Teşkilat Konusuna İlişkin Haftalık Çizelge:

15/10/14	Organik ve fonksiyonel anlamı ile idare cihazının ne olduğu anlatıldı. Türkiye İdaresinin Anayasal Dayanağı anlatıldı. Bu vesileyle anayasa md.8 ve md.123'ün anlamları tartışıldı. Kamu Tüzel Kişiliği kavramı ve KTK'ların Özel hukuk tüzel kişilerinden ayrılan yönlerine değinildi. Kamu gücü ayrıcalıkları detaylıca anlatıldı. Kamu Tüzel Kişileri'ni teşhis etmede kullanılan ölçütler anlatılmaya başlandı.
16/10/14	Türkiye İdaresinin özellikleri genel hgatları ile Türk idare teşkilatı şeması kamu idaresi/kamu kurumu ayrımı, idarenin bütünlüğünü sağlayan araçlar anlatıldı.
22/10/14	İdarenin bütünlüğünü sağlayan araçlar olan hiyerarşi ve idari vesayet kavramları detayları ile anlatıldı. Bir yerinden yönetim kuruluşunun bir diğer yerinden yönetim kuruluşu üzerinden kullandığı idari vesayet yetkisinin klasik idari vesayet ilişkisi olup olmadığı hususu tartışıldı ve Doktrindeki farklı isimlendirmelere dikkat çekildi. Merkezi idare teşkilatı anlatılmaya başlandı. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri anlatıldı.
23/10/14	Başbakan, Bakanlıklar ve Bakan yardımcılığı anlatıldı. Görev ve yetkilerine detayları ile değinildi. Bakan yardımcılığının ihdas edilme gerekçeleri ile Türk İdare Teşkilatı içerisindeki veri ve merkez teşkilatında yer alan diğer merkezi idare birimleri ile arasında bulunan ilikinin niteliğ tartışıldı. Merkezi idareye yardımcı kuruluşlar anlatıldı. Merkezi idarenin taşra teşkilatı konusuna geçildi. İl teşkilatı anlatılmaya başlandı.
29/10/14	**29 EKİM CUMHURİYET BAYRAMI**
30/10/14	İl idaresi anlatılmaya başlandı. Valinin görev ve yetkileri anlatıldı.Yerinden yönetim kurumları anlatılmaya başlandı. İlk olarak mahalli idareler ve buna ilişkin Anayasal temelin anlam ve kapsamı anlatıldı. Mahalli idarelerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerekliliğine dair ilke anlatıldı ve bu bağlamda AYM'ce İl Daimi Encümeni, İl Encümeni be Belediye Encümeni konusunda verilmiş kararlar analiz edildi.
05/11/14	Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı yargı kararlarından örneklerle açıklandı. İl özel idaresi yapılanması, organları ve bu organların görev ve yetkileri anlatıldı. Merkezi idare ile aralarında bulunan idari vesayet ilişkisine dair örnekler verildi. AYM'nin il genel meclisi kararlarının kesinleşmesine ilişkin hüküm hakkında verdiği karar tartışıldı.
06/11/14	Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve Köy idareleri anlatıldı. Organları ve bu organların görev ve yetkileri üzerinde durudu. Merkezi idare ile aralarında olan idari vesayet ilişki kanunlardan örneklerle anlatıldı. Belediye encümeninin karar organı olmadığına dair Anayasa Mahkemesi kararı ile Belediye meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkin hüküm hakkında verdiği karar tartışıldı. Hizmet bakımından yerinden yönetim kurumları anlatılmaya başlandı. Belediye iktisadi teşebbüsleri, faaliyet konuları ve varlık nedenleri üzerinde duruldu.
12/11/14	Hizmet bakımından yerinden yönetim kurumları anlatılmaya devam edildi.Özelliklerine ve gelişmelere paralel olarak gittikçe artan türlerine değinildi. Kamu iktisadi teşebbüsleri türleri ile birlikte (İDT ve KİK) anlatıldı. KİT'lerin kuruluş gerekçeleri ve faaliyetlerinin niteliği ve özellikleri anlatıldı. Bu kapsamda özelleştirme uygulamalarına kısaca değinildi. KİT'lerin varlık sebeplkeri anlatıldı. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bahsi anlatıldı. Teşkilatlanmaları, faaliyet konuları, görev ve yetkiler ve gelir kaynakları anlatıldı. Bağımsız idari otoriteler konusu anlatıldı. Doğuş sebepleri Amerika Birleşik Devletleri örneğinden başlanarak anlatıldı. Özelliklerine ve üyelerinin göreve gelmeleri ve görevlerinin sona ermesine ilişkin düzenlemelere değinildi.
13/11/14	**PRATİK ÇALIŞMA- Bağlı ilgili ilişkili kuruluş kavramları ve Belediyelerin içişleri bakanlığın'nın ilgili kuruluşları olup olmadığı hakkında ki danıştay kararı üzerinden pratik çalışma yapıldı. Bu vesile ile kamu idaresi ve kamu kurumu ayrımının anlam ve içeriği irdelendi. Bir diğer pratik çalışma ise kaymakamlığın belediye meclisi kararlarına karşı idari vesayet yetkisi çerçevesinde dava açmak istemesine ilişkin uyuşmazlık hakkında idi.**

Hatırlatıcı Ders Notları

(Açılmayan linklere http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/ adresinde dersteki sunular bölümünden ilgili dosya adı tıklanarak ulaşılabilir)

15.10.2014

Yard. Doç. Dr Cenk Yaşar Şahin
Notu hazırlayan: Fethiye Nur Akkaya

- İdari faaliyet yalnızca idari organlar eliyle yürütülmez. Organik bakımdan idare olmayıp; bazı işlemleri idari işlem olarak kabul gören ve idari yargı denetime tabi tutulan makamlar olabilir.
    - RTük üyelerinin seçimine ilişkin TBMM işlemi yasama organının yapmış olduğu bir idari işlemdir.
    - Yargı işlemlerinden bazıları da idari işlem sayılabilir. Yargısal fonksiyonu ifade eden işlemler yargı işlemleridir. Ancak bunun dışında idari işleve ilişkin bir takım yargı işleri de görülebilir. Bu ayrım fonksiyonel ayrımdır.

İdare yürütme organı içerisinde nerede yer alır?

- Öncelikle idarenin anayasal dayanaklarını inceleyelim.
- Anayasa md. 8 e bakılırsa

"**Madde 8 –** Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."

Teknik anlamıyla İdare cihazının Anayasal dayanağı md. 8 içerisinde yer almamaktadır. 8. madde idarenin varlığı bakımından genel bir dayanak taşıyan madde değildir. Bu madde ancak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun hükümet etme fonksiyonuna işaret eder.

- O halde hükümet etme ile idare etme fonksiyonlarının anlamlarını tartışmak gerekir.
    - Hükümet etme yüksek politikaya ilişkin işlerdir. Hükümet programının sunulması, ekonomiye ilişkin bir paket açıklanması... Bu işlemler hükümet etmeye ilişkindir.
    - İdare etme işlevine ilişkin faaliyetler ise hükümet işlevinden farklıdır. Bunların, kanunların yürütülmesine ilişkin, halkın teknik ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik Örneğin Bakanlar Kurulu'nun acele kamulaştırma kararı alması bu tür bir işlemdir.

IV. İdare

A. İdarenin esasları

1. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği

Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.
İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.
Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

- İdarenin Anayasal dayanağı 123. maddedir ve idareye ilişkin ilkeler bu maddede düzenlenmektedir.
- Kamu tüzel kişiliği (KTK) kavramı ne anlama gelmektedir?
    - Kamu tüzel kişiliği kavramını açıklanırken öncelikle tüzel kişilik kavramını irdeleyelim.
        - Kişi= İrade açıklama, hak ve borç sahibi olma ve davalarda taraf olma özelliklerini taşır.

        - Tüzel kişiliğin varlık sebebi= Belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelen mal veya kişi topluluklarıdır. Yetkili organları aracılığı ile gerçek kişilerin sahip olduğu hak ve yetkilere sahip olurlar.
    - İdare Hukuku'na gelindiğinde ise toplumun teşkilatlanmış biçimi olan devlet ve onun içindeki organlar tüzel kişilikler olarak vücut bulmuştur
    - Özel hukuktakinden farklı olarak kamu tüzel kişiliği kavramı vardır.
- Özel hukuk tüzel kişiliği ve kamu tüzel kişiliği karşılaştırması:
    1. Kuruluşları bakımından farklıdırlar. KTK'lar kanun veya kanunun verdiği açık bir yetki ile kurulurlar. (Sonuçta kuruluşu doğrudan veya dolaylı olarak öngören kanuni bir dayanak gerekmektedir.)Özel hukuk tüzel kişiliği ise şekil şartlarına uymak kaydıyla irade beyanı ile kurulur. Kaldırılmaları da aynıdır.
    2. Kamu tüzel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanırlar.
        - Özel hukuk tüzel kişilerine nazaran tek yanlı işlem yapma gibi ayrıcalıklı yetkilere sahiplerdir. (Yönetmelikler çıkarma, Kamulaştırma yapma vs.)
        - Re'sen icra yetkisi de bir kamu gücü ayrıcalığıdır. İdare yapmış olduğu işlemleri re'sen icra yetkisine sahiptir.
        - Bir diğer farklılık mallar bakımındandır. Kamu malları ayrıcalıklı bir koruma altındadır.
        - Kamu hizmeti yerine getiriyor olmaları dolayısıyla kamu personeli de ayrı bir koruma altındadır.
    3. Özel hukuk kişilerinden farklı yükümlülükleri vardır ve sınırlamalara tabidir KTK'lar.
        - Kamu tüzel kişilikleri bakımından yetkisizlik asıldır. Kanunda yetkilendirildikleri alanda ve usulde yetki kullanırlar.
        - İdarenin bütün işlemleri kamu yararına yönelik olmak zorundadır.
- Kamu tüzel kişiliği ölçütleri:
    - Öncelikle kanuna bakılır. KTK'lar kanuna veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olmalı.
    - Ancak kanunla kurulmuş olmak mutlaka kamu tüzel kişiliğine sahip olunduğu anlamına gelmez.
    - Bazı kanunlarda tüzel kişiliğin niteliği belirtilmez.
- Derste gösterilen örnekler için: KTK-KANUNLA KURULMA (ORNEKLER)

- Kamu tüzel kişiliği hakkında AYM kararları için: KAMU TUZEL KISILIGINE ILISKIN AYM KARARLARI

16.10.2014

Yard. Doç. Dr Cenk Yaşar Şahin
Notu hazırlayan: Fethiye Nur Akkaya

- Türkiye Cumhuriyeti İdaresi merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.
    - Merkezden Yönetim Başkent Teşkilatı ve Taşra Teşkilatından oluşur. Hiyerarşik bir yapılanmadır.
    - Yerinden Yönetim ise Yer Bakımından Yerinden Yönetim (Yerel Yönetim, Mahalli İdare) ve Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim olmak üzere iki türlüdür.
- Bunun yanında bir de kamu idaresi ve kamu kurumu ayrımına değinmek gerekir.
    - Kamu idareleri Devlet Tüzel Kişiliği ve Mahalli İdarelerden oluşur. Faaliyet konuları geniştir ve doğurgandır. Faaliyet konuları ile ilgili olmak üzere yeni görev alanları ihdas edebilirler. Anayasada sayılmıştır kamu idareleri (Bkz. AY.127)
    - Kamu kurumları kamu idareleri dışında kalan diğer tüzel kişilerdir. Faaliyet konuları sınırlıdır. Belirli bir veya birkaç hizmeti yerine getirmek üzere kurulmuşlardır.

- İdarenin bütünlüğü nasıl sağlanır? İdarenin bütünlüğü anayasal bir ilkedir ve bu bütünlüğü sağlayan araçlar vardır. Bu araçlar, temel olarak, hiyerarşi ve idari vesayettir.
    - Hiyerarşi tek bir tüzel kişiliğin içerisindeki bütünlüğü sağlayan araçtır. İki ayrı tüzel kişilik arasında hiçbir şekilde hiyerarşiden söz edilemez. Hiyerarşi genel bir yetkidir. Kanunda gösterilmese bile aynı tüzel kişilik içerisinde varlığı kabul edilir. Astlık üstlük ilişkisine dayanır. Üst astın işlemlerini değiştirebilir ve kaldırabilir. Hiyerarşi yerindelik denetimini de kapsar. Ancak hiyerarşinin içermediği iki yetki vardır.
    - Bunlardan ilki yerine geçerek işlem yapmadır. Üst münhasıran asta verilmiş yetkileri onun yerine geçerek kullanmaz.

22.10.2014 – 23.10.2014

Yard. Doç. Dr Cenk Yaşar Şahin
Notu hazırlayan: Araş. Gör. Aykut Purde

- Egemenlik ve egemenliğin unsurları
    - Bütünlük
    - Süreklilik
- Bütünlüğü sağlayan iki mekanizma söz konusu: İdari Vesayet ve Hiyerarşi
    - Farklı tüzel kişilikler arasında asla hiyerarşiden söz edilemez.
    - Hiyerarşide bir aslık-üstlük ilişkisi (silsile-i meratib) söz konusudur.
    - Bu mekanizma idareye astın işlemini kaldırma, geri alma ve düzeltme imkânlarını verir (Bkz. İYUK 11 başvurusu)
    - Üst kural olarak astın yerine geçerek işlem yapamaz. Değiştirme üstün ast yerine geçerek işlem yapması sayılmaz. Ancak değişiklik tamamen ayrı bir işleme dönüştürüyorsa artık yerine geçerek işlem yaptığı söylenebilir.
- Üstün astın özlük işlerine ilişkin işlem tesis ettiği durumlar dışında ast, üstün işlemlerine karşı dava açamaz. .
- Hiyerarşi genel bir yetkidir, kanunda hiyerarşiye ilişkin herhangi bir düzenleme olmasa dahi bir hiyerarşinin varlığını kabul ederiz.
- Hiyerarşi, hem hukukilik hem de yerindelik denetimini kapsar.
- İdari vesayet(AY 127): merkezi idarenin mahalli idareler ve kamu kurumları üzerindeki denetimini ifade eder.
    - daha kapsayıcı bir tanım önerisi: merkez olarak kabul edilen tüzel kişi ile denetime tabi bir diğer tüzel kişi arasındaki ilişki.

- İdari vesayet yetkisi işlemler üzerindeki etkisini, değiştirme, iptal, kaldırma ve ancak istisnai durumlarda söz konusu olan yerine geçerek işlem yapma şeklinde gösterir. İşlemler dışında bir de organlar üzerinde (Belediye K. m.46) idari vesayet denetimi söz konusudur.
- İdari vesayet ilişkisi yalnızca kamu idarelerini değil kamu kurumlarını da denetlemeye yarar.
- Devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişiliği olanların da idari vesayet yetkisinden söz edilebilir. Devlet dışındaki kamu idarelerinin (Belediye), diğer kamu tüzel kişileri üzerindeki idari vesayet yetkisi buna örnek gösterilebilir.
- İdari vesayet yetkisi iki kamu kurumu arasında dahi görülebilir (YÖK – Üniversite)
    - Bazı yazarlar, idari vesayetin farklı görünümlerini göz önünde bulundurarak, Anayasanın 127. maddesinde öngörülen merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin dışındaki idari vesayet türlerine "dış idari denetim" isimlendirmesi yapıyorlar; ancak bu isimlendirme, söz konusu yetkiyi AY 127'deki idari vesayet yetkisinden farklı bir yetkiye dönüştürmez. Yalnızca "klasik idari vesayet" ve "atipik idari vesayet" şeklinde bir ayrım yapılabilir; ancak bu da mahiyetlerini değiştirmez.
- İdari vesayet yetkisini hiyerarşiden ayıran bir takım özellikler bulunmaktadır:

1)Mutlaka iki farklı tüzel kişilik söz konusu olmak zorundadır.

2) Genel bir ilke olarak kabul edilmemiştir, mutlaka ilgili kanunda gösterilmiş olmalıdır. Ancak ilgili kanunda yalnızca gösterilmesi de yeterli değildir, kapsamı, sınırı, uygulanma usulü de gösterilmelidir.

3)Kural olarak hukukilik denetiminden ibarettir. Ancak istisnai olarak yerindelik denetiminin öngörülmesi de mümkündür (Köy K. madde 40). İstisnalar, kanun koyucunun takdirindedir.

4)Denetlenen makam, vesayet makamının işlemine karşı dava açabilir.

- Kural olarak vesayet makamı denetlediği tüzel kişiliğin yerine geçerek işlem yapamaz. Ancak bu hususta kanunla istisnaların öngörülmesinde anayasal bir engel yok, AY 127 buna izin veriyor. Yalnızca; kapsam ve şartları belirli olmalı, denetlenen makam işlemi yapmakta makul süreyi geçirmiş olup görevlerini yerine getirmemekte direnç göstermeli ve yerine geçerek işlem yapılmasında kamu yararı bulunmalıdır.
- Çeşitli örnekler için: IDARI VESAYET ORNEKLERI

MERKEZİ İDARE

- ❖ AY 126'ya göre temel teşkilat birimi "il"
- ❖ İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Bu merkezi idarenin sakıncalarının giderilmesi açısından önemlidir.
- ❖ Yetki genişliği valiye merkezden talimat almadan işlem yapabilme yetkisini vermektedir.
- ❖ Birden çok ili kapsayan merkezi bir idare teşkilatı kurulması mümkündür (bölge valiliği)
  - Ancak bölge valiliği sistemi siyasi sebeplerden dolayı hiç uygulanamamıştır. (OHAL Bölge valiliği başka bir müessese.)

CUMHURBAŞKANI

- ❖ İdari teşkilatın tepesinde yer alır. İdari nitelikli işlemleri vardır. Dolayısıyla idari teşkilatın başı sayılır
- ❖ Cumhurbaşkanı idare teşkilatı içerisinde örgütlense de 3 farklı şapkası söz konusu, 3 erke ilişkin görevleri var. Bu görevler onun idare teşkilatında örgütlenmesine engel teşkil etmemektedir.
- ❖ AYM Cumhurbaşkanının kararnameleri yayınlarken yalnızca hukukilik değil yerindelik denetimi de yapabileceğine karar vermiştir. Bu karar tartışma ve eleştiriye açıktır.
- ❖ Cumhurbaşkanlığı örgütünde Cumhurbaşkanı Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu vardır.
  - DDK'nın kamu kurum ve kuruluşları ile kamuya yararlı dernekleri denetleme yetkisi vardır.
  - Her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapma yetkisini haizdir.

BAKANLAR KURULU

- ❖ Bakanlardan ve başbakandan oluşur. Cumhurbaşkanı da başkanlık edebilir.
- ❖ BK'nın iki işlevi var: Hükumet işlevi ve yürütme işlevi
  - Hükumet işlevi anlamında siyasi ve ekonomik kararlar alır
  - İdare işlevi ise idari yargıya tabi işlemleri aracılığıyla gerçekleşir.
- ❖ Her iki işlev de aynı kurul tarafından, aynı bakanlarca ve hatta aynı toplantıda alınan kararlarla yerine getirilebilir.

BAŞBAKAN VE BAKANLAR

- ❖ Başbakan, bakanlar arası koordinasyonu sağlar, 82 Anayasası uyarınca temel görevi "bakanlıklar arası işbölümü ve koordinasyonu sağlamaktır."
- ❖ Günümüzde başbakanın, bu temel görevinin dışında, bir "süper hizmet bakanlığı" haline geldiği söylenebilir.
  - Esasen belirli istisnalar dışında başbakanın doğrudan hizmet görme görevi bulunmamaktadır. Ancak başbakanlıkla ilişkilendirilen kuruluşlar ile başbakanlık da hizmet ile ilişkili hale geldi.
- ❖ Eskiden başbakana yardımcı olmak üzere "devlet bakanları" vardı. Artık bunlar yerine "başbakan yardımcılığı" müessesesi bulunmaktadır.

- ❖ Bazı kurumlar başbakanlığa değil doğrudan başbakan yardımcılarına bağlıdır. Bakanlar, teşkilatlandıkları hizmetin görülmesinden ve başbakana yardımcı olunmasından sorumludur. Bunlar, kendi hizmet alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedirler.
- ❖ Bakanlar kurulu, başbakanlık ve bakanlıklar, tüzel kişilikleri olmamasına rağmen yönetmelik çıkarabilirler.
- ❖ Bakan- başbakan ilişkisi anayasal sistemimizde "siyasi bir hiyerarşi ilişkisi" olarak görünür.
  - Doğrudan, idari ve teknik anlamada bir hiyerarşi olmamasını bir eksiklik olarak görmemek gerekir. Bakan, hukuki olarak başbakanın emrini yerine getirmek zorunda değil; ancak bunun siyasi sonuçlarına katlanmak zorunda kalabilir.
  - İlgililer İYUK uyarınca, bakanlık kararına karşı başbakana başvurabilirler mi? Hayır, bakanlık işleminin en üst mercii bakanlıktır; çünkü başbakan bakanlığın hiyerarşik amiri değildir.
  - Ancak 3046 ve 3056 değişiklikleri ile teknik bir hiyerarşiye doğru yönelim var.

BAKAN YARDIMCISI

- ❖ İstisnai memurdur.
- ❖ Eskiden yoktu, neden getirildi?
  - Eskiden müsteşar bakanlıktan sonra gelen en yüksek rütbeli memurdu. Müsteşarlar, 657'ye tabi, görevi güvenceli olan ve "teknik" bir kamu görevlisidir. Bu durum hükumet siyasetinde sorunlara yol açabiliyordu.
- ❖ Bakan yardımcısı idari teşkilatta nerede konumlandırılacak?
  - ○ Müsteşardan farklı görevleri olan, "danışman" fonksiyonu gören, hiyerarşiye dahil olmayacak bir yerde. Bakan yardımcısı ile müsteşar arasında ama onların hiyerarşisine dahil değil.
- ❖ Müsteşar, bakanın imzalayacağı kararların öndenetimini yapar.
- ❖ Bakanlığın "Bağlı Kuruluşları", "İlgili kuruluşları" ve "İlişkili Kuruluşları" vardır:
  - ○ İlgili veya ilişkili kuruluşlar mutlaka ayrı bir tüzel kişilik olarak karşımıza çıkmaktadır.
  - ○ Bağlı kuruluşta ise her iki durum da söz konusu olabilir. Bağlı kuruluşun tüzel kişiliği olup olmamasına göre farklı bir isim vermiyoruz, burada bir terminoloji sorunu olduğu söylenebilir.
  - ○ Ancak tüzel kişiliği olmasa bile önemli görüldükleri için ayrıca düzenlenen bağlı kuruluşlar var. (Diyanet İşleri Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü gibi)

- ▪ Örnekler için: BAGLI- ILGILI-ILISKILI
- ▪

YARDIMCI KURULUŞLAR

- ❖ Danıştay, Sayıştay, MGK gibi tüzel kişilikleri olmayan kuruluşlardır.
- ❖ Başbakanlık veya bakanlığın altında teşkilatlanmış değillerdir.
- ❖ Görevleri merkezi idarenin faaliyetlerine yardımcı olmaktır. İstişari görevleri vardır.
- ❖ Danıştay, aslında bir yargı yeri olmakla birlikte ikinci bir işlev olarak idari bir görev görüyor.

TAŞRA TEŞKİLATI

- ❖ Bucaklar yeni yapılan düzenleme ile kaldırıldı.

İl İdaresi

- ❖ En büyük taşra teşkilatıdır, anayasal dayanağı vardır. (AY 126)

30.10.2014

Yard. Doç. Dr Cenk Yaşar Şahin
Notu hazırlayan: Aykut Purde

Taşra Teşkilatı Devam

- Merkezin taşradaki ihtiyaçları karşılaması kolay değil ve oradaki ihtiyaçları iyi bilememesinden dolayı elverişli değil. Dolayısıyla mahalli ihtiyaçların doğrudan taşradaki örgütlerde giderilmesi daha hızlı ve etkili olur.
    - Bunun sağlanabilmesi için Anayasa "yetki genişliği" esasını öngörmüştür. İller, yetki genişliği esasına göre yönetilir ve yetki genişliğini vali kullanır. Vali, ilde, bakanlar adına doğrudan karar alma yetkisini haizdir.
- İller Anayasada tanımlanmıştır, taşradan illerin kaldırılması yalnızca Anayasa değişikliği ile olabilir, illerin kaldırılması öngören bir kanun Anayasa'ya aykırı olacaktır.
    - Ancak ilden başka taşra teşkilatının kanunla kurulması mümkündür.
    - Anayasa uyarınca birden fazla ili içerisine alan merkezi idare teşkilatı kurulması mümkündür.

İL İDARESİ

- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu var.
- Organları:
    - Valilik
    - İl İdare Kurulu
    - İl İdare Şube Başkanlıkları
- Vali, il idaresinin başı ve merkezi idarenin taşradaki temsilcisidir. "Merkezin yüksek memuru"
- Vali ilde devletin, hükümetin ve tüm bakanlıkların ayrı ayrı temsilcisidir.
- Valiler İçişleri bakanlığının teklifi, bakanlar kurulunun kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar.
- Valiler "istisnai memur" statüsündedirler. Dolayısıyla 657 sayılı kanundaki memuriyete ilişkin genel ilke ve kurallara tabi değildirler.
    - Valilik bir meslek memuriyeti değildir, dolayısıyla meslek memuriyetine ilişkin güvencelerden faydalanamaz. Valilerin atanması ve görevden alınması açısından hükumetin mutlak dereceye yaklaşan bir takdir yetkisi bulunmaktadır.
- Valinin sorumlulukları İl İdaresi Kanunu'nda 9-26. Maddeler arasından sayılmıştır:
    - İdari ve siyasi yürütme vasıtasıdır
    - Kanunda açıkça verilen yetkiler dışında bakanlıktan gelen emirleri yerine getirir.
    - Merkezden yapılan genel düzenleyici işlemlerin uygulanmasını sağlar.
    - Genel emirler çıkartır
    - Teftişe ilişkin bir takım görevleri vardır.
    - Vali ilde kamu düzeninin tesisinden sorumludur.
    - Yabancı ülke konsolosluklarıyla muamelede bulunabilir.

- Bakınız: VALI-GOREVLER

İLÇE İDARESİ

- İlçenin başı kaymakamdır. Kaymakam müşterek kararname ile atanır.
- Bir meslek memurluğudur, valiliğin aksine bundan kaynaklanan güvencelerden faydalanırlar ve 657'deki genel şart ve ilkeler ile kaymakamlık için öngörülmüş bazı diğer özel şartlara tabidirler
- Görev ve yetkileri ilçe idaresi kanununun 31.vd maddelerinde sayılmıştır:
    - İlçede hükümetin temsilcisidir
    - Kaymakam devletin temsilcisi değildir; çünkü yetki genişliği ayrıcalığı yalnızca valilere tanınmıştır. Kaymakam yalnızca açıkça verilen yetkileri kullanabilir.
    - Kaymakam ilçede kamu düzeninin tesisinden sorumludur.
- İlçe teşkilatında bulunan ilçe idare kurulunun görevi kaymakama yardımcı olmaktır.

YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI

MAHALLİ İDARELER

- Anayasa 127 il, belediye ve köyü saymış; ancak bölgesel bir mahalli idare öngörmemiş. Bunun sebebi federal benzeri bir yapılanmanın önüne geçmek.

- İl özel idarelerinin kaldırılmasına ilişkin Anayasaya aykırılığına ilişkin tartışma var:
    - Doktrinde her iki yönde de görüş var.
    - Anayasa ilde bir teşkilatlanma olmasını öngörüyor; ancak bunun "il özel idaresi" ismi ile teşkilatlanması gerektiğini belirtmiyor. Büyükşehir belediyeleri il sınırlarına genişletildiğinden, ildeki teşkilatlanma ihtiyacı da karşılanmış olduğundan burada Anayasaya aykırı bir durum yoktur. Anayasa Mahkemesi de bu yönde karar vermiştir.
- Anayasaya göre mahalli idarelerin kuruluş esasları kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesine de izin veriyor.
    - Mahalli idarelere verilecek görevler "mahalli müşterek ihtiyaçlardan" fazlasına ilişkin olamaz, aksi durum Anayasaya aykırılık teşkil edecektir.
        - Nitekim; okul öncesi eğitime ilişkin mahalli idareler bir görev verilmesi, eğitimin "milli bir kamu hizmeti olması" gerekçesiyle anayasaya aykırı bulunmuştur.
    - Belediyelere "kanunla diğer idarelere görev olarak verilmeyen görevleri yapar" şeklinde bir görev yüklenmesi de anayasaya aykırı bulunmuştur. Görevlendirme bu şekilde belirsiz olarak yapılamaz denmiştir.
- Mahalli idarelerin karar organları seçimle işbaşına gelmektedir
    - Belediye başkanının atama ile işbaşına geleceğini öngören bir kanuni düzenleme, anayasaya aykırı olmaz; zira belediye başkanı bir karar organı değildir.
- Encümenlerin karar organı olup olmadığına ilişkin de tartışma var.
- Eskiden karar organı olduğu daha rahat söylenebilecekken değişen görevleri dolayısıyla AYM'de artık karar organı olmadığı yönünde karar verdi.
    - Köy ihtiyar heyetinin ise karar organı olduğundan kuşku bulunmamaktadır.
    - Anayasa da mahalli idareler için "karar organı" değil de "genel karar organı" "seçimle işbaşına gelir" denmiş olsaydı, encümenlere ilişkin bu yönde bir belirsizlik olmayacak, encümenler "tali karar organı" olduklarından atanmış üye bulunması tartışmaya yol açmayacaktı**.**
- Anayasa "mahalli idare birliklerinin" kurulmasına da izin vermiş. Bunlar "mahalli kamu kurumlarıdır"
- Mahalli idarelerin görevleriyle orantılı gelir kaynakları olmak zorundadır. Kaynakların yetmediği halde eşitliğin sağlanabilmesi için merkezde yardım alınabilir.
- Mahalli idarelerin özerkliği vardır; ancak bu özerklik sınırsız değildir, merkezin denetimi altındadır. Merkezin bu denetleme yetkisi de mahalli idarenin özerkliğini zedeleyecek biçimde kullanılamaz.

İl Özel İdaresi

- Valilik neden iki ayrı teşkilat şeklinde kurulmamış da tek bir valiye "iki farklı şapka giydirilmiş?"

05.11.2014

Yard. Doç. Dr Cenk Yaşar Şahin
Notu hazırlayan: Fethiye Nur Akkaya

- Mahalli müşterek ihtiyaç kavramından bahsedilmişti. AYM'nin bir tanımı var bu hususta. Bu ihtiyacın ne olduğunu kural olarak kanun koyucu takdir eder.
- Örneğin eğitim kurumları açmak münhasıran ulusal niteliklidir. AYM bunun belediyelerce yerine getirilmesini Anayasa'ya aykırı bulmuştur.
- Kanun koyucu bu ihtiyaçları tek tek açık bir biçimde düzenlemek zorunda değildir. Genel çerçevesini çizmesi ve kapsamının belirlenmiş olması gerekiyor. Aksi takdirde kanunilik ilkesi zedelenir.
- Büyükşehir belediyeleri dışında bütün illerde bir de İl Özel İdaresi var.

İl özel idaresi

- İl özel idaresinin görevleri incelendiğinde bazılarının bütün il sınırları içerisinde yerine getirmesi görevler olduğunu görüyoruz. Bazı görevler ise; belediye sınırları dışında yerine getireceği türden görevlerdir.

Organları:

- Vali: İl özel idaresinin başında vali bulunur. Neden vali hem il idaresinin hem de il özel idaresinin başında bulunuyor. Çünkü merkezi idare ve mahalli idare arasında işbirliği ve de işbölümü gerekiyor. Bu uyumu sağlayacak için işleyişi iyi gözlemleyecek bir makama ihtiyaç var. Kanunda öngörülen vesayet yetkilerinin sağlıklı bir şekilde kullanılabilmesi için bu yetkiler valide toplanmış.
- Karar organı il genel meclisidir. BKZ: İl Özel İdaresi Kanunu md. 15.
  - Eski kanunla karşılaştırma ve ilgili AYM kararı için bkz: IL GENEL MECLISI VE BELEDIYE MECLISI KARARLARININ KESINLESMESINE ILISKIN DUZENLEMELER HAKKINDA AYM KARARI
- Yukarıda linki verilen kararda AYM'nin dayandığı gerekçe şu bakımdan eleştirilebilir: AYM yasada yer verilen vesayet yetkisinin zayıflatılmış bir yetki olduğunu ve 127. Maddeye aykırı olduğunu belirtiyor. Halbuki Anayasa'ya göre idari vesayet yetkisinin yoğunluğuna ilişkin bir alt veya üst sınır tayin etmek mümkün gözükmüyor. Dolayısıyla yapılan değerlendirme bir hukukilik değerlendirmesini aşıyor denebilir. İl özel idaresi ile merkezden yönetim arasında hiçbir idari vesayet yetkisi öngörülmemiş olsaydı bu durumda Anayasa'ya aykırı bir düzenlemedir denilebilirdi.
- İl encümeni: Hem seçilmiş hem de atanmış üyeler var. Peki bu bir karar organı mı?

(Bkz: IL DAIMI ENCÜMENİNİN KARAR ORGANI OLDUGU HAKKINDA AYM KARARI)
(Bkz: IL ENCUMENININ YURUTME ORGANI OLDUGU HAKKINDA AYM KARARI)

- AYM il encümeninin bir karar organı olmadığına karar verdi. Ancak bazı yetkilere bakıldığında karar organı gibi duruyor. (Örnek 26/h).

Belediye

- Görev ve yetkileri konusunda : 5393 sayılı kanun 14 ve 15. maddeye bakılabilir.

Organları:

- Belediye meclisi (md.17 vd)
  - Belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişki nedir? İdari vesayet olmadığı muhakkak. Akla hiyerarşi ilişkisi gelebilir ancak aralarında astlık üstlük ilişkisi bulunmamaktadır. bu ilişkiyi yasama yürütme ve yargı mercileri arasındaki bir ilişki gibi düşünmek lazım.
  - Meclis kararlarının kesinleşmesi (md. 23). Belediye başkanı yürütme organı olması dolayısıyla kararları meclis tarafından yeniden incelenmesi için geri gönderme yetkisine sahip. Meclis ısrar ederse başkan bu kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.
  - Kararlar mülki idare amirine de gönderiliyor. Kanunun eski halinde mülki idare amirinin bu kararlar aleyhine idari yargıya başvurması mümkündü. Ancak AYM bu düzenlemenin de Anayasa'ya aykırı olduğuna karar verdi. (Eleştiriye son derece açık bir karardır)
- Belediye encümeni (md. 33):
- Belediye Başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. (md. 37)

- Belediye İktisadi Teşebbüsleri: Belediyelerin görmekle yükümlü oldukları hizmetleri şirketler kurarak bu şirketler vasıtası ile yerine getirdikleri görülmektedir.

Büyükşehir Belediyesi

- Sınırları il sınırlarına çakışık ve bünyesinde ilçe belediyelerini barındıran yerel yönetim biçimi.
- Gelinen noktada kanun koyucunun iradesinin İlçe Belediyesine nazaran Büyükşehir Belediyesini güçlü kılmak yönünde olduğu görülüyor.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu md.7 İlçe Belediyeleri ile Büyükşehir Belediyesi arasındaki görev ve yetki paylaşımını belirliyor.

Organları:

- Belediye meclisi: Karar organıdır. Seçimle işbaşına gelen üyelerden oluşur. BŞB başkanı ve ilçe belediye başkanları meclisin doğal üyeleridir.
- Encümen (md.16)
- Belediye Başkanı (md.17, görev ve yetkiler için md.18)

26. md: Şirket Kurulması :

- Normal şartlarda özel hukuk kişilerine kamu hizmeti gördürülebilir ama bu kural olarak ihale usulüne tabi. BŞB'ler kendi şirketlerine bazı hizmetleri İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devredebilir. Örnek: İspark
- Belediye iktisadi teşebbüslerinin (BİT) hukuki niteliği: Ticaret hukuku kurallarına tabiler. Sermayesinin %50 ve fazlasının kamu tüzel kişilerine ait olması bu niteliği değiştirmiyor. Ancak alelade sermaye şirketlerinden de farklı. Bunlar "Kamu kesiminde yer alan özel hukuk tüzel kişileri" dir. Personeli (devlet personel başkanlığından sorulan mütalaaya göre) kamu personeli değildir.

Köy:

- 442 sayılı Köy Kanunu var bu konuda. Nüfusu iki binin altında. 3 organı var: Köy İhtiyar Heyeti, Köy Derneği (tüzel kişilik anlamındaki dernek değildir.) ve muhtar.
- Görevleri 13. ve 14. Maddede sayılmıştır.

Kamu Kurumları:

- Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.
- Kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari işlemle kurulurlar.
- Bir kamu hizmeti faaliyetinin bir tüzel kişilik çatısı altında birleşmesidir.

İki husus:

- Bazıları ülke çapında bazıları ise belirli bir bölgede faaliyet gösteriyor.
- Teşkilat yapılarının bir standardı yok farklı biçimde yapılanabiliyorlar. İsimlendirmeleri farklı olabiliyor (Kurum/Başkanlık/Müdürlük)
- Her birinin merkezi idare ile bağı idari vesayet ilişkisi ile sağlanıyor.

05.11.2014

Yard. Doç. Dr Cenk Yaşar Şahin
Notu hazırlayan: Fethiye Nur Akkaya

Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

- Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği haizdirler.
    - Buna bağlı olarak kendi kararlarını alıp bu kararları uygulayabilecek "uzmanlaşmış" kadrolara ve ayrı bütçeye ihtiyaç duyarlar.
- Bir veya birkaç hizmeti ülke çapında üstlenirler. Mahalli idarelerden farklarından biri bu. Mahalli idareler yalnızca bulundukları coğrafi bölgede görev yaparken hizmet yerinden yönetim kuruluşları kural olarak ülke çapında faaliyet gösterirler.
    - Ancak istisnai olarak mahalli özellikli hizmet yerinden yönetimleri de kurulabilir. (İETT, mahalli idare birlikleri, …)
    - BŞ Belediyesi olmayan yerlerde su ve kanalizasyon hizmetlerinin görme görevi belediyelere yüklenmişken BŞ Belediyelerinde İSKİ, ASKİ, BUSKİ gibi belediyeler ile çok sıkı bir ilişki içinde olan ancak onlardan ayrı tüzelkişiliğe sahip kamu kurumlarınca görülür.

- Kamu kurumlarından bir kısmına Anayasada yer verilmiştir.
- Farklı isimlendirmeler olabilir: Genel müdürlük, başkanlık, Enstitü, vs…
- Devlet Planlama Teşkilatının kaldırılmasıyla yerine Kalkınma Ajansları kuruldu.
    - K. Ajanslarının tüzel kişiliği var.
    - Kalkınma kurullarının üyeleri hem kamu kurumlarından, hem de özel sektör ile STK'lardan seçiliyor. Dolayısıyla özel kişiler yalnızca görüş bildiren ve yargı yoluyla denetleme hakkına sahip olmakla kalmıyor, kararın alınmasında sürecin bir parçası haline geliyor. Bu durum demokratik toplum açısından önemli ve dünyadaki gelişmelere de paralel.

- Hizmet yerinden yönetimlerini farklı kategoriler altında inceleyebiliriz: 1)Klasik idari kamu kurumları (PTT, TRT) 2)Sosyal Kamu kurumları (OYAK), 3)Bilimsel, Teknik ve Kültürel kamu Kurumları (Üniversiteler, TÜBİTAK) 4)KİT'ler 5)BİO'lar

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)

- Bir takım mal ve hizmetlerin sunulması amacıyla, iktisadi ve ticari usullerle, kar ve verimlilik esasları uyarınca faaliyet gösterirler.
- 3. Kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuk hükümleri uygulanır.
- Neden kuruldular, bunlara neden ihtiyaç duyuldu?
    - Kuruluş dönemi ekonomik model hedefine uygunlar; ancak bu model hedeflenmemiş olsaydı da yine bunlara ihtiyaç duyulacaktı. Zira savaşlardan sonra kaynak ve işgücünü büyük ölçüde kaybetmiş bir toplum söz konusu, yatırımcı bulunması mümkün değil. Dolayısıyla devlet temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için bir takım sektörlere KİT'ler eliyle giriyor. (TEKEL, Sümerbank gibi)
    - O dönemde yabancı yatırımcılar da var; ancak bunlara bağlı kalınmak istenmediği için bir çok devletleştirme yapılıyor.
    - Ziraat Bankası bir KİT, çiftçiye destek olmak için kuruluyor.
    - Devlet, niteliği gereği, "doğal tekel" olan alanlarda kendi faaliyet görüyor. Zira bazı alanların denetimini yapmak zor ve fiyat dengeleri hassas, ayrıca gerekli ve devlet açısından da karlı işler olabiliyorlar.
        - Ancak günümüzdeki tercih özelleştirme yönündedir. Doğal tekellerin birçok alanda son bulması da bu sürece ivme kazandırmıştır.
        - Dar anlamıyla özelleştirmede bir faaliyet kamu hizmeti olmaktan çıkarılır, özel hukuk rejimine göre yürütülen serbest bir faaliyet haline getirilir.
        - Geniş anlamıyla özelleştirmede ise hizmetin yalnızca İdare tarafından görülebilmesine yönelik tekel kaldırılır, özel teşebbüsün piyasaya girmesine izin verilir; ancak faaliyetin kamu hizmeti niteliğine halel gelmez.
        - Geniş anlamıyla özelleştime kavramı içinde kamusal taşınmazların satışı yöntemi de girmektedir.
- KİT'ler ikiye ayrılır: 1)İktisadi Devlet Teşekküleri, 2)Kamu iktisadi Kuruluşları
    - İDT'ler karlılık ve verimlilik esasına göre, KİK'ler ise verimlilik esasına göre faaliyet gösterir.
    - KİK'ler tekel niteliğinde olan kamu hizmetlerinde söz konusu oluyor. Ancak bunlar da ya özelleştiriliyor ya da İDT haline getiriliyor. Sebep: artık tekel niteliğinin gerekli görülmemesi.

Kamu Kurumu niteliğindeki Meslek Kuruluşları

- Kamu tüzel kişilikleri vardır, kendi kararlarını alırlar; ancak organları ve işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi söz konusudur.
- Neden varlar? Neden kamu tüzel kişiliği verilmiş de özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulmamış?
    - Kamu tüzel kişisi olmasının sebebi devletin etkin kontrol isteği. Özel hukuk tüzel kişisi olsaydı devletin doğrudan müdahalesi söz konusu olmayacaktı.
    - Ayrıca gördükleri hizmetin niteliği gereği tek yanlı kararlar alabilmeleri, bunları uygulayabilmeleri, üyeleri üzerinde yaptırım yetkisinin olması gerekli.
- Kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.
- Organları kendi üyeleri arasından seçilir.
- Kural olarak bunlara üye olmayan o mesleği icra edemez
    - İstisna olarak kamuda çalışan avukatlar.
- Gelirleri: aidatlar, görüş bildirdiklerinde aldıkları ücret, üyelere verilen para cezaları

Bağımsız İdari Otoriteler

- Anglo-sakson hukukundan Kara Avrupası hukukuna geçmiş.
- Regülasyon faaliyeti yaparlar: düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve (yargısal makamlara başvurulması saklı kalmak üzere) uyuşmazlık çözme yetkileri söz konusu.

- Regülasyon faaliyeti merkezden de görülebilecekken neden ayrı tüzel kişiliği olan kurumlara ihtiyaç duyulmuş?
- Özellikle doğal tekel alanlarında (PTT ve TEK gibi) KİT'ler oluşturulmuştur. Daha sonra devlet bu alanlardan çekilmiştir. Bazı alanlarda ise faaliyet kamu hizmeti olmaktan çıkartılmaksızın, özel hukuk kişilerine gördürülmeye başlandı yahut, kamu hizmeti olarak idarece görülmesi yanında aynı alanda özel kişinin de faaliyet göstermesi sağlandı. Bu alanlar hala hassas alanlar olarak kabul ediliyor. İşte bu alanların idarece en etkin biçimde denetlenebilmesinin ancak çok özerk biçimde teşkilatlanan bu kurumlar vasıtası ile yerine getirilebileceği düşünüldü.
    - BİO'lar diğer kamu kurumlarından çok daha özerk bir yapıya sahip.
    - Bunların üzerindeki denetim çok kısıtlı; ancak tamamen başıboş da değiller. Sayıştay denetimine tabiler, ilişkilendirildikleri bakanlık da işlemlerine karşı dava açabilir.
    - O kadar ki, ABD'de bunları "4. erk" olarak görenler var.
    - Kurul halinde çalışmaktadırlar. Bunun da pratik bir gerekçesi var.
    - Görev süreleri aynı anda sona ermiyor.
    - Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan kanundaki istisnalar dışında (kimi suçları işlemeleri gibi) görevden alınmaları mümkün değildir. Bağımsız karar alınabilmesi için böyle bir güvence getirilmiş.
    - RTÜK (üyeleri TBMM'ce seçilir) hariç üyeleri Bakanlar Kurulu'nca atanmaktadır ve ancak mali hususlarda bir denetime tabiler bunun dışında özerk olmaları esas kabul edilmektedir.