğurur, yani söz konusu karar hukuk âleminde hiç doğmamış gibidir. Bu anlamda hiyerarşik üstün iptal kararı mahkeme tarafından verilen iptal kararının doğurduğu hüküm ve sonuçları doğurur.

Düzeltilme ve değiştirme yetkisi astın aldığı kararın aynı şartlar içerisinde ve iptal yetkisinin kullanılmasında olduğu gibi aynı gerekçelerle değiştirilebilmesini ifade eder ve astın kararının yerine az çok farklılıklar arz eden bir başka kararın konulmasıdır ve bu karar geçmişe etkili değildir. İptal, düzeltme ve değiştirme yetkisi resen uygulanabilen yetkilerden olup ancak üst bir hiyerarşik amir tarafından kullanılmak zorundadır. Üstlerin bu yetkisini kullanmada kazanılmış haklara riayet edilmesine ilişkin ilkeye uyulması gerekir.

Astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi kural olarak hiyerarşik yetkililere tanınmış bir yetki olmayıp ancak özel bir yasal metinde öngörülme ve bağlı yetkinin söz konusu olduğu durumlarda kullanılabilir. Hiyerarşi yetkiyi kullanan üstler bu yetkilerini kötüye kullanamazlar. Hiyerarşi yetkisinin kullanılması zorunluluğunun mevzuatta öngörüldüğü durumlarda bu yetkinin kullanılmasının reddi hukuka aykırı addedilir ve idare edilenler bu yetkinin kullanılmasını ilgili üstlerden talep edebilirler veya yetkinin kullanılmamış olmasına karşı dava açabilirler. Hiyerarşi yetkisi astın karar almasında olduğu gibi yöneldiği kişiler veya üçüncü kişilerin kazanılmış haklarını çiğnememeli ve tehlikeye düşürmemelidir. Astın almış olduğu kararı hukuka aykırı olduğu durumlarda üstler bu kararı iptal etmek veya yerine bir karar almalı yani değiştirme yetkisini kullanmalıdır. Astın aldığı kararın hukuka aykırılığı sadece gerekçesinden kaynaklanıyorsa, üst aynı içerikte ve fakat hukuka uygun gerekçeyi göstererek yeni bir karar alması gerekir. İptal veya astın kararının yerine alınan karar astın ilk kararının doğurduğu hukuki etkiyi doğurur.

4. Hiyerarşi Yetkisinin Kullanılamayacağı Durumlar ve Kanunsuz Emir

Hiyerarşi yetkisinin kullanılması bazı durumlarda söz konusu olmaz. Bu anlamda Anayasanın 138. maddesi gereğince hâkimler ve savcılar, Anayasanın 130/1. Maddesi uyarınca da üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma ve faaliyetleri, ifa ettikleri hizmetin doğası dolayısıyla da teknik uzmanların uzmanlığın gereği niteliğindeki mesleki bilgi, tecrübe ve faaliyetleri ile düzenleyici ve denetleyici kurulların alacakları karar ve tesis edecekleri işlemleri üzerinde hiyerarşi yetkisi kullanılamaz.

Hiyerarşik amir hiyerarşi gücünden hareketle astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapar, asta emir ve talimat verebilir, yapacağı iş ve işlemleri yönlendirebilir. Bu tür durumlarda astın ancak Anayasanın 137. maddesinden kaynaklanan hakkı kullanabilmesi söz konusudur. Söz konusu maddeye göre: *“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 yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”*

Konusu suç teşkil eden emir bu anlamda emri veren veya astın yürüttüğü kamu hizmeti ile bağdaştırılması mümkün olmadığı için yerine getirilmez. Aksi takdirde Ceza Hukuku anlamında birlikte suç işlenmiş olunur ve emri veren ve uygulayan asli fail olarak addedilir ve cezalandırılır. Bu tür emirler kamu hizmetinin dışında ve kamu hizmetine yabancı mahiyettedir. Verilen emrin hizmetin yürütülmesine ilişkin ilke ve yöntemlere ilişkin olup ta bu anlamda bir hukuka aykırılığın bulunduğu durumlarda bir yorum ve takdir farklılığının bulunduğu varsayılır. Yürütülecek hizmete ilişkin son sözü söyleme yetkisi hiyerarşik amire ait olmalıdır. Hiyerarşik silsilenin başında Bakanın bulunduğu düşünüldüğünde; Bakanın bakanlıkla ilgili işleri Hükümetin genel politikasına, hizmetin gereklerine ve hukuka uygun olarak planlamak, kararlaştırmak ve uygulamaya aktarma anlamında bir yükümlülüğü bulunmaktadır. Aksi durumda kişisel ve kolektif anlamda siyasal sorumluluğu söz konusu olabilecektir. Bu anlamda astların üstlerinin emirlerine karşı ancak bir uyarıda bulunma hakkının varlığından söz edilebilir. Bu uyarıya rağmen üst emrini yeniler ve yazılı bir şekilde asta bildirirse, astın söz konusu emre uyma dışında başka bir hukuki seçeneği yoktur. Uyarının yapılmamış olması astın sorumluluğunu doğurabilir. Çünkü her kamu görevlisi kendi görev alanıyla ilgili mevzuatı ve istikrar kazanmış uygulamayı ve bu anlamdaki usul ve esasları bilmek zorundadır.

5. Hiyerarşi Yetkisini Kullanacak Makamlar

Hiyerarşik yetkileri kullanabilecek olanların kimler olacağı, söz konusu yetkinin kullanıldığı idarenin örgüt şemasından hareketle belirlenir. Bu anlamda merkezi idarenin söz konusu olduğu durumda, merkezi idare tarafından yürütülmekte olan kamu hizmetleri bakanlıklar şeklinde örgütlendiği için, bakan bakanlığın en üst hiyerarşik üstü, amiridir. Bakanlıkların kuruluşları kanunla gerçekleştirilmesi dolayısıyla bakanlık içerisindeki hiyerarşik amirler ilgili kanunda belirtildiği gibidir. İdari makam ya da kamu görevlisi ve memurlar üzerinde bu anlamda yetki kullanan makam veya kişiye **“hiyerarşik üst”**, **“hiyerarşik amir”** ya da **“hiyerarşik makam”** denilir.

Anayasanın 112. maddesi hükmü gereğince: *“Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.”* Söz konusu hüküm esas itibarıyla siyasi sorumluluğu düzenlemekle birlikte,

Anayasanın 109. maddesinin son fıkrasındaki; Bakanların, ... gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilebilmesi, Başbakanın bakanların ve dolayısıyla da bakanlığın en üst hiyerarşik üstü, amiri olduğu söylenebilir. Bundan dolayıdır ki, Başbakanlığın yaptığı bir düzenleme ile aynı başlığı taşıyan bakanlığın yaptığı bir düzenlemede öncelikle Başbakanlığın yaptığı düzenleme uygulanır ve bakanlığın düzenlemesinin Başbakanlığın düzenlemesine aykırı olmaması gerekir. Başbakan doğal olarak bu yetkisini idarenin bütünlüğü ve bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak amacıyla kullanabilir.

Mahalli idarelerden il özel idaresinde en üst hiyerarşik amir vali, belediyelerde belediye başkanı ve köy idaresinde de muhtardır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında hiyerarşik amir ilgili mevzuatında belirtilendir.

C. İdari Vesayet

1. Genel Olarak

İster yer, isterse hizmet bakımından olsun yerinden yönetim kuruluşları, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belli ölçülerde bağımsızlığı bulunan ayrı tüzel kişiliğe sahip idari birimlerdir. Yerinden yönetim kuruluşlarının bu özelliğinin doğal bir sonucu olarak merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarını astlık-üstlük ilişkisi tarzında bir yöntemle denetleyemez. Aksi takdirde yerinden yönetimlerin özerkliği ilkesi çığnenir. Hükümet etme işlevi dolayısıyla devletin ve genel idare anlamında temel politikalar Bakanlar Kurulunca yani, merkezi idare tarafından tayin ve tespit edilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerklik özelliği dolayısıyla, merkezi idareye bunlar üzerinde bir hiyerarşik yetki kullanılmasını engellemekte; bunun sonucu olarak ta; iki idari teşkilat birimi arasında karar alınması ve bunların uygulamaya aktarılması ve görevlerinin yürütülmesi anlamında uyumsuzluklar, tezatlar ve zıtlıklar söz konusu olabilecektir. Bu bağlamda ortaya çıkması olası sakıncaların önüne merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde kullanabileceği kanuni bir denetleme yetkisiyle yani vesayet yetkisiyle geçilebilir.

İdari vesayet bu anlamda merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Bir başka ifadeyle idari vesayet, hiyerarşi ile birlikte idarenin bütünlüğünü sağlayan iki yöntemden biridir. Anayasanın 127/5. maddesinde bu husus; *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesine, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* şeklinde ifade edilmiştir. Anayasanın bu düzenlemesinde mahalli idareler ibaresinin yerine yerinden yönetim kuruluşları ifadesi konulduğu zaman idari vesayetin tanımına ulaşılmış olur. Çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi sadece mahalli idareler anlamında değil, genel anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsayıcı bir özelliğe sahip anayasal bir ilkedir. Dolayısıyla mahalli idarelerle birlikte hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları için de idari vesayet yetkisinin kabulü gerekir.

2. Vesayet Yetkisini Kullanabilecek Makamlar

Vesayet yetkisi merkezi idare tarafından kullanılan istisnai bir yetki olup, bu yetkiyi kullanacak makamların yetkiyi tanıyan kanunda açıkça öngörülmesi gerekir. Vesayet yetkisi tanınan makamın bu yetkiyi bizzat kullanması gerekir. Dolayısıyla bu yetkinin yetki devriyle başka makamlara devri söz konusu değildir. **Vesayet yetkisi başta bakanlar tarafından kullanılabilen yetkilidir.** Bu anlamda söz konusu yetki öncelikle İçişleri Bakanı tarafından kullanılır. Vesayet yetkisinin üzerinde kullanılacağı yerinden yönetim kuruluşunun yürüttüğü hizmetle ilgisi bakımından vesayet makamı olarak hangi bakanlığın olacağı kanun koyucu tarafından belirlenmektedir. Bu anlamda yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde

vesayet yetkisi İçişleri Bakanı, mülki idare amirlerinden vali ve kaymakam tarafından kullanılmaktadır.

Son zamanlarda yapılan yasal düzenlemelerde vesayet yetkisinin nitelik değiştirerek onay sistemi yerine işlemleri yargı önüne götürme şekline dönüştüğü görülmektedir. Türkiye Barolar Birliği'nin barolar ve diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluş birliklerinin odalar üzerinde kullandığı birtakım yetkilere ilişkin örneklerde görüldüğü gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üzerinde birliklerin vesayet yetkisi kullanabildikleri de bilinmektedir. Mevzuatta özellikle disiplin cezaları verilmesi anlamında meslek birliklerinin almış olduğu kararı onama veya reddetme şeklinde birliklere tanınan yetkinin kararın değiştirilerek ve hatta verilen kararın daha ağır hüküm ve sonuç doğuracak şekilde değiştirilerek onandığı gözlemlenmektedir.

3. İdari Vesayet Yetkilerinin Kapsamı

İdari teşkilatlanma anlamında vesayet yetkisi, merkezi idarenin veya onun adına, devlet dışında diğer tüzel kişiler üzerinde uygulanabilen bir denetleme yetkisidir. Bütün yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin denetim yetkisi söz konusudur. Bu yetki mevzuatta “**vesayet yetkisi**” veya “**denetim yetkisi**” ifadeleri ile dile getirilmektedir. Söz konusu yetkinin kapsamı yerinden yönetim idaresinin tutum ve davranışlarının hukukiliği üzerinde denetleme veya bunların yerindeliği anlamında farklılık gösterecek şekilde kullanılmaktadır. *Yerindelik denetimi ihtimalinde* vesayet makamı yerinden yönetim idaresinin tutum ve davranışları üzerinde kendi görüşlerinin ön planda tutulmasını istemektedir. *Hukukilik denetiminde* ise merkezi idare yerinden yönetim idaresinden ancak hukuk kurallarının öncelikle dikkate alınmasını istemekte ve her halükârda hukuk kuralların saygı gösterilmesi zorunluluğunu yerinden yönetimlere empoze etmektedir. Dolayısıyla bu son durumda yerinden yönetim idarelerinin özerkliği çok daha geniştir. Vesayet makamı kendi varsayımlarını, görüşlerini değil, mevzuatın açıkça öngördüğü hususların uygulanmasını yerinden yönetim kuruluşlarından istemektedir. Dolayısıyla bu anlamda kullanılan yetkiler idari yargıcın denetimi altında gerçekleştirilmektedir. Kullandığı yetkiler dolayısıyla vesayet makamı hem vesayete tâbi makama, hem de üçüncü kişilere karşı sorumludur.

Vesayet makamı hiçbir zaman vesayeti altındaki kuruluşlara emir veremez ve onların kararlarını değiştiremez. Vesayet makamının iptal, onaylama veya işlem tesis etme yetkilerine gelince; bunlar ancak yasal metinlerde açıkça öngörüldüğü durumlarda uygulanabilir.

Kısaca, yerinden yönetim idarelerinin hatalı, eksik tutum ve davranışları ile hareketsizliğinin ortaya çıkardığı kamu yararını olumsuz anlamda etkileyen hususların giderilmesi, olumlu yönde çözüm sağlamak amacıyla vesayet makamına tanınan yetkiler, vesayet yetkisinin içeriğini oluşturur. Bu anlamda vesayet makamının iptal, onaylama, izin, yerine işlem tesis etme (işlem ikamesi) ve kararın askıya alınması yetkilerinin varlığından söz edilmektedir. İdari vesayetten kaynaklanan iptal yetkisi, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerinin vesayet makamınca geçmişe etkili bir şekilde ortadan kaldırılmasıdır. İvedi durumlarda kararın yürütülmesinin yani kararın etkilerinin askıya alınmasına da hükmedilebilir. Eğer vesayet makamına bu anlamda bir yetki tanınmamışsa, vesayet makamının hukuka aykırı olarak değerlendirdiği söz konusu işleme karşı dava açabilme hakkının varlığının kabulü gerekmektedir.

Onaylama yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarının daha önceden aldığı kararları ilgilendirmektedir. Ancak bu yetkinin varlığından söz edebilmek için söz konusu kararların icrailiği onaylama işlemine tâbi kılınmış olmalıdır. Onaylama işlemi geçmişe etki göstererek kararın alındığı tarih itibarıyla hüküm ve sonuç doğurmasını sağlar. Onaylama işlemi genellikle açık, bazen de öngörülen sürenin geçmesine bağlı onaylamanın gerçekleştiği varsayımı örneğindeki gibi zımni olabilmektedir.

Vesayet yetkisi anlamında izin, zorunlu olarak izinin vesayet makamından alınmasından sonra yerinden yönetim idarelerinin karar verebileceği durumlar için söz konusudur. **Vesayet makamının yerinden yönetim idareleri yerine geçerek işlem tesis edebilmesi**, vesayet makamının vesayete tâbi idareye yapmış olduğu ikaza rağmen herhangi bir işlem yapılmadığı durumlarda vesayet makamının vesayete tâbi makam adına karar alınması halini ifade eder. Bu yetki daha çok hiyerarşi yetkisinin kullanılmasında hiyerarşik üstün kullandığı yetkiye benzemektedir. Bu anlamda alınan karar adına karar alınan yerinden yönetim idaresinin kararı olup, yerinden yönetim idaresinin sorumluluğunu doğurur.

4. Vesayet Yetkisinin Hiyerarşik Yetki İle Karşılaştırılması

- Hiyerarşik yetki aynı tüzel kişilik içinde kullanılan asli bir yetki olup ayrıca belirtilmesine gerek yoktur. İdari vesayet kanunda açıkça belirtilmesi gereken merkezi idarenin kural olarak yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde kullandığı istisnai bir yetkidir. Bir başka deyişle kanuna dayanmayan veya kanunda öngörülenin ötesinde bir vesayet yetkisi söz konusu olamaz. Vesayet yetkisini hiyerarşi yetkisinden ayıran temel özellik, vesayet makam ve yetkilerinin kanunda açıkça gösterilmiş olmasıdır. Dolayısıyla hiyerarşik yetkinin kullanılmasında zamanı belirleme hususunda hiyerarşik amirin geniş bir takdir yetkisi söz konusudur. Buna karşılık vesayet makamları vesayet yetkilerini ancak kanunda öngörülen durumların varlığında kullanabilirler. Kanunda öngörülmeyen konularda vesayet makamının yetki kullanması halinde yetki tecavüzü söz konusu olup, tesis edilen söz konusu sakat işlem yok hükmündedir.

- Vesayet yetkisi istisnai bir yetki olduğu için kanunda bu anlamda öngörülen yetkinin dar yorumlanması ve yorum yoluyla genişletilmemesi gerekir. Bu husus Kamu Hukukunda yetkinin kamu düzenine ilişkin olması ve yetkisizliğin esas olması ilkelerinin bir sonucudur.

- Hiyerarşi yetkisinin aksine vesayet yetkisi, vesayet makamının hiçbir şekilde emir ve talimat vermesi ve kural olarak alınan kararı değiştirmesi şeklinde uygulanamaz. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğini kaldıracak anlamda vesayet yetkisi kullanılmasına imkân tanıyan düzenlemeler Anayasaya aykırıdır. Bu anlamda vesayet yetkisi hiyerarşik yetkiden ayrılır. Vesayete tâbi makam vesayet makamına bağlı, onun astı bir makam değildir. Vesayet makamının vesayete tâbi makam üzerinde idarenin bütünlüğünü sağlama amacına yönelik olarak sadece bir denetleme yetkisi bulunmaktadır. Vesayet yetkisi KİT'ler ve meslek kuruluşları üzerinde de bunların statülerini düzenleyen metinlerde öngörülen şartlar çerçevesinde uygulanabilir.

- Hiyerarşi yetkisinin üzerinde kullanıldığı astların bu yetkinin kullanılması dolayısıyla kural olarak dava açma hakkı söz konusu değilken, vesayet yetkisinin kullanılması sonucunda bu yetki üzerinde kullanılanların, kullanılan yetkiye karşı dava açma hakkı mümkündür.

III. KAMU TÜZELKİŞİLİĞİ

A. Genel Anlamda Tüzel Kişilik ve Özel Hukuk - Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği

Hukukta hak sahibi olmak ve yükümlülük altına girmek yani dış dünyaya yansıyan iradesinin hukuki anlamda hüküm ve sonuç doğurduğu kabul edilenlere **kişi** denilir. Hukuki anlamda kişilikte asıl olan bilinç ve iradesi ile hukuki anlamda işlem yapan, hukuki hak ve yükümlülüklere sahip olan gerçek kişilerdir. TMK 47. maddesi hükmüne göre: “*Başlı başına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ve belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal toplulukları, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazanırlar. Amacı hukuka ve ahlaka aykırı olan kişi ve mal toplulukları tüzel kişilik kazanamaz*” Dolayısıyla fiili ve hukuki birtakım sebepler gerçek kişilerin dışındaki kişi ve mal topluluklarına da bir kişilik tanınması zorunluluğunu doğurmuş ve bu zorunluluk hukuk düzenlerince kabul görmüştür. Bu anlamda insan topluluklarının ortak ve hukuki, meşru çıkarlarını savunmak ve sağlamak ile belirli bir malın belirli bir amacın gerçekleştirilmesini

sağlamaya yönelik olarak tahsis edilmesi ve bu topluluk ya da mal varlığına kişilik tanınması, **tüzel kişilik** olarak adlandırılır. Bu bağlamda günlük hayatta karşılaşılan en bilinen tüzel kişilik örnekleri dernekler, sendikalar, siyasal partiler, şirketler, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve vakıflardır. Söz konusu tüzel kişiliklere ilişkin hukuki düzenlemeler ya genel bir kanun aracılığıyla ya da özel bir kanunun düzenlemeleri içinde gerçekleştirilmektedir.

Tüzel kişilikler tâbi olacakları hukuki rejim açısından özel ve Kamu Hukuku tüzel kişilikleri olmak üzere ikiye ayrılırlar. Özel Hukuk tüzel kişiliklerinin varlık sebebi genel olarak ticari ve bazen de kişisel anlamdaki çıkarların gerçekleşmesini sağlamaya yöneliktir. Özel Hukuk tüzel kişilikleri mevzuatın amir hükümlerine aykırı olmamak şartıyla kurucularının iradesine bağlı olarak oluşturulur, faaliyette bulunur ve hukuki varlıklarını devam ettirirler. Dolayısıyla kuruluşları ve faaliyetleri anlamında irade serbestisi söz konusudur.

Tüzel kişilikler varlık sebeplerini organları aracılığıyla gerçekleştirirler. Dolayısıyla tüzel kişiliklerde irade açıklaması özel kişilerde olduğu gibi kişiliğin sahibi tarafından değil, organlarınca gerçekleştirilir. Tüzel kişiliklerin cezai anlamda sorumlulukları olmayıp, hukuki ve özellikle de mali sorumlulukları bulunmaktadır. Tüzel kişilik adına suç teşkil edecek nitelikte işlem veya faaliyette bulunulması halinde tüzel kişiliğin değil, tüzel kişilik adına irade açıklayan, işlem tesis eden yani en genel anlamda faaliyette bulunanların cezai sorumlulukları söz konusudur. Çünkü hukuka aykırı, suç teşkil edecek mahiyette işlem ve faaliyette bulunmak için bir kişilik oluşturulmasına hiçbir hukuk düzeni imkân tanımaz.

B. Kamu Hukuku Tüzel Kişilikleri İle Özel Hukuk Tüzel Kişiliklerinin Birbirlerinden Farkları

Özel Hukukta başlangıçta hukuki anlamda hak ve yükümlülük sahibi olma yetkisi yani kişi niteliğini taşıma hakkı sadece gerçek kişiler için kabul edilmişken, zamanla gerçek kişilerle birlikte tüzel kişilerinde hukuki anlamda varlıkları tanınmıştır. Benzer bir gelişim seyri daha sonraki dönemlere rastlamakla beraber Kamu Hukukunda da gözlemlenmiştir. Artık Özel Hukukta kişi denilince akla gerçek ve tüzel kişiler, Kamu Hukukunda ise tüzel kişiler gelmektedir.

Özel Hukuk tüzel kişileri ile Kamu Hukuku tüzel kişileri arasındaki temel ayrılık Anayasanın 123. maddesinde öngörülen “ Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun verdiği bir yetkiye dayanarak kurulur .” hükmünden kaynaklanmaktadır. Söz konusu hükümde geçen kanun kavramı şekli anlamdaki kanun ile kanun hükmünde kararnameyi içermektedir. Kanunun verdiği yetkiye dayanarak oluşturma ise, kanunda öngörülen idari makamın öngörülmüş ise kanunda öngörülen şekil ve esaslara, böyle bir durumun söz konusu değil ise İdare Hukukunun idari işlemlerin yapılmasına ilişkin kural ve ilkelerine uygun bir şekilde tüzel kişiliğin oluşturulması anlamına gelir. Dolayısıyla her halükârda bir kamu tüzel kişiliğinin oluşturulması için kamusal bir yetki kullanılmalıdır. Kamusal yetki devletin Anayasa ile yetkilendirmiş olduğu organları tarafından kullanılan yetkililerdir. Bu nedenle Özel Hukuk hükümlerinden hareketle bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması mümkün değildir. Kamu tüzel kişiliklerinden bazıları Yükseköğretim Kurulu (*madde 131*) ve Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (*madde 134*) örneklerinde olduğu gibi ismen Anayasada öngörülmüştür. Bir tüzel kişiliğin kanun hükmü gereğince doğrudan veya kanunun hükmüne dayanarak dolaylı bir biçimde kamu tüzel kişisi sayılması mümkündür. Bu gibi durumlarda kanun koyucunun iradesi söz konusu tüzel kişiliğin hukuki mahiyetini, yani Kamu Hukuku tüzel kişiliği niteliğini belirlemiştir. Anayasada bazı kamu tüzel kişiliklerinin örneğin üniversiteler (*madde 130*) ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları (*madde 135*) kanunla kurulması öngörülmüştür. Söz konusu kamu tüzel kişilerin mutlak suretle kanunla kurulması gerekir, yani bu tür kamu tüzel kişilikleri idari bir işlemle kurulması mümkün değildir. Doğal olarak kanunun öngöreceği idari makamlar aracılığıyla da bu tür kamu tüzel kişileri oluşturulamaz.

Özel Hukuk tüzel kişileri ilgililerin iradesiyle veya bunlara ilişkin mevzuatın hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara uyarak ilgili mercilerce ve genellikle de mahkeme kararıyla sona erer. Kamu tüzel kişilikleri, kural olarak tüzel kişiliğin oluşturulmasındaki işlemle sona erdirilebilir.

Kamu tüzel kişilikleri İdare Hukuku hükümlerine tâbidirler. Dolayısıyla idarenin varlık sebebi ve faaliyetlerinin sadece kamu yararın gerçekleştirme olması, doğal olarak kamu tüzel kişiliklerinin de kamu yararı amacıyla kurulabileceği sonucunu doğurur. Kamu tüzel kişilikleri kendilerini oluşturan hukuki işlemde (kanun veya idari işlemde) öngörülen kamu hizmetini gerçekleştirirler ve bu hizmetin alanını organlarının iradesiyle kendiliklerinden daraltıp, genişletemezler. Ancak devlet ve kamu idareleri bu ilkeyle bağlı değildirler. Kamu tüzel kişilikleri için öngörülen faaliyet alanında işlem ve eylemde bulunmak bir zorunluluktur. Söz konusu faaliyette bulunmama veya eksik bulunma ilgili kamu tüzel kişisinin organlarını oluşturan kişilerin veya yöneticilerinin hukuki sorumluluğunu doğurur. Tüzel kişiliğin oluşturulması, örgütlenmesi ve faaliyetlerinde kişiselleştirilemeyen bir eksiklik ilgili kamu tüzel kişiliğinin mali sorumluluğunu yani idarenin sorumluluğunu doğurur.

Kamu tüzel kişilerinin kamu yararını gerçekleştirme ve kamu hizmeti sunmaları, faaliyetlerinde kamu kudreti kullanılmasına imkân tanır. Bunlar kamu kudretinden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıklarla donatılmışlardır. Tek yanlı işlemleri ile işlemin muhataplarının hukuki durumları üzerinde etkili olabilirler. Kamu tüzel kişileri kendi faaliyet alanlarıyla ilgili olmak ve kanuna dayanan ve ona aykırı olmamak şartıyla düzenleyici işlem yapabilirler. Söz konusu düzenleyici işlemlerin ilgililerinin işlemdeki hükümlere uyma zorunluluğu söz konusudur. Özel Hukuk tüzel kişileri ancak üyeleri veya ortaklarını bağlayıcı mahiyette işlem yapabilir.

Özel Hukuk tüzel kişilerinin yetkili organları kendi iradeleriyle oluşturulan işlemleri ve/veya mevzuatın ilgili hükümlerine uygun olmak koşuluyla faaliyetlerinin konusunu değiştirebilir. Özel Hukuk tüzel kişilerinin kamu kudreti kullanması söz konusu olmaz. Özel Hukuk tüzel kişilerinin amacı belirli kişilerin kişisel çıkarlarını gerçekleştirmek ya da kâr elde etmek, yani ticaridir. Kamu tüzel kişilerinin ticari anlamda faaliyette bulunması mümkün ise de, nihai amacı kâr elde etmek olamaz.

Kamu tüzel kişiliklerinin niteliklerine göre denetimi kendi içerisinden oluşturulan bir mekanizmayla ya da bir diğer devletin birimi veya yargısal yolla olabilir. Bu denetimlerden kendi içerisinden yapılan denetimde hukukilik ve yerindelik denetimi, diğer bir idari anlamdaki devlet birimin denetiminde esas olarak hukukilik ve bazı durumlarda da yerindelik ve yargısal denetimde ise sadece hukukilik denetimi yapılır.

Kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen personel kural olarak kamu görevlisi ve memurdur, malları kamu malı sayılır ve bundan dolayı kamu mallarının tâbi olduğu hukuki rejime tâbi olur.

Kamu tüzel kişiliklerine katılmakta ilgilinin serbest iradesi etkili olmaz. Bu anlamda ülkede doğmuş olmak, il ve belediye sınırları içerisinde ikamet ediyor olmak ya da belli meslek veya sanatı icra edebilmek için o alanda kurulmuş meslek odasına kayıt olmak gerekir. Oysaki Özel Hukuk tüzel kişiliğine katılmak ve ayrılmak ilgilin iradesi ve ihtiyarına tâbidir.

IV. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINA HÂKİM OLAN ANAYASA İLKELERİ

İdare, varlık sebebi olan toplumun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir teşkilat kurması gerekir. İdari teşkilat ilgili devletin siyasi sistemi, tarihi deneyimleri, sosyal ve ekonomik yapısıyla bağlantılı bir biçimde oluşur. Bu anlamda ülkemizde tarihsel olarak merkeziliğin ön planda olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu husus özellikle Cumhuriyetten sonraki idari teşkilatlanmamızda daha da belirgindir. Ancak idari teşkilatlanmadaki merkeziyetçiliğin özellikle merkeziyetçi politikaların uygulanmasına yardımcı olduğu için

kabul edildiği ve uygulandığının da altının çizilmesi gerekir. Söz konusu nokta da tekçi devletin niteliğinin bir gereğidir. Bilindiği gibi tekçi (üniter) devlet homojen bir işleyişle yani sistemin işleyişine ilişkin tek bir kural herkese uygulanır. Kurumsal anlamda tekçi devleti halkın tamamının aynı, tek anayasaya, tek yasama organına ve tek bir hukuk sistemine uyması olarak nitelendirmek mümkündür. Federal devlette anayasa, yasama ve federal hukuk sistemi her bir federe devletin anayasası, yasama organı ve hukuk sisteminin üzerinde yer alır. İdarenin teşkilatlanmasında tarihte ve günümüzdeki uygulamalarda iki sistemin varlığı gözlemlenmektedir. Bunlar merkezden yönetim ve yerinden yönetimdir. Söz konusu sistemler ülkelerin tarihi geçmişleri ile doğrudan ilgili olup, sosyal, ekonomik ve kültürel etkenlerin altında şekillenmişlerdir. Bu anlamda hiçbir ülkede bu sistemlerde birinin tek başına mutlak anlamda uygulandığı söylenemez. Katı bir merkeziyetçi idare teşkilatlanması yönünde bir uygulaması artık günümüzde pek mümkün olamamaktadır. Bundan dolayı da, ilke günümüzde yetki genişliği ilkesiyle birlikte anılmakta ve uygulanmaktadır. Hangi anlamda devlet sistemi olursa olsun yetki genişliği ilkesi kurumsal bir seçimdir ve kurumsal yapı içinde yetkinin düzenlenmesine ilişkindir. Uygulamada belirlenmiş birçok alanda karar alma yetkisinin en üst otoritelerden itibaren hiyerarşik olarak daha aşağıda yer alan otoritelere doğru dağıtılmasını ifade eder. Yerinden yönetim merkezden yönetime oranla daha sonra hukukilik ve resmilik kazanmıştır. Bu ilke kendi içerisinde yer (mahalli idareler/yerel yönetimler) ve hizmet bakımından yerinden yönetim (kamu kurumu) olmak üzere ikiye ayrılır. Anayasamızda idarenin teşkilatlanması anlamında ne merkezden yönetim, ne de yerinden yönetim ilkesine bir üstünlük tanınmıştır. Ancak tarihi geçmiş ve sosyal yapı ile mevzuatın düzenlemeleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde merkezi yönetim ilkesinin ülkemiz idari teşkilatında daha ağır bastığı rahatlıkla söylenebilir. Bununla birlikte son yıllarda mevzuatta yapılan değişikliklerle yerinden yönetim ilkesinin uygulamasına öncelik tanıma yönünde bir eğilimin olduğu gözlemlenmektedir.

İdari teşkilatın oluşturulması ile söz konusu ülkenin siyasal sistemi ve devlet yapısı arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Bu anlamda idari örgütlenmede siyasi anlamda merkeziyetçiliği yani tekçi devlet modelini benimseyen devletlerde merkezi yönetimin ağırlıklı veya yerinden yönetim ilkesiyle birlikte uygulandığı, siyasi yerinden yönetim (siyasi ademi merkeziyet) olarak da adlandırılan federal devlet sisteminde ise yerinden yönetim ilkesi esas alındığı bilinmektedir.

A. Merkezden Yönetim İlkesi

1. Tanımı ve Özellikleri

Hiyerarşi ilkesi çerçevesinde doğrudan Hükümetten kaynaklanan idari organların örgütlenmesi merkezi idare olarak adlandırılır. Bu teşkilatlanmada yürütülen hizmetin niteliğinden hareketle kurulan bakanlıklar kendi görev alanına dâhil personeli ve işlemleri üzerinde hiyerarşi yetkisine sahiptir. Bakanlıkların kendi görev alanı dışında uyguladıkları teşkilatlanma ve personelin hukuki statüsü ve karar alma ve uygulamada aynı tür kurallara tâbidirler. Merkezden yönetim şeklindeki idari teşkilatlanmada kararların tamamı Devlet tüzel kişiliğinin adına ve onun bünyesinde alınır ve Devlet ulusal nitelikli hizmetler ve mahalli nitelikte olmanın ötesinde sayılan hizmetlerin yürütülme ve yönetilmesinde tek başına yetkilidir. Böylece yönetimin etkinliklerinin tekliği mutlak bir şekilde ortaya çıkar ve siyasi merkeziyetçilik gibi siyasal yetkiler Devletin elinde toplanır ve Devlet kural koyma anlamında kısmi de olsa Devlet dışındaki tüzel kişilere yetki aktarılmasını kabul etmez. Bu anlamda ortaya çıkan merkezi idare, mutlak anlamda ya da yetki genişliği ilkesiyle birlikte uygulanan bir tarzda uygulamaya konulmaktadır. Dolayısıyla idarenin örgütlenmesinde merkezden yönetim ilkesi, yönetimin birliği, tekliği ile karakterize edilmektedir. Bu ilke genel anlamda merkeziyetçilik olgusunun sadece bir görünümüdür; yani ekonomik, siyasal ve kamu hayatının farklı görünüşlerinde ortaya çıkan birliğin oluşturulması girişimidir.

Merkezden yönetim ilkesi devlet otoritelerince yürütülen işlemlerin tek bir merkezde ve burada bütün idarelerin bir araya toplanmasından başka bir şey değildir. Bu ilke gereğince, idari yetkilerin tamamı ulusal boyuttaki kamu yararı ile ilgili hususlarda olduğu kadar, halkın belirli bir bölümü ya da coğrafi anlamda sınırlandırılmış mahalli işlemlerin yönetimi de devletin ajanlarının elleri arasında toplanmıştır. Merkezi güç böylece ülkenin tamamında aynı yönde merkezileşmiş bir anlamda hizmetleri belirler, planlar, kararlaştırır ve uygulamaya aktarır.

Merkezci bir Devlette sadece tek bir kamu tüzel kişiliği vardır ve o da Devlettir. Ülkenin bölge, il veya köy adı altında çeşitli bölümlere ayrılması bunlara bir tüzel kişilik tanınmaksızın sadece coğrafi anlamda sınırların belirlenmesi işlemidir. Söz konusu durum yalnızca farklı idari hizmetlerin çerçevesinin belirlenmesine yardımcı olur. Merkezden yönetim siyasal sistemleri ne olursa olsun bütün Devletlerin idarelerinde farklı yoğunlukta uygulanan bir ilkedir. Bireylere sunulacak kamu hizmetleri tek bir elden yani merkezden belirlenmesi, planlanması ve uygulamaya konulması anlamına gelir. Bir başka ifadeyle, ülkede kamu hizmetlerinin tamamının Devlet tüzel kişiliği elinde toplanması merkezden yönetimi ifade eder. İdari hizmetler merkezde toplanmış ve söz konusu hizmetler merkez veya merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülür. Bu çerçevede yürütülen kamu hizmetleri “*milli kamu hizmetleri*” olarak adlandırılır ve ülkenin her yerinde aynı merkezin kararları doğrultusunda yerine getirilir. Buna göre sağlık, adalet, güvenlik ve ilköğretim kamu hizmetleri milli kamu hizmetleri olup, esasen Devlet tarafından yürütülür. Merkezi yönetim ilkesinde kararların alınması, uygulanması ve denetimi Devlet tüzel kişiliğinin bir sonucudur. Bundan dolayı merkezi idare içinde yürütülen hizmetlerin ihtisaslaşarak ayrı bir örgütlenme şeması içinde yürütülebilmesi kabul edilmiş ve bu durumun uygulanan sistem olmasına rağmen, söz konusu hizmet birimlerinin yani bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Bunlar yerine getirmek durumunda oldukları kamu hizmetlerinin ifasında Devlet tüzel kişiliğinin temsilcileridir. Bir başka ifade ile merkezi idare yürütmekte olduğu kamu hizmetlerini nitelik ve konularından hareketle birbirinden ayırıp sınıflandırmış ve bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir.

Her bir bakanlığın görevleri ile ilgili konuların görüşülüp, planlanıp, kararlaştırıldığı yer; esas itibarıyla Devlet merkezi olan başkenttir. Bu çerçevede planlama, düzenleme ve kararların alındığı ve uygulanmasının takip ve denetlendiği örgüte, “*bakanlığın (=merkezi idarenin) merkez teşkilatı*” denilir. Başkent teşkilatında alınan kararların merkezin dışındaki coğrafi alanlarda da uygulanabilmesi için bakanlıkların yürüttükleri hizmetin niteliğine göre teşkilatlanması sonucunda ortaya çıkan teşkilata da, “*bakanlığın (=merkezi idarenin) taşra teşkilatı*” denilmektedir. Türkiye’nin merkez teşkilatı; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıkları içine alır. Ülkemizdeki merkezi idarenin taşra teşkilatı; il, ilçe ve bucak yönetimlerinden müteşekkil “*mülki idari birimleri*” ile birkaç ili içerisine alan “*bölge yönetimleri*”nden oluşur.

Merkezden yönetim ilkesinde hizmetlerin idare edilenlere götürülmesinden merkezi idare sorumlu olduğu için, götürülen hizmetin harcamaları yani gelir ve giderleri Devletin bütçesinden karşılanır. Yürütülen hizmetlerin gerçekleştirilmesinde sahip olunan mallar, merkezi idarenin malvarlığına dâhildir ve istihdam edilen personel de, merkezi idarenin personeli. Bunların kullandıkları yetkiler merkezi idarenin yetkileridir.

Bu ilkenin uygulanmasında kamu hizmeti ile ilgili icrai karar alma ve kararları uygulamaya aktarma yetkisi, Devlet tüzel kişiliğinden kaynaklanan yetkileri kullanma imkânına sahip merkezdeki idari birimlerce yerine getirilir. Taşradaki birimlerin ve görevlilerin yetki genişliği ilkesi uyarınca kanunen yetkilendirildiği durumlarda karar almaları mümkündür.

Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin bir şeklidir ve yerinden yönetim ilkesinin karşıtıdır. Kavramın bir diğer anlamı da yetkinin merkezileştirilmesidir. Buna göre, kavram kamu hizmetine ilişkin yetkinin tek bir merkezde toplanmasıdır. Bu tek elde toplanma merkezi bir organın örneğin bir bakanlığın yetkilerinin ve eğitimin programlanması gibi belirlenmiş işlevi ile ilgili görevlerinin (yükümlülüklerinin) uygulamaya konulmasından

kaynaklanabilir. Bu yönetim modeli **ilk olarak** merkeziliğin bir uygulama şekli olan yetki genişliğine vücut verdiği gibi Devletin birliğini daha iyi sağlayabilmeye de yardım eder. **İkinci olarak** kamu hizmetinin ifası misyonu merkezi olmayan otoriteler tarafından uygulanır. Ancak söz konusu otoriteler merkezi hiyerarşik otoriteye güçlü bir şekilde bağlı ve bağımlıdır.

Merkezden yönetimin uygulanması sebepleri siyasal ve tekniktir. **Siyasal sebep**, merkezden yönetim uygulamasının Devletin iç ve dıştaki gücünü artırması ve bu ölçüde yararlı olmasıdır. Böylece Devlet ülke sınırları içerisinde kamu düzenini tesis etmek ve sürdürmek amacıyla zorunlu nitelikteki araçların tamamına hızlı ve etkin bir şekilde sahip olur. Ayrıca merkezden yönetim, Devletin birliğini tehdit eden veya tehlikeye düşürebilecek her türlü oluşum ve unsurlara karşı etkili bir şekilde mücadele etmeye imkân sağlar. **Teknik sebep** ise, merkezden yönetimin kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde gerçekleştirilmesi ve idarenin iyi işleyişini sağlamada özellikle daha fazla avantajlar sunmasıdır. Bu ilke sayesinde kamu hizmetleri en tarafsız, en ekonomik ve en akılcı bir şekilde yerine getirilir. Merkezi idare, aksaklıklara yol açan tartışmaların ve yerel bağnazlıkların üzerinde bir konumdur. Üstelik en yetenekli yöneticilere sahiptir.

2. Merkezden Yönetim Yöntemleri

Merkezden yönetim başkentte oluşturulmuş tek bir idari cihazın bulunması anlamına gelmemektedir. Hiç kuşkusuz pratik sebepler dolayısıyla merkezi güç mahalli ajanlar marifetiyle ülkenin farklı bölümlerinde temsil edilmek zorundadır. Ancak merkeziyetçilik ve yetki genişliği olarak adlandırılan iki yöntemin uygulanmasına göre söz konusu idari ajanların yetkileri değişkenlik göstermektedir.

a. Merkeziyetçilik: Karar almaya ilişkin yetkilerin tamamının hiyerarşik anlamda idarenin en başında bulunan kişilere tanınmasıdır. Bu kişiler başkentteki Devlet otoritesini kullanmak üzere ihdas edilen kadroları işgal ederler. Ülkeye yayılmış Devletin ajanlarının rolü başkentte alınan kararların uygulanmasını sağlamak veya kararların alınmasında hazırlayıcı bir rol üstlenmenin ötesine geçmez. Bu sistem bünyesinde birtakım olumsuzlukları barındırmaktadır. Zira merkezdeki otoriteler zorunlu olan süratle kararların tamamını alma hususunda yetersiz kalır. Karar alma sürecindeki hazırlık aşaması ve alınan kararın uygulanması çok geç işler. Üstelik merkezden alınan kararların somut olaylara uymama riski söz konusudur. Çünkü merkezdeki otoriteler mahalli halkın ihtiyaçlarını net bir şekilde bilemezler. Bu nedenle merkeziyetçilik uygulamasında genellikle düzeltici etkileri olan yetki genişliği ilkesi ile birlikte uygulanır.

b. Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz, Tevsi-i Mezuniyet): Yetki genişliği ilkesi merkeziyetçiliği yumuşatma ve esneklik sağlama ve merkeziyetçiliğin uygulanması halinde ortaya çıkan uyumsuzluk ve sakıncaları asgari seviyeye indirmeyi amaçlar. Bir yönetim tekniği olarak yetki genişliği, bakanlıkların yetkilerinin bir bölümünü valilere devretmesi örneğindeki gibi, karar alma yetkisinin aynı tüzel kişilik içerisinde daha alt kademede yer alan bir makama transfer edilmesidir. Dolayısıyla ilke gereğince faaliyette bulunan idare ajanı aynı hukuk düzeni ve hiyerarşik yapıya tâbidir. İlke özü itibarıyla karar alma yetkisinin merkezi idarenin mahalli temsilcilerine tanınması esasına dayanmaktadır. Böylelikle merkezi idarenin mahalli temsilcileri olan söz konusu kamu görevlileri başkentte alınan kararların sadece basit uygulayıcısı olmayacaklar mahalli ölçekte karar alabilme yetkisini de ellerinde bulunduracaklardır. Bununla birlikte sistem söz konusu merkezi idarenin mahalli ajanlarının merkezi idareye bağımlı olduğu ölçüde merkezi olmaya devam edecektir. Üzerlerinde kullanılmakta olan hiyerarşik yetkiden kaynaklanan bu bağımlılık ilişkisi yetki genişliği ilkesinin en belirgin ayırt edici özelliğidir. Bu anlamda yetki genişliği yerinden yönetim yönteminden ayrılır.

Bu ilke yardımıyla merkezi idarenin yetkilerinden bazıları ve özellikle de gecikmeye tahammülü olmayan acele ve ivedi karşılanması gereken işlerin taşra teşkilatındaki belirli yetkilere ve genellikle de taşra teşkilatının başında yer alan makamlara transferi gerçekleştirilir. Bu yolla merkezi idarenin yapısal niteliğinden kaynaklanan sakıncanın bir kısmı bertaraf edilmeye çalışılır. Söz konusu bu yolla bir bölge ya da hizmetin başında bulunan merkezi idarenin ajanı statüsündeki kişi merkeze danışmadan merkezi idare adına kendiliğinden karar alabilir, aldığı kararın veya merkezi idarece alınmış kararların uygulanmasında inisiyatif kullanarak faaliyette bulunabilir. Bu anlamda söz konusu idari ajanın yetkilerinde bir genişleme olur. Ancak kavramdaki kelimelerin salt anlamında yanlış anlamaya sebebiyet verebilecek olan, merkezi idarenin yetkilerinde bir genişleme söz konusu değildir. Anayasanın 126. maddesine göre; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. **İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.**” Bu hüküm uyarınca ilke ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatında anayasal bir zorunluluk olarak sadece il idaresinde uygulanmaktadır.

Yetki genişliği ile düzeltici bir esnekliğe kavuşan merkezi yönetim hiyerarşi bağı ile birbirlerine bağlı bir ajanlar piramidi görüntüsü sunmaktadır. Piramidin başında bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu bulunur ve aşağıya doğru indikçe kademeleşme ile karşılaşılır ve en altta da uygulamayı yapmakta olan basit kamu görevlileri yer alır. Bu hiyerarşik bağ sayesinde idari faaliyetlerde, mahalli çıkarların ulusal çıkarlara bağımlı kılınması ve uyum içerisinde gerçekleştirilmesi sağlanır. Bununla birlikte ne kadar etkili olursa olsun yetki genişliği ilkesi mahalli müşterek temel ihtiyaçların yeterli ölçüde tatminine imkân tanımamaktadır. Yerinden yönetim ilkesi, işte bu tatmini sağlamayı, olumsuzlukları azaltmayı ve kaldırmayı amaçlamaktadır.

Yetki genişliği üst düzeyde karar alınmasındaki hantallığa, bürokrasi ve kırtasiyeciliğe bir çözüm olma bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için uygulanıyor olmanın yanında; demokratik talebede bir ölçüde cevap vermektedir. Yetki genişliği uygulaması idareyi bireylere yakınlaştırır. Taşrada alınan karardan aynı zamanda ülkenin en üst düzey yönetiminin de haberdar olması ve kararın üst düzeyde alınmasında taşradaki uygulamaların bilinmesi alınacak kararların daha yerinde ve sıhhatli olmasına da yardımcı olur. Ülkenin iyi bir yönetimin sunduğu hizmetlerin, hizmetlere sunulanlara ne kadar yakın olursa o kadar iyi olur şeklinde özetlenmesi mümkündür.

Yetki genişliği ilkesinin uygulanması esas itibarıyla yetki devri müessesesinin bir versiyonudur. Ancak ilke yetki devrinden belli alanlardaki konulara ilişkin genel yetkilendirilmiş olma özelliğiyle ayrılır. Ayrıca ilke, anayasal bir hüviyete sahip olup geçici mahiyette değil, sürekli.

3. Merkezden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

- Devlet yönetiminde birlik ve beraberliği sağlamada etkili olur. Bu anlamda adalet, eğitim, sağlık ve savunma gibi bazı kamu hizmetlerinin mutlaka merkezi idare tarafından yürütülmesi gerekir. Ancak günümüzde merkezi idare tarafından yürütülmesi zorunluluğu olan hizmetlerin sorgulandığı ve bu alanın daraltılmaya çalışıldığı gözlenmektedir.

- Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli ihtisaslaşma ve yeterli ve gerekli kaynaklara sahip olma merkezi yönetim ilkesinin uygulandığı durumlarda daha rahat bir şekilde gerçekleştirilmektedir. İhtisaslaşma kamu hizmetlerinin sunulmasındaki maliyetlerin düşürülmesinde yardımcı olur.

- Kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve gerçekleştirilmesinde yerel baskılardan uzak kalındığı için daha rasyonel ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi mümkün olabilmektedir. Buna bağlı olarak kamu görevlilerin mahalli etkilerden uzak bir biçimde görevlerini yerine getirmesi söz konusudur. Kamu hizmetinin belirli bir standartta ülke sathında

yürütülebilmesine imkân tanır. Belirtilen bu faydalarının yanında ilkenin uygulanmasından kaynaklanan bazı sakıncalar da söz konusu olabilmektedir.

- Özellikle ilkenin katı uygulaması bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırır.
- Merkezden yönetim ilkesi demokratik ilkelere uygun düşmez.
- İlkenin uygulanması sırasında kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve uygulamaya aktarılmasında siyasal etki ve baskılar önemli rol oynayabilir.
- Merkezden yönetimin doğuracağı sakıncaları azaltmak amacıyla benimsenen yetki genişliği ilkesi gereğince bazı kararların merkezi idarenin taşra teşkilatında alınması mümkün olsa da, mahalli amirler (yetkililer) sorumluluktan kurtulmak amacıyla veya bilgi ya da deneyim eksikliği dolayısıyla kendi yetkileri kapsamında karar alınıp çözüm üretilebilecek hususları dahi merkeze sorma alışkanlıklarını devam ettiriyor olabilirler. Bu durumda da yetki genişliği ilkesinden beklenen fayda gerçekleşmemiş olur. Aynı şekilde merkezi idarenin taşra teşkilatındaki yetkililer kendi inisiyatifleriyle karar alabilecekleri durumda mahalli politikacıların müdahaleleri ile karşılaşabilirler. Merkezdeki politikacılar taşrada alınacak her türlü karara müdahil olma ve bu durumdan siyasi rant elde etme amacıyla olduğu durumlarda yetki genişliği ilkesinden beklenen sonuç bu anlamda da gerçekleşmez. Bu da merkezi yönetim ilkesine getirilen bir eleştiri ve sakınca olarak karşımıza çıkar.

B. Yerinden Yönetim (Âdemi Merkeziyetçilik)

1. Genel Olarak

Çağımız devletlerinde açık bir şekilde kendini gösteren ve gerçekte de biri birini dengeleyen merkeziyetçi ve âdemi merkeziyetçi (yerinden yönetimci) iki akım söz konusudur. Gerçekten de, yerine getirilmesi gereken ödevlerin ve tatmin edilmesi gereken ihtiyaçların artan çokluğu karşısında merkezi idare, **ilk olarak** coğrafi anlamda **ikinci olarak** da hizmetin niteliğinden hareketle yerinden yönetim kuruluşları lehine idari yetkilerinin belirli bölümlerini terk etmek zorunda kalmaktadır. Bu anlamda merkezi idare kendi personeli ile bizzat hareket etmek yerine tüzel kişiliği haiz, özerk idarelerin faaliyetlerini denetlemekle yetinmektedir. Bu idari yönetim tarzı “*yerinden yönetim ilkesi*” olarak adlandırılmaktadır. Bir başka deyişle yerinden yönetim, merkezi idare ile arasındaki hiyerarşi ilişkisinin basit bir denetim ve gözetim yetkisine dönüştürülerek kaldırıldığı, kamu tüzel kişiliklerince kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bir idari teşkilatlanma ilkesidir. Özetle kamu hizmetlerinin merkezi idare dışında teşkilatlanması ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısına dâhil olmadan ayrı tüzel kişiliğe sahip idarelerce yürütülmesi, yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır.

Genellikle yerinden yönetim ilkesi geniş anlamda devletin dar anlamda da merkezi idarenin yönetme erkinde ve bu erkin özünü oluşturan kamu kudretinde bir bölünmeyi açıklamak için kullanılmaktadır. Ancak bu bölünme hizmetlerin yürütülmesi yöntemine ilişkindir. Bölünmenin devlet yetkilerinin bölünmesi anlamında kullanılması devletin niteliğindeki bir değişimi ifade eder. Ülkemizdeki teşkilatlanmada bu anlamda bir bölünme anayasal anlamda mümkün değildir. Bu bağlamda ilke ilk olarak somut şekilde günümüz idaresinde devletin merkezi idaresinin bir bölümü karşısında, mahalli seçilmiş otoritelerin yetkilerini artırmaktan başka bir şey değildir. Yerinden yönetim ne bir örgütlenmenin coğrafi anlamındaki bir değişim olan yerel olmaktan çıkarılma, ne de merkezi gücün düzenlenmesine ilişkin bulunan merkeziyetçiliğin basit bir modeli olan yetki genişliğidir. Dolayısıyla yerinden yönetim ilkesi iki veçhesi olan bir örgütlenme modelidir: Coğrafi anlamda yerinden yönetim ve işlevsel yani hizmet bakımından yerinden yönetim.

Merkezi idare karşısında belirli ölçüdeki bağımsızlıkları, genel anlamda devletin dışında ayrı tüzel kişiliklerinin olması ve kararlarını kendi organlarının aracılığıyla oluşturup uygulamaları, devlet bütçesinden ayrı kendilerine özgü bütçelerinin olması yerinden yönetim kuruluşlarının belirgin özellikleridir. Özetle idari teşkilatlanmada yerinden yönetim modeli, mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik yanı ağır basan kamu hizmet ve

faaliyetlerinin, merkezi idarenin dışına çıkarılarak kendilerine ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmasıdır. Bu tüzel kişilerin kararlarının merkezi idarece alınmaması ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almamaları dolayısıyla merkezi idarenin tersi anlamında bir idari teşkilatlanma modelidir.

Yerinden yönetim kuruluşları ya Anayasada öngörülerek doğrudan ya da kanunla oluşturulurlar. Bu anlamda yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları (mahalli idareler) Anayasada il özel idaresi, belediye ve köyler olarak öngörülmüş ve sınırlı sayı prensibine tâbi idarelerdir. Bunların örgütlenme modelinden kaldırılması söz konusu olamayacağı gibi yeni yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla ihdas edilmesi de mümkün değildir.

Hizmet bakımından yerinden kuruluşlarının varlıkları bazen Anayasadan bazen de kanunda kaynaklanabilmektedir. Anayasadan kaynaklanan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından bazıları üzerinde kanun koyucunun yetkisi sadece anayasada belirtilen ilkeler çerçevesinde örgütlenme, yetki ve faaliyetlerini belirlemekten ibaret olup, bunların hukuki varlığı üzerinde (yani varlığına son verme, aynı anlamda bu tüzel kişiliklerin varlıklarını işlevsiz hale getirmek için bir ikinci tüzel kişilik oluşturma ve faaliyet alanını anayasanın ilke ve amacına aykırı bir şekilde kanunla daraltma) düzenlemeye bulunulamaz. Örneğin Yükseköğretim Kurulu (*madde 131*), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (*madde 134*). Diğer grup hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları Anayasada belirtilmiştir ve bunlara ilişkin olarak kanun koyucu Anayasada belirtilen ilkeler çerçevesinde örgütlenme, yetki ve faaliyetlerini belirleme ve sayılarında bir artış ve azaltmaya gidebilir. Örneğin üniversiteler (*madde 130*). Üçüncü grup hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını kanun koyucu kamu yararı ve yürütülen kamu hizmetinin niteliğinden hareketle (teknik niteliğinin bulunup bulunmadığı, merkezi idarenin dışında yürütülmesinde kamu yararı ve hizmetin etkinliği ve kalitesinde olumlu bir değişimin bulunup bulunmadığı gibi) serbestçe belirleyebilme yetkisine sahiptir. İşte ikinci ve üçüncü grubu oluşturan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları dolayısıyla hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının sayısını vermek mümkün değildir ve günden güne değişkenlik gösterir.

Hizmet bakımından yerinden yönetim modelinde belirli bir kamu hizmeti merkezi idareden ayrı ve tüzel kişiliğe sahip olarak yürütülür. Bu anlamda özerklik tanınan yürütülen hizmetin kendisidir. Bu anlamda yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından, bunlara özerkliğin belirli bir mahalde (yörede) yaşayan kişilere tanındığı için ayrılır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında tüzel kişilik belirli bir mal topluluğuna, yer bakımından yerinden kuruluşlarında ise belirli bir yörede oturan kişi topluluklarına tanınmıştır. Ayrıca mahalli idarelerin karar organları seçimle işbaşına gelirken hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları, bunları kuran işlemde belirtilen usullere göre seçim ve atama ile oluşturulur.

2. Özellikleri

Yerinden yönetim kavramı kısaca merkezi idare için idari yetkilerinin bir kısmını kendisine bağlı olmayan otoritelere kanunen aktarılması anlamına gelir. İlke böylece kamusal işlemlerin özerk (otonom) yönetim merkezlerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Gerçekten de, idari nitelikli sorunların bir kısmı bir grubu veya ülkenin belirli bir bölümünü ya da halkın bir kısmını ilgilendiriyor olabilir. Yerinden yönetimle bu grup ya da topluluk kendi ile ilgili işleri bizzat kendisinin belirlediği organlar yardımı ile kendi imkânlarıyla yönetecektir. Yerinden yönetimden ancak, mahalli ya da merkezi idare dışında yürütülen bir kamu hizmeti, devletinkinden ayrı bir tüzel kişiliğin bulunması, personel ve mali bağımsızlığa sahip olma ve vesayet denetiminin varlığı durumunda bahsedilebilir.

Yerinden yönetim mahalli ya da merkezi idare dışında yürütülen bir kamu hizmetinin varlığı halinde söz konusudur. İdarenin yerine getirmek durumunda olduğu hizmetlerin arasından halkın tamamını ilgilendirenler (örneğin milli savunma) ile belirli bir topluluğu

ilgilendirenlerin (örneğin kırsal kesimde taşımacılık, ziraat, hayvancılık) ayırt edilmesi işleminin yapılması bir zorunluluktur. Mahalli işlemlerin ulusal işlemlerden ayırt edilmesi ve buna bağlı olarak örgütlenmenin gerçekleştirilmesi yerinden yönetimin yer bakımından uygulanması için zorunlu bir şarttır. Yerinden yönetimin ikinci türü olan kamu kurumlarında, bir kamu hizmeti niteliği gereği merkezi idarenin bünyesi dışarısına çıkarılmıştır

Yerinden yönetimler devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Toplulukların veya merkezi idare bünyesinden çıkarılmış hizmetlerin kendileriyle ilgili işleri bizzat kendilerinin yönetebilmeleri için bir tüzel kişiliğe ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu tüzel kişilik yerinden yönetim kuruluşlarına idari ve mali anlamda özerkliklerini sağlayacaktır. Yerinden yönetim kuruluşları devletten ayrı tüzel kişilik, bütçe ve personele sahip olsa da; anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince merkezi idarenin vesayet denetimine tâbidir.

3. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Genel olarak merkezden yönetimin yararları yerinden yönetimin sakıncalarını, sakıncaları ise yararlarını oluşturur. Bu anlamda bürokrasi örneğinde olduğu gibi yerinden yönetim merkezi yönetimin sakıncalarını giderme yöntemlerinden biridir. Ancak her iki sistem anlamında belirtilen yararlar ve sakıncaların her halükârda mutlaka gerçekleşeceğini söylenemez. Bu genellemelerin aksi durumların varlığı da her zaman için mümkündür. Teorik olarak yerine getirilecek, kişilere sunulacak kamu hizmetlerinin o hizmete en yakın idareler tarafından yürütülmesi en mantıklı usul olarak kabul edilebilir. Ancak bu varsayımın diğer bir takım özelliklerle desteklenmesi gerekir.

- Yer bakımından yerinden yönetimlerin karar organlarının seçimlerle belirlenmesi, yönetim anlamında demokrasi ilkelerine uygun düşer. Nitekim mahalli idareler için “demokrasinin okullarıdır” deyiimi kullanılmaktadır.

- Mahalli idarelerin yönetimlerinde halkın ihtiyaçlarına daha öncelik verileceği, halkın denetimi söz konusu yönetimlerin üzerinde olacağı ve bu duruma bağlı olarak yerine getirilecek hizmetlerin belirlenmesinde ve yerine getirilmesinde daha akılcı (rasyonel) ve gerçekçi davranılacağı söylenebilir. Ancak burada unutulmaması gereken husus, söylenenlerin gerçekleşmesinin asgari şartı, söz konusu mahalde yaşayanlar arasında demokratik kültürün yerleşmesi ve bireylerin her birinin belirli bir eğitim ve kültür seviyesine sahip olmasıdır.

- Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması merkezi yönetimin neden olduğu bürokrasi ve kırtasiyeciliği engelleyebilir. Ancak büyük ölçekli yerinden yönetim örgütlerinde söz konusu sakınca ile karşılaşmak her zaman için olasıdır. Yerinden yönetim ilkesinin her iki modelinde de kaynakların etkinlik ve verimliliği hususunda idarecilerin daha hassas davranacağı söylenebilir. Ancak bunun gerçekleşebilmesinin etkin, süratli ve basit işleyen denetim mekanizmalarının oluşturulması şartına bağlı olacağı unutulmamalıdır.

Yerinden yönetimlerin belli başlı sakıncaları aşağıdakiler gibidir:

- Merkezi idarenin denetimi dışında kalma uygulamasının aşırıya kaçması halinde zamana ve bölgeye bağlı olarak yürütülen kamu hizmetinin kalite ve etkinliğinde farklılıklar söz konusu olabilir. Bu anlamda bölgelerarasında gelişmişlik düzeyindeki olumsuzluklar artarak devam eder. Böyle bir varsayım halinde bölgelerarasında göç ve göçe bağlı sorunlar artar ve kronikleşir.

- Mahalli anlamda tanınan özerkliğin uygulamada kötüye kullanılarak kamu düzenini tehdit etme, ayrımcılık ve bölücülüğe sebebiyet vermesi de mümkündür. Bu ilkenin aşırı nitelikte uygulanması tekçi devlet yapısında ülke birliği açısından tehdit ve tehlikeye dönüşebilir.

- Yerinden yönetim de, merkezi yönetimin maruz kaldığı politize olma tehdidi altındadır. Ayrıca bu tehdide bölgesel etkileme araçlarının katılması olumsuzlukları artırabilir. Mahalli idarelerin yeterli mali güce sahip olmaması durumunda üzerlerine yüklenen görevleri ifa

edememe ihtimali kuvvetlenir. Bu durumda ilgili idarelere merkezi idarenin yardım etmesi bir çözüm tarzı olarak görülse de, bu uygulama merkezi yönetim uygulamasında olduğu gibi kısa süre içerisinde politize olma ve kayırmacılığa sebebiyet verebilecek bir şekle dönüşebilir. Yeterli kaynaklarının bulunduğu durumlarda da, gerekli ve yeterli planlama ve bu planlamayı yapıp uygulamaya koyacak personele sahip olamama gibi tehlikeler her zaman söz konusu olabilecektir. Ayrıca yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı bütçe ile gelir ve giderlerinin denetiminde merkezi idareninkinden farklı ve/veya aynı denetim yöntemleri uygulansa da, denetim anlamında olumsuzlukların yaşanması kaçınılmazdır.

- Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları klasik idari hizmetlerin dışında kalan ve yeni kabul edilen hizmetlerin yürütülmesinde değişen ve gelişen şartlara rahatlıkla uyum sağlamayı gerçekleştirebilir. Bu tür kuruluşların özerklikleri istihdam edecekleri personelin uzmanlaşmış personel niteliğinde olmasına imkân tanıyabilir. Böyle bir ihtimalin gerçekleşmesi halinde yürütülen hizmetin niteliğinde ve kalitesinde olumlu gelişmeler yaşanabilir. Bu usulün ekonomik alanda sanayi ve ticaret sektörlerinde uygulanması, özel sektörün çeşitli sebeplerle faaliyette bulunmadığı alanlarda mal ve hizmet üretilmesi ile deneyim ve birikimin oluşmasına imkân tanır. Ancak bu yöntemin devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olması gerçeği dolayısıyla dengeli yürütülmemesi, aşırılığa kaçması durumunda rekabet ortamının oluşmasını engelleyeceğinden, bu tür alanlarda özel sektör hiç faaliyette bulunamayacaktır. Böyle bir durumun özel teşebbüsün faaliyet alanını daraltması anlamı dışında, söz konusu alanda üretilen mal ve hizmetin kalitesi her zaman günün şartları ile uyumlu halde tutulamaz, fiyat ve kalite anlamında hizmetten yararlananların aleyhine durumlar oluşabilir.