

Kemal Gözler

TÜRKİYE’NİN
YÖNETİM YAPISI
(T.C. İdarî Teşkilâtı)

Kemal Gözler
TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI
(T. C. İdarî Teşkilâtı)

Birinci Baskı: Ekim 2018

Dizgi, Sayfa Düzeni, Kapak: Kemal Gözler

Eleştirileriniz İçin: kgozler@hotmail.com

Kitabın Web Sayfası: www.idare.gen.tr/tyy.htm

Baskı: Star Ajans Ltd. Şti. Alaaddinbey Mah., 634. Sokak, NİLTİM, 2. Bölge,
Ayaz Plaza no 24, Nilüfer - BURSA Tel: 0224 249 23 20

Sertifika No: 15366

Dağıtım: Ekin Basım Yayın Dağıtım, Şehreküstü Mahallesi, Cumhuriyet Caddesi,
Durak Sokak No 2, Osmangazi- BURSA, Tel: 223 04 37; Fax: 0224-223 41 12

E-mail: info@ekinyayinevi.com; *Online Satış:* www.ekinyayinevi.com

Sertifika No: 0607-16-008681

Önerilen Kütüphane Tasnif Numaraları

Library of Congress: JQ1805.G69 2018; *Dewey:* 342.0608 GÖZ 2018

KORSAN YAYINCILARA VE FOTOKOPİCİLERE UYARI: 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 71'inci maddesi, bir kitabı, hak sahibi kişinin yazılı izni olmaksızın, herhangi bir şekilde (fotokopi dahil) çoğaltanları, dağıtanları, satanları, her türlü işaret, ses veya görüntü nakline yarayan araçlarla umuma iletenleri, ticari amaçla satın alanları, elinde bulunduran ya da depolayanları bir yıldan beş yıla kadar hapis veya adli para cezasıyla cezalandırmaktadır.

OKUYUCULARA UYARI: Elinizde tuttuğunuz kitap, kağıt ve mürekkepten ibaret değildir. Yazarının alın terinin ürünüdür. Keza bu kitabın ortaya çıkmasında yazarının yanında, musahhih, grafiker, matbaacı, yayıncı gibi daha pek çok kişinin emeği vardır. Bir kitabın korsan baskısı veya fotokopi yoluyla çoğaltılması, başta yazar olmak üzere, bu kitabın ortaya çıkması için çalışan pek çok kişinin emeğinin çalınması anlamına gelir. **Korsan veya fotokopi kitap satın alarak emek hursuzluğuna ortak olmayınız!** Lütfen bu kitabın korsan veya fotokopi nüshalarını satanları yayınevine (0224 223 04 37) veya yazara (kgozler@hotmail.com) bildiriniz. Bandrolsüz nüshalar veya bandrol numarası arka kapakta belirtilen bandrol seri numaralarını tutmayan kitaplar korsandır.

Bir kitabın fiyatı ile o kitabın korsanının veya fotokopisinin fiyatını karşılaştırmamak gerekir. Bir kitabın fiyatı, kağıt ve baskı giderinin yanında, telif hakkı, dizgi ve grafiker ücreti, yayıncı, dağıtımçı payı, vergiler gibi kalemlerden oluşmaktadır. Korsan yayıncının veya fotokopinin ise kağıt ve mürekkepten başka bir gideri yoktur.

Bir kitabın kağıt değeri ile o kitabın emek değeri arasında nasıl bir fark olduğunu anlamanız için size şunu yapmanızı tavsiye ederiz: Bu kitabın sonunda yer alan dizini yapmaya çalışınız. Bunun için kitabı baştan sona ciddi bir şekilde okumanız, dizin girdisi olabilecek ortalama 500 adet kavramı tespit etmeniz, bunların kitapta kaçınıcı sayfalarda geçtiğini yanlarına yazmanız, sonra da bunları alfabetik olarak sıralamanız gerekmektedir. Böylece bu kitabın beş sayfadan oluşan dizini siz yapmış olacaksınız. Bu iş için en az beş gün çalışmanız gerekir. Bunu *word* programında girdi işaretleme yoluyla yapsanız da değişen bir şey olmaz. Ancak sizin harcadığınız bu yedi günlük emeği, bu kitabın dizin bölümünü yedi saniyede fotokopi ettirerek bir başkası gasp edebilmektedir.

Bir kitaptan yazar telif ücreti alamıyor, yayıncı kitaba yatırdığı parayı çıkaramıyorsa, o kitabın yeni baskı yapma ihtimali yoktur. Keza yazdığı kitaptan telif alamayan bir yazardan başka bir kitap yazmasını beklemek gerçekçi değildir. Eğer üniversite ders kitabı yazarları, bir gün kitap yazmaktan vazgeçerlerse, bundan en büyük zararı üniversite öğrencileri görür. Korsan veya fotokopi kitap alan öğrencilerin şunu çok iyi bilmesi gerekir: *Bütün öğrencilerin korsan veya fotokopi kitap aldığı gün Türkiye'de yeni bir ders kitabı yayınlanmayacaktır ve o zaman bu öğrenciler fotokopi ettirecek kitap da bulmayacaklardır.* **Korsan baskı ve fotokopi, kitabı öldürmek üzere. Haberinizi olsun!**

Kemal Gözler

TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI (T. C. İdarî Teşkilâtı)

Birinci Baskı

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa
Değişikliği Kanununa göre hazırlanmıştır.



E K İ N

Basım Yayın Dağıtım

Bursa – Ekim 2018

ÖNSÖZ

Ülkemizde eskiden beri başta siyasal bilgiler fakülteleri ile iktisadî ve idarî bilimler fakülteleri olmak üzere çeşitli fakülte ve yüksekokullarda “*Türkiye’nin yönetim yapısı*”, “*Türkiye’nin idarî yapısı*” veya “*Türkiye’nin idarî teşkilatı*” isimli dersler vardır. Keza bu dersler için yazılmış ders kitapları da bulunmaktadır (Bu kitapların listesi için aşağıda “bilgi kaynakları” başlıklı bölüme bakılabilir).

Bu derslerde “T.C. idarî teşkilâtı” incelenir. Üstelik bu inceleme idare hukuku derslerinde incelenen idarî teşkilât konusuyla neredeyse aynıdır. Bu derslerde okutulan şey, aslında idare hukuku kitaplarında bulunan idarî teşkilâta ilişkin bilgilerden başka bir şey değildir. Bunda da şaşırtıcı olan bir yan yoktur. Zaten bunun başka türlü olması da mümkün değildir. Zira idarî teşkilât, Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenir. Bunları açıklamak ve yorumlamak işi ise hâliyle hukukçuların işidir.

Bazı fakültelerde bazı meslektaşlarımız tarafından *İdare Hukuku Dersleri* kitabımızın idarî teşkilat bölümünün bu derslerde ders malzemesi kullanıldığını biliyorum. Diğer bazılarında ise bazı meslektaşlarımız çeşitli idare hukuku kitaplarından yararlanarak ders malzemesi hazırlıyorlar.

SBF ve İİBF’lerde bu dersi okutan meslektaşlarımızın önemli bir kısmı hukukçu değildir. Ama kaçınılmaz olarak bu dersi hukukî bir yaklaşımla işlemek zorunda kalmaktadırlar. Hatta hukukçu olmayan bu meslektaşlarımız, hukukçulardan çok daha fazla bir şekilde mevzuata bağlı olarak bu dersi işlemektedirler. Derste anlatılanlar, bakanlıkların kuruluş kanunlarının (artık 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin), 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun, 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ilgili maddelerinin bir tekrarından ibaret olmaktadır. Neticede merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkinin niteliğini bilmeyen öğrenciler, il özel idaresinin bir organı olan il encümeninin oluşum tarzını ezberlemek zorunda kalmaktadırlar.

Çoğunlukla bu dersin sınavlarında da kamu tüzel kişiliğine, kamu idaresi-kamu kurumu ayırımına, özerkliğe, hiyerarşi veya vesayete ilişkin sorular değil, falanca organın oluşumun tarzına ilişkin sorular sorulmaktadır.

Maalesef KPSS, kaymakamlık, hakimlik gibi çeşitli meslek sınavlarında da, büyük oranda, idarî teşkilâtın temel prensiplerinden ziyade, falanca teşkilatın,

filanca biriminin kuruluş tarzına ilişkin sorular çıkıyor. Böyle soruların adayın ezber gücünü ölçmek dışında sağlayacağı bir yarar yoktur.

Böyle bir ortamda öğrenciler enerjilerini hangi kurum ve kuruluşun hangi bakanlığa bağlı olduğunu ezberlemekle tüketiyorlar. Ancak bu kurum ile o bakanlık arasında ne tür bir ilişkinin olduğunu, örneğin bakanın bu kuruma emir ve talimat verip veremeyeceğini bilmiyorlar.

Türkiye'nin yönetim yapısı dersini, içine düştüğü mevzuata bağımlılık açmazından bir ölçüde de olsa kurtarmak lazım. Bunun yolu ise bu ders için idarî teşkilâtın genel teorisini ve temel prensiplerini içeren ders kitapları yazmaktan geçer. İşte bu kitap böyle bir amaç ve böyle bir bakış açısıyla yazılmıştır.

Bu kitap, iki cilt ve toplam 3168 sayfa uzunluğunda olan *İdare Hukuku* (Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, c.I, s.25-45, 110-142, 143-609) kitabımızda idarî teşkilât bölümlerinden ve *Mahallî İdareler Hukuku* (Bursa, Ekin, 2018, s.12-496) isimli kitabımızın çeşitli bölümlerinden özetlenmiştir. Hâliyle bu bölümleri özetlerken bazı uyarlamalar ve düzenlemeler de yapılmıştır. Netice de 1000 sayfa civarında bir materyali 300 sayfaya indirdik ve böylece elinizde tutunuz bu kitap ortaya çıktı.

Son olarak belirtelim ki, diğer idare hukuku kitaplarımızda olduğu gibi, bu kitabımızda da kullanılan Türkçe teknik terimlerin yanına parantez içinde Fransızca karşılıklarını yazıyoruz. Zira tarihsel olarak Türk idare hukuku, Fransız idare hukuku; Türk idarî teşkilâtı da Fransız idarî teşkilâtı kaynaklıdır. Söz konusu terimlerin Fransızca karşılıklarının bilinmesinde, bu terimlerin doğru kullanımı açısından yarar olduğunu düşünüyoruz.

8 Ekim 2018, Kemal Gözler

İÇİNDEKİLER

TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI DERSİNİN BİLGİ KAYNAKLARI

I. Mevzuat.....	3
II. Mahkeme Kararları	3
III. Bilimsel Eserler.....	4
IV. İnternet Kaynakları.....	6
V. Kaynak Tarama.....	6

Birinci Kısım İDARE KAVRAMI VE İDARÎ TEŞKİLÂTA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER

Bölüm 1 İDARE KAVRAMI

I. Genel Olarak.....	8
A. “İdare” mi, “Yönetim” mi?	8
B. Genel Anlamda “İdare” Kavramı.....	9
C. Kamu İdaresi-Özel İdare Ayrımı.....	9
II. İdare Organı (Organik Anlamda İdare).....	11
A. İdare Organının Yasama Organından Ayrılması.....	11
B. İdare Organının Yargı Organından Ayrılması.....	11
C. İdare Organının Yürütme Organından Ayrılması.....	12
1. Cumhurbaşkanı İdare ile Yakın İlişkiler İçindedir.....	13
2. Bakanlar da İdare ile Yakın İlişki İçindedirler.....	15
3. Cumhurbaşkanı Yardımcısı da İdare ile Yakın İlişki İçindedir.....	15
III. İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare)	16
IV. Türkiye’nin Yönetim Yapısı Dersinin Konusu Organik Anlamda İdarenin İncelenmesidir	18

Bölüm 2 İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

I. İdarenin Kanunîliği İlkesi.....	20
A. Kanuna Dayanma İlkesi (İdarenin <i>Secundum Legem</i> Özelliği).....	20
B. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi (İdarenin <i>Intra Legem</i> Özelliği)	22
II. Merkezden Yönetim İlkesi.....	22
A. Tanımı.....	22
B. Merkezden Yönetimin Özellikleri	23

C. Merkezden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları	24
1. Merkezden Yönetimin Yararları	24
2. Merkezden Yönetimin Sakıncaları	25
D. Yetki Genişliği İlkesi	25
III. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) İlkesi.....	26
A. Genel Olarak	27
B. Yerinden Yönetimin Varlık Şartları	27
1. Kamu Tüzel Kişiliği	28
2. Özerklik	28
3. Vesayet Denetimi	29
C. Yerinden Yönetimin Çeşitleri	31
1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet): Yerel Yönetimler (Mahallî İdareler)	31
2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti)	32
3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları ile Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları Arasındaki Farklılıklar	33
D. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları	35
1. Yerinden Yönetimin Yararları	35
2. Yerinden Yönetimin Sakıncaları	35
IV. Kamu Tüzel Kişiliği.....	36
A. Genel Olarak Kişilik Kavramı	36
B. Kamu Tüzel Kişileri	39
1. Devlet	39
2. Diğer Kamu Tüzel Kişileri	41
3. Devlet ile Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılıklı Durumları	42
C. Kamu Tüzel Kişiliğinin Belirlenmesi (Kamu Tüzel Kişiliğinin Kriterleri)	43
1. Anayasayla, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Nitelendirme	43
2. Anayasayla, Kanunla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Nitelendirme Yoksa	45
a) Birinci Şart: Tüzel Kişi, Devlet Tarafından Kurulmuş Olmalıdır	45
b) İkinci Şart: Tüzel Kişi Bazı Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleriyle Donatılmış Olmalıdır	47
D. Kamu Tüzel Kişiliği Şartlarının Örnekler Üzerinde Uygulanması	48
E. Kamu Tüzel Kişiliği Konusunda Çeşitli Uyarılar	51
F. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olan ve Olmayan Teşkilâtlar	54
1. Merkezî İdarede Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olan ve Olmayan Teşkilâtlar	54
2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarında (Mahallî İdarelerde) Kamu Tüzel Kişiliği	55
3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarında (Kamu Kurumlarında) Kamu Tüzel Kişiliği	55
G. Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri	56
1. Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri	56
2. Kamu İdareleri - Kamu Kurumları	57
H. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları	59

1. Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Sonuçları: Genel Hukuk Açısından Tüzel Kişilere Tanınan Hak ve Fiil Ehliyetinden Yararlanırlar	59
2. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları: En Az Bir Konuda Kamu Hukukuna Tâbi Olma	60
V. İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Hiyerarşi ve Vesayet	61
A. Hiyerarşi	63
1. Kavram	63
2. Hiyerarşik Amir	64
a) Merkezî İdarede En Yüksek Hiyerarşi Amir Kimdir?	64
b) Kamu Kurumlarında En Yüksek Hiyerarşik Amir Kimdir?	65
c) Mahallî İdarelerde En Yüksek Hiyerarşik Amir Kimdir?	66
3. Hiyerarşik Gücün Kapsamı	66
a) Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Yetkiler	66
b) İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç	67
4. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri	68
5. Hiyerarşi Yetkisine Tâbi Olmayanlar	69
B. İdarî Vesayet	71
1. Özerklik-Vesayet İlişkisi	71
2. Vesayet Kelimesi Üzerine	72
3. Vesayet Denetiminin Varlık Sebebi: İdarenin Bütünlüğü İlkesi	73
4. Vesayetin Tanımı ve Dayanağı	74
5. İdarî Vesayetin Özellikleri	75
5. Hiyerarşi ile İdarî Vesayet Arasındaki Farklar	77
6. İdarî Vesayet - Medenî Vesayet Karşılaştırması	77
7. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı)	78
a) Kişiler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma	78
b) İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: İptal, Onama, Değiştirerek Onama, Yeniden Görüşülmesini İsteme ve Erteleme Yetkileri	79
8. Hukukîlik ve Yerindelik Açısından Vesayet Denetimi	83

İkinci Kısım MERKEZÎ İDARE (Devlet İdaresi)

I. Kavramlar	85
A. “Devlet” Kavramı	85
B. “Devlet İdaresi” Kavramı	86
C. “Merkezî İdare” Kavramı	86
D. “Genel İdare” Kavramı	87
E. “Mülkî İdare” Kavramı	88
II. Devlet İdaresine (Merkezî İdareye) Hakim olan ilkeler	89
A. Hiyerarşi İlkesi	89
B. Devlet Tüzel Kişiliğinin Tekliği İlkesi	90

C. Kendi Kendini Örgütleme İlkesi	90
III. Devlet İdaresinin (Merkezî İdarenin) Bölümleri	91
A. Merkezî İdarenin Başkent Teşkilatı (Devletin Merkez İdaresi)	91
B. Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı (Devletin Mülkî İdaresi)	92
IV. “Devlet Daireleri (Merkezî İdare Daireleri)” veya “Devletin Tüzel Kişilik Kazandırılmamış Hizmet Birimleri” Üzerine Bir Not	93

Bölüm 3

MERKEZÎ İDARENİN BAŞKENT TEŞKİLÂTI

(Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı)

I. Cumhurbaşkanı	98
A. Statüsü	99
B. Görev ve Yetkileri	99
1. Cumhurbaşkanının Genel Yürütme Görev ve Yetkisi	100
2. Cumhurbaşkanının Diğer İdarî Görev ve Yetkileri	100
3. Cumhurbaşkanının Atama Yetkisi	101
4. Yetki Devri	103
C. Cumhurbaşkanının İşlemleri	103
1. Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemleri: Cumhurbaşkanı Kararları	104
2. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri	105
a) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	105
b) Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	107
c) Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri	108
d) Cumhurbaşkanının Diğer Düzenleyici İşlemleri: Adsız Düzenleyici İşlemler	108
D. Cumhurbaşkanına Vekâlet	109
E. Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı	109
1. Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanlığı	109
2. İdarî İşler Başkanlığının Alt Birimleri (Genel Müdürlükler)	110
3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	111
4. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	111
5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	112
a) Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	112
b) İlgili veya İlişkili Kuruluşlar	113
6. Devlet Denetleme Kurulu	114
II. Cumhurbaşkanı Yardımcıları	115
III. Bakanlar ve Bakanlıklar	117
A. Bakanların Statüleri	117
B. Bakanların Görev ve Yetkileri	118
1. Devlet Tüzel Kişiliğini Temsil Yetkisi	119
2. Hiyerarşi Yetkisi	119
3. Vesayet Yetkisi	120
4. Atama Yetkisi	120

5. Harcama Yetkisi	120
7. Yönetmelik Çıkarma Yetkisi (Düzenleme Yetkisi)	120
8. Koordinasyon ve İşbirliği Yetkisi	121
C. Bakanların Sorumlulukları	121
D. Bakan Yardımcıları	122
E. Bakan Müşavirliği	122
F. Bakanlık Teşkilâtı	122
1. Bakanlık Merkez Teşkilatı	123
2. Bakanlık Taşra Teşkilatı	123
3. Bakanlık Yurtdışı Teşkilatı	123
4. Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	123
a) Bağlı Kuruluşlar	125
b) İlgili Kuruluşlar	125
c) İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	125
V. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar	127
A. Danıştay	128
B. Sayıştay	130
1. Denetim Görevi	131
2. Görüş Bildirme Görevleri	132
C. Millî Güvenlik Kurulu	132
D. Yüksek Askerî Şûra	133
-Türk Silahlı Kuvvetleri	133

Bölüm 4

MERKEZÎ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLÂTI

(Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı)

I. İl İdaresi	137
A. Vali	138
1. Atanması ve Görev Süresi	138
2. Statüsü	138
3. Görev ve Yetkileri	139
a) Düzenleme Yetkisi (Genel Emir)	140
b) Kolluk Yetkisi	140
c) Hiyerarşi Yetkisi	140
d) Vesayet Yetkisi	141
e) Mevzuatın Neşir ve İlanı	141
f) Diğer Görev ve Yetkiler	141
B. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri)	142
C. İl İdare Kurulu	142
II. İlçe İdaresi	143
A. Kaymakam	143
1. Atanması ve Statüsü	143
2. Görev ve Yetkileri	144
a) Kaymakamın Hiyerarşik Yetkileri	145
b) Kaymakamın Kolluk Görevleri	145

c) Kaymakamın Vesayet Yetkileri	145
d) Kaymakam ile Vali Arasında Görev ve Yetkileri Bakımından Farklar	145
B. İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri)	146
C. İlçe İdare Kurulu	146
III. Tarihsel Bilgi: Bucak İdaresi	146
IV. Bölge Teşkilatları	147

Üçüncü Kısım MAHALLÎ İDARELER

(Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları)

I. Mahallî İdare Kavramı	150
A. İnsan Topluluğu Unsuru	151
B. Toprak Unsuru	154
B. Kamu Tüzel Kişiliği Unsuru	156
D. Özerklik Unsuru	158
E. Vesayet Denetimine Tabi Olma Unsuru	158
Sonuç	159
II. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi	160
A. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesinin Tanımı	160
B. Özerkliğin Şartları	160
1. Yetki Paylaşımı Şartı: Mahallî İdareler, Belli Bir İktidara Sahip Olmalıdır	160
2. İdarî Özerklik Şartı: Mahallî İdare, Kendine Has Karar ve Yönetim Organlarına Sahip Olmalıdır	161
3. Malî Özerklik Şartı: Mahallî İdare Kendine Has Malî Kaynaklara Sahip Olmalıdır	162
C. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	163
D. Anayasamızda Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi (Madde 127)	164
E. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi Mutlak Bir İlke Değildir; Vesayet Denetimi, Özerklik İlkesinin İstisnasıdır	166
F. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi Bakımından Türkiye’deki Eksiklikler	167
1. Valinin İl Özel İdaresinin Yürütme Organı Olması	167
2. Merkezî İdareye Verilen Çok Geniş Vesayet Yetkileri	168
III. Mahallî İdarelerin Türleri	168
Kutu III.3: Mahalle	169

Bölüm 5 İL ÖZEL İDARESİ

I. Tanım, Düzenleyen Kanunlar, Kurulma, vs.	171
A. İl Özel İdaresinin Tanımı	171
B. İl Özel İdaresi-İl Genel İdaresi Ayrımı	173
C. İl Özel İdaresini Düzenleyen Kanunlar	173
D. İl Özel İdaresinin Kurulması	174
E. İl Özel İdaresinin Anayasal Temeli	174

II. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri	174
III. İl Genel Meclisi	176
IV. İl Encümeni	179
V. Vali	180
VI. İl Özel İdaresi Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri ve Hizmette Aksama Durumu	182
VII. İl Özel İdaresi Teşkilât ve Personeli	183
VIII. İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Bütçesi	184

Bölüm 6 BELEDİYE İDARESİ

I. Sayılar, Kanunlar, Türler	186
A. Sayılar	186
B. Belediyeleri Düzenleyen Kanunlar	187
II. Belediyenin Tanımı	187
III. Belediyelerin Kurulması, Birleşmesi, Katılması, Ayrılması ve Kaldırılması	189
IV. Belediyelerin Görev ve Yetkileri	191
A. Görevleri	191
B. Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri	193
V. Belediye Meclisi	194
A. Oluşumu: Belediye Meclisi Üyelerinin Seçimi	194
D. Belediye Meclisinin İç Yapısı ve Çalışma Düzeni	195
E. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri	196
F. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi	196
G. Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları	199
H. Meclisin Feshi	199
VI. Belediye Encümeni	200
VII. Belediye Başkanı	201
A. Seçilmesi	201
B. Belediye Başkanının Hukukî Statüsü	202
C. Görev ve Yetkileri	202
D. Belediye Başkanlığı Sıfatının Sona Ermesi	203
E. Belediye Başkanlığının Boşalması	203
VIII. Belediye Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması	204
IX. Belediye Teşkilatı ve Personeli	204
X. Belediye Gelirleri ve Bütçesi	205
XI. Belediyelerin Denetimi	206

Bölüm 7 BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

(Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri)

I. Büyükşehir Belediyelerinin Varlık Sebebi	207
II. Büyükşehir Belediyelerini Düzenleyen Kanunlar	209

III. Büyükşehir Belediyelerinin Anayasal Dayanağı ve Anayasa Uygunluğunun Şartları.....	210
A. Büyükşehir Belediyesi Kurulacak Yer, Bir “Yerleşim Merkezi” Olmalıdır	210
B. Büyükşehir Belediyesi Kurulacak Yer, “Büyük” Bir Yerleşim Merkezi Olmalıdır.....	211
IV. Büyükşehir Belediyesi Tanımı, Türleri ve Sınırları	212
A. Tanımı.....	212
B. Türleri	212
1. Büyükşehir Belediyesi	213
2. Büyükşehir İlçe Belediyesi	213
C. Sınırları	213
V. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri	213
A. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Yetkileri.....	214
B. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri	214
C. Ortak Görev ve Yetkiler	215
D. Yetki ve Görev Devri	215
E. Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarının Çözümü	215
Organları.....	216
V. Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları	216
VI. Büyükşehir Belediye Organları	217
A. Büyükşehir Belediye Meclisi	217
B. Büyükşehir Belediye Encümeni	218
C. Büyükşehir Belediye Başkanı	219
VII. Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat ve Personeli.....	220
Büyükşehir Belediye Şirketleri	220
VIII. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Bütçesi.....	220

Bölüm 8 KÖY İDARESİ

I. Köyün Anayasal Dayanağı.....	222
II. Köyün Tanımı	224
III. Sayılar, Kurulma ve Kaldırılma.....	225
IV. Köyün Görev ve Yetkileri	226
A. Köyün Görevleri	226
B. Köyün Yetkileri.....	227
Köyün Organları.....	228
V. Köy Derneği.....	228
VI. Köy İhtiyar Meclisi.....	229
A. İhtiyar meclisinin Oluşumu.....	229
B. İhtiyar Meclisinin Görev ve Yetkileri	230
C. İhtiyar Meclisinin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi	231
VII. Muhtar.....	231
A. Muhtarın Seçilmesi	231
B. Muhtarın Görev ve Yetkileri	232

C. Muhtarın Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi	232
D. Muhtarın Görevinin Sona Ermesi	232
VIII. Köy Personeli	233
A. Köy Korucusu	233
B. Köy İmamı	233
C. Köy Kâtibi	233
D. Köy Muallimi	234
IX. Köy Bütçesi ve Gelirleri	234
EK: Mahallî İdare Birlikleri	235
A. Genel Olarak	235
B. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	236
C. Sulama Birlikleri	237

Dördüncü Kısım KAMU KURUMLARI (Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları)

Bölüm 9 KAMU KURUMLARI

I. Kavram, Tanım ve Varlık Nedenleri	240
II. Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri	241
A. Kamu Kurumları Bir Tüzel Kişidir (Tüzel Kişilik İlkesi)	241
B. Kamu Kurumları Birer Kamu Tüzel Kişisidir (Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi)	242
C. Kamu Kurumları Bir Kamu İdaresine Bağlıdır (Vesayet Denetimine Tabidir) (Bağlılık İlkesi)	243
D. Kamu Kurumları Özerktirler (Özerklik İlkesi)	245
E. Kamu Kurumları Birer Uzmanlık Kuruluşudur (Uzmanlık İlkesi)	246
III. Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması	247
A. Kurulmaları	247
B. Kaldırılmaları	247
IV. Kamu Kurumlarının “Kamuya Yararlı Kurumlar”dan Ayrılması	249
V. Kamu Kurumlarının Çeşitleri	250
VI. Millî Kamu Kurumları	251
A. İdarî Kamu Kurumları	251
B. İktisadî Kamu Kurumları	252
1. Türleri	253
a) İktisadî Devlet Teşekkülleri (İDT)	253
b) Kamu İktisadî Kuruluşları (KİK)	253
c) Müesseseler	254
d) Bağlı Ortaklıklar	254
e) Kamu İştirakleri	254
2. KİT’lerin Özellikleri	255
C. Sosyal Kamu Kurumları	256
D. Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları	256

E. Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları: Bağımsız İdarî Otoriteler.....	261
1. Yerleri, Tanımı, Örnekler	261
2. Bağımsız İdarî Otoritelerin Ortak Özellikleri	262
F. Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları.....	265
VII. Mahallî Kamu Kurumları	267
A. Mahallî Kamu Kurumlarının Tanımı ve Özellikleri.....	267
C. Mahallî Kamu Kurumlarının Çeşitleri.....	268
1. Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri	268
2. İETT ve EGO.....	268
3. İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri.....	269
- Bölgesel Kamu Kurumları.....	270
- Bütçe Çeşitleri ve Bütçelerine Göre Kamu Kurum ve Kuruluşları.....	271

Bölüm 10

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK KURULUŞLARI

I. Tanım	273
II. Ortak Özellikleri.....	274
1. Türkiye’de Meslek Kuruluşları Kamu Kurumu Niteliğinde Kuruluşlardır.....	274
2. Türkiye’de Meslek Kuruluşları Kamu Tüzel Kişiliğine Sahiptirler.	274
3. Bazı Kamu Gücü Ayrıcalıklarına Sahiptirler	275
4. Kanunla Kurulurlar	275
5. Organları Kendi Üyeleri Arasından Seçilir.....	275
6. Zorunlu Üyelik Esasına Dayanırlar.....	275
7. Kuruluş Amaçları Dışında Faaliyette Bulunamazlar.	276
8. Özel Bütçelidirler.	277
9. Özerktirler.	277
10. Vesayet Denetimine Tâbidirler.	277
11. İç Kuruluş ve İşleyişleri Özel Hukuka Tâbidir	277
12. Personeli Özel Hukuka Tâbidir.....	277
III. Meslek Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri.....	277
A. Devlete Yönelik Olarak: Mesleği Temsil Etme Görevi	277
B. Mesleğe Yönelik Olarak: Mesleğin İç Disiplinini Sağlama	278
1. Düzenleme Yetkisi	278
2. Mesleğin Yürütülmesini Denetleme Yetkisi	278
3. Disiplin Yetkisi	278
IV. Meslek Kuruluşları Hakkında Eleştirilerimiz	279
A. Meslek Kuruluşlarının “Kamu Kurumu Niteliğinde Kuruluş” Olmalarının Eleştirisi	279
B. Meslek Kuruluşlarının “Kamu Tüzel Kişisi” Olmalarının Eleştirisi	280

Bibliyografya	281
Dizin.....	284
Yazarın Özgeçmişi ve Yayın Listesi	288

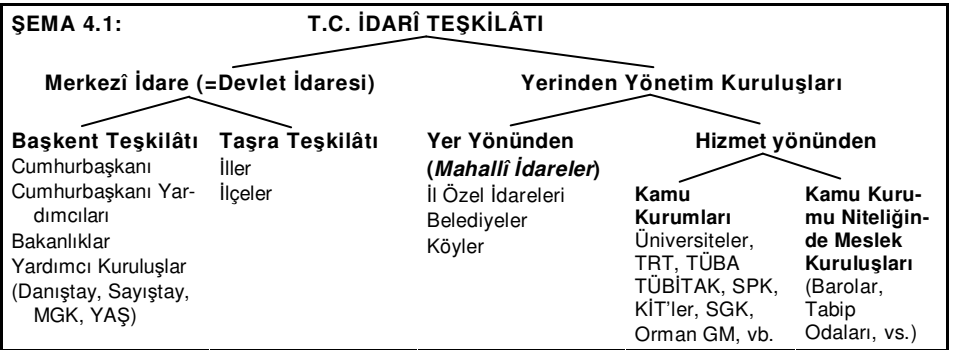
SUNUŞ

“Türkiye’nin Yönetim Yapısı” başlıklı bu kitapta “T.C. idarî teşkilâtı” incelenmektedir. “T.C. idarî teşkilâtı” önce *merkezî idare* (=devlet) ve *yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır.

Merkezî idare, kendi içinde *başkent teşkilâtı* ve *taşra teşkilâtı* olmak üzere ikiye ayrılır. Başkent teşkilâtı, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlıklardan oluşur. Taşra teşkilâtı ise il ve ilçelerden meydana gelmektedir.

Yerinden yönetim kuruluşları ise *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca **mahallî idareler** veya *yerel yönetimler* denir. Bunlar il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olmak üzere üç türdür. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca *hizmet kuruluşları* veya **kamu kurumları** da denir. Bunlar Üniversiteler, TRT, TÜBA TUBİTAK, KİT’ler, SGK, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Orman Genel Müdürlüğü, SPK, BBK gibi çok çeşitlidir. Anayasamız, barolar, tabip odaları gibi meslek kuruluşlarını da **“kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu”** olarak nitelendirmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtını şema hâlinde şu şekilde gösterebiliriz:



İşte şimdi bu şemaya göre Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtını inceleyeceğiz. Önce merkezî idareyi, sonra yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını

(mahallî idareleri) ve daha sonra da “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını (kamu kurumlarını) inceleyeceğiz.

İdare teşkilâtın ayrımlarını bu şekilde görmeden önce, genel olarak “idare” kavramını ve “idarî teşkilâta hakim olan temel ilkeleri” görmekte yarar vardır.

Buna göre bu kitabın plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

BİRİNCİ KISIM: İDARE KAVRAMI VE İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

İKİNCİ KISIM: MERKEZİ İDARE

Bölüm 3: Merkezî İdarenin Başkent Teşkilatı

Bölüm 4: Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı

ÜÇÜNCÜ KISIM: MAHALLÎ İDARELER (YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI)

Bölüm 5: İl Özel İdaresi

Bölüm 6: Belediye İdaresi

Bölüm 7: Büyükşehir Belediye ve İlçe Belediye İdareleri

Bölüm 8: Köy İdareleri

DÖRDÜNCÜ KISIM: KAMU KURUMLARI (HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI)

Bölüm 9: Kamu Kurumları

Bölüm 10: Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Şimdi bu plân dahilinde konuları tek tek inceleyeceğiz. Ama önce Türkiye'nin yönetim yapısı dersi için “bilgi kaynakları”nı kısaca görelim.

TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI

DERSİNİN BİLGİ KAYNAKLARI*

“Türkiye’nin yönetim yapısı”na ilişkin konuları incelemeye geçmeden önce bu dersin “bilgi kaynakları”nı, yani Türkiye’nin yönetim yapısıyla ilgili hukuk kurallarının bulunacağı yerleri ve bunların kapsamı hakkında bilgi edinecek belgeleri kısaca görmek gerekir. Türkiye’nin yönetim yapısı konusunda bilgi kaynakları “mevzuat”, “mahkeme kararları” ve “bilimsel eserler” olmak üzere üçe ayrılır:

I. MEVZUAT

Mevzuat, anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, uluslararası andlaşma, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerden oluşur. Mevzuata ulaşmanın en sağlam kaynağı *Resmî Gazete*dir. Resmî Gazete, *RG* harfleriyle kısaltılır. Resmî Gazete, Cumhurbaşkanlığınca [Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğünce] internet ortamında yayınlanır (10 sayılı CBK, m.2). Ayrıca lüzum görüldüğü takdirde, ihtiyaç duyulan sayıda basılı ortamda da yayınlanabilir. Resmî Gazete, ulusal bayram ve genel tatil günleri dışında her gün çıkar. Gerekli durumlarda aynı gün içerisinde tekrar yayınlanabilir (m.3). Bu sayıya mükerrer sayı denir ve o günün sayısı ile aynı sayıyı taşır. Resmî Gazetenin bütün sayılarına internet üzerinden www.resmigazete.gov.tr adresinden ücretsiz olarak ulaşılabilir ve bu sitede mevzuat araması yapılabilir. Resmî Gazeteye atıf usulü örneğin şöyledir: *Resmî Gazete*, 16 Ağustos 2018, Sayı 30511.

Kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, eski dönemden kalan kanun hükmünde kararnamelere, tüzüklere ve çeşitli yönetmeliklere internet üzerinden ücretsiz olarak Mevzuat Bilgi Sisteminden (www.mevzuat.gov.tr) ulaşılabilir. Yeni kabul edilen kanunların teklif ve tasarı bilgilerine, gerekçelerine www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic’tan erişilebilir.

II. MAHKEME KARARLARI

Türkiye’nin yönetim yapısıyla ilgili bilgi kaynaklarından ikincisi, içtihat, yani mahkeme kararlarıdır. Türkiye’nin yönetim yapısını öğrenmek isteyen herkes, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına ihtiyaç duyar. O nedenle bu yüksek mahkemelerin kararlarına nasıl ulaşılabileceğinin bilinmesi gerekir.

* Bu başlık Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, s.1-23’den uyarlanarak özetlenmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi için oraya bakılmalıdır.

Birinci Kısım

İDARE KAVRAMI VE İDARÎ TEŞKİLÂTA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER

Bu kısımda, Türkiye'nin yönetim yapısı, yani idarî teşkilâtına giriş niteliğinde önce bu dersin konusu “idare (yönetim)” kavramını, sonra idareye hâkim olan temel ilkeleri göreceğiz. Plânımız şu şekilde olacaktır.

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdarî Teşkilâta Hakim Olan temel İlkeler

Bölüm 1

İDARE KAVRAMI*

Bibliyografya.- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 15. Baskı, 1999, c.I, s.618-630; Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, (Traduit par Michel Fromont), Paris, L.G.D.J., 1994, s.9-19; Gustave Peiser, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1989, s.2-4; Jean-Marie Auby ve Robert Ducos-Ader, *Droit public*, Paris, Sirey, 1976, s.177-179; Georges Vlachos, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Ellipses, 1993, s.14-35; Georges Dupuis ve Marie-José Guédon, *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1993, s.10-16; Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1971, s.9-35; Jean-Pierre Dubois, *Droit administratif*, Paris, Eyrolles, 1992, s.7-31; Francis-Paul Benoît, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, s.27-52; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 10. Baskı, 2011, s.3-24; Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977, s.94-120; Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, c.I, s.1-8; Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.1-14; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. Baskı, 1985, s.1-23; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 8. Baskı, 2011, c.1, s.16-25; A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan, 10. Bası, 1999, s.467; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, 8. Baskı, 2017, s.3-13; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta, 2009, s.1-22; Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, 3. Baskı, 2016, 13-55; Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, M. Eyüp Özdemir, Gül Üstün Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, İstanbul, Oniki Levha, Güncellenmiş 6. Baskı, 2017, s.3; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. Baskı, 2016, s.11-16; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Seçkin, 8. Baskı, 2017, s. 33-39; Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Yetkin, 2017, c.I, s.25-26.

Önce bu bölümün plânını verelim:

PLÂN:

I. Genel Olarak

II. İdare Organı (Organik Anlamda İdare)

III. İdarî Fonksiyon (Fonksiyonel Anlamda İdare)

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. GENEL OLARAK

Burada sırasıyla “idare” kavramının tanımını, “kamu idaresi-özel idare ayrımı”nı göreceğiz. Ama önce terminoloji sorunuyla başlayalım:

A. “İDARE” Mİ, “YÖNETİM” Mİ?

Gerek “idare hukuku” derslerinde, gerekse “Türkiye’nin yönetim yapısı” derslerinde terim birliği yoktur. “İdare” kelimesi yerine yaygın olarak “yönetim” kelimesi de kullanılır. Aynı şekilde bu kelimelerin sıfat şekilleri de aynı

* Bu bölüm Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, c.I, s.25-48’den özetlenmiş ve uyarlanmıştır.

yaygınlıkta kullanılmaktadır. Bazen “idarî”, bazen de “yönetmel” sıfatı kullanılır. Örneğın bazen “Türkiye’nin idarî yapısı”ndan bazen de “Türkiye’nin yönetmel yapısı”ndan bahsedilir. Bunların arasında anlam bakımından fark yoktur. “İdare” kelimesi Arapça, “yönetim” kelimesi Türkçe kökenlidir. İsteyen “idare”, isteyen “yönetim” kelimesini kullanabilir.

Ancak “yönetim” kelimesinin bu derste kullanılması durumunda tutarlılık bakımından ortaya problem çıkmaktadır. Şöyle: Anayasamızda (örneğin m.10, 11, 38, 74, 108, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 136, 138, 153, 160, 161) ve pek çok kanunumuzda ve keza 9 Temmuz 2018 tarihinden sonra çıkarılan pek çok Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde kullanılan kelimeler “yönetim” ve “yönetmel” kelimeleri değil, “idare” ve “idarî” kelimeleridir. Bu ders mevzuata çok bağımlı bir derstir. Pek çok konu doğrudan doğruya mevzuattan yapılan alıntılarla işlenilir. Eğer kitapta “idare” yerine “yönetim” kelimesini tercih etseydik, mevzuattan alıntı yapılan yerde “idare” veya “idarî” kelimelerini; alıntı bittikten sonra ise “yönetim” veya “yönetmel” kelimelerini kullanmak zorunda kalacaktık. Belki aynı cümlemin başında “idare” sonunda “yönetim” kelimesi geçiyor olacaktı. Bu ise terim ve anlatım birliğini bozardı.

Tekrar hatırlatalım ki, “idare” ve “idarî” kelimelerini kullanıyor olsak da biz “yönetim” ve “yönetmel” kelimelerinin yanlış olduğı düşünmüyoruz. !Fakülte ders programlarının çoğunda bu dersin isminin “Türkiye’nin yönetim yapısı” olduğunu gözlemlediğimiz için de kitabımıza başlık olarak “Türkiye’nin Yönetim Yapısı” başlığını, alt başlık olarak da “T. C. İdari Teşkilatı” başlığını vermeyi uygun gördük.

B. GENEL ANLAMDA “İDARE” KAVRAMI

Genel anlamda “idare (yönetim, *administration*)”, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütölen plânlı insan faaliyeti demektir¹. Bu anlamda idare (yönetim), hem bir *örgütü*, hem de bu örgütün *faaliyetlerini* ifade eder. İdare olgusu beşerî faaliyetin her alanında görülür. Açıkçası, nerede belli bir amacın gerçekleşmesi için yapılan bir faaliyet varsa, orada bir idare olgusu vardır.

C. KAMU İDARESİ-ÖZEL İDARE AYRIMI

İdare olgusu bir devlette göröldüğü gibi, özel hayatın her alanında da görülebilir. Örneğın bir şirkette, bir vakıfta, bir dernekte, hatta bir apartmanda da bir “idare” vardır². İdare kavramı, hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerlidir³. Hemen belirtelim ki, bu dersin konusunu oluşturan “idare”, şirket, vakıf,

1. A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan, 13. Baskı, 1999, s.1; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 5. Baskı, 1985, s.1.

2. Hartmut Maurer, *Droit administratif* (Trad. par Michel Fromont), Paris, LGDJ, 1994, s.9.

3. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, op. cit., s.1.

Bölüm 3

İDARÎ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER*

Anayasamızın 1’inci maddesine göre “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir”. Anayasamızın 2’nci maddesine göre ise “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir”. Anayasamızın 3’üncü maddesine göre, “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür”. Anayasamızın 10’uncu maddesinde de eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. Bu dört maddeden yola çıkarak Türkiye’nin yönetimine hâkim olan **anayasal ilkeleri** şu şekilde sıralayabiliriz:

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Cumhuriyetçilik ilkesi | 6. Laik devlet ilkesi |
| 2. Üniter devlet ilkesi | 7. Sosyal devlet ilkesi |
| 3. İnsan haklarına saygılı devlet ilkesi | 8. Hukuk devleti ilkesi |
| 4. Atatürk milliyetçiliğine bağlı devlet ilkesi | 9. Eşitlik İlkesi |
| 5. Demokratik devlet ilkesi | |

Bu ilkeler esasen anayasa hukuku kitaplarında incelenmektedir. Bunları Türkiye’nin yönetim yapısı derslerinde de inceleyerek zaman kaybetmemek gerekir. Bu ilkeler konusunda anayasa hukuku kitaplarına bakılmalıdır¹.

Yukarıda sayılan anayasal ilkelerin dışında, Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatına hakim olan “kanunî idare ilkesi”, “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim”, “kamu tüzel kişiliği” ve “idarenin bütünlüğü” ilkeleri gibi *idare hukukuna özgü ilkeler* de vardır. İşte Türkiye’nin yönetim yapısı dersinde, **T.C. idarî teşkilâtına hakim olan bu temel ilkeleri** görmek gerekir. Bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. Kanunî İdare İlkesi
- II. Merkezden Yönetim İlkesi
- III. Yerinden Yönetim İlkesi
- IV. Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi
- V. İdarenin Bütünlüğü İlkesi

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim.

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, op. cit., 2. Baskı, c.I, s.143-238’den özetlenmiştir.

1. Örneğin Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 22. Baskı, 2018, s.48-108.

I. İDARENİN KANUNÎLİĞİ İLKESİ²

Yukarıda gördüğümüz ve Anayasamızın 2’nci maddesinde sayılmış bulunan “insan haklarına saygı”, “Atatürk milliyetçiliği”, “demokratik devlet”, “lâ-iklik”, “sosyal devlet” ve “hukuk devleti” ilkeleri sadece idareyi değil, aynı zamanda yasama ve yargı organlarını da bağlayan temel anayasal ilkelerdir. Burada son olarak, sadece idare için hüküm ifade eden bir ilke olan, “*idarenin kanunîliği ilkesi*”ni görelim. Bu ilkeye, “kanunî idare ilkesi”³ veya “yasal yönetim ilkesi”⁴ de dendiğini hatırlatalım.

İdarenin kanunîliği ilkesi bizzat Anayasamız tarafından öngörülmüş bir ilkedir. Anayasa, m.123/1’de “idare kuruluş ve görevleriyle... *kanunla* düzenlenir” denmektedir. Ayrıca belirtelim ki, idarenin faaliyette bulunması çoğunlukla temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması anlamına gelir. Anayasa, m.13’e göre ise temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir. İdarenin kanunîliği ilkesinin varlık sebebi demokrasi prensibidir. Kanun koyucu halkın temsilcilerinden meydana gelmekte olup demokratik meşruluğa sahiptir; idare ise böyle bir meşruluktan yararlanmaz.

İdarenin kanunîliği ilkesinin iki değişik anlamı vardır: İdarenin eylem ve işlemleri hem *kanuna dayanmalı*, hem de bu eylem ve işlemler *kanuna aykırı olmamalıdır*. Yani kanun, idarenin faaliyette bulunabilmesinin hem *şartı*, hem de *sınırıdır*.

A. KANUNA DAYANMA İLKESİ (İDARENİN *SECUNDUM LEGEM* ÖZELLİĞİ)

Yasama yetkisi, “aslî (*originaire*)” bir yetkidir⁵. Yasama organı, bir alanı doğrudan doğruya düzenleyebilir. Bir alanda kanun çıkarılabilmesi için, o alanın daha önce Anayasayla düzenlenmiş olmasına gerek yoktur. Anayasanın hiçbir şekilde düzenlemediği bir alanı dahi yasama organı ilk elden düzenleyebilir. Bu anlamda yasama yetkisi, “ilk-el, ilksel”, “aslî (*originaire*)” bir yetkidir. Yasama organının Anayasaya dayanma zorunluluğu yoktur. Yasama organının tek zorunluluğu, Anayasaya aykırı düzenleme yapmamaktır⁶. Buna karşılık, idare yasama organı tarafından önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz. İdare faaliyette bulunabilmek için mutlaka kanundan al-

2. Balta, *op. cit.*, s.126-133; Günday, *op. cit.*, s.42-45; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.73-76; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.34-35; Duran, *op. cit.*, s.36-37; Eroğlu, *op. cit.*, s.45-60; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2018, s.626-628; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin, 12. Baskı, 2011, *op. cit.*, s.203-208; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965. İdarenin kanunîliği ilkesi konusunda ayrıca şu iki yeni çalışmaya bakılabilir: Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Ankara, Turhan, 2011; Emre Karabulut, *Kanunî İdare İlkesi*, İstanbul, Beta, 2013.

3. Balta, *op. cit.*, s.126; Günday, *op. cit.*, s.42.

4. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.34-35.

5. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.367-368.

6. Özbudun, *op. cit.*, s.207.

2. Merkezden yönetimde tek karar ve yönetim organı vardır. Keza merkezden yönetimde tek bir malvarlığı, tek bir bütçe vardır. Yerinden yönetimde ise, her yerinden yönetim kuruluşunun ayrı bir karar ve yönetim organı vardır, keza ayrı bir malvarlığı, ayrı bir bütçesi vardır.

3. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik olan devlet egemendir; bir başka tüzel kişiye bağlı değildir; onun üzerinde bir başka tüzel kişinin denetimi olmaz; devletin kendi içindeki birimler arasında ise hiyerarşi ilişkisi vardır. Yerinden yönetimde ise yerinden yönetim kuruluşları egemen değildir; bunlar üzerinde devletin vesayet denetimi vardır.

TABLO 2.1: Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetimin Karşılıklı Özellikleri

ÖZELLİK	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Tüzel Kişilik	Tek Tüzel Kişilik (Devlet)	Her kuruluşunun ayrı tüzel kişiliği var.
Özerklik (Karar ve Yönetim Organları, Bütçe ve Malvarlığı)	Devletin kendisi bağımsızdır. İçindeki bölümlerin (bakanlıkların veya il ve ilçe gibi mülki bölümlerin) bir özerkliği yoktur.	Her kuruluş özerktir. Her kuruluşun kendi karar ve yönetim organları, malvarlığı ve bütçesi vardır.
Denetim	Devletin <i>üzerinde</i> denetim olmaz. Devletin kendi <i>içinde</i> ise hiyerarşik denetim vardır.	Her kuruluşun <i>üzerinde</i> , merkezî idarenin vesayet denetimi bulunur. Her kuruluşun kendi <i>içinde</i> ise hiyerarşik denetim vardır.

KUTU 2.3: Yerinden Yönetim ile Federalizm Arasındaki Farklar.- Yerinden yönetim ilkesi, “tek (üniter) devlet”⁶² sisteminin içinde yer alan bir ilkedir. Yerinden yönetim, “federalizm”⁶³ demek değildir. Yerinden yönetim ile federalizm arasında şu farklar vardır:

1. Federalizmde sadece birtakım idarî yetkiler değil, aynı zamanda yasama ve yargı yetkisi de merkez ile eyaletler (federe devletler) arasında paylaşılmıştır. Oysa yerinden yönetimde paylaşılan yetkiler sadece *idarî yetkilerdir*.

2. Federalizmde merkezî idare (federal devlet) ile eyaletler (federe devletler) arasındaki yetki paylaşımı *anayasa*yla yapılmıştır⁶⁴. Oysa yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) sisteminde paylaşma *kanun*-la yapılmıştır⁶⁵.

3. Federalizmde her federe devletin kendi anayasası, kendi kanunları, kısıacası kendi hukuk düzeni vardır⁶⁶. Yerinden yönetim kuruluşlarının ise Anayasa ve kanun yapma yetkisi yoktur. Sadece kendi görev alanlarında, Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı olmamak üzere yönetme-lik yapma yetkileri vardır.

4. Federalizmde eyaletlerin kendi yasama, yürütme ve yargı organları vardır⁶⁷. Yerinden yönetim sisteminde ise, yerinden yönetim kuruluşları yasama ve yargı organlarına değil, sadece idarî organlara sahiptirler.

5. Federalizmde merkezî devletin eyaletler üzerinde *vesayet yetkisi* yoktur. Oysa aşağıda göreceğimiz gibi, yerinden yönetim sisteminde merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisi vardır.

Not: Bazı eski idare hukuku kitaplarında yerinden yönetim “idarî adem-i merkeziyet”, federalizm ise “siyasî adem-i merkeziyet” olarak nitelendirilmekte ve bu ikisi arasında yukarıdaki şekilde farklılıklar sayılmaktadır (örneğin bkz. Özyörük, *op. cit.*, s.164-167).

62. “Üniter devlet” hakkında bkz. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa, Ekin, 2018, s.184-189.

63. “Federalizm” konusunda bkz. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, *op. cit.*, s.198-215.

64. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, *op. cit.*, s.207-209.

65. Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. E.Özbudun ve E. Onulduran, Ankara, Yetkin, Tarihsiz (1996?), s.152.

66. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, *op. cit.*, s.205-206.

67. *Ibid.* s.201-202.

hasıran yer veya hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına verilmemiş ise o hizmeti yürütmek görev ve yetkisi devlete yani merkezî idareye aittir.

Devlet ile diğer kamu tüzel kişileri arasındaki yetki dağılımı bir tablo hâlinde şu şekilde gösterilebilir:

TABLO 2.5: Devlet İle Diğer Kamu Tüzel Kişileri Arasındaki Yetki Dağılımı

	Konu Bakımından Yetki	Yer Bakımından Yetki
Devlet	Genel	Bütün Ülkede
Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	Genel	Sınırlı Bir Yerde
Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	Özel	Bütün Ülkede

C. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİN BELİRLENMESİ (Kamu Tüzel Kişiliğinin Kriterleri)

Kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişileri birçok açıdan birbirine benzetilmektedirler. O nedenle, bunları birbirinden ayırmak gerekir.

1. Anayasayla, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Nitelendirme

Bir tüzel kişi, Anayasayla, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle “kamu tüzel kişisi” olarak nitelendiriliyorsa, haliyle ortada bir problem yoktur. O tüzel kişi, bir kamu tüzel kişisidir.

a) Anayasayla Nitelendirme.- Bazı kamu tüzel kişilerinin kamu tüzel kişiliği doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanır. Bir kere, “devlet”, yani “merkezî idare”, kamu tüzel kişiliği sıfatını Anayasadan alır (m.29/4, m.82/1, m.128/1, m.161/1). Keza “il (il özel idaresi)”, “belediye” ve “köy”ün kamu tüzel kişiliği de doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanır (m.127/1). Kamu tüzel kişisi olma niteliği Anayasadan kaynaklanan başka kamu tüzel kişileri de vardır. Örneğin üniversitelerin (m.130), TRT’nin (m.133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun (m.134) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (m.135) kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları bizzat Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilmiştir.

b) Kanunla Nitelendirme.- Anayasa, m.123/3’te “kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” dendiğine göre, bir tüzel kişinin kanunla “kamu tüzel kişisi” olarak nitelendirilmesi mümkündür. Bu durumda o tüzel kişi bir kamu tüzel kişisidir. Ayrıca başka bir şartın gerçekleşmesine gerek yoktur.

Örnek 1.- 4 Kasım 1981 tarih ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 3’üncü maddesinin c bendine (3 Nisan 1991 tarih ve 3708 sayılı Kanun ile değişik) göre, yüksek teknoloji enstitüsü, “kamu tüzel kişiliğine... sahip bir yükseköğretim kurumudur”.

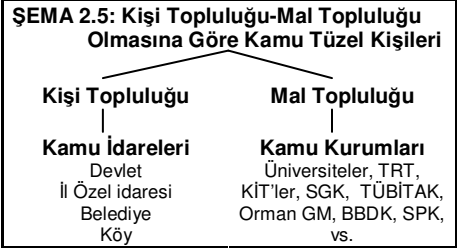
Örnek 2.- 7 Aralık 1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 20’nci maddesi göre “... bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine ver-

2. Kamu İdareleri - Kamu Kurumları

İkinci olarak, kamu tüzel kişileri, kişi topluluğu ve mal topluluğu olmalarına göre “kamu idareleri (*administrations publiques*)” ve “kamu kurumları (*établissements publics*)” olarak ikiye ayrılır. Kamu idareleri kişi topluluğu, kamu kurumları ise mal topluluğu şeklindedir.

Kamu idareleri, belli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan insan topluluklarının oluşturdukları kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda bunlar dört tanedir: Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy. Devlet ülke denen bir toprak parçası üzerinde oturan insanlardan; il özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan insanlardan; belediye, belde sakinlerinden; köy ise köyde oturan insanlardan oluşmuş birer kamu tüzel kişileridir. Bunları tek tek aşağıda ayrıca inceleyeceğiz.

Kamu kurumları ise belli bir malvarlığının belli bir amaca tahsis edilmesi suretiyle oluşmuş kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda birçok kamu kurumu vardır: Üniversiteler, TRT, KİT’ler, barolar vs. Bunlardan bazılarını aşağıda göreceğiz.



Gerek kamu idareleri gerekse kamu kurumları birer kamu tüzel kişisidir ve kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu ortak özelliklere sahiptirler. Bununla birlikte, kamu idareleri ile kamu kurumları arasında bazı **farklılıklar** vardır. Bu farklılıkları şu şekilde özetleyebiliriz:

a) Kişi Topluluğu - Mal Topluluğu.- Kamu idarelerinde, ülke, il, belediye, köy gibi belirli coğrafi alanlarda oturan insan topluluklarına tüzel kişilik tanınmıştır. Diğer bir ifadeyle, kamu idareleri belli bir coğrafi alanda bulunan insanların belli bir amaç etrafında bir araya gelmeleriyle oluşmuş topluluklardır. Bu nedenle, kamu idareleri bir “kişi topluluğu (*universitates personorum, corporation*)”dur. Buna karşılık, kamu kurumlarında belli bir hizmet, onu yürütmek için gerekli olan mallarla birlikte tüzel kişilik hâline getirilmiştir¹²⁰. Diğer bir ifadeyle, kamu kurumları, belli bir malvarlığının belli bir amaca tahsis edilmesiyle oluşmuş topluluklardır¹²¹. Bu nedenle, kamu kurumları birer “mal topluluğu (*universitates bonorum, fondation, institution*)”dur. Bu şu anlama gelir ki, kamu idarelerinin aslı unsuru insanlardır. Bu idarelerin yöneticileri ve karar organları kendilerini oluşturan insanların arasından seçilir. Kamu kurumlarının ise aslı unsuru insanlar değil, mallar ve hizmetlerdir. Kamu kurumundaki yöneticiler ve görevliler, örneğin üniversitede rektör ve öğretim üyeleri o kurumun bir unsuru değil, personeldir. Keza, kamu kurumunun verdiği hizmetten yararlananlar, örneğin üniversite öğrencileri de o kurumun bir unsuru değil, o

120. Özyörük, *op. cit.*, s.171.

121. *Ibid.*, s.172.

V. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ: HİYERARŞİ VE VESAYET

Bibliyografya- Günday, *op. cit.*, s.80-92; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.146-155; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.38-40; Yıldırım, *op. cit.*, s.13-20; Özay, *op. cit.*, s.165-186; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.225-234; Özyörük, *op. cit.*, s.180-185; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.138-148; Atay, *op. cit.*, s.169-196; Yaşar, *op. cit.*, s.482-495; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.30-45; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.206-235; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.135-155.

İdarenin Bütünlüğü İlkesine Niçin İhtiyaç Var?- Yukarıda gördüğümüz gibi, idare parçalanmış yapıdadır. Bir kere, merkezî idare (devlet) ve yerinden yönetim kuruluşları şeklinde bir bölünme vardır. Merkezî idare (devlet) dahi kendi içinde başkent teşkilâtı ile taşra teşkilâtı olarak bölünmüştür. Başkent teşkilâtı kendi içinde bakanlıklara, taşra teşkilâtı ise illere, iller de kendi içinde ilçelere bölünmüştür. Keza, yerinden yönetim kuruluşları da yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Her grup da kendi içinde bölünmüştür. Örneğin yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları üç tane-dir. İller, belediyeler ve köyler. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise birçoktur. Anayasada sayılanlar, üniversiteler, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, TRT ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır. Ancak yukarıda görüldüğü gibi kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle da kamu tüzel kişisi kurulabilmesi mümkündür. Uzun lafın kısıası, devlet birçok parçaya bölünmüştür.

Ancak buna rağmen, “devlet” denince, insanların aklına en azından üniter devlet sisteminin olduğu ülkelerde, tek bir şey, bütün bir şey geliyor. İnsanlar sanki “devlet” denen tek bir varlığın bulunduğu inaniyorlar ve varmış gibi davranıyorlar. Aslında bu sadece bir izlenim değil, mantığın da gereği. Zira üniter devletlerde tek bir egemenlik vardır. Egemenlik tek olduğuna göre, devletin de tek olması, devletin kullandığı yetkinin de tek olması gerekir. İşte devletin idaresi parçalı bir yapıda olsa da, yani devlet yetkisini kullanan birçok kamu tüzel kişisi bulunsa bile, bunların arasında bir “bütünlük” olmalıdır. Buna “idarenin bütünlüğü ilkesi” ismi verilir.

“İdarenin bütünlüğü ilkesi”, bir bakıma etkili yönetimin ve hatta eşyanın tabiatı gereğidir. Devlet denen şey tek bir organizmaysa, bunun tek bir başı bulunmalı, organizmanın diğer uzuvları bu başa itaat etmelidir. Aksi takdirde, organizmanın her uzvu kendi başına hareket ederse, organizma hiçbir iş yapamaz, bloke olur; ortaya korkunç bir karmaşa çıkar. Parçalı yapıda bulunan idare içinde bir bütünlüğe, en azından bir koordinasyona ihtiyaç vardır.

“İdarenin bütünlüğü ilkesi” demokrasinin de bir gereğidir. Demokrasi, devletin doğrudan doğruya halk tarafından yönetilmesi anlamına gelir. Günümüzde İsviçre'nin bir iki küçük dağ kantonu dışında devlet işlerinin doğrudan doğruya halk tarafından idare edildiği bir ülke yoktur. Günümüz demokrasi

hallî idareler veya merkezî idare ile kamu kurumları arasında veya belirli bir mahallî idare ile o mahallî idareye bağlı olan mahallî kamu kurumu arasında olabilir.



Önce hiyerarşiyi (A), sonra da vesayeti (B) görelim.

A. HİYERARŞİ

Bibliyografya.- Chapus, *op. cit.*, c.I, s.395-402; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.65, 81, 126, Peiser, *op. cit.*, s.61; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.273-287; Vlachos, *op. cit.*, s.250-251; De Forges, *op. cit.*, s.106-109; Rivero, *op. cit.*, s.294-295; Dubois, *op. cit.*, s.22-26; Michel Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, Paris, LGDJ, 1973, s.104-110; Pirre di Malta, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ, 1961, *passim*; Onar, *op. cit.*, c.II, s.598-610; Günday, *op. cit.*, s.81-84; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.146-155; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı, op.cit.*, s.38-40; Yıldırım, *op. cit.*, s.13-15; Özay, *op. cit.*, s.165-172; Duran, *op. cit.*, s.55-58; Giritli et al., *op. cit.*, s.225-234; Onar, *op. cit.*, c.I, s.598-610; Eroğlu, *op. cit.*, s.317.

1. Kavram

“Hiyerarşi” kelimesi bize Fransızca “*hiérarchie*” kelimesinden geçmiştir. Fransızca *hiérarchie*, herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyondur¹²³. “Hiyerarşi” kelimesi yerine eskiden bizde “silsile-i meratip (mertebeler silsilesi)”¹²⁴ terimi kullanılırdı. *Silsile-i meratip* rütbe sırasına göre büyükten küçüğe veya küçükten büyüğe doğru sıralama demektir¹²⁵.

İdare hukukunda da hiyerarşi aynı anlama gelir. Hiyerarşi, idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumunu ifade eder¹²⁶.

TANIM: *Hiyerarşi*, biri dışında her görevlinin diğer bir görevliye tâbi olduğu bir personel düzenidir¹²⁷.

Hiyerarşi, tek bir kamu tüzel kişisinin kendi içinde bütünlüğünü sağlamaya yöneliktir. Biraz sonra göreceğimiz vesayet ise, merkezî idare (devlet) ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, hiyerarşi ilişkisi *tek bir tüzel kişilik içinde*, vesayet ilişkisi ise *iki ayrı tüzel kişi arasında* cereyan eden bir ilişkidir¹²⁸.

123. Paul Robert, *Petit Robert: Dictionnaire de la langue française*, Paris, Le Robert, 1991, s.929.

124. Onar, *op. cit.*, c.II, s.598.

125. Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Lâgat*, Ankara, Aydın Kitabevi, 1984, s.1143.

126. Özay, *op. cit.*, s.166.

127. Peiser, *op. cit.*, s.63.

128. Özay, *op. cit.*, s.167.

7. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı)²⁰²

Merkezî idare makamının (ki buna “vesayet makamı (*autorité de tutelle*)” denir) yerinden yönetim kuruluşunun işlemleri üzerinde sahip olduğu vesayet yetkileri nelerdir? Bu sorunun basit bir cevabı vardır: Vesayet yetkisi, kanundan kaynaklandığına ve kanunla sınırlı olduğuna göre, vesayet makamının yetkileri kendisine bu amaçla kanunla verilmiş yetkilerden ibarettir. O hâlde, vesayet yetkisinin kapsamında bulunan yetkileri yani vesayet makamının kullanabileceği yetkileri genel olarak, her ülke için geçerli bir şekilde saymak mümkün değildir. Her ülkede, her vesayet makamının sahip olduğu vesayet yetkileri, bu ülkenin bir kanunuyla belirlenmiştir. Zaten vesayet yetkisini belirleyen böyle bir kanun yoksa, o yerinden yönetim kuruluşu bir vesayet denetimine tâbi değildir. Çeşitli kanunlara bakıldığında, örnek olarak şu tür vesayet yetkilerinin verildiği görülmektedir (Bunlar aşağıdaki Şema 2.8’de gösterilmiştir):

ŞEMA 2.8: VESAYET YETKİLERİ		Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler
Kişiler Üzerinde	İşlemler Üzerinde	
1. Mahalli İdare Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması	1. İptal Yetkisi	1. İkame Yetkisi (Mevzuatta sınırlı hâllerde verilmiş olabilir)
2. Meslek Kuruluşlarının Sorumlu Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması	2. Onama Yetkisi	2. Emir ve Talimat Verme Yetkisi
	3. Yeniden Görüşme İsteme Yetkisi	
	4. Yargıya Başvurma Yetkisi	
	5. Erteleme Yetkisi	
	6. İzin Yetkisi	
	7. Düzeltme Yetkisi (Sınırlıdır)	

a) Kişiler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri: Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma

Genel olarak yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarî vesayet yetkileri, bu kuruluşların organlarında yer alan kişilerin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onanması, görevlerine son verilmesi (azil), askıya alınmaları, karar organlarının feshedilmesi durumlarında ortaya çıkar²⁰³. Örneğin bir ülkede, merkezî idare (devlet) makamları, bir belediye başkanını görevden alabiliyor veya belediye meclisini feshedebiliyorsa, orada “kişiler üzerinde vesayet yetkisi”nin bulunduğunu söyleyebiliriz²⁰⁴. Ancak *Türk hukukunda* kişiler üzerinde vesayet yetkisi çok sınırlıdır. Zira Anayasamızın yerel idarelerin organlarının merkezî idare (devlet) tarafından seçilmesine veya merkezî idare (devlet) tarafından görevden alınmasına olanak vermemektedir. Çünkü Anayasamızın 127’nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, “mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur”. Anayasamızın, mahallî idarelerin ve kamu kurumu

202. Chapus, *op. cit.*, c.I, s.409-414; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.405-407; Auby ve Ducos-Ader, *op. cit.*, s.190; Vlachos, *op. cit.*, s.254; De Forges, *op. cit.*, s.111-112; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, s.166-168; Günday, *op. cit.*, s.87-92; Özyörük, *op. cit.*, s.181-184; Özay, *op. cit.*, s.179-182.

203. Günday, *op. cit.*, s.87; Peiser, *op. cit.*, s.64; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.405; Rivero, *op. cit.*, s.297.

204. Örneğin Fransa’da belediye başkanı, bir bakanlık kararnamesiyle görevden geçici olarak uzaklaştırılabilir ve Bakanlar Kurulu kararıyla azledilebilir (Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.405).

ğimiz gibi, 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun 40’inci maddesine göre, “köy muhtarının *köylü faidesine olmayan kararlarını* kaymakam bozabilir”. Burada kaymakamın vesayet yetkisini yerindelik açısından da kullanabileceği açıktır. Kaymakam, muhtarın sadece hukuka aykırı işlemlerini değil, hukuka uygun, ama “köylü faidesine (yararına) olmayan işlemleri”ni de iptal edebilecektir. Bir işlemin köylü yararına olup olmadığının araştırılması, hukukilik değil, bir yerindelik araştırmasıdır.

ŞEMA 2.9: HİYERARŞİ VE VESAYET

HİYERARŞİ: Bir kamu tüzel kişinin kendi içinde bütünlüğü sağlar.

Örnek 1: Bakan → Bakan Yardımcısı → Genel Müdür → Daire Başkanı (Merkezi İdarenin Başkent Teşkilâtında)

Örnek 2: Bakan → Vali → Kaymakam → İlçe Millî Eğitim Müdürü → Lise Müdürü (Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtında)

Örnek 3: Rektör → Dekan → Bölüm Başkanı → Anabilimdalı Başkanı (Üniversitelerde)

Örnek 4: Vali → Genel Sekreter → Genel Sekreter Yardımcıları → Müdürlükler (İl Özel İdarelerinde)

Örnek 5: Büyükşehir Belediyesi Başkanı → Genel Sekreter → Genel Sekreter Yardımcıları → Daire Başkanları → Şube Müdürleri (Büyükşehir Belediyelerinde)

Örnek 6: Belediye Başkanı → Belediye Başkan Yardımcıları → Birim Müdürleri (Belediyelerde)

Örnek 7: Muhtar → Köy Personeli (Köy Katibi, Köy Korucusu, Köy İmamı vs.) (Köylerde).

VESAYET: Merkezî idare (devlet) ile yerinden yönetim kuruluşları ve keza mahallî idareler ile mahallî kamu kurumları arasındaki bütünlüğü sağlar.

Merkezî idare → Yerinden Yönetim Kuruluşu

Merkezî idare → Mahallî idare

Örnek 1: Vali → Belediye Meclisi

Örnek 2: Kaymakam → Köy Muhtarı

Merkezî idare → Kamu Kurumu

Örnek 3: Bakan → KİT .

Örnek 4: Adalet Bakanı → TBB → İl Barosu

Mahallî idare → Mahallî Kamu Kurumu

Örnek 5: İstanbul Büyükşehir Belediyesi - İSKİ

UYARI: İki idarî makam arasında bir idarî ilişki ya vardır; ya da yoktur. Varsa bu ilişki, ya hiyerarşi ya da vesayet ilişkisidir. Hiyerarşinin olması için bu iki makamın aynı tüzel kişilik içinde bulunması yeterlidir; vesayetin olması için ise bunun ayrıca ve açıkça kanunla öngörülmüş olması gerekir. Aralarında hiyerarşi de, vesayet de bulunmayan iki makamdaki birinin diğerine tâbi olması söz konusu olamaz. Örneğin bir ilde valilik ile bu ilde bulunan üniversite rektörlüğü arasında ne hiyerarşi ilişkisi, ne de vesayet ilişkisi vardır. Hiyerarşi ilişkisi yoktur; çünkü bunlar ayrı tüzel kişilikler içinde yer alır. Vesayet ilişkisi yoktur; çünkü böyle bir ilişkiyi öngören bir kanun yoktur. Dolayısıyla vali, üniversiteye ilişkin işlem tesis edemez; üniversiteyle ilgili emir ve talimat veremez.

DAHA FAZLASI İÇİN: Bu bölüm Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, c.I, s.59-142’den özetlenmiştir. Daha fazla bilgi için buraya bakılabilir. ■

İkinci Kısım

MERKEZÎ İDARE

(Devlet İdaresi)

Bibliyografya.- Özyörük, *op. cit.*, s.187-206; Onar, *op. cit.*, c.II, s.745-819; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.165-217; Günday, *op. cit.*, s.389-470; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.44-89; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.247-330; Duran, *op. cit.*, s.83-132; Özay, *op. cit.*, s.196-216; Yıldırım, *op. cit.*, s.31-124; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.150-208; Atay, *op. cit.*, s.223-286; Yaşar, *op. cit.*, s.405-513; Yıldırım *et al.*, *op. cit.*, s.55-95; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.242-296; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.166-214; TODAİE, *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*, Ankara, TODAİE Yayınları, s.172-498; Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, c.I, s.201-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.447-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.67-131; Peiser, *op. cit.*, s.74-78; Bénéoit, *op. cit.*, s.94-105, 120-127; Vlachos, *op. cit.*, s.255-261; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.142-157; De Forges, *op. cit.*, s.115-117; Rivero, *op. cit.*, s.315-324.

Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatın birinci ve en önemli kısmını “merkezî idare (devlet idaresi)” oluşturur. İşte kitabımızın bu ikinci kısmında “merkezî idare” incelenecektir.

Burada önce kavramları, sonra merkezî idareye hâkim olan ilkeleri, daha sonra da bu idarenin bölümlerini göreceğiz.

I. KAVRAMLAR

Burada sırasıyla “devlet”, “devlet idaresi”, “merkezî idare”, “genel idare” kavramlarını göreceğiz.

A. “DEVLET” KAVRAMI

Bilindiği gibi hukukta “devlet (*État*)”, “insan topluluğu”, “toprak” ve “iktidar (egemenlik)” olmak üzere üç unsurla tanımlanır. Devleti kısaca şu şekilde tanımlayabiliriz:

TANIM: *Devlet*, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan ve belli bir siyasî iktidara tâbi olan insanların oluşturduğu bir topluluktur¹.

“Devlet (*État*)”ın birinci unsuru olan insan topluluğuna hukukta genellikle “millet (*nation*)” denir. Millet, bir takım bağlarla birbirine bağlı insanlardan

1. Devletin çeşitli tanımları için bkz.: Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa, Ekin, 10. Baskı, 2018, s.132-154.

oluşmuş bir topluluktur. Devletin ikinci unsuru olan toprak unsuruna hukukta “lke (*territoire*)” denir. lke, belirli insan topluluğunun devamlı olarak yaşayabileceği belirli sınırları olan bir toprak parçasıdır. Devletin c unsuru olan iktidar unsuruna hukukta “egemenlik (*souverainet *)” denir. Egemenlik, en üstün iktidar demektir². Bir devletin varlığından bahsedebilmek için, insan topluluğunun belirli bir ülke üzerinde en üstün iktidara sahip olması gerekir.

Yukarıda (Bölüm 2, III, B, 1) gördüğümüz gibi hukukta devlet, bir “tüzel kişi” olarak kabul edilir. Dikkat edileceği gibi yukarıdaki, “devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan ve belli bir siyasî iktidara tâbi olan *insanların oluşturduğu* bir topluluktur” şeklindeki tanımda devlet, “insan topluluğu” olarak tanımlanmıştır. Gerçekten de yine yukarıda gördüğümüz gibi kamu hukukunda devlet, “kişi topluluğu” şeklinde bir kamu tüzel kişisi, yani bir “kamu idaresi” olarak rgtlendirilmiştir.

B. “DEVLET İDARESİ” KAVRAMI

Devlet kişi topluluğu şeklinde bir tüzel kişi, yani bir “kamu idaresi” olarak rgtlendirildiği için devletten bahsederken “devlet idaresi (*administration d’ tat*)” kavramını kullanabiliriz. Burada not edelim ki, hukuk³ terimi olarak “devlet kurumu” değil, “devlet idaresi” terimini kullanmak gerekir. Zira devlet, bir mal topluluğu, yani bir “kamu kurumu” değil, bir insan topluluğu, yani bir kamu idaresidir.

Devlet, rgt olarak, yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşur. Ancak bunların her birinin kendine has bir tüzel kişiliği yoktur. Hepsini aynı tüzel kişiliğin parçalarıdır. İdare hukuku, devletin yasama ve yargı organlarını inceleyemez. Yürütme organının ise sadece kendisine “idare (*administration*)” denen kısmını inceler. Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlar, ancak idareyi ilgilendirdiği lde idare hukukunun inceleme sahasına girer. Bu konuyu yukarıda “İdare Organı” başlıklı ikinci bölümde görmüştük.

C. “MERKEZÎ İDARE” KAVRAMI

Türk idare hukukunda “devlet”e, her nedense “merkezî idare” ismi verilmektedir⁴. Kanımızca “devlet idaresi”ne aşağıda açıklayacağımız sebeplerle, “merkezî idare” değil, doğrudan “devlet (* tat*)” veya “devlet idaresi (*administration d’ tat*)” denmesi gerekir. Ancak “merkezî idare” terimi, Türk doktri-

2. Devletin unsurları için daha fazla bilgi için devletin genel teorisi kitaplarına veya anayasa hukuku kitaplarına bakılmalıdır. Örneğin Kemal Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, 8. Baskı, 2017, s.49-103; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, 2011, c.I, s.403-448.

3. Hâliyle sosyoloji terimi olarak “devlet kurumu” terimi her zaman kullanılabilir.

4. Örneğin bkz.: Günday, *op. cit.*, s.389-470; zyrk, *İdare Hukuku Ders Notları*, *op. cit.*, s.187-199; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.165-217; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdar  Yapısı*, *op. cit.*, s.44-78; Giritli, Bilgen, Akgner ve Berk, *op. cit.*, *op. cit.*, s.247-248.

Bölüm 3

MERKEZÎ İDARENİN BAŞKENT TEŞKİLÂTI

(Devlet İdaresinin Merkez Teşkilâtı)*

Bibliyografya- Günday, *op. cit.*, s.389-457; Özyörük, *op. cit.*, s.187-199; Onar, *op. cit.*, c.II, s.745-801; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.165-202; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.44-78; Giritli et al., *op. cit.*, s.247-330; Duran, *op. cit.*, s.83-132; Özay, *op. cit.*, s.196-216; Yıldırım, *op. cit.*, s.31-103; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.166-184; TODAİE, *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*, Ankara, TODAİE Yayınları, 1988, c.I, s.172-498; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.201-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.447-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.67-131; Peiser, *op. cit.*, s.74-78; Bénoit, *op. cit.*, s.94-105, 120-127; Vlachos, *op. cit.*, s.255-261; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.142-157; De Forges, *op. cit.*, s.115-117; Rivero, *op. cit.*, s.315-324.

“Merkezî idarenin başkent teşkilâtı”, daha doğru bir deyimle “devlet idaresinin merkez teşkilâtı”, 9 Temmuz 2018’den önce, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlıklardan oluşurdu.

9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla merkezî idarenin başkent teşkilatında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmıştır. Bu iki makama ait görev ve yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanının statüsünde ve görev ve yetkilerinde de çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Keza önceki sistemde olmayan Cumhurbaşkanını yardımcılarını getirilmiştir. Bakanlar yeni sistemde de vardır. Ancak, aşağıda ayrıca gördüğümüz gibi statüleri ile görev ve yetkileri bakımından yeni sistemdeki bakanlar ile eski sistemdeki bakanlar arasında pek çok fark vardır.

Yeni sistemde başkent teşkilatı, (A) “Cumhurbaşkanı” ve doğrudan doğruya onun tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan (B) “Cumhurbaşkanı yardımcılarını” ve (C) “bakanlar” ve “bakanlıklar”dan oluşur hâle gelmiştir. Başkent teşkilâtında, (D) Danıştay, Sayıştay, MGK ve YAŞ olmak üzere dört tane de “danışma organını” veya “yardımcı kuruluş” vardır.

“Bireysel Makam”-“Kurumsal Makam”.- Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve danışma organları, “merkezî idarenin başkent teşkilâtı”nın “makamlar (autorités)”dır. Bunlara Fransız literatüründe doğrudan doğruya “merkezî idarî makamlar (autorités administratives centrales)”

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.239-610’dan özetlenmiştir.

denir¹. Bunlar birer “idarî makam (*autorité administrative*)”, yani merkezî idare adına irade açıklamaya, açıkçası karar almaya yetkili olan makamlardır². Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar “bireysel makam (*autorité individuelle*)”; danışma organları ise “kurumsal makam (*autorité collégiale*)” niteliğindedir³.

Corporation Sole.- Cumhurbaşkanlığı veya bakanlık gibi makamlar birer “bireysel makam”dırlar. Bunlar “*corporation sole*” niteliğinde makamlardır. Yani Cumhurbaşkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanı arasında, bakanlık makamı ile bakan arasında fonksiyon fark yoktur. Cumhurbaşkanlığı yerine Cumhurbaşkanı, bakanlık yerine bakan denebilir. Zira Anayasa veya kanunlarda Cumhurbaşkanlığına verilen bir yetki Cumhurbaşkanıya verilmiş demektir. Aynı şekilde Anayasa veya kanunlar tarafından bir bakanlığa verilmiş bir yetki bakanla verilmiş demektir. Örneğin Anayasamızın 124’üncü maddesinde “bakanlıklar... yönetmelikler çıkarabilir” denilerek yönetmelik çıkarma yetkisi “bakanlıklara” verilmiştir. Maddede kullanılan terim “bakanlıklar” olsa bile yönetmelik çıkarma yetkisi “bakanlara” aittir. Çünkü bakanlık, bir “bireysel makam”, yani tek kişi tarafından işgal edilen bir makam, yani bir “*corporation sole*”dür. 124’üncü maddede “bakanlıklar... yönetmelikler çıkarabilir” demek yerine “bakanlar yönetmelikler çıkarabilir” dense de olurdu. Nitekim aynı maddede “Cumhurbaşkanlığı” değil “Cumhurbaşkanı ... yönetmelikler çıkarabilir” demektedir. Aynı cümlede bir yetki sahibi süjeden makam olarak, diğer yetki sahibi süjeden ise kişi olarak bahsedilmesi, 124’üncü maddenin 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla değişik şeklini kaleme alanların *corporation sole* konusunda bilgisizliklerini göstermektedir. Aynı cümlede bir süjeden makam olarak bahsedilirken, diğer süjeden kişi olarak bahsedilmesi, bu cümleyi kuranların sadece kamu hukukunda bilgi noksanlığını değil, aynı zamanda dilbilgisi bakımında tutarlılık hissinden de mahrum olduklarını gösterir. Belirtelim ki maddenin eski şeklinde böyle bir tutarsızlık yoktu. Zira yönetmelik çıkarmaya yetkili süjelerin hepsinden makam olarak bahsedilmişti.

* * *

İlave edelim ki, merkezî idarenin, yani devletin başkentte bulunan organları sadece burada sayılan bu organlardan ibaret değildir. Başkentte yasama ve yargı organları da bulunur; ancak yukarıda birinci bölümde açıklandığı gibi yasama ve yargı organlarının incelenmesi, idare hukuku veya Türkiye’nin yönetim yapısı dersinin inceleme alanına girmez.

Merkezî idarenin başkent teşkilâtındaki organların hepsi başkentte, yani Ankara’da bulunurlar. Ancak bu bir zorunluluk değildir⁴.

1. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.69.

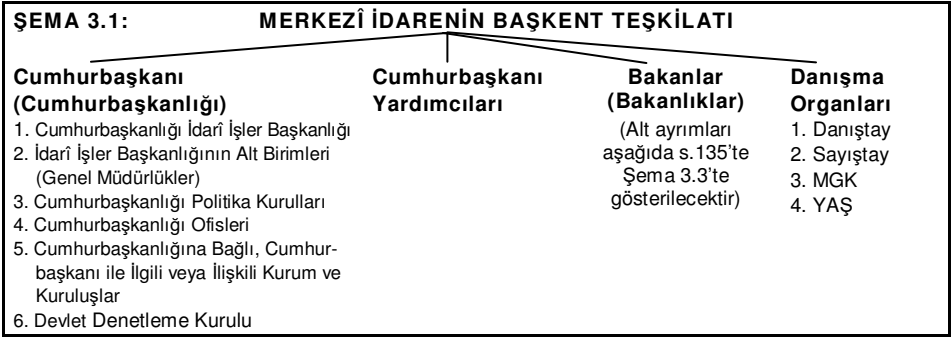
2. *Ibid.*, s.64.

3. Bireysel-kurumsal idarî makamlar ayrımı için bkz. De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.64.

4. De Forges, *op. cit.*, s.115.

Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun merkezi İstanbul'dadır. Keza 15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilâtı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle (Otuzüçüncü Bölüm, m.469-477) kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz ve Tarım ve Orman Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak düzenlenen Türkiye Su Enstitüsünün (SUEN) merkezi İstanbul'dadır (m.469/2). Keza bu Kararnamenin Kırkyedinci Bölümünde (m.663-678) verilen görevleri yerine getirmek amacıyla kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz ve Sağlık Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak düzenlenen Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığının (TÜSEB) merkezi İstanbul'dadır. (m.665).

Merkezî idarenin başkent teşkilatını bir şema üzerinde göstermekte yarar vardır.



Şimdi bu şema dahilinde merkezî idarenin başkent teşkilatını görelim. Şemadan da görüleceği üzere bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- A. Cumhurbaşkanı
- B. Cumhurbaşkanı Yardımcıları
- C. Bakanlar ve Bakanlıklar
- E. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Şimdi merkezi idarenin başkent teşkilatını bu plan dahilinde inceleyelim:

I. CUMHURBAŞKANI

Cumhurbaşkanı devlet idaresinin merkez teşkilâtı içinde ilk sırada yer alan makamdır. Türkiye'de Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı teşkilâtı Anayasamızın 101 ilâ 108'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir (m.101). Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanı, “İdare”nin İçinde mi, Dışında mı Yer Alır?- Yukarıda birinci bölümde gördüğümüz gibi, Cumhurbaşkanı bir siyasî makamdır ve

Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların her bir türü hakkında şu genel bilgileri vermekte yarar vardır:

a) Bağlı Kuruluşlar

Bağlı kuruluşlar, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.

aa) Bağlı kuruluşların bir kısmının devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Örneğin İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü gibi (4 s. CBK, m.478). Bunlar ile bağlı oldukları bakanlık arasındaki ilişki, *hiyerarşi ilişkisi*dir. Dolayısıyla bakan bunlara emir ve talimat verebilir.

bb) Bağlı kuruluşlardan bir kısmının ise devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri vardır. Örneğin Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Orman Genel Müdürlüğü (m.333), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (m.120), Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü (m.210) gibi. Ayrı bir tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki, *vesayet ilişkisi*dir. Dolayısıyla bakan bunlara emir ve talimat veremez. Bunlar üzerinde sadece kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle öngörülen sınırlı denetim yetkisine sahip olabilir.

b) İlgili Kuruluşlar

İlgili kuruluşlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle (örneğin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) kurulan, çoğunlukla, bilimsel, teknik, kültürel ve iktisadi alanlarda faaliyet gösteren, özel bir hukukî, malî ve idarî statüye tabi, belli bir özerkliğe sahip, tüzel kişiliği haiz, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Örneğin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili Türkiye Bilimler Akademisi (4 sayılı CBK, m.566), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili KOSGEB (m.224), Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile ilgili T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi birer ilgili kuruluştur. Bu kuruluşların *hepsinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği* vardır. Dolayısıyla Bakanlık ile bu kuruluşlar arasındaki ilişki *vesayet ilişkisi*dir.

c) İlişkili Kurum ve Kuruluşlar

İlişkili kuruluşlar, çeşitli düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşur. Bunlar devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahiptirler. Büyük ölçüde bağımsızdırlar. Ancak bir bakanlık ile ilişkilendirilmektedirler. Örneğin Nükleer Düzenleme Kurulu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının; EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının, Rekabet Kurumu Ticaret Bakanlığının;

Bölüm 4

MERKEZÎ İDARENİN

TAŞRA TEŞKİLÂTI

(Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı)*

Bibliyografya.- Onar, *op. cit.*, c.II, s.802-819; Özyörük, *op. cit.*, s.199-206; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.202-217; Günday, *op. cit.*, s.457-470; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.80-89; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.321-330; Yıldırım, *op. cit.*, s.105-124; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.232-254; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.469-486; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.102-119; Rivero, *op. cit.*, s.324-334; Bénéit, *op. cit.*, s.106-118; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.168-180; Peiser, *op. cit.*, s.78-83.

“Merkezî idare (devlet idaresi, genel idare)”nin, üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmesi için taşraya da uzanan “ellere” ihtiyacı vardır. İşte bu “eller”, “merkezî idarenin taşra teşkilâtı”nı oluşturur.

Taşra teşkilâtı merkezî idarenin taşradaki bir uzantısıdır. Taşra teşkilâtındaki birimler ne kadar çeşitli olurlarsa olsunlar bir bütününün parçasıdır; hepsi aynı devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alırlar¹.

Türleri.- 1982 Anayasasının 126’ncı maddesinin birinci fıkrası, “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” demektedir. Görüldüğü gibi, “il”, bizzat isim olarak Anayasamızda (m.126/1) geçmektedir. Anayasamız “il”in de “diğer kademeli bölümlere” ayrılacağını öngörmüş, ama bunları isim olarak belirtmemiştir. O hâlde, ilin altındaki diğer kademeli bölümleri kurmak yasama organının takdirindedir. Yasama organı 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla ilin altındaki bölümler “ilçe” olarak saptamıştır. O hâlde, Türkiye’de hâli hazırda *il ve ilçe* olmak üzere iki çeşit taşra idaresinin olduğunu söyleyebiliriz.

Not: 10 Eylül 2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunla “bucaklar” kaldırılmadan önce, merkezî idarenin taşra teşkilatı, “il”, “ilçe” ve “bucak” olmak üzere üçe ayrılıyordu.

Taşra teşkilâtının il ve ilçe şeklinde bölümlere ayrılmasına “mülkî idare taksimatı (bölümleri)” denir². Mülkî idare bölümlerinin başında yer alan kişilere “mülkî idare amiri” denmektedir. O hâlde “vali” ve “kaymakam” olmak

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, 2. Baskı, c.I, s.239-610’dan özetlenmiştir.

1. Günday, *op. cit.*, s.427.

2. Gözübüyük, *Türkiye’nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.80.

üzere iki çeşit “mülkî idare amiri” vardır. Bunlardan birincisi ilin, ikincisi ise ilçenin başında olan kişidir.

Anayasal Düzenleme ve Taşra Teşkilâtına Yön Veren Anayasal İlkeler.- Merkezî idarenin taşra teşkilâtı Anayasamızın 126’ncı maddesinde düzenlenmiştir.

“Madde 126.- 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.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla belirlenir”.

Bu maddeye göre, şu *anayasal ilkeler* merkezî idarenin taşra teşkilâtına yön vermektedir³:

1. Anayasa, merkezî idarenin taşra teşkilâtı için, hem il ve diğer kademeli bölümler (mülkî idare bölümleri), hem de birden fazla ili içine alan “bölge idareleri” kurulmasını öngörmüştür (Aşağıda göreceğimiz gibi Türkiye’de henüz bölge valiliği yoktur).
2. Anayasa, sadece ilden söz etmiş, ilin altındaki diğer kademeli bölümleri isim olarak saymamıştır. O hâlde, bunların tespiti kanun koyucuya kalmaktadır.
3. Mülkî idare bölümleri (il ve diğer bölümler) kurulurken, “coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine” göre hareket edilecektir.
4. Birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasında “kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlama amacı” güdülecektir.
5. “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”.

I. İL İDARESİ

Bibliyografya.- Özyörük, *op. cit.*, s.200-205; Onar, *op. cit.*, c.II, s.813-817; Duran, *op. cit.*, s.133-138; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.204-211; Günday, *op. cit.*, s.458-463; Gözübüyük, *Türkiye’nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.81-83; Giritli et al., *op. cit.*, s.324-327; Yıldırım, *op. cit.*, s.105-124; Chapus, *op. cit.*, c.I, s.232-245; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.470-480; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, c.I, s.105-112; Peiser, *op. cit.*, s.78-83.

“İl (vilayet)”, Türkiye’de merkezî idarenin en büyük taşra teşkilâtıdır.

İllerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin değiştirilmesi kanunla olur (10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, m.2). Keza bir ilçenin bir ilden alınıp diğer ile bağlanması için de kanun gerekir. Günümüzde il sayısı 81’dir.

KUTU 5.9: Uyarı.- Merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan ve burada incelenen “il” ile bir mahallî idare olan “il”in coğrafi sınırları aynıdır. Bu nedenle bunlar karıştırılmaya müsaittir. Biz karışıklığa yol açmamak için merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan “il” için sadece “il” terimini, buna karşılık bir mahallî idare olan “il” için ise “il özel idaresi” terimini kullanacağız. Bazen, merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan “il”e, onu “il özel idaresi”nden ayırmak için, “il genel idaresi” de denir.

İl idaresi, vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulundan oluşur.

YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Merkezî idareyi yani devlet idaresini yukarıdaki bölümlerde görmüş bulunuyoruz. Şimdi T.C. idarî teşkilâtının *yerinde yönetim kuruluşlarını* göreceğiz. Yerinden yönetim kuruluşlarının *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrıldığını yukarıda söylemiştik. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca *mahallî idareler* veya *yerel yönetimler*; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca *hizmet kuruluşları* veya *kamu kurumları* da denir. Anayasamız, barolar, tabip odaları gibi kuruluşları da “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu” olarak nitelendirmektedir.

Yerinden yönetim kuruluşlarını bir şema yardımıyla aşağıdaki gibi gösterebiliriz.



İşte biz aşağıda önce yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani mahallî idareleri; sonra da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani hizmet kuruluşlarını veya diğer bir ifadeyle kamu kurumlarını inceleyeceğiz. Buna göre kitabımızın geri kalan kısmının plânı şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

Üçüncü Kısım: Mahallî İdareler (Yer Yönünden Yerinde Yönetim Kuruluşları)

Dördüncü Kısım: Kamu Kurumları (Hizmet Yönünde Yerinden Yönetim Kuruluşları)

Üçüncü Kısım

MAHALLÎ İDARELER

(Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları)*

Bibliyografya.- Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, c.I, s.254-388; 194-238; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, s.487-589; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.133-302; Peiser, *op. cit.*, s.83-110; Benoît, *op. cit.*, s.129-192; De Forges, *op. cit.*, s.129-146; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.184-214; faure, *op. cit.*, *passim*; Auby, Auby ve Nougellou, *op. cit.*, *passim*; Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, *passim*; Onar, *op. cit.*, c.II, s.819-866; Günday, *op. cit.*, s.471-529; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.217-263; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.91-117; Giritli et al., *op. cit.*, s.331-391; Yıldırım, *op. cit.*, s.125-183; Duran, *op. cit.*, s.144-187; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.209-297; Atay, *op. cit.*, s.286-371; Yaşar, *op. cit.*, s.513-546; Yıldırım et al., *op. cit.*, s.95-175; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.296-352; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.215-247; Halil Nadaroğlu, *Mahallî İdareler*, İstanbul, Beta Yayınları, 1998; Turan Yıldırım, *Mahallî İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, İstanbul, Alkım Yayınları, Tarihsiz (2001?); Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori - Uygulama*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005; Mehmet Karaarslan, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Ankara, Turhan, 2008; Osman Meriç, “Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülme-leri Koşullarının Geçirdiği Yasal ve Yargısal Aşamalar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 12-13, s.30-43; Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Bursa, Ekin, 2018, *passim*.

“Yer yönünden yerinden yönetim (*décentralisation territoriale*)”e, “yer yönünden adem-i merkezîyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahallî adem-i merkezîyet” dendiğini yukarıda görmüştük. Bu tür yerinden yönetim kuruluşlarına da “mahallî idareler (*collectivités locales, collectivités territoriales*)” veya tamamen aynı anlama gelmek üzere öz Türkçe kelimelerle “yerel yönetimler” denir. Anayasamız “mahallî idareler” terimini kullanmaktadır. Biz de bu kitapta “mahallî idareler” terimini kullanıyoruz¹.

Türkiye’de ayrıntılarını aşağıda göreceğimiz gibi “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç tür mahallî idare vardır. Biz bu bölümde esas itibarıyla bunların kuruluş ve işleyişini inceleyeceğiz. Ancak bundan önce “mahallî idare kavramı”nı ve “mahallî idarelerin özerkliği ilkesi”ni görmekte yarar vardır.

* Mahallî idareler hakkında daha fazla bilgi için bkz. Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Bursa, Ekin, 2018, *passim*.

1. Tercihimizin nedenleri için bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.67-71.

I. MAHALLİ İDARE KAVRAMI²

Burada mahallî idare kavramının tanımını ve bu tanımda kullanılan unsurları göreceğiz.

Türk pozitif hukukunda “mahallî idareler”in bir tanımı vardır; hem de bu tanım, normlar hiyerarşisinde en üst seviyede yer alan normda, yani Anayasada yapılmıştır. Anayasamızın 127’nci maddesinde mahallî idareler, şu şekilde tanımlanmıştır:

“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”.

Bu tanımın şu *unsurlardan* oluştuğunu söyleyebiliriz: (1) Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkı iēin kurulurlar. (2) Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar. (3) mahallî idarelerin karar organları seçmenler tarafından seçilir. (4) Mahallî idarelerin kuruluş esasları kanunla belirlenir. (5) Mahallî idareler, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu unsurların her biri ayrıca aēılabilir.

Aslında Türk hukukunda “mahallî idare” kavramının tanımını bu şekilde beş unsur sayarak yapmaya gerek yoktur. Zira maddenin metninde zaten mahallî idareler, *il [zel idaresi], belediye ve köy* şeklinde sayılmıştır. Türkiye’de bir kuruluşun “mahallî idare” olup olmadığı konusunda tereddüt olması küçük ihtimaldir. Veleve ki bir idarenin “mahallî idare” olup olmadığı soruluyorsa, bu soruya verilecek cevap şudur: Bu idare, bir “il özel idaresi”, “belediye” veya “köy” ise bu bir mahallî idaredir.

Bununla birlikte, “mahallî idare” kavramını, Türk hukukuna bağlı kalmaksızın genel olarak tanımlamakta da yarar vardır. Mahallî idare kavramı genel olarak nasıl tanımlanır? Bir topluluğun “mahallî idare” olarak nitelendirilebilmesi iēin gerekli olan şartlar nelerdir? Bu unsurları tek tek araştırıp, araştırmamızın en sonunda bu unsurların bir listesini yapmak ve daha sonra da bu unsurları iēerir şekilde bir mahallî idare tanımı yapmak gerekir. Biz de aşağıda bunu yapacağız. Ancak pedagojik aēıdan, bu araştırmaların neticesinde ulaştığımız tanımı derhal vermek ve unsurları derhal saymak ve daha sonra bunları tek tek aēıklamakta yarar vardır.

nce genel olarak mahallî idare tanımını verelim:

TANIM: *Mahallî idareler*, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun ve-sayetine tâbi olan kamu tüzel kişileridir.

Bu tanıma göre bir kuruluşun “mahallî idare” olarak nitelendirilebilmesi iēin o kuruluşun (1) insan topluluğuna, (2) toprağa, (3) kamu tüzel kişiliğine,

2. Bu başlık, Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.72-88’den özetlenmiştir.

(4) merkezî idare karşısında belli bir özerkliğe sahip olması ve (5) merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olması gerekir.

Bu tanıma göre, bir kuruluşun mahallî idare olarak nitelendirilebilmesi için taşıması gereken **beş tane şart** olduğunu söyleyebiliriz:

1. Bu kuruluş, bir insan topluluğundan oluşmalıdır.
2. Bu kuruluş, belli bir toprak parçası üzerinde kurulmuş olmalıdır.
3. Bu kuruluş kamu tüzel kişiliğine sahip olmalıdır.
4. Bu kuruluş, merkezî idare karşısında belli bir özerkliğe sahip olmalıdır.
5. Bu kuruluş, merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olmalıdır.

Bu şartların her biri, mahallî idare kavramının kurucu unsurlarıdır. Dolayısıyla mahallî idare kavramının tanımı yapılırken şart terimi değil, “unsur” terimi de kullanılabilir. “Unsur” terimi kullanarak, mahallî idare kavramının,

- (1) insan topluluğu,
- (2) toprak,
- (3) kamu tüzel kişiliği,
- (4) özerklik,
- (5) vesayet denetimi

olmak üzere toplam **beş unsurunun** bulunduğunu söyleyebiliriz.

Bu unsurların her birinin kurucu unsur olduğunu, yani bu beş unsurun kümülatif olarak aranan unsurlar olduğunu hatırlatalım. Yani bu unsurlardan herhangi biri yok ise, diğer dört unsur olsa bile ortada mahallî idare yoktur. Keza bu unsurların hepsini taşıyan bir mahallî idare zamanla bu unsurlardan sadece birini yitirse bile mahallî idare olma niteliğini yitirir.

Bu unsurların her birini kısaca görmekte yarar vardır:

A. İNSAN TOPLULUĞU UNSURU

“Mahallî idare” kavramının birinci unsuru “insan topluluğu (nüfus, *population*)” unsurudur. Mahallî idareler, insanların bir araya gelmesinden oluşmuş topluluklardır. Belirli sayıda insan bir araya gelmeden ortaya mahallî idare çıkmaz.

Bir mahallî idare oluşturabilmesi için en **az kaç insanın** bir araya gelmesi gerekir? Bir mahallî idare oluşturabilmek için yüzbinlerce veya milyonlarca insanın bir araya gelmezi şart değildir; ama bir iki kişiyle veya beş on kişiyle mahallî idare kurulamayacağı da açıktır. O nedenle az çok önemli bir miktarda insanın bir araya gelmesi gerekir. Fakat bir mahallî idare kurmak için en az kaç kişi gerekir? Bu sorunun cevabı şu soruda saklıdır? Acaba tüzel kişiliğe ihtiyaç duymadan en az kaç kişilik bir topluluk kendi işlerini yürütebilir? Beş on kişiden oluşan bir ailenin tüzel kişiliğe ihtiyaç duymadan işlerini yürütebileceği aşıkardır. Aralarında akrabalık ilişkisi olmasa bile, belirli bir yerde yaşayan ve birbiriyle yakın ilişkiler içinde olan 40-50 kişilik bir topluluğun da tüzel kişili-

ğe ihtiyaç duymadan birlikte yaşamalarından kaynaklanan sorunlar hakkında karar alıp, bunların yürütebilecekleri tahmin edilebilir. Ancak sayı arttıkça bu topluluk, bir organizasyona, kararların nasıl alınacağı ve yürütüleceğine ilişkin kurallara gereksinim duyar. Keza bunun için bu topluluğun onu oluşturan gerçek kişilerden ayrı bir hukukî varlık olarak kabulü de gerekir. Çünkü aksi takdirde artık işleri yürütmek zorlaşır. Böylece kamu tüzel kişiliği ihtiyacı ortaya çıkar. Bu ihtiyaç acaba en az kaç kişilik bir toplulukta kendini gösterir? 100 kişilik mi, 500 kişilik mi, 1000 kişilik mi? Bu konuda bir “**sihirli sayı**” var mıdır?

Türk hukukunda böyle bir “sihirli sayı” olduğunu ve bu sayının “**150**” olduğunu söyleyebiliriz. Zira Türk hukukunda en küçük mahallî idare olan köyün kurulabilmesi için en az 150 kişi gerekir. 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun 89’uncu maddesine göre, köy kurulabilmesi için köy nüfusunun *150’den fazla* olması gerekir. 442 sayılı Köy Kanununun adı geçen maddesine göre nüfusu 150’den az olan yerleşim yerleri “hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse eski göreneklerine göre işlerini yaparlar”; yani bunlar birer “mahallî idare” değildir; yüzlerce yıl olduğu gibi bir arada yaşayan sıradan bir insan topluluğudurlar ve kendi ortak işlerini de yüzlerce yıldır bildikleri şekilde, yani eski göreneklerine göre yürütürler.

Gerçekten de bir insan topluluğuna kamu tüzel kişiliği tanımak için gereken minimum sayının 150 olduğu düşünülebilir (Aşağıda Kutu III.1’e bakınız). Yani 150 kişiden küçük topluluklara tüzel kişilik tanımak gerekli değildir. Çünkü 150 kişiden küçük toplulukların, tüzel kişiliğe sahip olmasalar bile, topluluk üyelerinin birbirlerini yakından tanımaları ve birbirlerini yakından kontrol etmeleri sayesinde ortak işleri başarıyla yürütebilecekleri tahmin edilebilir. Dolayısıyla belli bir mahalde yaşayan 150 kişiden küçük insan topluluklarına tüzel kişilik tanımaya ve bunları bir “mahallî idare” olarak teşkilatlandırmaya ihtiyaç olmadığı söylenebilir.

KUTU III.1: 150 Sayısının Sihri (Harari, *Sapiens*’ten Bir Alıntı).- “Bilişsel Devrim’in ari-fesinde, dedikodu *Homo sapiens*’in daha büyük ve daha istikrarlı gruplar kurabilmesini sağladı. Ama dedikodunun bile bir sınırı vardır. Sosyolojik araştırmalar dedikodu sayesinde bir arada durabilen ‘doğal’ bir grubun sınırının 150 kişi olduğunu göstermiştir. Grup bundan daha büyük olduğunda çoğu kişi diğerlerini ne yeterince yakından tanıyabilir, ne de etkili bir şekilde dedikodu yapabilir.

İnsanların oluşturduğu yapıların çoğunluğunda, bugün bile bu sihirli rakam bir eşittir. Bu eş-iğin altındaki topluluklar, işyerleri, toplumsal ağlar ve askeri birimler, varlıklarını bireylerin karşı-lıklı olarak birbirlerini yakından tanımaları ve dedikodu sayesinde sürdürürler. Bu yüzden de dü-zeni korumak için, resmi rütbelere, sıfatlar ve kurallara gerekmez. ... Küçük bir aile şirketi, yönetim kurulu, müdürler, genel müdür ve bir muhasebe departmanı olmadan da hayatta kalabilir ve çok başarılı olabilir.

Ancak birey sayısı 150’yi geçtiği anda işler değişir. Binlerce askerden oluşan bir birliği, bir müfrezeyi idare ettiğiniz gibi idare edemezsiniz. Başarılı aile şirketleri büyüyüp daha fazla çalış-an istihdam ettiğinde genelde sıkıntıya düşer ve kendilerini yenileyemezlerse çoğu iflas eder” (Yuval Noah Harari, *Hayvanlardan Tanrılara Sapiens: İnsan Türünün Kısa Bir Tarihi*, Çev. Ertuğrul Genç, İs-tanbul, Kolektif, 36. Baskı, 2017, s.39-40).

Aşağıda göreceğimiz gibi, Türkiye’de, bir mahallî idare olan il özel idaresinin insan topluluğu il sınırları içinde yaşayan herkesi içerir. Belediyenin insan topluluğu unsuru, belde sınırları; köyün insan unsuru köy sınırları içinde yaşayan insanlardan oluşur. Belediyenin insan unsuru ve köyün insan unsuru aynı zamanda il özel idaresinin insan unsurunu da oluşturur. Hâliyle tüm bu insan unsurları da devletin insan unsurunu oluşturur.

İl özel idaresinin insan unsurunun asgari veya azami bir sayısı yoktur. İl sınırları içindeki nüfus ne kadar ise, il özel idaresinin insan unsuru o kadardır. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 4’üncü maddesine göre, bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için orasının nüfusunun en az 5.000 kişi olması gerekir. Belediye nüfusunun bir üst sınırı yoktur. Yukarıda görüldüğü gibi 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun 89’uncu maddesine göre, köy kurulabilmesi için, köy nüfusunun 150’den fazla olması gerekir. Dolayısıyla köyün insan unsurunun köy sınırları içinde yaşayan, en az 150 kişiden oluştuğunu söyleyebiliriz. Gerek belediye, gerekse köy için aranan sayılar, kurulma için aranan sayılardır. Belediye veya köy kurulduktan sonra, nüfusun öngörülen sayının altına düşmesi, tüzel kişiliğin kendiliğinden sona ermesi sonucu doğurmaz. Bunların tüzel kişiliği, yetkili makamlar tarafından ayrıca usûlüne uygun olarak kaldırılıncaya kadar devam eder. Belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması usûlünü aşağıda ilgili başlıklar altında göreceğiz.

İnsan topluluğu unsuru itibarıyla devlet ile mahallî idareler arasında *nitelik* farkı yoktur. Bir devletin nüfusunun 150 milyon olması ile bir köyün nüfusunun 150 kişi olması arasında sadece bir *nicelik* farkı vardır. Belirli bir devlet esas alındığında, devletin nüfusu, bu devletin içinde yer alan tek tek mahallî idarelerin nüfusundan daima daha büyüktür. Ancak nicelik farkı da çok önemli değildir. Kaldı ki, farklı ülkeler ve farklı mahallî idareler veri olarak ele alındığında tersine örnekler de verilebilir. Zira yeryüzünde 10 milyon nüfuslu belediyeler ve 10 bin nüfuslu devletler de vardır.

“İnsan topluluğu” unsuru itibarıyla mahallî idareler, devlete benzer, ama kamu kurumlarından ayrılır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yani kamu kurumları (örneğin TÜBİTAK, TRT, Orman Genel Müdürlüğü, KİT’ler, SGK), yukarıda kısaca görüldüğü gibi, birer insan topluluğu değil, mal topluluğudur. Bunlar, belli bir malvarlığının belli bir amaca tahsisi sonucu kurulmuşlardır. Bunların kurucu unsuru insan değil, maldır.

Hukuk tekniği bakımından bu birinci unsurla ilgili olarak şunu söyleyebiliriz: Mahallî idareler, birer “kişi topluluğu” şeklinde tüzel kişi olarak örgütlenirler. Bu tür kamu tüzel kişilerinin yönetimi, bir demokraside bu tüzel kişileri oluşturan insan topluluğu tarafından seçim usûlüyle belirlenmelidir.

Bölüm 5

İL ÖZEL İDARESİ*

Bu bölümde il özel idaresinin sırasıyla tanımını, bu idareyi düzenleyen kanunları, nasıl kurulduğunu, görev ve yetkilerini, il genel meclisi, il encümeni ve vali gibi organlarını, organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerini, gelir ve giderleri ile bütçesini göreceğiz. Buna göre il özel idaresi konusunu şu plân dâhilinde işleyeceğiz.

PLÂN:

I. İsim, Tanım, Düzenleniş, Kuruluş, vb.

II. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri

III. İl Genel Meclisi

IV. İl Encümeni

V. Vali

VI. İl Özel İdaresi Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri ve Hizmette Aksama Durumu

VII. İl Özel İdaresi Teşkilât ve Personeli

VIII. İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Bütçesi

NOT: İl özel idaresinin Türkiye’de ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi konusunda bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.270-283.

Şimdi bu plâna göre il özel idaresini incelemeye başlayalım:

I. TANIM, DÜZENLEYEN KANUNLAR, KURULMA, VB.

Burada sırasıyla “il özel idaresi” tanımını, il özel idaresi-il genel idaresi ayrımını, il özel idaresinin hangi kanunlarla düzenlendiği ve il özel idaresinin nasıl kurulduğu konularını göreceğiz.

İl özel idaresinin ismindeki “özel” sıfatının anlamı ve bu kelimenin kullanılması-nın eleştirisi hakkında bkz.: Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.283-285.

A. İL ÖZEL İDARESİNİN TANIMI

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3’üncü maddesinde şöyle bir il özel idaresi tanımı vardır: “İl özel idaresi”, “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.270-318’den özetlenmiştir.

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”dir¹. Bu oldukça güzel bir tanımdır; ama eksik olan bir unsur vardır: İl özel idaresinin merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olması unsuru. Bu unsur, doğrudan doğruya Anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrasından çıkmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (m.3) ve Anayasa (m.127/5) birleştirilerek il özel idaresi, pozitif hukukumuz açısından şu şekilde tanımlanabilir:

POZİTİF TANIM: “İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip”² ve merkezî idarenin vesayet denetimine tabi olan³ “kamu tüzel kişi”dir.

Bu pozitif tanım doğru ve oldukça güzel bir tanımdır. Ancak yukarıda yaptığımız genel mahallî idare tanımını il özel idaresine uyarlayarak şu şekilde daha kısa bir teorik tanım yapmak da mümkündür:

TEORİK TANIM: İl özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tâbi olan kamu tüzel kişisidir.

Gerek pozitif, gerekse teorik tanıma göre, il özel idaresi **şu unsurlarla** tanımlanır.

1. İl özel idaresinin **toprak unsuru**, il genel idaresinin toprak unsuru ile aynıdır. Yani il özel idaresinin toprak unsuru, merkezî idarenin taşra teşkilatı olan “il”in sınırları içinde kalan coğrafi alandan oluşur. Bu alanın içine sadece kara parçayı değil, göller, nehirler gibi sular da girer. İl özel idaresinin toprak unsurunun içine sadece şehir, kasaba ve köyler gibi *yerleşim yerleri* değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi *araziler* ve yollar da girer. Bu anlamda, il özel idaresi, “bölgesel” bir kuruluştur. Bu bakımından il özel idaresi, aşağıda göreceğimiz belediyeden farklıdır. Belediye, aşağıda göreceğimiz gibi, evlerin yan yana gelmesiyle oluşmuş “belde” ismi verilen belirli bir “yerleşim alanı”nda topluca yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş iken, il özel idaresi, sadece bu insanların ihtiyaçlarını değil, aynı zamanda il sınırları içinde kalmak şartıyla her yerde yaşayan herkesin, örneğin dağ başında bir kulübede yaşayan tek bir kişinin müşterek ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlayan bir tüzel kişidir.

2. İl özel idaresinin **insan unsurunu**, il sınırları içinde yaşayan bütün vatandaşlar oluşturur. Bu vatandaş topluluğu Anayasamız (m.127/1) ve İl Özel İdaresi Kanunumuz (m.3) tarafından “il halkı” olarak isimlendirilmiştir.

1. 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatinin 75’nci maddesinde il özel idaresi şu şekilde tanımlanıyordu: “Vilayet, emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaifi hususiye ile mükellef bir şahsı manevidir”.

2. Bu kısım olduğu gibi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3’üncü maddesinde geçmektedir.

3. Tanıma “merkezî idarenin vesayet denetimine tabi olan” ibaresini Anayasa, m.127/3’e göre biz ilave ettik.

vetinin temsilcisidir” diyordu. Yine aynı maddeye göre, il genel meclisi kararlarının yürütülmesinden vali (*préfet*) sorumluydu”. Ne var ki Fransa’da valinin bu “çifte görevli (*dédoublement fonctionnel*)” olma durumuna 2 Mart 1982 tarih ve 82-213 sayılı Kanunla son verilmiştir. Fransa’da 1982 yılından beri il özel idaresinin il genel meclisi tarafından seçilmiş bir başkanı ve yürütme organı vardır. Türkiye’de ise valinin çifte görevli olması günümüzde de devam etmektedir. Türkiye’de hâle Fransa’da 17 Şubat 1800 tarihli Fransız Kanunuyla kurulmuş valilik sistemi devam etmektedir. Türkiye hâlâ Napolyon sistemine, bugün Fransa’nın sadık olduğundan çok daha sadıktır. Anti demokratik unsurlar söz konusu olduğunda Türkiye Fransa’yı sadakatle izlemekte, demokratik unsurlar olduğunda ise Fransa’daki gelişmeleri görmezden gelmektedir.

KUTU 5.2: Özel İdaresi Valiliğin Bir Birimi mi?- Yukarıda eleştirilen durum sadece kağıt üzerinde değil, bilfiil uygulamada da vardır. Dahası uygulamadaki durum, Kanunun öngördüğü durumdan daha da ağırdır. Aşağıda örneklerde görüldüğü gibi bazı il özel idarelerimizin resmi amblemlerinde ve binalarının giriş kapılarındaki levhalarda logosunda il özel idaresinin valiliğin bir birimiymiş gibi ibareler bulunmaktadır. “Tunceli Valiliği İl Özel İdaresi” gibi. Bu ibareler, hem yerinden yönetim ve özerklik ilkelerine aykırıdır; hem de hukuken yanlıştır. İl özel idaresi valiliğin bir birimi değil, kendi başına bir kamu tüzel kişisidir. Bu anlayış, demokrasi ve özerklik düşüncesinden nasibini almamış hastalıklı bir anlayıştır. Korkulur ki, yakında “... valiliği ... üniversitesi” levhalarını da göreceğiz.



Logo: “Tunceli Valiliği İl Özel İdaresi”⁸



Giriş Kapısı Levhası: “Tunceli Valiliği İl Özel İdaresi”⁹

Dahası bazı il özel idarelerinin internet sitelerinin ana sayfalarında il özel idaresinin organları gösterilirken önce, vali en başta, il genel meclisi ve encümeni en sonda sıralanmaktadır.



Bingöl İl Özel İdaresi Web Sayfası¹⁰



Tunceli İl Özel İdaresi Web Sayfası¹¹

Görüldüğü gibi Bingöl İl Özel İdaresi resmi web sitesinde il özel idaresinin organları “Vali>Genel Sekreter>Genel Sekreter Yardımcısı>Birim Müdürlükleri>İl Genel Meclisi>İl Encümeni” şeklinde; Tunceli İl Özel İdaresi resmi web sitesinde ise “Vali>Genel Sekreter>Kurumsal>Kurumsal Kimlik>İl Genel Meclisi>İl Encümeni” şeklinde sıralanmıştır.

İl genel meclisine, genel sekreterden, genel sekreter yardımcısından ve hatta birim müdürlüklerinden, örneğin su ve kanalizasyon hizmetleri müdürlüğünden daha az değer veren bir anlayış, başta yerinden yönetim, mahallî idarelerin özerkliği ilkeleri olmak üzere olmak üzere pek çok ilkeyle çelişki halindedir.

8. <http://www.bingolozelidare.gov.tr/> (Erişim: 10 Mart 2018).

9. <http://www.tunceliozelidare.gov.tr/> (Erişim: 10 Mart 2018).

10. <http://www.tunceliozelidare.gov.tr/> (Erişim: 10 Mart 2018).

11. <http://www.posta.com.tr/tuncelide-bahceli-icin-ozel-pankart-haberi-255622> (Erişim: 10 Mart 2018).

Bölüm 6

BELEDİYE İDARESİ*

Burada önce belediyelerin sonra türleri, sayıları ve belediyeleri düzenleyen kanunlar hakkında genel bilgileri “genel olarak” başlığı altında göreceğiz. Daha sonra sırasıyla “belediyelerin tanımını, belediyelerin kurulması, birleşmesi, katılması, ayrılması ve kaldırılması, belediyelerin görev ve yetkilerini, yani belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı gibi belediyelerin organlarını, belediye organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını, belediyelerin teşkilatı ve personelini, belediye gelirleri, giderleri, bütçesini ve nihayet belediyelerin denetimini göreceğiz. Buna göre belediyeler konusunu şu plân dâhilinde işleyeceğiz.

PLÂN:

- I. Sayılar, Kanunlar ve Türler
- II. Belediyenin Tanımı
- III. Belediyelerin Kurulması, Birleşmesi, Katılması, Ayrılması ve Kaldırılması
- IV. Belediyelerin Görev ve Yetkileri
- V. Belediye Meclisi
- VI. Belediye Encümeni
- VII. Belediye Başkanı
- VIII. Belediye Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması
- IX. Belediyelerin Teşkilatı ve Personeli
- X. Belediye Gelirleri, Giderleri, Bütçesi ve Kesin Hesabı
- XI. Belediyelerin Denetimi

NOT: Belediyelerin Türkiye’de ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi konusunda bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.319-330.

Şimdi bu plân dâhilinde konumuzu görelim:

I. SAYILAR, KANUNLAR, TÜRLER

Burada önce belediyelerin sayılarına ilişkin istatistiki bilgileri, sonra belediyeleri düzenleyen kanunları göreceğiz.

A. SAYILAR

2018 yılı itibarıyla, Türkiye’de, 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 402 ilçe belediyesi ve 396 belde belediyesi olmak üzere toplam 1398 adet “belediye” vardır¹.

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.319-385’ten özetlenmiştir.

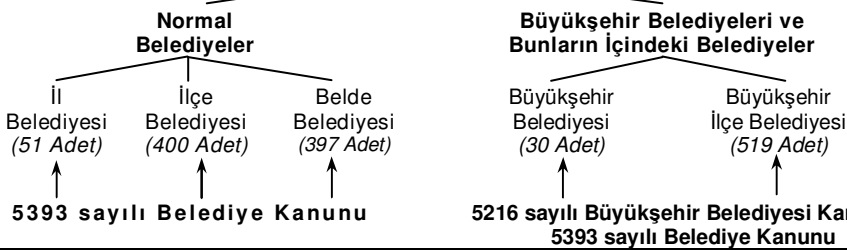
1. www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (8.9.2018).

6360 sayılı Kanundan Sonra Belediye Sayıları.- Bu Kanunun 30 Mart 2014'te yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye'de belediye sayıları önemli ölçüde değişmiştir. Şöyle: (1) Büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a çıkmıştır. (2) 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan bazı illerde yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. (3) Büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde, bütün belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ermiş, bunlar bağlı bulundukları ilçenin belediyesinin bir mahallesi hâline dönüşmüşlerdir. (4) Büyükşehir belediyesi kurulmayan 51 ilde yer alan *nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyeleri*, köy tüzel kişiliği hâline dönüştürülmüşlerdir.

B. BELEDİYELERİ DÜZENLEYEN KANUNLAR

Türkiye'de belediyeler iki ayrı Kanunla düzenlenmiştir. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Bu kanunlardan birincisi (5393 sayılı Belediye Kanunu) *genel kanundur* ve Türkiye'deki bütün belediyelere uygulanabilir. Bu kanunlardan ikincisi (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) ise *özel kanundur*; sadece büyükşehir belediyelerine ve bunların içindeki büyükşehir ilçe belediyelerine uygulanabilir. Dolayısıyla, hukukî rejimleri itibarıyla Türkiye'de iki tür belediye olduğunu söyleyebiliriz: Normal belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ve bunların içindeki ilçe belediyeleri. Bu ayrımı şematik olarak şu şekilde gösterebiliriz:

ŞEMA 12.1: TÜRKİYE'DE BELEDİYE TÜRLERİ (6360 sayılı Kanundan Sonra)



Biz önce 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyelerle ilgili düzenlemelerine göre belediyeleri inceleyeceğiz. 5393 sayılı Belediye Kanununun hükümleri yukarıda “normal belediyeler” dediğimiz belediyelere uygulandığı gibi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda hüküm bulunmaması durumunda büyükşehir belediyelerine ve bunların içindeki büyükşehir ilçe belediyelerine de uygulanabilir.

II. BELEDİYENİN TANIMI

3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 3'üncü maddesinde şöyle bir belediye tanımı vardır: Belediye, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı

Bölüm 7

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

(Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri)*

Büyükşehir belediye idaresini incelemek amacıyla önce bu idareyi düzenleyen mevzuatı, sonra sırasıyla büyükşehir belediyesinin tanımını ve türlerini, sınırlarını, görev ve yetkilerini, organlarını, teşkilat ve personelinin ve nihayet gelir ve giderlerini göreceğiz. Ama önce büyükşehre duyulan ihtiyaç konusunda kısa bilgi vermekte yarar vardır. Buna göre plânımız şöyle olacaktır:

PLÂN:

- I. Büyükşehir Belediyelerinin Varlık Sebebi
- II. Büyükşehir Belediyelerini Düzenleyen Kanunlar
- III. Büyükşehir Belediyelerinin Anayasal Dayanağı ve Anayasa Uygunluğunun Şartları
- IV. Büyükşehir Belediyelerinin Tanımı, Türleri ve Sınırları
- V. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri
- VI. Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları
- VII. Büyükşehir Belediyesi Organları
- VIII. Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilatı ve Personeli
- IX. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Bütçesi

NOT: Büyükşehir belediyelerinin Türkiye’de ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi konusunda bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.388-389.

Bu plâna göre konuyu incelemeye başlayalım:

I. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN VARLIK SEBEBİ

Türkiye’de, başka ülkelerde olduğu gibi, nüfusu milyonu ve hatta on milyonu aşan şehirler vardır. Bu tür şehirlere “büyükşehir (anakent)” veya “metro-pol (*metropolis*)” denir. *Metropolis* kelimesi eski Yunanca μητρόπολις kelimesinden gelir ki, bu kelime de “μητρό (ana)” ve “πολις (şehir)” kelimelerinden oluşmuş bir birleşik kelimedir¹. Yani metropol, “anaşehir”, “anakent” demektir.

Nüfusu milyonları bulan böyle büyük şehirler, normal şehirlerden farklı bir belediye teşkilatına ihtiyaç duyarlar. On milyon nüfuslu bir şehir ile on bin nü-

* Bu bölüm, Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.386-413’ten özetlenmiştir.

1. <https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolis>.

fuslu bir şehirde mahallî hizmetlerin aynı şekilde yürütülemeyeceği açıktır. Nüfusu milyonu geçen ve muhtemelen yüzlerce kilometre kare alanı kaplayan bu şehirlerde belediye hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi zordur. Bir hizmetin en etkili ve ucuz bir şekilde yürütülebilmesi için hizmetten yararlanacak kişilerin yakınında örgütlenmesi ve oradan halka sunulması gerekir. Keza bu hizmeti yürütecek teşkilattaki karar ve yönetim organlarının da orada oturan halk tarafından seçilmesi gerekir. Nasıl bir hizmetin başkentten yürütülmesine oranla ilde ve belediyede yürütülmesi daha demokratik ise, bir büyükşehirde mahallî hizmetlerin büyükşehir merkezinden yürütülmesine göre bu büyükşehirin çeşitli kısımlarında kurulan örgütler tarafından yürütülmesi ve bu örgütlerin yönetim ve karar organlarının da bu kısımda yaşayan halk tarafından seçilmeleri daha demokratiktir. Büyükşehirin kısımlara ayrılması da yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir. Yani büyükşehirlerin kısımlara ayrılması, bir nevi yerinden yönetim içinde yerinden yönetimdir.

Ancak büyükşehirleri kısımlara ayırıp her birinde bir belediye kurulduğunda sorun çözümlenmiş olmamaktadır. Çünkü bu kısımların her biri aslında bir bütünün parçalarıdır. Bunların arasında işbirliği ve koordinasyon gerekmektedir. Zira ana arterlerde ulaşım, hava kirliliği, su ve kanalizasyon gibi bazı sorunlar ve hizmetler sadece bir kısmı değil, bütün kısımları, yani büyükşehirin bütününe ilgilendirir. Bu konularda her kısım kendi başına yetkili olamaz; yetkili olsa bile başarılı olamaz. İşte bu konular için bütün şehir için yetkili bir büyükşehir belediyesi gerekmektedir.

Anlaşıldığı üzere büyükşehirlerde iki tür belediye teşkilâtına ihtiyaç vardır: Büyükşehirin bütün için görevli bir büyükşehir belediyesi ve büyükşehirin kısımları için görevli kısım belediyeleri. Bu ikinci tür belediyelere bugün Türkiye’de “ilçe belediyeleri” denmektedir. Bundan sonra biz birinci tür belediye için “büyükşehir belediyesi”, ikinci tür belediyeler için ise “büyükşehir ilçe belediyeleri” terimini kullanacağız.

Büyükşehir ilçe belediyeleri birbirinden coğrafi sınırlar itibarıyla ayrılır. Prensip olarak büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yetki uyumsuzlukları *ratione loci* yetki kurallarına göre çözümlenir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi ise birbirinden coğrafi olarak ayrılmaz. Bunlar yer itibarıyla iç içe geçmişlerdir. Büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yer alır. Dolayısıyla büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında çıkan yetki uyumsuzlukları *ratione loci* yetki kurallarına göre çözümlenemez. Çünkü her iki tür belediye, aynı yerde yetkilidir. Dolayısıyla bu paylaşım ancak konu itibarıyla, yani *ratione materiae* yetki kurallarına göre yapılabilir.

Görüldüğü üzere büyükşehir belediye sisteminin özünü büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yapılan *yetki paylaşımı* oluşturur. Türkiye’de bu yetki paylaşımının nasıl yapıldığını aşağıda göreceğiz.

Bölüm 8

KÖY İDARESİ*

Burada sırasıyla köy idaresinin anayasal dayanağını, tanımını, kurulmasını, kaldırılmasını, köyün görev ve yetkilerini, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar gibi köyün organlarını, köyün personelini ve nihayet köy bütçesi ve gelirlerini inceleyeceğiz. Dolayısıyla plânımız şu şekilde olacaktır.

PLÂN:

- I. Köyün Anayasal Dayanağı
- II. Köyün Tanımı
- III. Sayılar, Kurulma ve Kaldırılma
- IV. Köyün Görev ve Yetkileri
- V. Köy Derneği

- VI. Köy İhtiyar Meclisi
- VII. Muhtar
- VIII. Köy Personeli
- IX. Köy Bütçesi ve Gelirleri

NOT: Köy idaresinin tarihsel gelişimi konusunda bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.416-422.

Şimdi bu plân dâhilinde köy idaresini incelemeye başlayalım:

I. KÖYÜN ANAYASAL DAYANAĞI

Köy idaresinin anayasal temeli vardır. 1982 Anayasasının 127’nci maddesinin ilk fıkrasında “köy” terimi geçmektedir. Bu fıkra da Anayasa, “*köy halkının mahallî müsterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan*” bir “kamu tüzel kişisi” kurulmasını öngörmektedir. Dolayısıyla kanun koyucu, bir mahallî idare türü olarak “köy idaresi”ni kaldıramaz. Hatta “köy” kelimesine dahi dokunamaz; bu mahallî idarenin ismini dahi değiştiremez. Bunları yapan kanun, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına aykırı olur.

12 Kasım 2012 Tarih ve 6360 Sayılı Kanunla 27 İlde Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması Anayasamıza Aykırıdır.- Ne var ki 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 1’nci maddesinin üçüncü fıkrasıyla 27 ilde yer alan bütün köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bunlar mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine dahil edilmişlerdir. Kanımızca bu hüküm, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır.

* Bu bölüm, Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.416-457’den özetlenmiştir.

Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına göre, il halkı, karar organları il halkı tarafından; belde halkı karar organları belde halkı tarafından; köy halkı karar organları köy halkı tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından yönetilmelidir. Köy halkının, belediye halkı tarafından seçilen karar organları tarafından yönetilmesi, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına açıkça aykırıdır. Bu husus ayrıca, yukarıda gördüğümüz mahallî idarelerin özerkliği ilkesine de aykırıdır. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılıp, köylerin birer mahalle olarak ilçe belediyesine dahil edilmesi köyün özerkliğine son verilmesi anlamına gelir.

Bu arada belirtelim ki, şehirden 50 km uzaklıkta dağ başında 250 kişinin yaşadığı 50 evden oluşmuş bir yerleşim birimine kanun koyucunun “burası bir belediyenin mahallesidir” demesi, beş çocuklu bir erkeğe “bu erkek kadındır” demesi kadar saçma bir şeydir. Kanun koyucunun “bir erkeğe kadındır” demesi durumunda bu erkek kadın hâline gelmeyeceği gibi, kanun koyucunun böyle bir köye “belediye” demesi durumunda da bu köy, belediye hâline gelmez.

Bir köyün tüzel kişiliğinin kaldırılıp bir belediyenin mahallesi hâline dönüştürülmesi için köyün gerçekten fiilen beldenin meskun mahalliyle bitişik hâle gelmiş olması gerekir. Yani şehir merkezine yakın olup, şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin mahallesi hâline gelmiş bir köyün tüzel kişiliğinin kanun koyucu kaldırıp, o belediyenin bir mahallesi hâline dönüştürülmesi durumunda Anayasaya aykırılık olmaz. Çünkü ortada fiilen bir köy ve keza bir “köy halkı” kalmamıştır. Ne var ki, 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Şehir merkezleriyle bitişmiş veya merkezlere yakın köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahallere dönüştürülmesi zaten 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanunun geçici 2’nci maddesiyle yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, şehre uzak veya yakın ayrımı yapmaksızın, yirmi yedi ildeki il sınırları içindeki bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. Şehir merkezinden 50 km uzaklıktaki bir köy, köydür ve bu köyün halkının, Anayasa, m.127/1 uyarınca, kendi seçtiği karar organları tarafından yönetilmeye hakkı vardır.

6360 sayılı Kanunla 27 ilde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması konusunda daha fazla bilgi ve eleştiri için benim şu makaleme bakılabilir: Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82 (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

6360 sayılı Kanun apaçık bir şekilde Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır. Ne var ki Anayasa Mahkemesi, 12 Eylül 2013 tarih ve E.2013/19, K.2013/100 sayılı kararıyla, 6360 sayılı Kanunun 27 ilde köylerin tüzel kişilerini kaldıran bu hükmünü Anayasaya aykırı bulmamıştır. Ancak kararda bu köy tüzel kişiliğinin Anayasa, m.127/1 tarafından korunup korunmadığı hususu tartışılmamaktadır. Bir iptal kararı vermek istemeyen Anayasa Mahkemesinin bu sorunu tartışmaması tipik bir şark kurnazlığıdır.

Dördüncü Kısım

KAMU KURUMLARI

(Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları)

Yukarıda gördüğümüz gibi T.C. idarî teşkilâtı önce *merkezî idare (=devlet)* ve *yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezî idareyi yukarıda “**İkinci Kısım**”da gördük. Yerinden yönetim kuruluşları ise *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca *mahallî idareler* de denmektedir. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani *mahallî idareleri* yukarıda “**Üçüncü Kısım**”da gördük. Şimdi de burada “**Dördüncü Kısım**”da *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını*, yani kamu kurumlarını göreceğiz. Türkiye’de barolar, tabip odaları gibi Anayasamızın kendilerine “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları” dediği kuruluşlar da vardır. Bunlar aslında tam olarak birer kamu kurumu değildir. Ancak bunları da bu kısımda görmekte yarar vardır. Buna göre bu kısım şu şekilde iki bölümden oluşacaktır:

Bölüm 9: Kamu Kurumları

Bölüm 10: Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Bölüm 9

KAMU KURUMLARI

(Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları)*

Bibliyografya.- Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, c.I, s.347-388; Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.596-644; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité*, *op. cit.*, c.I, s.305-334; Rivero, *op. cit.*, s.425-458; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *op. cit.*, s.272-280; Peiser, *op. cit.*, s.109-113; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.238-277; Bénéoit, *op. cit.*, s.201-266; De Forges, *op. cit.*, s.155-166; Vlachos, *op. cit.*, s.324-339; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, *op. cit.*, s.255-266; Dubois, *op. cit.*, s.62-82; Onar, *op. cit.*, c.II, s.865-966, 1002-1011; Günday, *op. cit.*, s.531-576; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.263-347; Gözübüyük, *Türkiye'nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.118-147; Giritli et al., *op. cit.*, s.391-506; Duran, *op. cit.*, s.188-236; Yıldırım, *op. cit.*, s.184-240; Zabunoğlu, *op. cit.*, c.I, s.267-297; Atay, *op. cit.*, s.371-376; Yaşar, *op. cit.*, s.546-551; Yıldırım et al., *op. cit.*, s.175-180; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *op. cit.*, s.352-380; Ulusoy, *op. cit.*, c.I, s.247-275.

Yukarıda yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani mahallî idareleri (il özel idaresi, belediye ve köy) gördük. Şimdi de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını, yani “kamu kurumları”nı inceleyeceğiz. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları çok çeşitlidir: Üniversiteler, TÜBİTAK, TODAİE, TRT, TÜBA, KİT’ler, Sosyal Güvenlik Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, SPK, BDDK, Rekabet Kurumu, İETT, EGO, ASKİ, BURULAŞ, vs. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına “kamu kurumları” da denmektedir. Biz de bundan sonra çoğunlukla “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” terimini değil “*kamu kurumları*” terimini kullanacağız.

Kamu kurumlarını aşağıdaki plân dâhilinde inceleyeceğiz.

PLÂN:

- I. Kavram, Tanım ve Varlık Nedenleri
- II. Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri
- III. Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması
- IV. Kamu Kurumlarının “Kamuya Yararlı Kurumlar”dan Ayrılması
- V. Kamu Kurumlarının Çeşitleri
- VI. Millî Kamu Kurumları
- VII. Mahallî Kamu Kurumları

Şimdi bu plân dahilinde konuyu göremeye başlayalım.

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku*, *op. cit.*, s.552-599’dan özetlenmiştir.

Bölüm 10

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK KURULUŞLARI*

Bibliyografya.- Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, s.663-670; Dupuis ve Guédon, *op. cit.*, s.265-266; Peiser, *op. cit.*, s.126-127; Dubois, *op. cit.*, c.I, s.78-81; De Laubadère, Venezia ve Gaudemet, *Traité, op. cit.*, c.I, s.336, 632-634, 937-946; Long et al., *op. cit.*, s.340-356; Benoît, *op. cit.*, s.223-246; Onar, *op. cit.*, c.II, s.898-915, 1013-1017; Eroğlu, *op. cit.*, s.187-192; Günday, *op. cit.*, s.565-568; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.298-310; Giritli et al., *op. cit.*, s.399-414; Yıldırım, *op. cit.*, s.238-240.

Bu bölümün plânı şu şekilde olacaktır:

Plân:

I. Tanım

II. Ortak Özellikleri

III. Meslek Kuruluşlarının Görev Ve Yetkileri

IV. Meslek Kuruluşları Hakkında Eleştirilerimiz

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. TANIM

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasamızın 135'inci maddesinde şöyle tanımlanmıştır:

TANIM: “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları*, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki 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”.

Bunlara örnek olarak, Barolar, Tabip Odaları, Diş Hekimleri Odaları, Veteriner Odaları, Eczacı Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları, Mühendis ve Mimar Odaları, Ziraat Odaları, Esnaf Odaları ve bunların birlikleri sayılabilir. (İki yeni örnek: Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği). Bu odalar ve birlikler, avukatlık, hekimlik, eczacılık, tacirlik, mühendislik gibi “serbest meslek” denen mesleklerde çalışanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleği dışa karşı temsil etmek ve özellikle bu mesleklerin iç disiplinini ve meslek ahlâkını sağlamak üzere kurulmuşlardır.

* Bu bölüm Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.598-611'den özetlenmiştir.

II. ORTAK ÖZELLİKLERİ

Bibliyografya.- Günday, *op. cit.*, s.566-568; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, s.299-303; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s.400; De Laubadre, Venezia ve Gaudemet, *Trait*, *op. cit.*, c.I, s.937-939.

Biz burada bunları tek tek incelemeyeceğiz. Sadece bunların ortak özelliklerini vermekle yetineceğiz.

1. Türkiye’de meslek kuruluşları, “kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar”dır¹. Anayasamıza göre meslek kuruluşları, doğrudan “kamu kurumu” değıl, “kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar”dır (m.135). “Kamu kurumu niteliğinde kuruluş” kavramı belirsiz bir kavramdır. Acaba Anayasa, niçin meslek kuruluşlarına doğrudan “kamu kurumu” demiyor da, “kamu kurumu niteliğinde kuruluş” diyor? Yukarıda kamu tüzel kişiliğini ağıkladığımız, ikinci bölümde gördüğümüz gibi bir kamu tüzel kişisi, ya bir kamu idaresi (devlet veya mahallî idare), ya da bir kamu kurumudur. Bunların dışında c bir tür kamu tüzel kişiliğı kategorisi yoktur. Bu bakımından Anayasamızın kullandığı “kamu kurumu niteliğinde kuruluş” ifadesi eleştiriye ağıktır. Fransa’da meslek kuruluşları “kamu kurumu” niteliğinde değıldir².

2. Türkiye’de meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Anayasamıza göre, meslek kuruluşları, birer “kamu tüzel kişisi”dirler (m.135/1). Meslek kuruluşları, Anayasa tarafından “kamu tüzel kişisi” olarak nitelendiriliğıne göre, pozitif hukuk bakımından söylenecek bir şey yoktur; bunlar pozitif hukuk bakımından bir kamu tüzel kişisi olarak işlem grrlr.

Bununla birlikte, meslek kuruluşlarına Anayasa tarafından kamu tüzel kişiliğinin verilmesi *eleştiriye ağıktır*. Kanımızca, meslek kuruluşları, mahiyetleri bakımından bir özel hukuk tüzel kişisi olmalıdır. Özel kişiler tarafından özel kişilerin mal varlıklarıyla kurulan, malvarlığı, personeli bakımından özel hukuka tâbi olan bir tüzel kişinin bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olması, onu, kamu tüzel kişisi hâline normalde getirmez.

Meslek kuruluşlarına kamu tüzel kişiliğinin verilmesi pek çok soruna yol açar. Bunlar bir kamu tüzel kişisi ise, normal olarak kamulaştırma yetkisine sahip olmaları, kamu hizmetine tahsis edilmiş mallarının kamu malı sayılması, kamu hizmeti gören personelinin kamu görevlisi sayılması, vs. gerekir. Tüm bunların kabul edilmesi ise için içinden çıkılmaz tartışmalara yol açar. Bu tartışmalardan kurtulmanın tek tutarlı yolu vardır: Bunların kamu tüzel kişiliğı sıfatını kaldırmak, bunları özel hukuk tüzel kişisi olarak düzenlemek ve sadece bazılarını gerektiğı kadar kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatmak.

Nitekim Fransız idare hukukunda “meslek kuruluşları (*ordres professionnels*)” özel hukuk tüzel kişisi olarak kabul edilmektedirler³. Fransız Danıştay

1. Günday, *op. cit.*, s.566.

2. Dubois, *op. cit.*, c.I, s.78-81; Dupuis ve Gudon, *op. cit.*, s.265-266; Vedel ve Delvolv, *op. cit.*, s.605; Long *et al.*, *op. cit.*, s.344-345, 352, De Laubadre, Venezia ve Gaudemet, *Trait*, *op. cit.*, c.I, s.336.

3. Dubois, *op. cit.*, c.I, s.79-8181; Vedel ve Delvolv, *op. cit.*, s.668-670.

DİZİN

150 Sayısının Sihri, 152
Anayasa, Madde 127, 164
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 163
Bağımsız İdarî Otoritelerin Ortak Özellikleri, 262
Bağlı Kurum ve Kuruluşlar (Bakanlıklar), 125
Bağlı Kurum ve Kuruluşlar (Cumhurbaşkanlığı), 112

Bağlı Ortaklıklar, 254
Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 123
Bağlılık İlkesi (Kamu Kurumları), 243
Bakan Müşavirliği, 122
Bakan Yardımcıları, 122
Bakanlar - İdare, 15
Bakanlar Kurulu (Tarihsel Bilgi), 115

Bakanlar, 117

- Atama Yetkisi, 120
- Devlet Tüzel Kişiliğini Temsil Yetkisi, 119
- Görev ve Yetkileri, 118
- Harcama Yetkisi, 120
- Hiyerarşi Yetkisi, 119
- Sorumlulukları, 121
- Statüleri, 117
- Vesayet Yetkisi, 120
- Yönetmelik Çıkarma Yetkisi (Düzenleme Yetkisi), 120

Bakanlık Merkez Teşkilatı, 123
Bakanlık Taşra Teşkilatı, 123
Bakanlık Teşkilâtı, 122
Bakanlık Yurtdışı Teşkilatı, 123
Başbakan (Tarihsel Bilgi), 116
Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar, 127

Belediye İdaresi, 186-206

Belediye Başkanı, 201
Belediye Başkanının Hukukî Statüsü, 202
Belediye Başkanlığı Sıfatının Sona Ermesi, 203
Belediye Başkanlığının Boşalması, 203
Belediye Encümeni, 200
Belediye Gelirleri ve Bütçesi, 205
Belediye Görevleri, 191

Belediye Meclisi, 194

- Bilgi Edinme ve Denetim Yolları, 199
- Görev ve Yetkileri, 196
- İç Yapısı ve Çalışma Düzeni, 195
- Kararlarının Kesinleşmesi, 196
- Üyelerinin Seçimi, 194

Belediye Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması, 204

Belediye Teşkilatı ve Personeli, 204

Belediye Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri, 193

Belediyeleri Düzenleyen Kanunlar, 187
Belediyelerin Denetimi, 206, 7
Belediyelerin Görev ve Yetkileri, 191
Belediyelerin Kurulması, Birleşmesi, Katılması, Ayrılması ve Kaldırılması, 189
Belediyenin Tanımı, 187

Bilgi Kaynakları, 3-6

Bilimsel Eserler, 4
Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları, 256

Bölge Teşkilatları, 147
Bölgesel Kamu Kurumları, 270
Bucak İdaresi, 146

Bütçe Çeşitleri, 271
Bütçelerine Göre Kamu Kurumları, 271

Büyükşehir Belediyesi, 207-221

- Anayasal Dayanağı ve Anayasa Uygunluğunun Şartları, 210
- Düzenleyen Kanunlar, 209
- Gelirleri ve Bütçesi, 220, 8
- Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarının Çözümü, 215, 216
- Sınırları, 213
- Teşkilat ve Personeli, 220
- Varlık Sebebi, 207

Büyükşehir Belediye Başkanı, 219
Büyükşehir Belediye Encümeni, 218
Büyükşehir Belediye Meclisi, 217
Büyükşehir Belediye Organları, 217
Büyük Yerleşim Merkezi, 211
Yerleşim Merkezi, 210
Büyükşehir Belediyesi Şirketleri, 220
Büyükşehir Belediyesi Türleri, 212
Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Yetkileri, 214
Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri, 214

Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları, 216

Büyükşehir İlçe Belediyesi, 213

Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri, 268

Cumhurbaşkanı - İdare, 13

Cumhurbaşkanı, 98-108

- Atama Yetkisi, 101
- Bireysel İşlemleri, 104
- Diğer Düzenleyici İşlemleri, 108
- Diğer İdarî Görev ve Yetkileri, 100
- Genel Yürütme Görev ve Yetkisi, 100
- Görev ve Yetkileri, 99
- İşlemleri, 103
- Statüsü, 99

-Yetki Devri, 103
 Cumhurbaşkan Yardımcıları, 115
 Cumhurbaşkan Yardımcısı - İdare, 15
 Cumhurbaşkan Kararları, 104
 Cumhurbaşkanına Vekâlet, 109
 Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri, 105
 Cumhurbaşkanlığı İdarî İşler Başkanlığı, 109
 Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 105
 Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları, 265
 Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, 111
 Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 111
 Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı, 109
 Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri, 108
 Danışma Organları, 127
 Danıştay, 128
 Denetim Görevi, 131
 Devlet Daireleri, 93
 Devlet Denetleme Kurulu, 114
 Devlet İdaresi Kavramı, 86
Devlet İdaresi, 85-137
 Devlet İdaresine Hakim olan ilkeler, 89
 Devlet İdaresinin Bölümleri, 91
Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı, 137-150
 Devlet ile Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılıklı Durumları, 42
 Devlet Kavramı, 85
 Devlet Tüzel Kişiliği, 39
 Devlet Tüzel Kişiliğinin Tekliği İlkesi, 90
 Devletin Tüzel Kişilik Kazandırılmamış Hizmet Birimleri, 93
 Diğer Kamu Tüzel Kişileri, 41
 Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları, 261
 EGO, 268
 Erteleme Yetkisi, 72
 Federalizm, 30
 Fonksiyonel Anlamda İdare, 16
 GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 270
 Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma, 78
 Genel Emir, 140
 Genel İdare Kavramı, 87
 Genel Olarak, 235
 Genel Olarak, 8
 Görev ve Yetkileri, 202
 Görüş Bildirme Görevleri, 132
 Hiyerarşi ile İdarî Vesayet Arasındaki Farklar, 77
 Hiyerarşi İlkesi, 89
 Hiyerarşi Yetkisine Tâbi Olmayanlar, 69
 Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri, 68
Hiyerarşi, 63
 Hiyerarşik Amir, 64
 Hiyerarşik Gücün Kapsamı, 66
 Hizmet Adem-i Merkeziyeti, 32

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları, 240
 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim, 32
 Hizmette Aksama Durumu, 182
 Hukukîlik ve Yerindelik Açısından Vesayet, 83
Intra Legem Özellik, 22
 İdare - Bakanlar , 15
 İdare - Cumhurbaşkan, 13
 İdare - Yargı, 11
 İdare - Yasama, 11
 İdare - Yürütme, 12
İdare Kavramı, 8-18
 İdare Organı (Organik Anlamda İdare), 11
İdarenin Bütünlüğü İlkesi, 61-83
 İdarenin Kanunîliği İlkesi, 20
 İdare-Yönetim, 8
 İdarî Fonksiyon, 16
 İdarî İşler Başkanlığının Alt Birimleri (Genel Müdürlükler), 110
 İdarî Kamu Kurumları, 251
 İdarî Özerklik, 161
İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler, 19-84
 İdarî Vesayet - Medenî Vesayet, 77
İdarî Vesayet, 71-83
 İdarî Vesayetin Özellikleri, 75
 İETT ve EGO, 268
 İhtisâs İlkesi, 246
 İhtiyar Meclisinin Görev ve Yetkileri, 230
 İhtiyar Meclisinin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi, 231
 İhtiyar meclisinin Oluşumu, 229
 İktisadî Devlet Teşekkülleri (İDT), 253
 İktisadî Kamu Kurumları, 252
 İl Encümeni, 179
 İl Genel Meclisi, 176
 İl İdare Kurulu, 142
 İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri), 142
 İl İdaresi, 137
 İl Müdürleri, 142
 İl Özel İdaresi Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, 182
 İl Özel İdaresi Teşkilât ve Personeli, 183
 İl Özel İdaresi Vali, 180
 İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri, 269
 İl Özel İdaresi-İl Genel İdaresi Ayrımı, 173
İl Özel İdaresi, 171-186
 -Düzenleyen Kanunlar, 173
 -Anayasal Temeli, 174
 -Gelirleri ve Bütçesi, 184
 -Görev ve Yetkileri, 174
 -Kurulması, 174
 -Organları, 176
 -Tanımı, 171

İlçe İdare Kurulu, 146
 İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri), 146
İlçe İdaresi, 143
 İlgili Kuruluşlar, 125
 İlgili veya İlişkili Kuruluşlar, 113
 İlişkili Kurum ve Kuruluşlar, 125
 İnsan Topluluğu Unsuru, 151
 İnternet Kaynakları, 6
 İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç, 67
 İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri, 79
 İptal Yetkisi, 79
 Kalkınma Ajansları, 270
 Kamu Denetçiliği Kurumu, 266
 Kamu Gücü Ayrıcalık ve Yükümlülükleriyle Donatılmış Olma, 47
 Kamu İdareleri - Kamu Kurumları, 57
 Kamu İdaresi - Özel İdare Ayrımı, 9
 Kamu İktisadî Kuruluşları (KİK), 253
 Kamu İştirakleri, 254
 Kamu Kurumları - Düzenleme Yetkisi, 278
Kamu Kurumları (Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları), 240
 -Bağlılık İlkesi, 243
 -Tüzel Kişilik İlkesi, 241
 -Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi, 242
 -Uzmanlık İlkesi, 246
 -Özerklik İlkesi, 245
 Kamu Kurumlarında En Yüksek Hiyerarşik Amir, 65
 Kamu Kurumlarının Çeşitleri, 250
 Kamu Kurumlarının Kavram, Tanım ve Varlık Nedenleri, 240
 Kamu Kurumlarının Kurulması ve Kaldırılması, 247
 Kamu Kurumlarının Ortak Özellikleri, 241
Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları, 273
Kamu Tüzel Kişiliği, 36-61
 -Türleri, 56
 -Unsuru, 156
 -Sahip Olan ve Olmayan Teşkilâtlar, 54
 -Sahip Olmanın Sonuçları, 59
 -Belirlenmesi (Kamu Tüzel Kişiliğinin Kriterleri), 43
 Kamuya Yararlı Kurumlar, 249
 Kanuna Aykırı Olmama İlkesi (İdarenin *Intra Legem* Özelliği), 22
 Kanuna Dayanma İlkesi (İdarenin *Secundum Legem* Özelliği), 20
 Kanunsuz Emir, 67
 Kavram, 63
Kaymakam, 143
 -Atanması ve Statüsü, 143

-Görev ve Yetkileri, 144
 -ile Vali Arasında Görev ve Yetkileri Bakımından Farklar, 145
 -Hiyerarşik Yetkileri, 145
 -Kolluk Görevleri, 145
 -Vesayet Yetkileri, 145
 Kaynak Tarama, 6
 KAYSİS, 6
 Kendi Kendini Örgütlenme İlkesi, 90
 Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Yetkiler, 66
 Kişiler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri, 78
 Kişilik Kavramı, 36
 KİT'lerin Özellikleri, 255
 Koordinasyon ve İşbirliği Yetkisi, 121
Köy İdaresi, 222-237
 Köy Bütçesi ve Gelirleri, 234
 Köy Derneği, 228
 Köy İhtiyar Meclisi, 229
 Köy İmamı, 233
 Köy Kâtibi, 233
 Köy Korucusu, 233
 Köy Muallimi, 234
 Köy Personeli, 233
 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, 236
 Köyün Anayasal Dayanağı, 222
 Köyün Görev ve Yetkileri, 226
 Köyün Görevleri, 226
 Köyün Tanımı, 224
 Köyün Yetkileri, 227
 Mahalle, 169
 Mahallî Adem-i Merkeziyet, 31
 Mahallî İdare Birlikleri, 235
 Mahallî İdare Kavramı, 150
Mahallî İdareler (Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları), 150-237
 Mahallî İdarelerde En Yüksek Hiyerarşik Amir, 66
 Mahallî İdarelerde Kamu Tüzel Kişiliği, 55
 Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi, 160
 Mahallî İdarelerin Türleri, 168
Mahallî Kamu Kurumları, 267
 Mahallî Kamu Kurumlarının Çeşitleri, 268
 Mahallî Kamu Kurumlarının Tanımı ve Özellikleri, 267
 Mahfuz Alan, 105
 Mahkeme Kararları, 3
 Malî Özerklik, 162
 Meclisin Feshi, 199
 Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri, 56
Merkezden Yönetim İlkesi, 22
 - Özellikleri, 23
 -Tanımı, 22
 -Yarar ve Sakıncaları, 24

Merkezî İdare (Devlet İdaresi), 85-137

Merkezî İdare Daireleri, 93
 Merkezî İdare Kavramı, 86
 Merkezî İdarede En Yüksek Hiyerarşi Amir Kimdir?, 64

Merkezî İdarede Kamu Tüzel Kişiliği, 54

Merkezî İdarenin Başkent Teşkilatı (Devletin Merkez İdaresi), 96-136**Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı (Devlet İdaresinin Mülkî Teşkilâtı), 137-150**

Mesleği Temsil Etme Görevi, 277
 Mesleğin İç Disiplinini Sağlama, 278
 Mesleğin Yürütülmesini Denetleme Yetkisi, 278

Meslek Kuruluşları, 273-280

-Disiplin Yetkisi, 278
 -Eleştiriler, 278
 -Görev ve Yetkileri, 277
 -Ortak Özellikleri, 274

Mevzuat, 3

Millî Güvenlik Kurulu, 132

Millî Kamu Kurumları, 251

Muhtar, 231
 Muhtarın Görev ve Yetkileri, 232
 Muhtarın Görevinin Sona Ermesi, 232
 Muhtarın Üzerinde Vesayet Denetimi, 232
 Muhtarın Seçilmesi, 231
 Müesseseler, 254
 Mülkî İdare Kavramı, 88
Mülkî Teşkilât, 137-150
 Müsteşar (Tarihsel Bilgi), 122
 Nüfusu 150'den Az Olan Yerler, 226
 Nüfusu 2000 ile 5000 Arasında Olan Yerler, 226
 Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 107

Onama, Değiştirerek Onama, 79

Organik Anlamda İdare, 11

Ortak Görev ve Yetkiler (Büyükşehir Belediyesi), 215

Özel İdare-Kamu İdaresi, 9

Özerkliği İlkesi-Türkiye'deki Eksiklikler, 167

Özerkliğin Şartları, 160

Özerklik İlkesi (Mahallî İdareler), 160

Özerklik İlkesi (Kamu Kurumları), 245

Özerklik, 28

Özerklik-Vesayet İlişkisi, 71

Radyo ve Televizyon İdaresi, 260

Rektör, 258

Sayılar, Kurulma ve Kaldırılma, 225

Sayıstay, 130

Secundum Legem Özellik, 20

Seçilmesi, 201

Sosyal Kamu Kurumları, 256

Sulama Birlikleri, 237

Taşra Teşkilâtı, 137-150

Toprak Unsuru, 154
 Tunceli İl Özel İdaresi, 181
 Türk Silahlı Kuvvetleri, 133
 Türkiye Futbol Federasyonu, 265
 Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Sonuçları, 59
 Uzmanlık İlkesi, 246
 Üniversiteler, 258
 Üniversitelerarası Kurul, 257,
 Vakıf Üniversiteleri, 258

Vali, 138-140

-Atanması ve Görev Süresi, 138
 -Diğer Görev ve Yetkiler, 141
 -Düzenleme Yetkisi (Genel Emir), 140
 -Görev ve Yetkileri, 139
 -Hiyerarşi Yetkisi, 140
 -Kolluk Yetkisi, 140
 -Mevzuatın Neşir ve İlanı, 141
 -Statüsü, 138
 -Vesayet Yetkisi, 141

Valinin İl Özel İdaresinin Yürütme Organı Olması, 167

Vali- İl Özel İdaresi, 180

Vesayet, 71-83

Vesayet Denetimine Tabi Olma Unsuru, 158, 159
 Vesayet Denetiminin Varlık Sebebi: İdarenin Bütünlüğü İlkesi, 73
 Vesayet Kelimesi Üzerine, 72
 Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı), 78
 Vesayetin Tanımı ve Dayanağı, 74
 Vesayet-Özerklik, 166

Yardımcı Kuruluşlar, 127

Yasak Alan, 106

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 237

Yeniden Görüşülmesini İsteme, 72

Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet), 31

Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları, 150-237

Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) İlkesi, 26
 -Çeşitleri, 31
 -Sakıncaları, 35
 -Varlık Şartları, 27
 -Yarar ve Sakıncaları, 35
 -Yararları, 35

Yetki Genişliği İlkesi, 25

Yetki Paylaşımı, 160

Yetki ve Görev Devri (Büyükşehir Belediyesi), 215

Yüksek Askerî Şûra, 133

Yükseköğretim Teşkilâtı, 257

Zorunlu Üyelik, 275 ■

Bu metin, **Kemal Gözler, Türkiye'nin Yönetim Yapısı (Bursa, Ekin, Ekim 2018, XVI+288 s.)** isimli kitabımızdan tanıtım amacıyla yapılmış bir "seçki"dir. Seçkideki sayfalar ardışık değildir. Bu metinde ileri sürülen görüşleri kendi bütünlüğü içinde değerlendirmek gerekir. Bunun için de buradaki metinden değil, kağıt kitaptaki metinden alıntı yapılması önerilir. Her hâlükârda bu metinden alıntı yapılacak ise, bilimsel yazma kurallarına uygun şekilde alıntı yapılmalı ve kaynağı aşağıdaki şekilde açıkça gösterilmelidir: Kemal Gözler, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Bursa, Ekin, 2018, sayfa nosu) (<http://www.idare.gen.tr/tyy-secki.pdf>).

Bu Kitabın Tanıtım Sayfası: <http://www.idare.gen.tr/tyy.htm>

İKTİBAS KONUSUNDA UYARILAR: 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 35'inci maddesine göre, bir kitaptan iktibas (alıntı) yapılabilmesi için şu şartlara uyulması gerekir: (1) İktibas, bir eserin "*bazı cümle ve fıkralarının*" bir başka esere alınmasıyla sınırlı olmalıdır (m.35/1). (2) İktibas, maksadın haklı göstereceği bir nispet dahilinde ve münderecatını aydınlatmak maksadıyla yapılmalıdır (m.35/3). (3) İktibas, belli olacak şekilde yapılmalıdır (m.35/5) [Bilimsel yazma kurallarına göre, aynen iktibasların tırnak içinde verilmesi ve iktibasın üç satırdan uzun olması durumunda iktibas edilen satırların girintili paragraf olarak dizilmesi gerekmektedir]. (4) İktibas ister aynen, ister mealen olsun, eserin ve eser sahibinin adı belirtilerek iktibasın kaynağı gösterilmelidir (m.35/5). (5) İktibas edilen kısmın alındığı yer (sayfa numarası) belirtilmelidir (m.35/5). 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 71'inci maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi "bir eserden kaynak göstermeksizin iktibasta bulunan kişi"nin altı aydan iki yıla kadar hapis veya adli para cezasıyla cezalandırılmasını ve beşinci bendi de "bir eserle ilgili olarak yetersiz, yanlış veya aldatıcı mahiyette kaynak gösteren kişi"nin, altı aya kadar hapis cezası ile cezalandırılmasını öngörmektedir.

Ayrıca Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 18 Şubat 1981 tarih ve E.1980/1, K.1981/2 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararına göre "iktibas hususunda kullanılan *eser sahibininve eserinin adı belirtilse bile eser sahibi, haksız rekabet hükümlerine dayanarak Borçlar Kanununun 49. maddesindeki koşulların gerçekleşmesi hâlinde manevi tazminat isteyebilir*".

Bu Kitaptan Yapılacak İktibaslar Konusunda Açıklamalar: (1) Bu kitabın metninden iktibas yapılırken yukarıdaki koşullara uyulmalı ve kaynak gösterilse dahi iktibas oranı haksız rekabet teşkil edecek düzeye ulaşmamalıdır. (2) 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 35'inci maddesi, iktibas "*bazı cümle ve fıkraların* bir başka esere alınması" ile sınırlandırdığına göre, bu kitapta kullanılan kutu, şema, tablolar, yazarın yazılı izni olmaksızın, kaynak gösterilerek dahi iktibas edilemezler.

KİTABIN BÖLÜMLERİ

BİRİNCİ KISIM: İDARE KAVRAMI VE İDARİ TEŞKİLÂTA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

Bölüm 1: İdare Kavramı

Bölüm 2: İdarî Teşkilâta Hâkim Olan Temel İlkeler

İKİNCİ KISIM: MERKEZİ İDARE

Bölüm 3: Merkezî İdarenin Başkent Teşkilatı

Bölüm 4: Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı

ÜÇÜNCÜ KISIM: MAHALLÎ İDARELER (YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI)

Bölüm 5: İl Özel İdaresi

Bölüm 6: Belediye İdaresi

Bölüm 7: Büyükşehir Belediye ve İlçe Belediye İdareleri

Bölüm 8: Köy İdareleri

DÖRDÜNCÜ KISIM: KAMU KURUMLARI (HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI)

Bölüm 9: Kamu Kurumları

Bölüm 10: Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Ülkemizde eskiden beri başta siyasal bilgiler fakülteleri ile iktisadî ve idarî bilimler fakülteleri olmak üzere çeşitli fakülte ve yüksekokullarda “*Türkiye’nin yönetim yapısı*”, “*Türkiye’nin idarî yapısı*” veya “*Türkiye’nin idarî teşkilatı*” isimli dersler vardır.

Bu derslerde “T.C. idarî teşkilâtı” incelenir. Bu inceleme idare hukuku derslerinde incelenen idarî teşkilât konusuyla neredeyse aynıdır. Bu derslerde okutulan şey aslında idare hukuku kitaplarında bulunan idarî teşkilâta ilişkin bilgilerden başka bir şey değildir. Bunda da şartırtıcı bir yan yoktur. Zaten bunun başka türlü olması da mümkün değildir. Zira idarî teşkilât, Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı karanameleriyle düzenlenir. Bunları açıklamak ve yorumlamak işi ise hâliyle hukukçuların işidir.

SBF ve İİBF’lerde bu dersi okutan meslektaşlarımızın önemli bir kısmı bu dersi mevzuata aşırı ölçüde bağlı olarak işlemektedirler. Derste anlatılanlar, bakanlıkların kuruluş kanunlarının (artık 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin), 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun, 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ilgili maddelerinin bir tekrardan ibaret olmaktadır. Neticede merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkinin niteliğini bilmeyen öğrenciler, il özel idaresinin bir organı olan il encümeni üyelerinin seçim usulünü ezberlemek zorunda kalmaktadırlar.

Bu dersin sınavlarında da çoğunlukla idarî teşkilâtın temel prensiplerine ilişkin sorular değil, falanca organın oluşumun tarzına ilişkin sorular sorulmaktadır. Maalesef KPSS, kaymakamlık, hakimlik gibi çeşitli meslek sınavlarında da idarî teşkilâta hakim olan ilkelere ziyade, falanca teşkilatın falanca biriminin kuruluş tarzına ilişkin sorular çıkıyor. Böyle soruların öğrencilerin ezber gücünü ölçmek dışında sağlayacağı bir yarar yoktur.

Böyle bir ortamda öğrenciler, enerjilerini hangi kurum ve kuruluşun hangi bakanlığa bağlı olduğunu ezberlemekle tüketiyorlar. Ancak bu kurum ile bakanlık arasında ne tür bir ilişkinin olduğunu, örneğin bakanın bu kuruma emir ve talimat verip veremeyeceğini bilmiyorlar.

Türkiye’nin yönetim yapısı dersini, içine düştüğü mevzuata bağımlılık açmazından bir ölçüde de olsa kurtarmak lazım. Bunun yolu ise bu ders için idarî teşkilâtın genel teorisini ve temel prensiplerini içeren ders kitapları yazmaktan geçer. İşte bu kitap böyle bir amaç ve böyle bir bakış açısıyla yazılmıştır.

EKİN Basım Yayın Dağıtım

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.
Durak Sk. No 2 Osmangazi / Bursa
Tel :0.224. 220 16 72 - 223 04 37
Fax :0.224. 223 41 12
e-mail:info@ekinyayinevi.com



ONLINE SATIŞ
www.ekinyayinevi.com

ISBN: 978-605-327-750-7



9 786053 277507