

LIBERTUS

İDARE HUKUKU

Müfettişlik

Uzmanlık

Denetmenlik

Banka Sınavları

Gelir Uzmanlığı

Vergi Müfettişliği

Hâkimlik



Konu Anlatımlı

Örnekler

Yorumlar

Uyarılar

Pratik Bilgiler

Özgün Sorular ve Açıklamaları

Çıkış Sorular ve Açıklamaları

Arti-Yapay Zekâ Asistan

Dijital Öğrenme Ayak İzi

Hibrit Kitap Teknolojisi



Hibrit kitaba erişebilmek için QR kodu okutunuz.

MUHAMMED DENİZ GÜRLEYEN



PEGEM AKADEMİ



Muhammed Deniz Gürleyen

LIBERTUS İDARE HUKUKU KONU ANLATIMLI

ISBN 978-625-6810-56-3

Kitap içeriğinin tüm sorumluluğu yazarlarına aittir.

© Pegem Akademi

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Pegem Akademi Yay. Eğt. Dan. Hizm. Tic. AŞ'ye aittir. Anılan kuruluşun izni alınmadan kitabın tümü ya da bölümleri, kapak tasarımı; mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt ya da başka yöntemlerle çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz. Bu kitap, T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı bandrolü ile satılmaktadır. Okuyucularımızın bandrolü olmayan kitaplar hakkında yayinevimize bilgi vermesini ve bandrolsüz yayınları satın almamasını diliyoruz.

Pegem Akademi Yayıncılık, 1998 yılından bugüne uluslararası düzeyde düzenli faaliyet yürüten uluslararası akademik bir yayınevidir. Yayımladığı kitaplar; Yükseköğretim Kurulunca tanınan yükseköğretim kurumlarının kataloglarında yer almaktadır. Dünyadaki en büyük çevrimiçi kamu erişim kataloğu olan WorldCat ve ayrıca Türkiye'de kurulan Turcademy.com tarafından yayınları taranmaktadır, indekslenmektedir. Aynı alanda farklı yazarlara ait 1000'in üzerinde yayını bulunmaktadır. Pegem Akademi Yayınları ile ilgili detaylı bilgilere <http://pegem.net> adresinden ulaşılabilir.

5. Baskı: Eylül 2023, Ankara

Yayın-Proje: Nilay Balin

Dizgi-Grafik Tasarım: Gülnur Öcalan

Kapak Tasarımı: Pegem Akademi

Baskı: Sonçağ Yayıncılık Matbaacılık Reklam San Tic. Ltd. Şti.
İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı 48/48 İskitler/Ankara
Tel: (0312) 341 36 67

Yayıncı Sertifika No: 51818

Matbaa Sertifika No: 47865

İletişim

Shira Ticaret Merkezi, Macun Mahallesi 204 Cad.

No: 141/33, Yenimahalle/Ankara

Yayınevi: 0312 430 67 50

Dağıtım: 0312 434 54 24

Hazırlık Kursları: 0312 419 05 60

İnternet: www.pegem.net

E-ileti: pegem@pegem.net

WhatsApp Hattı: 0538 594 92 40

SUNU

Değerli Adaylar,

Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ülkemizde kamu kurumlarında güvenceli meslek mensupluğu düzeyinde görev almak için artık temel bir unsur hâline gelmiştir. Bu aşamada KPSS - A grubu adayları için önem arz eden temel nokta, KPSS'nin bir meslek edinme sınavı olmasından ziyade, kurum sınavlarına girme yeterliliği anlamında bir ön eleme sınavı olduğu gerçeğidir. Bu zorunluluk, KPSS - A grubu sınavını bir sektör hâline getirmiş, bunun doğal sonucu olarak da sınava yönelik çok fazla ve yeterliliği tartışmalı kaynak eser kirliliği doğmuştur. İşte bu eser bu kirliliğin önüne geçip adaylara yeterli bilgiyi, sınav kapsamı dâhilinde en anlaşılır şekilde sunma iddiası gütmektedir.

Eserde her bölüm sonunda yer alan sorular KPSS sınavında çıkmış sorulara paralel olarak hazırlanmış, özgün sorulardır. Eserle ilgili değerli görüş ve önerilerinizi **pegem@pegem.net** adresine e-posta yoluyla ya da **0538 594 92 40** numarasına WhatsApp üzerinden iletmeniz yeterli olacaktır.

Eserin tüm adaylara faydalı olması dileğiyle. Saygı ve hürmetle.

Muhammed Deniz Gürleyen



QR kod ile ilgili bilgiler bir sonraki sayfada yer almaktadır.

Kitabın baskı tarihinden sonra gerçekleşen değişikliklere aşağıda yer alan kodu okutarak ulaşabilirsiniz.



TÜRKİYE'DE İLK DEFA TÜM KİTAPLAR YANINDA; CEPTE, TABLETTE VE MASANDA

Hibrit kitaplarda kullanıcılar;



- 1 Kitabın dijital formatına erişim sağlayabilir.
- 2 Video derslere erişim sağlayabilir.



Detaylı anlatım için
QR kodu okutunuz.

Pegem Kampüs web sitesi üzerinden hibrit kitabınıza erişebilmek için aşağıdaki adımları takip ediniz:

1. Adım Üyelik

Mevcut tarayıcınızın adres çubuğuna arti.pegemkampus.com yazarak web sitemiz üzerinden etkileşimli ve yapay zekâ destekli hibrit kitaba erişim sağlayabilirsiniz.

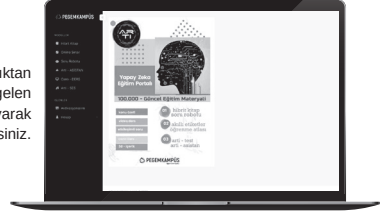


Üyelik bilgileriniz ile giriş yaptıktan sonra sol menüde yer alan "Aktivasyonlarım" sekmesine girerek kodunuzu aktif edebilirsiniz.

2. Adım Aktivasyon

3. Adım Ürünlerim

Aktivasyon işleminizi tamamladıktan sonra menüde aktif hâle gelen "Hibrit Kitap" sekmesine tıklayarak içeriklere ulaşabilirsiniz.



Aktivasyon kodu kitabınızın ilk sayfasında yer almaktadır.
Aktivasyon kodu ile aktif ettiğiniz hibrit kitaba erişim 31.08.2024 tarihine kadar geçerlidir.
İçerikler Ekim ayı içerisinde yayında olacaktır.



Pegem Kampüs İletişim Hattı
0312 418 51 55

İÇİNDEKİLER

1. BÖLÜM

İDARE KAVRAMI VE TEMEL İLKELER

A. İdare Kavramı.....	1
1. Kamu İdaresi- Özel İdare Ayrımı	1
2. İdare Kavramının Devletin Diğer Fonksiyonlarından Ayrılması	2
B. İdare Hukuku.....	4
a. İdare Hukukunun Özellikleri.....	5
b. İdare Hukukunun Kaynakları	5
C. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri.....	8
1. Merkezi Yönetim.....	8
2. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet)	10
D. İdarenin Bütünlüğü İlkesi.....	12
1. Hiyerarşi	13
2. İdari Vesayet.....	15
E. Kamu Tüzel Kişiliği.....	17
Anayasa'ya Göre Tüzel Kişilik	17
Bölüm Sonu Soruları	21
Çözümler	23

2. BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İDARİ TEŞKİLATI

I. KISIM MERKEZİ YÖNETİM

1) Başkent Teşkilatı	25
I. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	27
II. Bakanlıklar.....	34
III. Başkente Yardımcı Kuruluşlar	38
2) Taşra Teşkilatı.....	39
1. İl Genel İdaresi	39
2. İlçe Genel İdaresi.....	42

II. KISIM YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

I. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Mahalli İdareler)	45
A. İl Özel İdaresi	46
B. Belediye İdaresi.....	53
C. Büyükşehir Belediye İdaresi.....	64
II. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	70
a. İdari Kamu Kurumları.....	71
b. Sosyal Kamu Kurumları.....	71
c. Bilimsel- Teknik- Kültürel Kamu Kurumları	72
d. İktisadi Kamu Kurumları	72
e. Kamu Kurumu Niteliği Taşıyan Meslek Kuruluşları.....	74
f. Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları (Bağımsız İdari Otoriteler).....	75
Bölüm Sonu Soruları	76
Çözümler	78

3. BÖLÜM**İDARENİN İŞLEMLERİ****I. KISIM İDARİ İŞLEMLER**

I. İdari İşlem Kavramı.....	81
İdari İşlemin Genel Özellikleri.....	82
II. Tek Yanlı İdari İşlemler	84
A) Bireysel İdari İşlemler (İdari Kararlar)	84
B) Düzenleyici İşlemler	105
Bölüm Sonu Soruları	109
Çözümler	111

II. KISIM İDARİ SÖZLEŞMELER

I. İdari Sözleşmelerin Türleri.....	113
A) Mali İltizam Sözleşmesi.....	114
B) Kamu İstikraz Sözleşmesi.....	114
C) Orman İşletme Sözleşmeleri.....	114
D) İdari Hizmet Sözleşmeleri.....	115
E) Yer Altı ve Yer Üstü Servetlerin İşletilmesine İlişkin Sözleşmeler	115
F) Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri.....	115

III. KISIM İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİ

I. İdari Sözleşme İle İdarenin Özel Hukuk Sözleşmesi Ayrımı.....	119
II. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmesi Türleri	120
A) Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri.....	120
B) Yap-İşlet Sözleşmeleri	121
C) Abonman Sözleşmeleri.....	121
D) Kamu İhale Sözleşmeleri.....	122
Bölüm Sonu Soruları	127
Çözümler	130

4. BÖLÜM**İDARENİN FAALİYETLERİ****I. KISIM İDARENİN KOLLUK YETKİSİ**

I. Kamu Düzeninin Unsurları.....	133
II. Kolluk Türleri.....	135
III. Kolluğa Ait Bazı İşlem ve Eylemler.....	139
IV. Kolluk Usulleri.....	140

II. KISIM İDARENİN MAL EDİNME YETKİSİ

A) Kamulaştırma.....	142
B) İstimval.....	152
C) Geçici İşgal.....	152
D) Devletleştirme.....	152

III. KISIM KAMU MALLARI

Kamu Mallarının Ayrımı.....	154
1) Kamusal Mallar.....	154
2) İdarenin Özel Malları.....	156

IV. KISIM KAMUSAL HİZMETLER

I. Kamu Hizmetlerinin Genel Özellikleri.....	158
II. Kamusal Hizmetlerinin Sınıflandırılması.....	160
III. Kamusal Hizmetlerin Görülme Usulleri.....	164
Bölüm Sonu Soruları.....	168
Çözümler.....	171

5. BÖLÜM**İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU**

I. İdarenin Kusurlu Sorumluluğu.....	174
A) Hizmet Kusuru.....	174
B) Hizmet İçi Kişisel Kusur.....	176
II. İdarenin Kusursuz Sorumluluğu.....	177
A) Risk (Hasar-Tehlike) İlkesi.....	177
B) Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik.....	179
Bölüm Sonu Soruları.....	182
Çözümler.....	184

6. BÖLÜM**KAMU GÖREVLİLERİ**

I. GENEL TANIM	186
a. Geniş Anlamda Kamu Görevlisi.....	186
b. Dar Anlamda Kamu Görevlisi	187
II. 657 Sayılı Kanun'a Göre Personel Rejimi	187
III. Devlet Memurluğu	187
1) Memur Olmanın Genel Şartları	187
2) Memurluğa Girişin Temel İlkeleri	189
3) Devlet Memurları Kanunu'nun Temel İlkeleri.....	189
4) Memurluğa İlk Kez Atanacaklar ve Aday Memurluk Statüsü.....	191
5) Memurun Göreve Başlama Süresi	191
6) İstisnai Memurluk	192
7) Devlet Memurunun Sorumlulukları	193
8) Memura Tanınan Haklar	194
9) Memurun Yargılanması	202
10) Memurluk Kısıntısı.....	204
11) Memurluğun Sona Ermesi	204
Bölüm Sonu Soruları	207
Çözümler	209

7. BÖLÜM**İDARİ YARGILAMA HUKUKU**

I. İdarenin Denetlenmesi.....	211
A) İdarenin Yargı Dışı Denetimi	211
B) İdarenin Yargısal Denetimi.....	212
II. Genel İdari Yargı Yerleri, Görevleri Ve Yargılama Usulü	213
A) Genel İdari Yargı Yerleri.....	215
III. İdari Yargılamada Dava Türleri.....	223
A) İptal Davası	223
B) Tam Yargı Davası.....	227
IV. Yürütmenin Durdurulması	231
V. Genel İdari Yargılama Usulü.....	232
VI. Özel İdari Yargılama Usulleri.....	236
1. İvedi Yargılama Usulü.....	236
2. Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulü	237
VII. İdari Yargılamada Kanun Yolları.....	238
1. Olağan Kanun Yolları	238
2. Olağanüstü Kanun Yolları.....	240
VIII. İdari Yargılamanın Görev Alanına Girmeyen Konular	241
Bölüm Sonu Soruları	242
Çözümler	244
T.C. İdari Teşkilat Şeması	246
Bölge İdare Mahkemeleri Yargı Alanları Haritası.....	247
Kaynakça.....	248

1. BÖLÜM

İDARE KAVRAMI VE TEMEL İLKELER

A. İDARE KAVRAMI

İdare kavramı, bir yapının ya da bir örgütlenmenin yönetimi anlamına gelir. Bu açıdan bakıldığında idare kavramı en temel kabul gören tanıma göre; belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyetidir¹. Bu tanım gereği idare etmenin içerisinde bir oluşum, örgütlenme(teşkilatlanma) ve insan faktörü yer almaktadır. O hâlde insanın olduğu her alanda bir yönetim yani idare etme fonksiyonu yer alır. Bu açıdan ev idaresi, okul idaresi, şirket idaresi, kamu idaresi gibi idare alanları söz konusudur.

İdare hayatın her alanında olduğuna göre, idare kavramını “kamu idaresi” ve “özel idare” olarak ikiye ayırmak doğru olacaktır. Bu kitabın konusu kamu idaresi kısmıdır. Ancak temel farkın görülmesi için bir karşılaştırma yapılması konunun daha iyi anlaşılması için doğru olacaktır.

1. Kamu İdaresi- Özel İdare Ayrımı

Kamu İdaresi	Özel İdare
<ul style="list-style-type: none">Kamu idarelerinin amacı kamu yararındır.Kamu idareleri üstün yetkiler ile donatılmıştır. Bu açıdan kamu gücüne sahiptir. Dolayısı ile kişiler üzerinde üstünlüğe sahiptir.Üstün yetkilere sahip olması sonucu kamu idareleri tek taraflı kararlar alabilir.Kamu idareleri karar alım süreçlerinde ve idarenin işleyişinde kanuni idare ilkesine uygun olarak hareket eder.	<ul style="list-style-type: none">Özel idarelerin amacı kâr yani menfaat sağlamaya yöneliktir.Özel idareler kamu gücüne sahip değildir. Eşit ilişki kuralı geçerlidir.Özel idarelerde eşit ilişki olduğu için tek taraflı karar alımı yapılamaz. Tarafların ortak iradelerinin yansıdığı sözleşme yapma ilkesi geçerlidir.Özel idareleri hukuk kurallarına uymakla birlikte karar alımında esneklik yani serbestlik ilkesi geçerlidir.

1 GÖZÜBÜYÜK, A.ŞEREF. “Yönetim Hukuku”,(2014), Turhan Yayınları, s:9

2. İdare Kavramının Devletin Diğer Fonksiyonlarından Ayrılması

Devlet yönetimleri üç temel fonksiyon üzerine kurulur. Bunlar; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarıdır. Seçimle kurulan yasama organları ülkenin kurallarını belirleyecek, yürütme organı kuralların ülke genelinde uygulanmasını sağlayacak ve bağımsız mahkemelerden oluşan yargı organı kuralların uygulanması sırasında doğan uyuşmazlıkları çözümleyecek.

Ancak yukarıda bahsedilen fonksiyonların dışında birde gözükmeyen idari bir fonksiyonun varlığı söz konusudur. Dolayısı ile devlet yönetiminde idare kavramının yasama- yürütme ve yargı fonksiyonlarının neresinde yer aldığı bir tartışma konusudur.

Yasama fonksiyonu, 1982 Anayasası'nın 7. maddesine göre; "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir" şeklinde belirtilmiştir. Dolayısı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi halktan aldığı yetki ile ülkede asli olarak yasalar çıkarma yetkisine sahiptir.

Yargı fonksiyonu, 1982 Anayasası'nın 9. maddesine göre; "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır" şeklinde tanımlanmıştır. Yargı organları uyuşmazlık çıkması hâlinde hüküm veren ve verdiği hükümlerin herkes için bağlayıcı olduğu en önemli devlet erklerinden biridir.

Yürütme fonksiyonu, 1982 Anayasası'nın 8. maddesine göre; "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" şeklinde tanımlanmıştır. Yürütme fonksiyonu kendi içinde "idari fonksiyon" ve "hükümet fonksiyonu" olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari fonksiyon devlet yönetiminin idare edilmesi yani kamu hizmeti ile alakalıdır. Hükümet fonksiyonu ise genel siyasetin işletilmesi ile alakalıdır.

Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının anayasal tanımlamaları ve görevleri dikkate alındığında idare kavramı yani bir örgütün yönetilmesi açısından tüm fonksiyonların içerisinde yer almaktadır. Ancak idari fonksiyon yürütme fonksiyonu ile hareket etmekte ve yürütme fonksiyonunun içinden çıkmaktadır. İdari fonksiyonun devletin diğer fonksiyonları olan yasama, yürütme ve yargı ile olan ilişkisi ve hangi fonksiyon ile daha paralel hareket ettiğine yönelik olarak "organik idare" ve "fonksiyonel idare" ayrımları yapılmaktadır.

a. Organik (Yapısal) Anlamda İdare Kavramı

İdarenin kurulması, teşkilatlanması ve personeli ile ilgili olarak düzenlemelerin yer aldığı idare kavramına "organik idare" adı verilmektedir. Organik idare ayrımı idarenin diğer devlet erklerinden hangi yönde ayrıldığı ile alakalı olarak açıklamalarda bulunur.

Organik idare, idarenin kurulması, teşkilatlanması ve personeli ile alakalı olduğuna göre yasama fonksiyonu olan Türkiye Büyük Millet Meclisi ülke çapında teşkilatlanmamıştır. TBMM'nin illerde il teşkilatlanması yoktur. Yargı fonksiyonu açısından ele alındığında mahkemeler il düzeyinde teşkilatlanmıştır, fakat bir kamu idaresinin hiyerarşisinde olan bir teşkilatlanmadan bahsedilemez. Çünkü Anayasaya göre mahkemeler bağımsızdır. O hâlde kamu idaresi yürütme fonksiyonu ile paralellik gösterir. Anayasaya göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına ait bir yetkidir. Ancak ülkemizdeki kamu idareleri ve kamusal hizmetler bir bütün olarak düşünüldüğünde her kamusal hizmet bir bakanlığın alanına girer. Bakanlıklar bir kamu hizmetinin en uzman kuruluşlarıdır. Her bakanlığın başında bir bakanın olduğu ve bakanların da Cumhurbaşkanı tarafından atandığı düşünüldüğünde kamu idarelerinin yürütme ile temelden bir bağı vardır. O hâlde Türk İdaresi, kurulma ve teşkilatlanma açısından yasama ve yargı fonksiyonların içinden değil, yürütme fonksiyonunun içerisinden çıkmaktadır.

Örneğin; Millî Eğitim Bakanlığı ülkemizdeki eğitimden sorumlu en üst ve uzman birimdir. Millî Eğitim Bakanlığı her ilde eğitim alanında teşkilatlanmıştır. Liseler, ilkokullar ve buralarda görev yapan eğitim personelinin atanması, il ve ilçe millî eğitim müdürlükleri, denetleme ve hiyerarşi yetkileri ile millî eğitim kamusal bir bütünlük gösterir. Yukarıdaki açıklamalar ile birlikte düşünüldüğünde millî eğitim yasamanın ya da yargı organının içerisinden çıkıp örgütlenmemiştir. Millî eğitim yürütme fonksiyonunun içerisinden çıkıp örgütlenmiştir.

b. Fonksiyonel (İşlevsel) Anlamda İdare Kavramı

İdarenin eylem ve işlemleri söz konusu olduğunda “fonksiyonel idare” kavramı devreye girer. Devlet yönetimin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden kesin olarak ayrılması uygulamada çok zordur. Devlet yönetiminde bu üç erk kuvvetler ayrılığı ilkesi sağlansa dahi bir bütün hâlinde işlemektedir.

Daha önce belirtildiği üzere, seçimle kurulun yasama organları ülkenin kurallarını belirleyecek yani hukuki düzenlemeler yapacak, yürütme organı kuralların ülke genelinde uygulanmasını sağlayacak ve bağımsız mahkemelerden oluşan yargı organı kuralların uygulanması sırasında doğan uyuşmazlıkları çözümlenecek. Ancak bu üç erkin kendisine ait işlemleri olduğu gibi idari fonksiyona yönelik işlemleri de olmaktadır. Çünkü idari fonksiyonun işlemleri subjektif ve bireysel işlemlerdir. Dolayısı ile yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi işlemlerinin dışında idari fonksiyona dahil ve idari faaliyet olarak adlandırılan işlemleri de vardır.

Örnek 1: Yasama organının bir konu hakkında kanuni düzenleme yapması yasama fonksiyonuna dahil bir işlemdir. Ancak aynı yasama organının Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmesi idari fonksiyon olarak nitelendirilecek bir işlemdir.

Örnek 2: Yargı organlarından biri olan Danıştayın 8. dairesinin bir konuya yönelik açılan dava hakkında verdiği karar yargı fonksiyonuna dahil bir işlemdir. Ancak Danıştay üyelerinin kendi içinden Danıştay başkanını seçmesi işlemi her ne kadar yargı organı içinde yapılan bir işlem olsa da yargı fonksiyonuna dahil değildir.

Yürütme fonksiyonunu ele aldığımızda ise daha önceki bölümlerde kamu yönetiminin, yürütmenin içinden çıktığını ve teşkilatlandığını belirtmiştik. Dolayısı ile yürütme alanına yönelik yapılan işlemler genelin geneli idari fonksiyona dahil işlemlerdir. Ancak yürütmenin içerisinde “hükümet fonksiyonu” olarak adlandıran işlemler de vardır. Bu işlemler idari fonksiyona dahil değildir. Örneğin; Cumhurbaşkanı tarafından bakanların atanması ya da görevden alınması, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılması ya da kanunların tekrar görüşülmesi için Meclise geri gönderilmesi idari fonksiyona dahil işlemler değildir.

B. İDARE HUKUKU

İdare hukuku adı verilen bu geniş disiplin temel olarak bağlı olduğu yargı disiplinini açısından iki tanıma ayrılmaktadır. İdare hukuku, “Geniş Anlamda” ve “Dar Anlamda” olmak üzere ikili bir tanıma sahiptir.

- **Geniş Anlamda İdare Hukuku:** İdarenin kurulması, teşkilatlanması ve işleyişi ile ilgili tüm hukuk kurallarını kapsayan idare hukuku tanımıdır. Bu tanıma göre, hem idari anlamda hazırlanan ve kamu hukuku statüsüne tabi mevzuatlar ile özel hukuk alanında hazırlanan mevzuatları da kapsar. Örneğin, Sağlık Bakanlığı tarafından çıkartılan ve sağlık personelinin çalışma saatlerini düzenleyen yönetmelik ile yine Sağlık Bakanlığı tarafından hastanelere alınacak ekipmanlara ilişkin düzenlenecek özel hukuk sözleşmesine dahil ihale sözleşmeleri de geniş anlamda idare tanımı içerisinde yer alır. Dolayısı ile yönetmelik için idari yargıya gidilmesi gerekir iken, ihale sözleşmeleri için adli yargı yerlerine gidilmesi gerekecektir.
- **Dar Anlamda İdare Hukuku:** İdarenin kurulması, teşkilatlanması ve işleyişi ile ilgili sadece kamu hukukunu kapsayan idare hukuku tanımıdır. Yukarıdaki örneğe sadık kalacak olur isek, sadece Sağlık Bakanlığının sağlık personeli için çıkardığı yönetmelik idare hukuku kapsamına girerken, ekipman alımı için yapılan ihale sözleşmesi idare hukuku kapsamına dahil değildir. Yani özel hukuk kuralları bu kapsama alınmaz. Dolayısı ile uyuşmazlıkların tek çözüm yeri idari yargı yerleridir.

a. İdare Hukukunun Özellikleri

İdare hukuku, kamu yönetimine yönelik mevzuatları kapsadığı için aşırı geniş bir mevzuat içeriğine sahiptir. Dolayısı ile kamu yönetimine yönelik tek bir kaynaktan bahsedilemez. İdarenin işleyişine yönelik bir “idare kanunu” bulunmamaktadır. Bu açıdan idare hukuku diğer hukuk disiplinlerinden farklı bazı özellikler taşır. Bu özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- ❖ İdare hukuku oluşumu itibari ile genç yani daha yeni bir hukuk dalıdır.
- ❖ İdare hukuku kapsamında aşırı derece çok mevzuat olduğu için tedvin edilmiş yani tek bir kanunda toplanamamıştır.
- ❖ İdare hukuku kurallarının geniş bir kısmı yargı organları tarafından somut olaylara verilen kararlar ile şekillenmiştir. Bu açıdan idare hukuku içtihadi bir hukuk dalıdır.
- ❖ İdare hukuku diğer hiçbir hukuk dalının alt bir bileşeni değildir. İdare hukuku ayrı bir hukuk dalıdır.
- ❖ İdare hukukunda kurallar önceden belirlenmiştir. Dolayısı ile kişilerin serbest iradeleri yoktur. Bu açıdan idare hukuku statüsel bir hukuk dalıdır.
- ❖ İdare hukukunun statüsel olması aynı zamanda idare hukuku alanında yapılacak işlemlerin tek taraflı olmasına neden olur. Yeni idari işlemler yapılırken tarafların rızalarına bakılmaz.
- ❖ İdare hukukunda ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargı yerleridir.

b. İdare Hukukunun Kaynakları

İdare hukuku alanında çok sayıda kaynak belirtilmiştir. Bu açıdan idare hukuku kaynakları “yazılı kaynaklar” ve “yardımcı kaynaklar” olmak üzere iki temelde ayrılır. Yazılı kaynaklar; Anayasa, kanun, uluslararası antlaşmalar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerdir. Yardımcı kaynaklar ise; içtihatlar ve doktrinler (bilimsel görüşler)dir.

I. Yazılı Kaynaklar

a. Anayasa

Anayasalar normlar hiyerarşisinde en üstün normlardır. Bu açıdan anayasada belirtilen hükümler hem daha temel kurallar içerir hem de değiştirilmesi diğer normlara göre daha zordur. 1982 Anayasası'nda idareye yönelik birçok hüküm yer almaktadır.

Örneğin; mahalli idareler, yükseköğretim kurumları, devlet memurları gibi konularda hükümler yer alır. Anayasada geçen hükümler çerçevesinde diğer alt normlar hazırlanmakta ve böylece 1982 Anayasası referans bir kaynak hâline dönüşmektedir.

İdare hukukuna yönelik Anayasada belirtilen ilkeler ve kuruluşlar ise şunlardır;

İdare Hukukunun Anayasal ilkeleri	Anayasada Belirtilen İdare Alanındaki Kurul ve Kuruluşlar
<ul style="list-style-type: none"> • Kanuni İdare İlkesi • İdarenin Mali Sorumluluğu • Merkezi ve Yerinden Yönetim • Yetki Genişliği • İdarenin Bütünlüğü İlkesi • İdari Vesayet İlkesi • Kamu Görevlileri • Kamu Tüzel Kişiliği • Kanunsuz Emir 	<ul style="list-style-type: none"> • Devlet Denetleme Kurulu • Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları • Radyo ve Televizyon Üst Kurulu • Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu • Diyanet İşleri Başkanlığı • Kamu Görevlileri Hakem Kurulu • Yüksek Hakem Kurulu • Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları • Millî Güvenlik Kurulu

b. Kanun

Kanunlar, yasama organı tarafından hazırlanan ve millet egemenliğinin somutlaşmış normlarıdır. İdare hukuku alanında çok sayıda kanuni düzenleme yer almaktadır. Örneğin; belediye kanunu, il özel idaresi kanunu, Danıştay kanunu, idari yargılama usul kanunu, köy kanunu, ihale kanunları, kamulaştırma kanunu, devlet memurları kanunu en temel kanunlarıdır.

c. Uluslararası Antlaşmalar

Uluslararası alanda devletler ilişkilerini düzenlemek için çok taraflı antlaşmalara taraf olurlar. 1982 Anayasası Türkiye Cumhuriyetinin uluslararası antlaşmalara taraf olabilmesine ilişkin olarak hükümlere yer vermiştir. Ülkemizin usulüne göre taraf olduğu uluslararası antlaşmalar anayasaya göre kanun hükmündedir. Dolayısı ile normlar hiyerarşisinde kanunlara eşit bir kaynak hâline gelir.

d. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Ülkemizde yapılan 2017 Anayasa referandumunu sonucu hükümet sisteminde değişiklik yaşanmış ve Türkiye parlamenter sistemden, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Yeni sistemin en önemli özelliği yürütmenin başında sadece Cumhurbaşkanının olmasıdır. Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi 1982 Anayasası'nın ilk hâminden beri vardır. Ancak yeni değişiklik ile kararnamenin yetki alanı genişletilmiştir. 1982 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanı yürütme alanına ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlemeler yapabilmektedir. Örneğin, bakanlıkların kurulması ve kaldırılması kararname ile olur. Ayrıca Cumhurbaşkanı kurum ve kuruluşlar kurabilir ve kamu tüzel kişiliği tanımlaması yapabilir.

e. Yönetmelik

1982 Anayasası'na göre; Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kendi görev alanlarına ilişkin konularına yönelik olarak yönetmelikler çıkarabilmektedir. İdare hukuku kapsamında çok sayıda yönetmelik bulunmaktadır.

II. Yardımcı Kaynaklar

a. İçtihatlar

Mahkemeler tarafından verilen kararların, aynı konulara yönelik davalarda aynı hâkim tarafın ya da başka bir mahkeme tarafından verilen kararın örnek alınması ve aynı yönde karar verilmesine yardımcı olan bir kaynak türüdür. İdare hukukunda idari yargı yerleri Danıştay kararlarını ve Bölge İdare Mahkemesi kararlarını içtihat olarak almaktadır. Bu açıdan idare hukukunun genç bir hukuk dalı olduğu düşünüldüğünde yasama organının kural koymada geciktiği ya da kural koymadığı somut olaylara yönelik olarak içtihatlar ile idare hukukuna özgü kavramlar ve içerikler kazandırılmıştır. Örneğin, yetki ve usulde paralellik ilkesi, sosyal risk ilkesi, idarenin düzenliliği gibi kavramlar içtihatlar ile idare hukukuna eklenmiştir. Ancak kanun içtihadın önündedir. Yani daha önce içtihat ile gelen bir düzenlemeye yönelik kanun çıkartılması durumunda kanun hükümleri somut olaylarda uygulanacaktır.

b. Doktrinler (Bilimsel Görüşler)

İdare hukuku alanında bilimsel çalışmalar yürüten bilim insanlarının görüşleri de kaynak niteliği taşır. Ancak bu kaynakların mahkemeler için bir bağlayıcılığı yoktur. Sadece karşılaşılan bir somut olaya yönelik olarak görüş ve bakış açısı vermesi açısından hâkimlerin kendi takdirleri doğrultusunda incelenebilir.

C. MERKEZİ YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ

1982 Anayasası idari teşkilatı şu şekilde tanımlamıştır; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Anayasada geçen bu ifade kamu yönetiminin devlet tüzel kişiliğine sahip merkez teşkilat eli ile ve kamu tüzel kişiliğine sahip yerinden yönetim kuruluşlarınca sağlanması anlamına gelmektedir.

1. Merkezi Yönetim

Merkezden yönetim ilkesi devlet eli ile yürütülen işlemlerin tek bir merkezde ve burada bütün idarelerin bir araya toplanmasından başka bir şey değildir. Bu ilke gereğince, idari yetkilerin tamamı ulusal boyuttaki kamu yararı ile ilgili hususlarda kararların alınıp uygulanmasıdır.

Ülkemizde her bir kamu hizmetinden sorumlu bir bakanlık teşkil edilmiştir. Bakanlıklar merkezi yönetimi simgeler ve merkezi yönetim hizmetlerin ulusal boyutta tek elden sağlanabilmesi için taşra teşkilatlanmalarına yön vermiştir. Dolayısı ile merkezde bulunan bakanlıklar tarafından alınan kararlar, bakanlıkların taşra teşkilatlanmasında bulunan kendi personeli aracılığı ile yürütülür. Böylece ülke düzeyinde tek elden sağlanan ve yine tek elden denetlenen bir yönetim oluşturulmuş olur.

Merkezi yönetimin tek bir tüzel kişiliği vardır o da “devlet tüzel kişiliği”dir. Kamusal hizmetlerin Devlet tüzel kişiliği elinde toplanması merkezden yönetimi ifade eder. İdari hizmetler merkezde toplanmış ve söz konusu hizmetler merkez veya merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülür. Bu çerçevede yürütülen kamu hizmetleri “*millî kamu hizmetleri*” olarak adlandırılır ve ülkenin her yerinde aynı merkezin kararları doğrultusunda yerine getirilir. Buna göre sağlık, adalet, güvenlik ve ilköğretim kamu hizmetleri millî kamu hizmetleri olup, esasen Devlet tarafından yürütülür.

a. Merkezi Yönetimin Özellikleri

Merkezi yönetime tabi olmanın genel kabul gören bazı özellikleri bulunmaktadır. Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında bu özellikleri şu şekilde özetlemek mümkündür;

- ❖ Merkezi yönetim ve merkezi yönetime bağlı taşra teşkilatları devlet tüzel kişiliğine sahiptir.
- ❖ Merkezi idare kamu hizmetlerini konularına göre ayırmış ve her bir hizmet için yine merkezi idare içerisinde yer alan bakanlık örgütlenmesine gitmiştir.
- ❖ Merkezi idare tarafından sunulan kamusal hizmetler merkezi bütçeden karşılanır.

- ❖ Merkezi yönetimin taşra teşkilatı üzerinde idarenin bütünlüğü gereği hiyerarşik denetimi vardır. Taşra teşkilatının kendi karar alma özerkliği yoktur. Kararlar merkezde alınır ve taşra teşkilatı ile sunulur.

b. Merkezi Yönetimin Faydaları ve Sakıncaları

Ülkenin tek bir merkez tarafından alınan kararlar ile yönetilmesi faydalar sağlayabileceği gibi sakıncalar da ortaya çıkarabilmektedir. Dolayısı ile merkezi yönetimin faydaları ile sakıncalarının karşılaştırılması önem arz etmektedir.

Merkezi Yönetimin Faydaları	<ul style="list-style-type: none"> • Devlet yönetiminde birlik ve beraberliği sağlamada etkili olur. • Güçlü bir devlet otoritesi sağlar. • Hizmetlerin etkili ve verimli yürütülebilmesi için uzmanlaşma sağlar. • Karar alım süreçlerinde yerelin etkisi ve baskından uzak kalınır. • Bütçe tek bir merkezi hazinede toplanır ve bu açıdan mali denetimde kolaylık sağlar. • Kamusal hizmetler ülke genelinde tek tip olarak sunulur. • Karar alım süreçleri daha rasyonel bir şekilde ilerler.
Merkezi Yönetimin Sakıncaları	<ul style="list-style-type: none"> • Kararlar tek merkezde alındığı için kırtasiyeciliği ve bürokratik işlemleri artırır. • Devlet idaresi daha yavaş işler ve hizmetlerde gecikme yaşanır. • Karar alımında yerelin talepleri dikkate alınmaz ve bu açıdan demokratik değildir.

Merkezi yönetimlerde ortaya çıkabilecek fayda ve sakıncaların neler olduğuna yukarıdaki bölümde değinildi. Merkezi yönetimin faydaları sonuç itibari ile ülkenin ve bireylerin yararına olmaktadır. Ancak merkezi yönetimin sakıncaları da vardır. Ülkemiz kamu idaresi merkezi yönetimi benimsemiştir. O hâlde devlet aygıtının sıfır hata ile çalışması gerekmektedir. Dolayısı ile merkezi yönetimin sakıncalarının ortadan kaldırılması gerekir. 1982 Anayasası ülkemizdeki merkezi yönetim işleyişinin sakıncalarını ortadan kaldırmak için illerin idaresinin “yetki genişliği” esasına göre yapılabileceğini düzenlemiştir. İlerde merkeze bağlı görev yapan valiler tarafından kullanılan yetki genişliği ile valiler bazı kararları yönettikleri ilde doğrudan alabilmektedir.

Yetki Genişliği (Tevsi-i Mezuniyet):

Yetki genişliği ilkesi merkeziyetçiliği yumuşatma ve esneklik sağlama ve merkezi-yetçiliğin uygulanması hâlinde ortaya çıkan uyumsuzluk ve sakıncaları asgari seviyeye indirmeyi amaçlar. Bir yönetim tekniği olarak yetki genişliği, bakanlıkların yetkilerinin bir bölümünü valilere devretmesi örneğindeki gibi, karar alma yetkisinin aynı tüzel kişilik içerisinde daha alt kademede yer alan bir makama transfer edilmesidir. Dolayısıyla yetki genişliği ilkesi gereğince faaliyette bulunan idari görevli aynı hukuk düzeni ve hiyerarşik yapıya tâbidir. Yetki genişliği özü itibarıyla karar alma yetkisinin merkezi idarenin mahalli temsilcilerine tanınması esasına dayanmaktadır.

1982 Anayasası'nın 126. maddesi illerin yönetiminin yetki genişliği esasına göre yapılacağı hükmüne yer vermiştir. Dolayısı ile yukarıda bahsedilen merkezi idarenin yetki genişliği gereği transfer ettiği yetkileri kullanacak mahalli temsilci validir. Valiler il yönetiminde bakanlık birimlerine sormadan kendilerine devredilmiş yetkileri kullanırlar. Ancak bir özerklikten bahsedilemez. Sonuç olarak valiler ve yaptıkları işlemler merkezi idarenin hiyerarşisine tabidir.

Yetki genişliği ilkesinin temel bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- ❖ Yetki genişliğinin kullanılabilmesi için bir kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yetki devrinin yapılmış olması gerekir. Bu açıdan vali istediği her yetkiyi takdiri olarak kullanamaz.
- ❖ Merkezin yetkilerinin bir kısmı valilere aktarılır ancak kullanılan yetki merkezi yönetime aittir ve merkezi yönetim adına kullanılır.
- ❖ Yetki genişliği çerçevesinde alınan kararlar ve hizmetler merkezi hizmet kapsamındadır.
- ❖ Yetki genişliği çerçevesinde yapılan işlemlere ait gelir ve giderler merkezi bütçeye aittir.
- ❖ Hizmetlerin sunumunda kullanılan personel merkezin görevlisidir ve merkezin hiyerarşisine tabidir.

2. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet)

Kamusal hizmetlerde ortaya çıkan çeşitlilik, devlet idaresinin iş yükünün artmasına neden olmuştur. Gerçekten de, yerine getirilmesi gereken ödevlerin ve tatmin edilmesi gereken ihtiyaçların artan çokluğu karşısında merkezi idare, *ilk olarak* coğrafi anlamda *ikinci olarak* da hizmetin niteliğinden hareketle yerinden yönetim kuruluşları lehine idari yetkilerinin belirli bölümlerini terk etmek zorunda kalmaktadır. Bu