İDARE HUKUKU NOTLARI-III



YERİNDEN YÖNETİM

GENEL BİLGİLER

Merkezi idare dışında yer alan, devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe haiz bu teşkilata yerinden yönetim teşkilatı denir. Yerinden yönetim, merkezden yönetimin zıddıdır. Anayasa ve kanundan doğar. Bu nedenle yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve görevleri kanunda belirtilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin devlet tüzel kişiliğinden bağımsız kamu tüzel kişiliği vardır.

Yerinden yönetim idari özerklik gerektirir. Bu özerklik idari ve mali veya üniversitelerde olduğu gibi bilimsel nitelikte olabilir ancak siyasi özerkliğe sahip olamazlar. Bu özerklik sadece icrai karar alma bakımından kendini gösterir. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri mevcuttur, gelirleri ayrıdır.

Yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasından hiyerarşik bağ bulunmaz. Merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarını sadece idari vesayet yoluyla denetleyebilir.

Yerinden yönetim kuruluşları ***yer bakımından yerinden yönetim*** ve ***hizmet bakımından yerinden yönetim*** şeklinde iki gruba ayrılır. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan kamu tüzel kişilerine, yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları; teknik kamu hizmetleri ifa eden kamu tüzel kişilerine ise hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları denir.

YER BAKIMINDAN YERİNDEN YÖNETİMLER (MAHALLİ İDARELER)

Mahalli idareler, gerçek kişilerden farklı olarak süreklidirler. Finansmanlarını mahalli halktan topladıkları vergiler ve merkezden gelen yardımlar sayesinde sağlarlar. Ayrıca demokratik bir yaklaşımla idare ile bireyin yakın ilişki içine girmesine imkan tanırlar ve bireyin, yaşadığı bölgenin yönetimine katılmasını sağlarlar. Mahalli idareler ile ilgili temel ilkeler anayasanın 127. Maddesinde yer alır ancak anayasada mahalli müşterek ihtiyaç kavramı açıklanmamıştır. AYM’ye göre mahalli müşterek ihtiyaç, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade eder.

Mahalli idareler; il, belediye ve köy olmak üzere üç türdür. Seçimleri beş yılda bir yapılır. Hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organının üyelerini içişleri bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dahilinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet yetkisi:

* Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
* Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
* Toplum yararının korunması,
* Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması

Amaçlarıyla tanınmıştır.

İL ÖZEL İDARESİ

İl özel idareleri sadece büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde bulunur. Amacı, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarıdır. Bu açıdan il özel idaresinin faaliyet sahası merkezi idare ile çakışır bu nedenle il özel idaresinin fonksiyonu kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi idareye yardımcı olmaktır.

İl özel idarelerinin görevleri, yetkileri ve imtiyazları İl Özel İdaresi Kanununun 6. Maddesinde yer alır. Görevlerin yerine getirilmesindeki öncelik sırası; il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir ve bu koordinasyon ilin valisi tarafından sağlanır.

İl özel idaresi faaliyetlerinin ***ciddi bir biçimde aksatıldığının*** ilgili bakanlığın talebi üzerine hâkim tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri bakanlığı, hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini ya il özel idaresinden ya da validen talep eder.

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir.

**İl Genel Meclisi:** İl özel idaresinin karar organı olan bu organ ildeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilen üyelerden oluşur. Bağımsız adaylık mümkündür. Üye seçilebilmek için gerekli şartlar milletvekili seçilme şartları ile aynıdır. Meclise, üyelerin gizli oyla seçecekleri il genel meclisi başkanı başkanlık eder. Üyelik, ölüm ve istifa durumlarında re’sen sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içindeki toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilebilir. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve karar alır ancak karar yeter sayısı üye tam sayısını dörtte birinden az olamaz, eşitlik halinde başkanın olduğu taraf çoğunluk sayılır. Alınan kararların tam metni en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları meclise, kendine ulaşmasından yedi gün içinde iade edebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri İl Özel İdaresi Kanununun 10. Maddesinde sayılmıştır. İl genel meclisi; soru, genel görüşme ve faaliyet raporu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

**İl Encümeni:** İl encümeni, valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. İl encümeni haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Görev ve yetkileri İl Özel İdaresi Kanununun 26. Maddesinde sayılmıştır.

BELEDİYE

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe haiz kamu tüzel kişileridir. Bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için alt nüfus sınırı 5 bindir ancak nüfusa bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler kadın ve çocuklar için konuk evi açmak zorundadır.

Belediyenin görevleri Belediye Kanununun 14. Maddesinde sayılmıştır.

Belediyenin zorunlu görevleri şunlardır:

* Kentsel alt yapı
* Kent bilgi sistemleri
* Çevre ve çevre sağlığı
* Temizlik ve katı atık
* Zabıta
* Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar
* İtfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans
* Şehir içi trafik
* Defin ve mezarlık işleri
* Konut
* Kültür ve sanat
* Turizm ve tanıtım
* Nikah
* Meslek ve beceri kazandırma

Belediyenin ihtiyari görevleri şunlardır:

* Devlete ait okul binalarının inşaatı, bakımı, onarımı ve her türlü araç, gereç ve malzemelerini sağlama
* Sağlık tesisleri açma
* Mabet yapma, onarma
* Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve tarihi mekanların korunmasını sağlama
* Gençlere spor malzemesi verme
* Amatör spor kulüplerine yardım yapma
* Amatör spor müsabakaları düzenleme
* Müsabakalarda üstün başarı gösteren sporcu ve antrenörleri ödüllendirme
* Gıda bankacılığı

Bu görevlerin yerine getirilmesindeki öncelik sırası belediyenin mali durumu ve hizmetlerin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Bu görevlerin ve sorumlulukların alanı belediye sınırlarını kapsar ancak belediye meclisi kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

Belediyeler; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlama, atık ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlama hizmetlerini, toplu taşıma hizmetlerini ve katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetleri süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir.

**Organları**

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

**Belediye Meclisi:** Belediye başkanının başkanlık ettiği ve belediyenin karar organı olan belediye meclisi beş yıl için seçilen üyelerden oluşur ve tamamı seçimle göreve gelir. Seçim sonuçlarından sonraki beşinci gün kendiliğinden, her ayın ilk haftası olağan olarak ve belediye başkanının lüzum görmesi halinde olağanüstü olmak üzere üç farklı şekilde toplanabilir. Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve karar verir ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Belediye meclisinin aldığı bir karar belediye başkanı tarafından hukuka aykırı görülürse başkan, bu kararı beş gün içinde yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderebilir. Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen karar kesinleşir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde valiye veya kaymakama gönderilir, gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amirinin (kaymakam/vali) kararı iade etme veya yürütülmesini durdurma yetkisi yoktur. Belediye meclisi; soru, genel görüşme, faaliyet raporu değerlendirme ve gensoru yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

**Belediye Encümeni:** Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100 binin üzerindeki belediyelerde bir yıllığına seçilen yedi, diğer belediyelerde ise yine bir yıllığına seçilen beş üyeden oluşur. Haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün, yer ve saatte toplanır. Belediye encümeninin görev ve yetkileri Belediye Kanununun 34. Maddesinde sayılmıştır.

**Belediye Başkanı:** Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye meclisine ve encümenine başkanlık eder. Belediye başkanı, o beldedeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilir.

Başkanın görev ve yetkileri Belediye Kanununun 38. Maddesinde sayılmıştır. Bunlar arasında, belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi devlet dairelerinde, törenlerde, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek ya da vekil tayin etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak yer alır.

Belediye başkanlığı görevini sona erdiren haller; bağdaşmazlık, gensoru, faaliyet raporu değerlendirme, görevi terk etme, seçilme yeterliliğini kaybetme, görevi sürdürmeye engel hastalık veya engellilik, belediye meclisinin feshini gerektiren eylen ve işlemlere katılma, istifa ve ölümdür. Bağdaşmazlık, belediye başkanlarının uhdesinde birden fazla kamu görevi bulunmasıdır. Devlet memurluğu belediye başkanlığı ile birleşemez. Bu görevlerin birinde bulunan bir kişi belediye başkanı seçildiği takdirde on beş gün içinde tercih hakkını kullanmazsa görevi reddetmiş sayılır. Belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülebilmeleri için; görevin mazeretsiz ve kesintisiz olarak terk edilmesi, görevin koşulsuz şartsız yirmi günden fazla terk edilmesi ve terk fiilinin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenmiş olması gerekir.

**Belediye Teşkilatı**

Belediye teşkilatı; yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, itfaiye ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, sosyo-kültürel özellikleri ve gelişme potansiyeli dikkate alınarak gerektiğinde belediye meclisi kararıyla sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri gibi birimler oluşturulabilir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Kanunla kurulur. Nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Görevleri, Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. Maddesinde yer alır.

Büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Görevleri ve yetkileri normal il belediyesi ile paraleldir.

KÖY

Köy, belediye teşkilatına sahip olmayan ve nüfusu iki bini aşmayan yöre halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli bulunan, ortak veya özel ayni vasıtalara sahip olan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir.

Köyün organları; köy ihtiyar meclisi, köy derneği ve köy muhtarıdır. Köy ihtiyar meclisi haftada en az bir kere muhtar başkanlığında toplanır. Meclis, köy işlerini en gerekli olandan başlayarak sıraya koyar ve biri yapılıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye yaptırmaya çalışır.

Köy derneği, köyde yaşayan kadın ve erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy muhtarını ve köy ihtiyar meclis üyelerini seçer. Köyün isteğe bağlı işlerini (vali veya kaymakamın onayına tabi şekilde) zorunlu hale getirme amacıyla karar alır. Köy muhtarı veya meclisi üyelerinin köy tüzel kişiliği ile davacı veya davalı olmaları halinde bu davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edecek kişiyi seçer.

Köy muhtarı, köyün başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Devletin memurudur. Köy ihtiyar meclisine başkanlık eder.

HİZMET BAKIMINDAN YERİNDEN YÖNETİMLER

Hizmet bakımından yerel yönetim, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkez teşkilatından ayrı ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar eliyle yürütülmesidir.

Bu özelliği haiz kuruluşlara kamu kurumları adı verilir. Kamu kurumları kamu tüzel kişiliğine sahiptir, özerktir ve merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. Kamu kurumlarının ayrı bir mal varlığı ve bütçesi bulunur. Türleri sınırlı sayıda değildir üstelik hepsi anayasada belirtilmemiştir. Kamu kurumları belirli bir kamu hizmetini gördüklerinden bunlarda ihtisas yani uzmanlık ilkesi geçerlidir. Kamu kurumları; idari kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları ve iktisadi kamu kurumları şeklinde türlere ayrılabilir

1. **İdari Kamu Kurumları:** Devlet tarafından yürütülen klasik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatı dışında yer alan kamu tüzel kişilerine verilmesi ile ortaya çıkan kamu kurumlarıdır. Bu kamu kurumlarına örnek olarak Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğü verilebilir.
2. **Sosyal Kamu Kurumları:** Bireyleri çalışma yaşamına katma, bireylere sosyal hizmetler sunma, sosyal güvenlik ve hizmet sağlama ve bireylerin sağlık ve konut ihtiyaçlarını karşılama gibi çeşitli sosyal gereksinimler sonucu ortaya çıkan kamu kurumlarıdır. Bu kurumların uğraş alanı doğrudan doğruya bireylerdir. Sosyal kamu kurumları son derece çeşitli yapı ve statüye sahiptir. Bütçeleri bakımından farklılık arz ederler. Bu kurumlar özel bütçeli veya sosyal güvenlik kurumu bütçelidir ve Sayıştay’ın denetimine tabidir. Bunlar, belli bir bakanlığın bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşu olan kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar daha ziyade başkanlık ya da genel müdürlük şeklindedir. Sosyal kamu kurumlarına Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu örnek olarak verilebilir.
3. **Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları:** Bu tür kamu kurumları bilim, teknik, kültür ve eğitim alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır. İdari, sosyal ve iktisadi kamu kurumlarına nazaran daha özerk niteliktedirler. Daha fazla özerklik bu kurumların niteliklerinin bir gereğidir. Bir kısmı anayasal statüye de sahiptir. Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarına; üniversiteler, YÖK, ÖSYM, TRT ve TÜBİTAK örnek olarak verilebilir.
4. **İktisadi Kamu Kurumları (Kamu İktisadi Teşebbüsleri):** Kamu iktisadi teşebbüsü (KİT), iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşunun (KİK) ortak adıdır. KİT’ler, İDT’ler ve KİK’lerden oluşur.

İDT, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. (Devlet Malzeme Ofisi, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü)

KİK ise sermayesinin tamamı devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetlere imtiyazlar sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür. (Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel müdürlüğü ve Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü)

Kamu iktisadi teşebbüslerinin temel özellikleri şu şekildedir:

* CBK ile kurulurlar ve diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilirler.
* Kuruluş bakımından idare hukuku hükümlerine; dışa yönelik faaliyetleri bakımından ise özel hukuk hükümlerine tabidirler.
* Kamu tüzel kişilikleri vardır. Dışa yönelik faaliyetlerini özel hukuk hükümlerine göre yürütmeleri onların kamu tüzel kişiliğini ortadan kaldırmaz.
* Kamu ihale kanununa tabiidirler.
* Sayıştay denetimine tabiidirler.
* Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.
* Kamulaştırma yetkisine sahiptirler.
* Organları, yönetim kurulu ve genel müdürlüklerden oluşur.
* Özerk bütçeli kuruluşlardır.
* Merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabiidirler.

Kamu iktisadi teşebbüsleri cumhurbaşkanınca kurulur yeni bir kamu iktisadi teşebbüsü kurulmasında ve mevcut bir müessese veya bağlı ortaklığın kamu iktisadi teşebbüsü haline getirilmesinde ekonomik ihtiyaçlar gözetilir. Kamu iktisadi teşebbüsleri anonim şirket şeklinde de kurulabilir. Anonim şirket şeklinde kurulan kamu iktisadi teşebbüslerinde genel kurul bulunmaz.

**Müessese- Bağlı Ortaklık- İştirak**

Müessese, sermayesinin tamamı bir kamu iktisadi teşebbüsüne ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Bağlı ortaklık, sermayesinin %50 sinden fazlası bir kamu iktisadi teşebbüsüne ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

İştirak kamu iktisadi teşebbüsünün veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde 15’ine, en çok %50 sine sahip bulundukları anonim şirketlerdir.

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

* Radyo ve Televizyon Üst kurulu (RTÜK)
* Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu (BTK)
* Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
* Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
* Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)
* Kamu İhale Kurumu
* Rekabet Kurumu
* Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu.
* Nükleer Düzenleme Kurumu
* Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Sui generis idareler olarak nitelendirebileceğimiz düzenleyici ve denetleyici kurumlar devlet teşkilatına dahil olmakla birlikte merkezden yönetim içinde yer almazlar, bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahiptirler ve yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alırlar. Organik bakımın bakımdan bağımsız kurumlardır. Personelleri statü olarak güvencelerle donatılmıştır böylelikle bu kurumların her türlü siyasi baskı, etki ve telkinden uzak tutulması amaçlanmıştır. Fonksiyonel bakımdan da bağımsız kurumlardır. Merkezi idare hiyerarşisi içinde yer almadıkları gibi mahalli ya da teknik bir kamu hizmeti ifa etmedikleri için bir mahalli idare ya da hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu da değillerdir ancak işlemleri yargısal denetime tabi olduğu gibi cumhurbaşkanlığı genelgeleri kuruluş kanunları ile bir bakanlıkla ilişkili hale getirilmişler genel idari denetime tabi kılınmışlardır. Yaptıkları faaliyetler sonucunda hukuka aykırı davrananlar hakkında müeyyide uygulama yetkisi ile donatılmışlardır.

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı içinde yer alırlar yerine getirdikleri faaliyet kamu hizmetidir. Kamu tüzel kişiliğine ve idari özerkliğe sahiptirler

Üyeleri mesleki faaliyetlerin özel hukuk hükümlerine göre yerine getirmelerine rağmen, meslek kuruluşu faaliyetlerinde kamu hukuku hükümlerine tabiidir kamu gücü kullanma yetkisi ile donatılmışlardır

Özel kesimde kendi adına belli meslekleri icra etmek isteyenler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üye olmak zorundadır. Zorunlu üyelik esasına dayanır bu nedenle meslek kuruluşları sivil toplum örgütleri değildir

Kanunla kurulurlar. Kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar

Sayıştay denetimine tabi değildirler ancak devletin idari ve mali denetimi altındadırlar

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarına örnek olarak Barolar ve üst kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliği, Noter Odaları ve Üst Kuruluşu olan Türkiye Noterler Birliği, Eczacı Odaları ve üst kuruluşu olan Türk Eczacılar Birliği, Tabip Odaları ve üst kuruluş olan Türk Tabipler Birliği örnek verilebilir.

İDARENİN FAALİYET ARAÇLARI

İDARİ EYLEMLER

İdari eylem, idarenin, kendine bağlanabilen ve hukuki durumlarda ya da dış dünyada hukuki sonuçları olan değişiklikler meydana getiren olumlu ya da olumsuz hareket tarzıdır. İdari eylem, idare tarafından gerçekleştirilen bir eylemdir. İdarenin nam ve hesabına hareket eden özel hukuk kişilerinin, idari fonksiyonun ifası sırasındaki eylemleri de idari eylemdir.

İdari eylem, bir idari işlemin icrası şeklinde olabileceği gibi herhangi bir idari işlemin doğrudan sonucu olmayan bir fiil, ameliye, hareket ya da davranış da olabilir. İdari eylemin bir idari işlemin icrası niteliğinde mi yoksa salt bir idari eylem mi olduğu, bu eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmini için açılacak davalar bakımından önem taşır.

İdari eylemi “salt idari eylem” olarak nitelendiren Danıştay’a göre:

* İdari eylem, idarenin bir hareketi, bir olayı, bir tutumu, idare tarafından fizik alanında görülen iş, ameliye ve çalışmalar veya idarenin hareketsiz kalması durumudur.
* İdarenin eylemi olarak karşılaşılan her türlü faaliyet veya hareketsiz kalma durumunun her şekilde idare işlevi ile ilgili ya da idari faaliyet sırasında gerçekleşmesi gerekir.

Salt idari eylem ayrımında, bir idari eylemle icra edilen idari işlemde açıklanan irade o hukuki sonucu doğurmaya, o hukuki etkiyi yaratmaya yöneliktir. Doğrudan bir idari işlemin sonucu olmayan maddi eylem ise ya mutlak bir faaliyet ya da bir iradenin hukuki etkisinin genişletilmesi niteliğindedir. Buna bağlı olarak yapılan faaliyetin maddi sonucu yoktur ya da hukuki sonuç, başlangıçtaki iradenin değil doğrudan eylemin sonucudur.

İdari usul ve esaslar dışında idarece yapılan eylemler, yargı yerlerince “haksız fiil” sayılmakta ve idare hukuku literatüründe bu tür eylemlere “fiili yol” denilmektedir.

İDARİ İŞLEMLER

İdari işlem, her şeyden önce hukuki bir işlemdir. Klasik hukuki işlemin, ***maddi eylem***den farkı, hukuki işlemin hukuki sonuca yönelik hukuki durumları etkileyen bir irade beyanı olmasıdır. İdarenin faaliyetinin denetiminde, söz konusu olan idari faaliyetin, kamusal davranış (kamu hukukuyla ilgili idari iş) özelliği taşıyan bir idari işlem şeklinde yerine getirilip getirilmediği sorunu önem taşır. Bu denetim, en etkili şekilde yargı organı tarafından yapıldığı için, idari işlemle ilgili tanımlamalar da yargısal orijinlidir.

Danıştay’a göre idari işlem, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelendirilebilir.

Kamu hukukuyla ilgili hukuki işlem ve devletin faaliyetleri “maddi” ve “şekli” açıdan değerlendirilmelidir. Buna göre:

* İdari işlem ***maddi*** anlamda, idari usul içinde kişiselleştirilmiş bir karardır.
* ***Organik*** idari işlem, bir devlet organı tarafından, somut bir ifadeyle bir idari makam tarafından yapılan işlemdir.
* ***Fonksiyonel*** idari işlem, idari makamın kamu hukuku alanındaki faaliyetleriyle ilgili olarak yaptığı işlemdir, idari makamın özel hukuk alanında yaptığı işlemler idari işlem değildir.
* ***Şekli*** bakımdan idari işlem ise idari makamın hukuki durumları etkileyen işlemleridir.

Özetle idari işlem, idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince ya da yasama veya yargı organınca yasama ve yargı fonksiyonu dışında idare fonksiyonuna ilişkin olarak, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın, kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır.

**İdari İşlemin Özellikleri**

1. **İdari Makamlarca Yapılma:** İdari işlem, idari makamlarca yapılır. İdari makam, bir taraftan kamu gücünü, diğer taraftan kamu gücünü kullanan organı belirtir. Kısaca idari işlem ancak, kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan makam tarafından yapılabilir. Ancak böyle bir yetkiye sahip olmaları halinde idare dışındaki hukuki kişiler de idari işlem yapabilirler. Ayrıca idarenin yaptığı her işlem de idari işlem değildir. Özetle, idari işlemin ayırt edici özelliği ***kamu gücü*** kullanılarak yapılmasıdır.
2. **Hukuki Sonuç Doğurmaya Yönelik Bir Düzenleme:** İdari işlemin, hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir ***düzenleme*** ihtiva etmesi, idari işleme hukuki işlem niteliğini verir. Düzenleme, hukuki bağlayıcılığı olan bir tespit, başka bir deyişle idari işlemdeki emir cümlesidir. Dolayısıyla işlemin hukuki sonucu, işlemdeki düzenlemedir.

Hukuki sonuç kriterini somutlaştırmak pek mümkün değildir. Ancak, hukuki sonuca bağlı olarak, idari işlemle ilgili önemli düzenleme konuları, belli şekillerde görülebilir. Buna göre düzenleme; muhatabından, bir şeyden kaçınmasını istiyor; bir emir vasıtasıyla, muhatabından, olumlu bir davranış talebini ihtiva ediyor; izin, ruhsat gibi bir hakka bağlı hukuki durumu garanti altına alıyor; muhatabın istemini reddediyor; bir hukuki ilişkiyi yeniden yapılandırıyor; kanundan doğan ancak tartışmalı ya da şüpheli bir hukuki durumu tespit ediyor olabilir.

Bir düzenlemeden bahsedebilmek için, düzenlemenin tamamlanmış olması zorunludur. Tamamlanmamış bir düzenleme içeren işlem hukuki etki yaratamaz.

1. **Kamu Gücü Kullanımı:** İdari işlemler kamu gücü kullanılarak yapılan tasarruflardır. Buna karşılık, idarenin irade açıklamasının, hukuken bireylerle eşit olduğu durumlarda kamu gücü kullanımı söz konusu değildir. Bu bağlamda somut bir idari faaliyetin, kamu hukukuyla ilgili olup olmadığı, faaliyetin kamu gücü kullanılarak yapılıp yapılmadığına göre tespit edilir. Eğer idari makamın yaptığı hukuki tasarruf, kendisine kamu gücü kullanma yetkisi veren bir hukuki norma dayanıyorsa, kamu hukukuyla ilgili bir idari tasarruf söz konusudur. İdarenin özel hukuk alanında ve özel hukuk usulleriyle yaptığı tasarruflar ise idari tasarruf yani idari işlem kabul edilmeyecektir.
2. **Tek Yanlılık:** İdari işlemler, yetkili makamın tek yanlı irade açıklamasıyla yaptıkları işlemlerdir. Tek yanlı işlemlerde, rıza aranmaksızın işlemin muhatabı, işlemi yapanın iradesi ile işlemle belirlenmiş düzenlemeye uymaya zorlanır. İdari işlemin tek yanlı oluşu yükümlendirici işlemlerde açık şekilde tespit edilebilir. Ancak rıza bu bağlamda ayırt edici bir ölçüt değildir. İdari işleme muhatabının rıza göstermesi ya da işlemin yapılışından önce talebinin bulunması, işlemi çok yanlı işlem/sözleşme niteliğine sokmaz. Bu irade, işlemin yapılışındaki temel iradeden ziyade işlemin yapılış sürecinde, tek başına hukuki etkisi bulunmayan usuli işlemlerden birisidir. İşlemin tek yanlı olup olmaması hususu işlemi oluşturan kişilerin sayısına göre değil işlem ile ilgilisi arasındaki bağın niteliğine göre belirlenir. Başka bir ifadeyle, tek yanlı olarak açıklanan iradenin birçok kişi ya da organ tarafından hazırlanması veya işlem yapılma sürecinde bir başka makamın görüşünün alınmış olması, iradesinin işleme katılmış olması, işlemin tek yanlılığına zarar vermez. İdare, idari işlemlerin oluşmasında, araştırma ve inceleme yapmak ya da yaptırmak zorunda kalabilir. Bütün bunlar, işlemin oluşma süreci ile ilgili usuli işlemlerdir. İdari işlemin oluşması bakımından belirleyici ve etkili irade, işlemi yapma yetkisine sahip idari makamın iradesidir ve tek yanlıdır.
3. **Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma:** İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. İdari işlem, açılan bir iptal davası sonucu iptal edilinceye ya da yapılan başvuru üzerine veya idare tarafından kendiliğinden geri alınıncaya veya kaldırılıncaya kadar kanuni dayanağa sahip yani hukuka uygun kabul edilir.
4. **Kamu Yararı Amacı Taşıma:** İdari faaliyetin nihai hedefi kamu yararıdır. Bu nedenle idari faaliyetin en önemli aracı olan idari işlemler de kamu yararı amacına hizmet eden hukuki tasarruflardır.

**İdari İşlemin İcrailiği**

İcrailik, idarenin iradesinin açıklanmak suretiyle mevcut hukuk düzeninde etkiler yaratması, hukuki sonuçlar ortaya çıkarmasıdır. Bütün idari işlemler, tamamlandıkları anda ilişkin oldukları konuların hukuki durumlarını değiştirir. Ancak, hukuk alanında derhal değişiklik meydana getiren icrai işlem, maddi alanda derhal değişiklik yapamayabilir. Bu yenilik veya değişikliğin maddi anlamda da gerçekleşmesi için bazı işlemlerin yapılması gerekebilir.

İcrailik ile kastedilen husus, işlemin hukuki etkisidir. İşlemin yürürlüğe girmesi, kesin olması, kişinin menfaatini ihlal etmesi gibi hususlar, işlemin icrailiği ile ilgili değil; işlemin, iptal davasına konu olup olamaması ile ilgilidir. İdari işlemler icrailik özelliğini, yapıldıkları anda bünyelerinde barındırırlar, kısaca, işlem henüz yürürlüğe konulmadan önce icrailik özelliğini kazanmış durumdadır.

İDARİ İŞLEMİN ÇEŞİTLERİ

İdari işlemin maddi içeriğini oluşturan düzenlemenin niteliği, idari işlemi maddi açıdan sınıflandırmaya yarar. Düzenlemenin içeriğinin belirlenmesinde iki hususa dikkat edilmelidir:

* Düzenlenen hukuki durum (içerik norm)
* Düzenlemenin muhatabının belirlenmesi

Düzenlenen hukuki durum, idari işlemin düzenleme yapısı içindeki hukuki olgulardır. Eğer bu olgu; zaman, kişi, yer ve diğer unsurlar açısından belli veya belirlenebilir nitelikte ise somuttur. Buna karşılık düzenleme, kavramsal nitelikte ise, genel bir kural ön görüyor, bir varsayıma ya da şarta dayanıyor ise soyuttur.

Muhatabı bakımından düzenlenen, ismen ifade olunabilecek belli ya da belirlenebilir sayıda kişi ya da nesneye yönelmiş ise “birel”, sayıları belli olmayan kişilere ve özellikle de düzenleme alanına girecek herkese, her nesneye yönelikse “genel”dir.

İdari işlemin “genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı” mı, yoksa “özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen ve kişisel” bir düzenleme mi içerdiğine bakarak yapılan tasnif, idari işlemlerin maddi açıdan tasnifidir. Maddi acıdan idari işlemler “genel düzenleyici işlem” ya da “birel işlem” seklindedir.

**Maddi Açıdan İdari İşlemler**

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

Düzenleme (kural koyma) yetkisi, sadece yasama organına has bir yetki değildir. İdarenin de anayasa, kanun ve CBK’lardan aldığı yetki ile düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Yürütme yetkisini kullanabilmek amacıyla idare, yerine getirmekle yükümlü olduğu idare fonksiyonunu, anayasa, kanun ve CBK’lara aykırı olmamak kaydıyla, koyacağı genel, soyut, sürekli ve gayrişahsi kurallarlarla yerine getirmek durumundadır. İdarenin düzenleme yetkisi, idare fonksiyonunun niteliğinden de kaynaklanmaktadır.

İdarenin düzenleme yetkisinin niteliği, yasama organının düzenleme yetkisinin niteliğinden farklıdır. Yasama organının kural koyma yetkisi ***asli*** ve ***genel*** bir yetkidir. Yürütmenin sahip olduğu düzenleme yetkisi ise anayasa, kanun ve CBK’dan kaynaklanan ***ikincil nitelikli***, ***tali, türevsel*** bir yetkidir.

Özetle, maddi anlamda idarenin genel düzenleyici işlemleri, kaynağını anayasa, kanun ya da CBK’lardan alan; genel, soyut, sürekli ve gayrişahsi kural koyan işlemlerdir.

1. **Birel İşlem**

Birel işlem, bünyesinde idarenin kamu gücü kullanarak, tek yanlı irade açıklamasıyla yaptığı, özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen ve şahsi düzenleme taşıyan idari işlemlerdir. Genel, soyut, sürekli ve gayrişahsi kurallar birel işlemler sayesinde uygulanırlar. Bu sebeple birel işlem maddi bakımdan yürütme faaliyetinin tezahürüdür.

Birel işlemler ***şart işlem*** ve ***sübjektif işlem*** olmak üzere ikiye ayrılır.

* **Şart İşlem:** Belli bir kişi ya da nesneye yönelik olarak yapılan; o kişi ya da nesneyi belli bir hukuki statüye koyan ya da bir hukuki statüden çıkaran idari işlemlerdir. Disiplin suçu işlenmesi üzerine verilen ***disiplin cezası***, memurun ***atama*** ya da ***emeklilik*** işlemi, öğrencinin aldığı ***diploma*** şart işleme örnektir. Bu işlemler; özel, somut, bir kere uygulanmakla biten ve şahsi işlemler olmakla birlikte yöneldikleri kişi ya da nesneyi önceden genel, soyut, sürekli ve gayrişahsi kurallarla düzenlenmiş bir statüye koymakta ya da bu statüden çıkarmaktadırlar.
* **Sübjektif İşlem:** Belli bir kişi veya nesneyi doğrudan kendisinin düzenlediği bir hukuki statüye koyan idari işlemlerdir. Sübjektif işlem, belli bir kişi veya nesne için özel hukuki statü getiren işlemlerdir. Yapılan sınavlar sonucu ilan edilen ***notlandırma işlemi*** örnek verilebilir.
1. **Genel Karar**

Genel karar, idari işlemin özel bir şeklidir. Genel kararın belirleyici özelliği, genel unsurlar içeren düzenlemesi yanında, belirli ya da belirlenebilir sayıda birden fazla kişi ya da nesneye yönelmiş olmasıdır. Kısaca, genel kararın hukuki açıdan özelliği, yapılan hukuki düzenlemenin yöneldiği kişi ya da nesneyle ilgilidir.

Genel karar, sayıları ve ortak özellikleri belli ya da belirlenebilir bir grup kişiye yöneliktir. Örneğin cumhurbaşkanının grev erteleme kararı belli bir hukuki sonuca yönelik olarak, sayıları belli ya da belirlenebilir kişileri somut bir durumda belli bir davranışa yöneltmek istemektedir.

Genel karar bir şeyin (nesnenin) kamusal özelliklerinin düzenlenmesine ilişkin de olabilir. Bu gibi durumlarda idari makam, o şeyin kamusal özelliklerini düzenleyerek kamu yararına tahsis eder. Karayolu inşası ile yükümlü işlem makamının, karayolunda trafiği gerçekleştirmek amacıyla belli bir taşınmazı tahsis etmesi ya da caddelere isimlerinin yazılı olduğu işaret levhalarının konulması genel karar niteliğindedir.

**İradenin Açıklanması Bakımından İdari İşlemler**

* 1. **İradenin Dış Dünyaya Yansıması Bakımından**

İdari işlem, iradenin dış dünyaya yansıma biçimine göre yazılı, sözlü, hareketli ya da işaret şeklinde olabilir. İdarenin iradesini açıklaması esas itibariyle yazılı şekilde olur. Bu şekilde, işlemlerin sınıflandırılması ve arşivlenmesi kolaylaşır.

Yazılı şekilden sonra en fazla karşılaşılan idari işlem şekli, sözlü idari işlemdir. Daha çok kolluk yetkililerinin kullanması sırasında karşılaşılır. Mevzuatta yazılı şekil ön görülmüşse yahut aksi ön görülmüşse idari işlemin sözlü olarak yapılması mümkün değildir.

İdare işlem iradesini, trafik polisi örneğinde olduğu gibi hareketlerle de açıklayabilir.

* **Sarih İşlem:** İdari işlemler çoğunlukla, işlemi yapan makamın iradesinin açık bir yansıması şeklinde görülür. Bir inşaat ruhsatının verilmesi kararı, idari makamın bu konudaki iradesini açık bir şekilde yansıtır; muhatap, idarenin bu konudaki düşüncesini ve iradesini sarih bir biçimde görür.
* **Zımni İşlem:** Kanun koyucu belli şartlarda idarenin susmasına, hareketsiz kalmasına hukuki sonuç bağlamış; idareye yapılan başvuru üzerine ya da belli durumlarda idarenin belli bir süre cevap vermemesi idari işlem olarak kabul edilmiştir. Yani idari işlem, belli bir zamanın geçmesiyle ve idarenin bu süre içinde hukuki durumları etkileyecek bir irade açıklamasında bulunmamasıyla ortaya çıkar.

Kural olarak susmanın ret anlamına geldiği ifade edilir. İdarenin susması üzerine bu şekilde oluşan işleme zımni ret kararı denir. İdarenin susmasına olumlu sonuç bağlanarak zımni kabul kararı olarak değerlendirildiği de olabilir. Fakat idarenin susmasının kabul anlamını doğurması için birtakım şartlar gereklidir. Bu şartlar:

- Konunun kanuni bir düzenlemeyle ön görülmüş olması gerekir.

- İdareye yapılan başvurunun mevzuatta ön görüldüğü şekliyle tam ve eksiksiz olarak yapılması gerekir.

- Başvurunun yetkili idari makama yapılması gerekir

**-** Açık bir ret kararının, susma süresi içinde başvuru sahibi tarafından alınmamış olması gerekir.

**2- İradenin Sayısı Bakımından**

* **Basit İşlem:** Basit idari işlemler, idare adına irade açıklamayla yetkili bir makamın veya sadece bir kamu görevlisinin iradesini açıklamasıyla hukuki sonuçlar doğurabilen idari işlemlerdir. Kısaca, işlemin ortaya çıkışında etkili olan irade, bir kişiye aittir.
* **Bileşik İşlem:** Aynı hukuki sonuca yönelik olarak açıklanan ve her biri o hukuki sonucun doğmasında etkili olan birden fazla iradenin varlığını gerektiren idari işlemlere denir. Basit iradeli idari işlemden farklı olarak işlemin oluşumunda tek makam ya da tek kamu görevlisinin iradesinin açıklanması yeterli değildir. İşlemin oluşmasında zorunlu olan birden fazla iradenin aynı hukuki sonuca yönelik olarak tek yönlü açıklanması gerekir.Bileşik iradeli işlemler iki şekildedir:

**- Birleşme İşlem:** Birleşme işlemler, birden fazla makamın katılımıyla meydana gelen idari işlemlerdir. Birden fazla idari makam ya da organın aynı konuda belli bir sıra takip ederek yaptıkları irade açıklamalarıdır. Birden fazla idari işlemin, nihai işlemi oluşturmak üzere birbirini izlemesi şeklinde oluşur, her işlem bir sonraki işlemin dayanağını oluşturur.

**- Kolektif İşlem:** Yapılan müzakere sonucunda, birden fazla yetkili iradenin aynı yönde ve aynı anda açıklanmasıyla oluşan idari işlemlere denir. kolektif işlemler, genellikle belediye meclisi, belediye encümeni, il genel meclisi, il encümeni, yüksek disiplin kurulu gibi kurul şeklindedir.

**Hukuki Etkisine Göre İdari İşlemler**

* **Emredici İşlem:** Emredici idari işlem, muhatabına bir şeyi yapması ya da yapmaması konusunda belli bir davranışta bulunma yükümlülüğü yükler. (Kolluk işlemleri, polis tedbirleri)
* **Yapıcı İşlem:** Yapıcı idari işlemler, bir hak ya da hukuki ilişkiyi tesis eder, ortadan kaldırır ya da değiştirirler. (Bir iznin, onay, muvafakat ya da ruhsatın verilmesi)
* **Belirleyici İşlem:** Belirleyici idari işlem sadece olanı ifade eder. Belirleyici idari işlemle, bir hak ya da bir kişinin hukuki durumu, olumlu ya da olumsuz şekilde tespit edilir. Belirsiz bir statüyü; hukuki durumu, somut olarak ve bağlayıcı şekilde ortaya koyar.
* **Yararlandırıcı İşlem:** Bir idari işlem, bir hak tanıyarak, bir hakkı kuvvetlendirerek ya da bir yükümlülüğü kaldırarak kişinin hukuki hareket alanını genişletiyorsa yararlandırıcı bir işlemdir.
* **Yükümlendirici İşlem:** Var olan bir hakka müdahale edilmek ya da korunmasını engellemek suretiyle, bireylerin hukuki durumlarını sınırlayan, onlara yapmak, katlanmak ve kaçınmak yükümlülüğü yükleyen işlemlere denir.
* **Garanti Edici İşlem:** İdarenin belli bir taahhüdünü içeren, idari makamın bir hizmeti yerine getirme yükümlülüğünü gösteren işlemlerdir.
* **Etkisi Devam Eden İşlem:** Bir idari işlemin hukuki etkisi, işlem geçerli olduğu sürece ya da işlem ortadan kaldırılıncaya kadar devam ediyorsa, bu tür idari işlemlere etkisi devam eden işlem denir.
* **Geçici İşlem:** İdari makamın, yasal bir düzenlemeye dayanarak, önceden belli ya da belirlenebilir bir süre için yaptığı idari işleme denir.

İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI

İdari işlem, özel hukuk tasarruflarından farklı unsurlara sahiptir. Özel hukuk tasarruflarının kurucu unsurları ***irade açıklaması*** ve ***irade açıklamasına eklenmesi gereken diğer unsurlardır.***

Bir hukuki tasarrufun yapılabilmesi için her şeyden önce hukuki tasarrufu yapan kişi ya da kişilerin hukuki ***işlem ehliyeti***ne sahip olmaları gerekir.

İradenin dış dünyaya yansıma biçimi ***şekil*** unsurudur. Her hukuki tasarrufun, her irade beyanının bir şekli vardır. Özel hukuk işlemlerinin çok büyük bir kısmı için şekil serbestisi söz konusu olsa da idare hukukunda bu durum söz konusu değildir. İdari işlemle, kanunun ön gördüğü şekle uygun olarak yapılmak zorundadır.

Özel hukuk işlemleri bakımından geçerli olan bir diğer ilke sözleşme serbestisi ilkesidir. Bu bakımdan özel hukukta işlemlerin belirli bir konusu yoktur. Buna göre özel hukukta işlemin konusu, gerçekleşebilir nitelikte, hukuka ve ahlaka aykırı olmamalıdır. İdari işlemin ***konu***su, özel hukuktan farklıdır. İdare hukukunda işlemin konusu, mümkün ve meşru olmanın yanı sıra idarenin kanuniliği ilkesi gereği mevzuatta mutlak surette gösterilmiş olmalıdır.

İdari işlemin ***sebep*** ve ***amaç*** olmak üzere iki unsuru daha mevcuttur.

* 1. **Yetki**

Yetki; görevle verilen, belirli şartlarda şu veya bu biçimde davranma, karar verme imkanı sağlayan kanuni haktır. İdare hukuku açısından yetki, idari makamların kamu gücü kullanarak tek taraflı irade ile idari işlem tesis edebilme iktidarını ifade eder.

Yetkinin özellikleri şunlardır:

* Yetki ancak mevzuattan doğar. Bu nedenle idari makamlar, sadece kendilerine mevzuatla verilen yetkileri kullanabilirler.
* Yetki istisna, yetkisizlik kuraldır. Bu nedenle yetki, dar yoruma tabidir.
* Yetki, kamu düzenine ilişkindir.
* Mevzuat ile hangi makama yetki verilmişse ancak o makam yetki kullanabilir.
* Mevzuat ile idari makamlara verilen yetkiler istisnai haller dışında devredilemezler.
* Mevzuat açıkça ön görmedikçe, yetkili makamlar yetkilerini devredemezler.
* İdari makamların mevzuat ile verilmeyen yetkileri kullanmaları halinde ve kendilerine verilen yetkileri kullanmamaları halinde yetki bakımından hukuka aykırılık oluşur.
* Yetkiye ilişkin sakatlıklar, yetkili makamın sonradan vereceği; muvafakat, onay, icazet veya ilgili kişinin duruma razı olmasıyla düzeltilemez, hukuka uygun hale getirilemez.
* **Yer Bakımından Yetki:** Mevzuat ile idari makamlara verilen yetkinin kullanılabileceği coğrafi sınırı ifade eder. İhlal edilmesi halinde yer bakımından yetkisizlik oluşur. Örneğin, zorunlu haller dışında belediye meclislerinin mutad toplantı yeri dışında toplanarak aldıkları kararlar yer bakımından yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı olurlar.
* **Zaman Bakımından Yetki:** Mevzuat ile kamu görevlilerine verilen yetkilerin kullanılabileceği zamanı ifade eder. Kamu görevlileri idari işlemi tesis ettikleri anda yetkili olmalıdır.

Belirli süreler bazen ***hak düşürücü*** bazen de ***düzenleyici*** nitelikte olabilir. Hak düşürücü süre söz konusuysa, bu süre sona erdikten sonra yetkiler kullanılamaz. Örneğin uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının verilmesini gerektiren fiil ve hallerin işlendiğinin disiplin soruşturması açmaya yetkili makam tarafından öğrenildiği tarihten itibaren bir ay içinde; devlet memurluğundan çıkarma cezasından ise altı ay içinde disiplin soruşturmasına başlanması ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde disiplin cezası verilmelidir, aksi takdirde disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar.

* **Kişi Bakımından Yetki:** Mevzuat ile kendilerine yetki verilen idari makamları/kamu görevlilerini ifade eder. O halde yetki sadece, mevzuat ile belirlenmiş ve sınırlanmış idari makamlar/kamu görevlileri tarafından kullanılabilir.

İdarenin görev alanı içine giren bir konuda, idarede görev yapmakla birlikte idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişiler tarafından tesis edilen ***işlemler kişi bakımından yetersizlik*** nedeniyle hukuka aykırı olur, bu duruma ***yetki gaspı*** denir.

* **Konu Bakımından Yetki:** Konu bakımından yetki belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlar/kamu görevlileri tarafından alınacağını ifade eder. Bu bağlamda konu bakımından yetki, idari işlemin konusunun işlemi tesis eden makamın/kamu görevlisinin yetkisinde olup olmadığı ile ilgili bir husustur.

**Yetkide Paralellik İlkesi**

Bir idari işlemi tesis etmeye yetkili olan makamın, aksine bir hüküm bulunmadıkça o işlemin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi veya geri alınması sırasından da yetkili olmasını ifade eder. Yetkide paralellik ilkesinin iki istisnası mevcuttur. Birinci istisna, mevzuatta başka bir makamın yetkili kılınmış olmasıdır. İkinci istisna ise yargı kararının uygulanmasıdır.

**Yetki Sakatlıkları**

İdari işlemde yetki kurallarına uyulmaması, idari işlemin yetki bakımından sakat olmasına sebep olur. Yetki kurallarına aykırılık, idari işlemin yok hükmünde olmasını veya iptal edilmesini gerektirir. Yetki sakatlıkları şunlardır:

* **Fonksiyon Gaspı:** İdari makamların, kendi görev alanı dışında ancak yasama ve yargı organlarının görev alanı içine giren konularda işlem tesis etmesidir. Örneğin idari makamın hapis cezası vermesi. Fonksiyon gaspı, konu bakımından yetkisizlik halidir.
* **Yetki Gaspı:** İdarenin görev alanı içine giren bir konuda, idareye tamamen yabancı özel hukuk kişileri ile idarede görev yapmakla birlikte idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişiler tarafından işlem tesis edilmesine denir. Örneğin, bir derneğin kamulaştırma kararı alması. Yetki gaspı, kişi bakımından yetkisizlik halidir.
* **Yetki Tecavüzü:** İdarenin görev alanı içine giren bir konuda, idare adına irade açıklamaya yetkili olan bir kişinin, o konuda işlem tesis etme yetkisinin bulunmaması veya bir başka idari makamın görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesine denir. Örneğin, valinin görevine giren bir konuda kaymakamın işlem tesis etmesi.
* **Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü:** İdarenin görev alanı içine giren bir konuda, idare adına irade açıklamaya yetkili bir kişinin, idari iş bölümü esaslarına tamamen aykırı bir şekilde, bir başka idari makamın görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesine denir. Örneğin, Sağlık Bakanlığı bünyesinde çalışan bir memurun İçişleri Bakanlığı tarafından emekliye sevk edilmesi.
1. **Şekil**

Özel hukuk işlemlerinde kural olarak şekil serbestisi ilkesi geçerlidir. Buna karşılık, idari işlemler bakımından şekil, esaslı bir unsurdur. İdari işlemlerin belirli şekil kurallarına uyularak yapılması zorunludur.

* **Yazılı Şekil:** İdari işlemler, kural olarak yazılı şekle tabidir. İdari işlemlerin muhtevasının açıklığı, hukuki güvenlik, idarenin denetimi, bireyleri idarenin belirsiz ve öngörülemeyen kararlarından koruma düşüncesi ve işlemin dayandığı vakıaların belgelendirilmesi gereği yazılı şekil zorunludur.
* **Yazılı Olmayan Şekil:** Yazılı şekilden sonra en fazla karşılaşılan idari işlem şekli sözlü idari işlemler yani yazılı olmayan idari işlemlerdir. Daha çok kolluk yetkilerinin kullanılmasında görülürler. Sözlü idari işlem, idare adına irade açıklamaya yetkili olan kişinin idari fonksiyona ilişkin olarak, tek yanlı ve sözlü olarak açıkladığı, belli kişi ya da nesnelerin hukuki durumunu onların rızası olmasa dahi etkileyen irade beyanıdır.

**Şekilde Paralellik İlkesi**

Bir idari işlem tesis edilirken izlenen usule, aksine bir hüküm bulunmadıkça, o işlemin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi veya geri alınması sırasında da uygulanmasına denir.

**Şekil Sakatlıkları**

* Kurul organlarının hukuka aykırı oluşumu ve toplantıları sonucunda alınan kararlar.
* İcrai işlem öncesi işlemlerin gereği yerine getirilmeden (re’sen) alınan kararlar.
* Savunma alınmadan verilen disiplin cezaları.
* Tarafsızlık ilkesini zedeler nitelikte alınan kararlar.
* Resmi gazetede yayınlanması gerektiği halde yayımlanmayan düzenleyici işlemler ile bunlara dayanılarak tahsis edilen birel işlemler.
* Usulüne uygun tebliğ, bildirim, çağrı veya ilan yapılmadan alınan kararlar.
1. **Sebep (Neden)**

İdare, belli bir saikle işlem yapar. Bu açıdan idari işlemin sebebi, idareyi işlem yapmaya sevk eden saiktir. Bu saik, bir mevzuat hükmü, bir hukuki işlem veya maddi bir olay olabilir. Bu itibarla her idari işlem, belli bir sebebe dayalı olmalıdır. Mevzuatta düzenleniş açısından idari işlemlerin sebebi üç gruba ayrılır:

* **Sebebi Mevzuatta Açıkça Gösterilen İşlemler:** İdari işlemlerin sebebi mevzuatta açıkça gösterilmiş, objektif şekilde belirtilmiş olabilir. Örneğin, öğrenciye disiplin yönetmeliğine göre, kopya çektiği için bir yarıyıl okuldan uzaklaştırma cezası verilmişse, işlemin sebebi kopya çekme olayıdır
* **Sebebi Mevzuatta Belirsiz Kavramlarla Gösterilen İşlem:** Bazen mevzuatta, idarenin faaliyetinin dayanağı olarak milli güvenlik, milli egemenlik, genel sağlık, hizmetin gerekleri, görülen lüzum vb. gibi kapsamı belirsiz ve çok geniş, yorumlanmaya elverişli kavramlar kullanılmaktadır. Bu durumlarda aslında mevzuat, idareyi harekete geçiren saiki göstermiş olmakla beraber, idareye kavramı yorumlama yetkisi vermektedir.
* **Sebebi Mevzuatta Gösterilmeyen İşlemler:** Bu durumda idari işlemin sebep unsuru, tamamen sübjektif bir mahiyet almış ve idarenin takdirine bırakılmış olur. Ancak, idareye sebep belirleme konusunda tanınmış bulunan takdir yetkisi sınırsız ve mutlak değildir. İdari işleme ilişkin bir uyuşmazlık çıktığında idare, dayandığı sebebi açıklamak durumundadır.
1. **Konu**

İdari işlemin hukuki sonucu, o idari işlemin konusudur. Bir idari işlemin doğuracağı sonuç, yarattığı hukuki etki, işlemin konusudur. Örneğin kamulaştırma işleminin konusu, bir taşınmaz malın mülkiyetinin idareye geçmesidir. Her idari işlem, belli bir hukuki sonuca yönelik olarak yapılır. Özel hukuk işlemlerinden farklı olarak idarenin, işlemin konusunu seçme bakımından serbestisi yoktur.

**Konu Sakatlıkları**

* **Mümkün ve Meşru Olmayan Konu**: Özel hukuk işlemlerinde olduğu gibi idari işlemlerde de işlemin konusu mümkün ve meşru olmalıdır. Örneğin hayatta olmayan bir kişi ile ilgili yapılan memuriyete atama işlemi, konu bakımından hukuka aykırıdır.
* **Mevzuatta Düzenlenmeyen Konu:** İdare işlem yaparken özel kanun-genel kanun ve yeni kanun-eski kanun uygulamalarına dikkat etmek zorundadır.
* **Mevzuata Uygun Olmayan Konu:** İdare işlemi, mevzuatta belirtilen konuda yapma, mevzuatta yasaklanmış olan konularda işlem yapmaktan kaçınmalı, mevzuatta belirtilen konuyu doğru yorumlamalıdır.
* **Geriye Yürümezlik İlkesine Aykırı Konu:** Geriye yürümezlik ilkesi, yürürlüğe giren yeni bir hukuk kuralının ancak yürürlük tarihinden sonraki olaylara uygulanabileceğini ön gören bir hukuk ilkesidir. İdari işlemler, hüküm ve sonuçlarını yürürlüğe girdikleri andan itibaren doğururlar, geçmişe etki edemezler.
* **Ölçülülük İlkesine Uygun Olmayan Konu:** İdare, özellikle yükümlendirici işlemler, kolluk işlemleri, idari yaptırımlar ve disiplin cezası işlemlerinde ölçülü olmalıdır.
1. **Amaç**

İdari işlemin iptal edilmesini gerektiren bir diğer hukuka aykırılık durumu ise amaç unsuru bakımından hukuka aykırılıktır. İdari işlemin amaç unsuru, işlemi yapanın zihnindeki amacı sorgulamayı gerektirdiğinden, idari işlemin sübjektif unsuru olarak kabul edilir. İdari işlemlerde amaç unsuru ile anlatılmak istenen, idari işlemi yapan makamın/kamu görevlisinin söz konusu işlemden beklediği sonuçtur.

Kamu görevlileri kendilerine tanınan yetkileri ancak kamu yararı için kullanabilirler. Bu anlamla bütün idari işlemlerin genel ve değişmez nihai amacı kamu yararıdır. Ancak bazen idari işlem ile varılmak istenen amacın mevzuatta açıkça belirtildiği de görülür. Bu durumda idari işlemin kamu yararı yanında özel amacı da söz konusu olur. Mevzuatta işlemin özel amacının gösterildiği durumlarda dahi idari işlem kamu yararı düşüncesiyle yapılmak zorundadır.

**Amaç Sakatlıkları**

* **Genel Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık:** Kamu yararı idari işlemin genel amacıdır. İdarenin kamu yararı amacı dışında bir amaç gütmesi durumunda tesis etmiş olduğu işlemler hukuka aykırıdır. Amaç bakımından hukuka aykırılık üç halde görülür:
* Kişisel/şahsi/duygusal amaç güdülmesi
* Siyasi amaç güdülmesi
* Üçüncü kişileri koruma amacı güdülmesi
* **Özel Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık:** Mevzuatta gösterilen özel amaç, daha dar alanda, somut bir şekilde ifade edilmiş olan kamu yararından başka bir şey değildir. Kanun koyucunun kamu yararından başka bir amaç gütmesi düşünülemez. İdare, kanun koyucu tarafından ortaya konan özel amaca uygun davranmalıdır.
* **Yöntem Saptırması:** Yöntem saptırması, bir işlem için ön görülmüş usulün başka bir işlem için kullanılmasıdır. Örneğin, çevre düzenlemesi yapılacak alandaki taşınmazların kamulaştırılması yerine tehlikeli yapı olarak sınıflandırılarak yıkım kararı verilmesi.

İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

* 1. **İdari İşlemin Kendiliğinden Sona Ermesi**

Bazı idari işlemlerin yürürlükte kalacakları, geçerli olacakları süre önceden belirlenmektedir. Kanunda ön görülen süre dolduğunda işlem kendiliğinden sona erecektir. Kanunla idari işlemin geçerli olacağı sürenin idare tarafından belirlenmesine yönelik düzenleme de yapılabilir. Bu durumda yine aynı şekilde belirlenen sürenin dolmasıyla birlikte işlem kendiliğinden hükümsüz olur.

İdari işlemlerin şarta bağlı olarak yapılmaları da mümkündür. Bu şart, genellikle önceden belirlenmiş süre içinde, maddi bir olayın gerçekleşmesi veya gerçekleşmemesi şeklinde olabileceği gibi, bir hukuki işlemin yapılıp yapılmaması şeklinde de olabilir.

İdari işlemin konusunun ya da ilgilisinin varlığının ortadan kalkması durumunda da işlem kendiliğinden sona erer.

* 1. **İdari İşlemin Mahkeme Kararı ile İptal Edilmesi**

Anayasanın 125/1. Maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. İdarenin kesinleşmiş her türlü işlemi, anayasadaki istisnalar dışında yargı denetimine tabidir.

Yargı mercileri tarafından idari işlemlerin iptal edilmesin durumunda, işlem geçmişi etkili olarak ortadan kalkar. İdari işlem hiç yapılmamış kabul edilir ve idari işlemin yapılmasından önceki hukuki duruma dönülür.

* 1. **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kalkması**

İdari işlemlerin sona ermesi bakımından olağan usul, idari işlemin yürürlükten kaldırılmasıdır. İlga olarak da adlandırılan yürürlükten kaldırma, idari işlemin bizzat idare tarafından geleceğe yönelik hukuki varlığının sonlandırılmasıdır. İdari işlemin kaldırılması yetkide ve usulde paralellik ilkesine uygun olarak yapılmalıdır.

* 1. **İdari İşlemlerin Geri Alınması**

Geri alma işlemi, idarenin önceki işlemini geçmişe etkili olarak ortadan kaldıran yeni bir idari işlemdir. Geri alma işlemi ile yürürlükten kaldırma işlemi arasındaki en belirgin farklılık işlemlerin zaman bakımından etkisidir. Yürürlükten kaldırma işlemi geleceğe yönelik bir etki yaratır. Kişiler için yararlandırıcı, lehe hukuki durum yaratan mahiyetteki işlemlerin geri alınması, dava açma süresi ile sınırlandırılmaktadır. Dava açma süresini geçiren ilgili nasıl idari işlemin sonuçlarına katlanmak zorunda ise, idare de dava açma süresi geçtikten sonra hukuka aykırı işlemin yapıldığı andan itibaren doğurduğu sonuçları geçmişe etkili olarak ortadan kaldırma imkanına sahip olmamalı, sonuçlarına katlanmalıdır. Aykırı olduğu iddia edilen işlemler için ön görülmüş genel dava açma süresi altmış gündür. İdari işlemin geri alınması, yetkide ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde yapılmalıdır.

Hukuka uygun birel idari işlemler ilgilisi bakımından bir hakkın doğumuna yol açtığında geri alınamazlar.

ÖNEMLİ TABLOLAR



|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **YETKİ** | **SEBEP** | **AMAÇ** | **KONU** | **ŞEKİL** |
| **SAKATLIKLAR** | Fonksiyon Gaspı | Dayanılan Sebebin Mevcut Olmaması | Genel Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık | Mümkün ve Meşru Olmayan Konu | Savunma alınmadan verilen disiplin cezaları.Kurul organlarının hukuka aykırı oluşumu ve toplantıları sonucunda alınan kararlar. |
| Yetki Gaspı (Kişi Bakımından) | Dayanılan Sebebin Hukuka Aykırı Olması | Özel Amaç Bakımından Hukuka Aykırılık | Mevzuatta Düzenlenmeyen Konu |
| Yetki Tecavüzü |  | Yöntem Saptırması | Mevzuata Uygun Olmayan Konu |
| Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü | Geriye Yürümezlik İlkesine Aykırı Konu |
| Ölçülülük İlkesine Uygun Olmayan Konu |

