



İDARE HUKUKU VE İDARİ YARGILAMA HUKUKU

KONU ANLATIMI

Yazar
Dr. Levent Ersin

Editör
Muhittin AKÇABA

KAMUPARK
YAYINLARI



Merkez

Meşrutiyet Mahallesi
Karanfil Sok. No: 23
Çankaya / ANKARA
Tel:0.312 418 50 06
Gsm:0.531 418 50 06

İsteme Adresi ve Genel Dağıtım

Ostim O.S.B.
1208. Cad. No: 9
Yenimahalle
Ostim / ANKARA
Tel:0.312 434 35 97
0.312 432 44 29
Fax:0.312 432 44 28
e-mail: info@kamupark.com.tr

www.kamupark.com.tr

TEFTİŞ SERİSİ İDARE HUKUKU İDARİ YARGILAMA HUKUKU KONU ANLATIMI

©Bu kitabın her hakkı saklıdır.
Tamamen veya herhangi bir bölümü
yazarın ve yayınevinin yazılı izni alın-
madan basılamaz, kopyası çıkarılamaz,
fotokopi alınamaz veya kopya anlamı
taşıyabilecek hiçbir işlem yapılamaz.

**Genel Yayın Koordinatörü ve
Editör**
Muhittin AKÇABA

Yazar
Dr. Levent Ersin

Dizgi & Tasarım
Hüseyin ILGIN

Baskı
Özbaran Ofset

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ KİTAP
BİRİNCİ BÖLÜM
İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

İDARE HUKUKUNA GİRİŞ.....	3
İDARE HUKUKUNUN KONUSU.....	3
İDARE HUKUKUNUN UYGULAMA ALANININ BELİRLENMESİ	3
I. YAPISAL (ORGANİK) ANLAMDA İDARE.....	4
II. FONKSİYONEL ANLAMDA İDARE	5
İdare Hukukunun Konusu Dışında Olan Yürütmenin Siyasal Faaliyetleri:	5
İdare - Yargı Ayrılığı.....	6
İdari Fonksiyonun Özellikleri:.....	6
İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ	7
TÜRKİYE CUMHURİYETİ İDARESİNİN GÖREVLERİ.....	8

İKİNCİ BÖLÜM

İDARE HUKUKUNA İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER

İDARE HUKUKUNA İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER	9
1. LAİKLİK	9
2. SOSYAL DEVLET.....	11
3. DEMOKRATİK DEVLET	12
4. EŞİTLİK.....	13
5. HUKUK DEVLETİ.....	14
6. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ.....	16
7. MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİM	18
8. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ	21
A. Hiyerarşi.....	22
B. İdari Vesayet.....	23
HİYERARŞİK DENETİM - İDARİ VESAYET KARŞILAŞTIRMA	26

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMLER

İDARİ İŞLEMLER	27
TEK YANLI İDARİ İŞLEMLER.....	28
A. DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMLER.....	28

B. BİREYSEL İDARİ İŞLEMLER (İDARİ KARARLAR).....	28
I. ÖZELLİKLERİ	28
II. İDARİ İŞLEMLERİN TÜRLERİ	29
III. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI	31
IV. İDARİ İŞLEMLERDEKİ SAKATLIKLARA UYGULANACAK MÜEYYİDELER.....	38
V. İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ	41

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARENİN YETKİLERİ

İDARENİN YETKİLERİ	55
I. DÜZENLEME YETKİSİ	55
II. ÖRGÜTLENME YETKİSİ	56
III. İDARENİN ALACAĞINI TAHSİL YETKİSİ.....	56
IV. İDARENİN MAL EDİNME YETKİSİ.....	58

BEŞİNCİ BÖLÜM

KOLLUK FAALİYETLERİ

KOLLUK FAALİYETLERİ	67
I. KAMU DÜZENİNİN UNSURLARI	67
II. KOLLUKTA USULLER	68
III. KOLLUK TÜRLERİ	68
IV. GENEL İDARİ KOLLUK-ÖZEL İDARİ KOLLUK	71

ALTINCI BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ

KAMU HİZMETLERİ	73
I. GENEL OLARAK	73
II. KAMU HİZMETLERİNİN GENEL İLKELERİ.....	73
III. KAMU HİZMETİNİN TÜRLERİ	75
IV. KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLME USULLERİ	76

YEDİNCİ BÖLÜM

KAMU MALLARI

KAMU MALLARI.....	77
I. KAMU MALLARI İLE İLGİLİ GENEL AÇIKLAMALAR.....	77
II. KAMUSAL MALLARININ TÜRLERİ	77

III. OLUŞUM TARZLARINA GÖRE KAMU MALLARI	78
IV. NAKLEDİLEBİLMELERİNE GÖRE KAMU MALLARI	78
V. KAMUSAL MALLARININ HUKUKSAL REJİMİ	79
VI. KAMU MALİ NİTELİĞİNİN KALKMASI, KALDIRILMASI	81
VII. KAMUNUN ÖZEL MALLARI	81

SEKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU

I. İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU	83
II. İDARENİN MALİ SORUMLULUĞUNUN KOŞULLARI	83
III. İDARİ SORUMLULUĞUN KALKMASI YA DA AZALMASI	84
IV. İDARENİN SORUMLULUĞUNUN TÜRLERİ	85

DOKUZUNCU BÖLÜM

KAMU PERSONELİ (DEVLET MEMURLARI)

KAMU PERSONELİ (DEVLET MEMURLARI)	89
A. Kamu Görevlisi Türleri	89
B. Devlet Memurları Kanununa Göre Memurluk Mesleği	90
C. Memurluğa Giriş	91
D. Memurluğa Alınma	92
E. Memuriyette Adaylık	93
F. Memurluğa Atanma	93
G. Göreve Başlama	93
H. Memurların Tâbi Olduğu Yükümlülükler ve Yasaklar	93
I. Memurların Hak Ve Ayrıcalıkları	94
L. GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA	104
M. Memurluğun Sona Ermesi	105
N. MEMURLAR HAKKINDA DİSİPLİN KOVUŞTURMASI (MEMUR YARGILAMASI)	106
O. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU	109
P. MAL BİLDİRİM ZORUNLULUĞU	109

ONUNCU BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN İDARİ TEŞKİLAT YAPISI

İL GENEL İDARESİ	113
------------------------	-----

İKİNCİ KİTAP

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETİM YOLLARI

I. İDARENİN DENETİM YOLLARI	125
II. İDARİ YARGI.....	126
III. TÜRKİYE’DEKİ İDARİ YARGI SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ.....	126
IV. İDARİ YARGIDA DAVA TÜRLERİ	127
V. İDARİ YARGILAMA SÜRECİNDE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI	136
VI. İDARİ YARGININ GÖREV ALANI:	137
VII.İDARİ YARGININ GÖREV SAHASI DIŞINDA KALAN DAVALAR	138
VIII. İDARİ DAVALARDA SÜRELER, İDARİ MAKAMLARIN SÜKUTU VE ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA	140
IX. BAĞLANTILI DAVALAR, GÖREVSİZLİK VE YETKİSİZLİK HALLERİ, MERCİ TAYİNİ.....	142
X. İDARİ YARGI ÖRGÜTÜ	144
Özetle.....	144
A. İLK DERECE MAHKEMELERİ.....	145
B. Bölge İdare Mahkemeleri.....	146
C. DANIŞTAY	150
I. DANIŞTAYIN GÖREVLERİ	150
II. DANIŞTAY ÜYELERİNİN SEÇİMİ VE NİTELİKLERİ	151
III. DANIŞTAYIN OLUŞUMU.....	152
IV. GÖREVLER	158
D. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ	161
XI. İDARİ YARGILAMA USULÜ	163
A. İDARİ YARGILAMA USULÜNÜN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	163
B. DAVANIN AÇILMASI, DİLEKÇE VE İLK İNCELEME.....	163
XII. İVEDİ YARGILAMA USULÜ	173
XIII. İDARİ YARGIDA KANUN YOLLARI.....	175
XIV. MAHKEMELERDE ÇEKİNME VE RET, İDARİ DAVALARDA DELİLLERİN TESPİTİ, ÇALIŞMAYA ARA VERME	182



İDARE HUKUKU

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

İdare Hukukunun Konusu

- ➔ Kavramsal açıdan idare, önceden tespit edilen bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan teşkilat ya da bu amaç doğrultusunda yürütülen planlı insan faaliyeti anlamına gelmektedir. Bu anlamda idare, hem örgüt, hem de örgütlü faaliyet anlamında kullanılabilir.
- ➔ Toplu halde yaşanan tüm platformlarda bir idare anlayışının olduğu değerlendirilirse, yönetim olgusunun gerek özel gerekse kamusal yaşamı yönlendirdiği belirtilebilir. İdare kavramı hem kamu alanını hem de özel hukuk ilişkilerini kapsamakla birlikte, “idare hukuku” özel idare anlayışını dışarıda tutmaktadır. İdare hukukunun konusunu “kamu idareleri”, yani “devlet idaresi” oluşturur. İdare hukukunun, aslında “kamu idaresine egemen olan hukuk” olduğunu söyleyebiliriz.
- ➔ İdare Hukuku en geniş anlamıyla idarenin hukukudur. Devlet idaresi ise başlıca iki anlamda kullanılmaktadır. Devletin personeli ve teşkilat yapısı olarak değerlendirildiğinde organik ya da yapısal idare; devletin işlemleri ve faaliyetleri ele alındığında ise işlevsel ya da fonksiyonel idare anlaşılmalıdır.¹

Dikkat



1. İdare hukukunun konusu olan idare, “özel idareler” değil, “kamu idaresi”dir. “Kamu idaresi” terimi yerine kısaca “idare” terimi kullanılır.
2. İdare, devletin yürütme organının bir parçasıdır.
3. İdare, devletin bir organıdır. Ancak bu idare organı, devletin yasama ve yargı organlarının tamamıyla dışında kalır.
4. Yürütme organının içinde yer alan, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar idare kavramına kural olarak dahil değildir. Kural olarak idare, yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar dışında kalan kısmıdır.
5. Ancak, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar, idare kavramıyla yakın ilişkiler içindedir.

İDARE HUKUKUNUN UYGULAMA ALANININ BELİRLENMESİ

- ➔ İdarenin bir takım faaliyetleri, idari fonksiyona tabi olmasına rağmen idare hukukunun konu sahasına dahil değildir. Bu faaliyetler siyasi nitelikte olmamakla birlikte, idari olmaktan uzaktır ve özel hukuk alanında değerlendirilmektedirler. İdare bazı faaliyetlerinde bir özel hukuk kişisi gibi davranmaktadır. Örneğin idare, ihtiyacı olduğu bir binayı bir özel kişiden, kira sözleşmesi yaparak kiralayabilir. Burada yapılan kira sözleşmesi, idare hukukuna değil, borçlar hukukuna tabidir. Bu sözleşmeden kaynaklı uyuşmazlıklara adli yargıda bakılır.

¹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 2, 3.

- ➔ Bu noktada idarenin hangi faaliyetinin idare hukukuna, hangisinin ise özel hukuka tabi olduğunu, dolayısıyla idare hukukunun uygulama alanını saptamakta fayda bulunmaktadır. İdare hukukunun uygulama alanının belirlenmesinde iki ölçüt kullanılmaktadır:
- ➔ Kamu gücü ölçütü,
- ➔ Kamu hizmeti ölçütü.

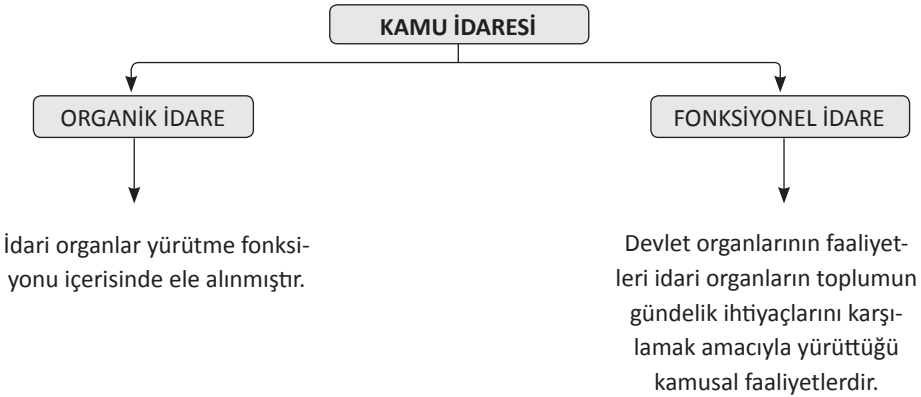
Kamu gücü ölçütü: İdarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna tabidir ve bu işlerden doğan uyuşmazlıklarda görev idari yargıya aittir.

Kamu hizmeti ölçütü: Kamu hizmetleri, idare organlarının sağlık, eğitim, ulaşım gibi alanlarda verdikleri hizmetlerdir. Kamu hizmetlerinin tekel konusu olması zorunlu değildir. Amaç kamu yararını gerçekleştirmektir. Kamu hizmetleri sürekli ve düzenli olarak yürütülmelidir ve bu hizmetlerin doğrudan kamu kuruluşlarınca yürütülmesi zorunlu değildir.

Dikkat



İdarenin kamu gücü kullanmadan gerçekleştirdiği ya da temelinde kamu yararı bulunmayan işlemleri idare hukukunun görev sahasına dahil değildir ve bu işlemlerden kaynaklı uyuşmazlıkların çözüm mercii idari yargı değil; adli yargıdır.



I. YAPISAL (ORGANİK) ANLAMDA İDARE

Kuvvetler ayrılığı kuramına göre devlet, içerisinde yasama, yürütme ve yargı olarak üç temel gücü ya da faaliyeti içerir. İdare yapısal olarak yasama ve yargıdan ayrılır. Ancak idare yürütmenin içinde yer almasına rağmen yürütmenin içinde ayrı bir kanat oluşturur.²

İdare-Yasama Ayrılığı: Yasama organı devletin hukuk kurallarını belirleyen erktir. Yasama faaliyeti TBMM'ye aittir. TBMM, görev ve yetkilerini iki tür irade ile ortaya koyar. Bu irade biçimleri, kural olarak soyut hukuk kurallarını belirten kanunlar ve öznel durumlar oluşturan parlamento kararlarıdır.

İdare-Yürütme Ayrılığı: Yürütme genel ve soyut hukuk kurallarının tüm ülkeye ve tüm bireylere uygulanmasıdır. Siyasi faaliyetleri hariç olmak üzere, yürütme ve idare, görev ve yetkilerini idari işlemlerle yerine getirir. Yürütme erki doğası gereği geniş bir örgütlenme anlayışı ve kalabalık bir personel yapısını gerektirir.

² Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 27.

İdare organı, yürütme organının içinde yer almaktadır. Ancak idare, yürütme organının tamamı değil, sadece bir kısmını oluşturmaktadır. İdare yapısı, yürütme organının Cumhurbaşkan ve Bakanların dışında kalan kısmıdır. İdare organına, Cumhurbaşkanı ve Bakanların siyasi faaliyetlerinin girmedğini söyleyebiliriz.

Dikkat

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar “kamu hizmetleri dışında” kalan alanda siyasi nitelikli faaliyetler üstlenerek idareden ayrılmaktadır.

İdare-Yargı Ayrılığı: Yargı gücü bağımsız mahkemelerce yerine getirilmektedir. Bağımsız mahkemeler, hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından yargı yetkisini kullanırken kendilerine emir ve talimat verilemeyen, genelge gönderilemeyen, tavsiye ve telkinde bulunulamayan, kararları yasama ve yürütme organlarını bağlayan, kararları bu organlarca hiçbir surette değiştirilemeyen ve yerine getirilmesi geciktirilemeyen, görevlerinde bağımsız ve teminatlı hâkimlerden meydana gelen kuruluşlardır.³

II. FONKSİYONEL ANLAMDA İDARE

Devletin işlevsel yönü, yaptığı faaliyetlere bakılarak anlaşılabilir. İdari fonksiyon devletin yasama ve yargı fonksiyonu ile yürütme organının siyasî fonksiyonu dışında kalan fonksiyonu ve devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişilerinin fonksiyonudur.⁴

İdare - Yasama Ayrılığı: Yasama organı tarafından yapılan işlemler yasama işlevini, yasanın öngördüğü kurallar çerçevesinde idare tarafından gerçekleştirilen kuralların uygulanma meselesi ise idare işlevini ortaya koymaktadır. İdarenin kanunla düzenlenmeyen bir alanda işlem yapması bir yetkisizlik olarak fonksiyon sakatlığını gündeme getirecektir.

İdare - Yürütme Ayrılığı: Yürütme organı içinde yer alan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar aynı zamanda siyasal faaliyetlerde de bulunduklarından idareden ayrılırlar. Ancak idarenin tek faaliyeti idari faaliyettir.

Yürütme fonksiyonu, idarî fonksiyon ve siyasi fonksiyonu olmak üzere iki kısımdan oluşur. “İdarî fonksiyon” idare hukukunun, “siyasi fonksiyon” anayasa hukukunun konusuna girmektedir.

Siyasi fonksiyonu, “ülkenin genel siyasetini belirleme”, “ülkenin yönetimini sağlama”, faaliyeti iken; idari fonksiyon, halkın günlük ihtiyaçlarının giderilmesini içerir ve subjektif nitelikli işlemler yapar. Siyasi fonksiyon, genel yönetim; idarî fonksiyon, kamu hizmetiyle alakalıdır. Siyasi fonksiyon, “hükümet etmek”, idarî fonksiyon ise “teknik” niteliktedir.⁵

İdare Hukukunun Konusu Dışında Olan Yürütmenin Siyasal Faaliyetleri:

- TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi,
- Cumhurbaşkanı yardımcısının atanması ve istifasının kabulü,
- Bakanların atanması ve azledilmeleri,
- Bir Bakanın milletlerarası antlaşmaya imza atması,

³ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 6.

⁴ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 44.

⁵ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 20.

- ➔ Cumhurbaşkanının TBMM ile olan ilişkileri,
- ➔ Bütçe kanun teklifinin hazırlanması ve TBMM'ye sunulması,
- ➔ Cumhurbaşkanının, Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek,
- ➔ Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek,

İdare - Yargı Ayrılığı

Yargı fonksiyonu, hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur. Yargı organı tarafından yargılama usulleri kullanılarak yapılan işlemler yargı işlemidir. İdari işlemin yargı ile uyumlu çalışma zorunluluğu ve Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun yargı organlarına dair düzenleyici işlemler yapma görevi, idareyi yargıya yakınlaştırır. Ancak mevzu uyumsuzlukların çözümü ve cezalandırma gücü olduğunda, idare bu sürecin dışında kalmaktadır.

Dikkat



Yasama fonksiyonu objektif hukuku formüle eder ve uygulamaya koyar. İdari fonksiyon ise, subjektif bir hukukî durum yaratır veya bireysel bir işlemle yasal bir durumun doğması için gerekli şartı belirler.

Yargı fonksiyonu, ihlâl veya uyumsuzluk halinde, bir hukuk kuralının veya hukukî durumun varlığını ve kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirlere karar verir.

Yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar kanadının salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışındaki faaliyetleri idari faaliyettir.

İdari Fonksiyonun Konusu: Yasama, yargı ve yürütmenin salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında kalan ve gündelik ihtiyaçları karşılamak için yürütülen faaliyetlerdir.

İdari Fonksiyonun Amacı: Siyasi görevlerinden arınan idare yapısının subjektif işlemler gerçekleştirirken güttüğü temel amaç, kamu yararının sağlanmasıdır. İdare, kamu yararı dışında hiçbir işlem veya eylemde bulunamaz. Aksi takdirde amaç sakatlığı, diğer adıyla yetki saptırması ortaya çıkacaktır.⁶

İdari Fonksiyonun Özellikleri:

- ➔ İdari işlemlerle yerine getirilir.
- ➔ İdari fonksiyon yerine getirilirken kamu gücü kullanılır. (İdare üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır)
- ➔ İdare tek taraflı ve icrai karar alma yetkisine sahiptir.
- ➔ Bireylerle eşitlik söz konusu değildir.
- ➔ Sürekli bir devlet fonksiyonudur.
- ➔ Kendiliğinden harekete geçer.
- ➔ Bireylerle doğrudan ilişki kurar.⁷

⁶ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 63.

⁷ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Ankara, 2009, s. 34.

İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ

1. İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır:	İdare hukuku, 1800'lerin sonunda Fransa'da ortaya çıkmıştır.
2. İdare hukuku tedvin edilmemiş bir hukuk dalıdır:	İdare hukuku kuralları kodifiye edilmemiş, derlenerek tek bir kitapta toplanmamıştır. Medenî Kanun, Ticaret Kanunu, Ceza Kanunu benzeri bir "İdare Kanunu" yoktur.
3. İdare hukuku içtihat-lara dayanır:	İdare hukuku kuralları yasa koyucu tarafından oluşturulmamıştır. İdare hukuku daha ziyade yargıç yapısı bir hukuk disiplindir. Yani idare hukuku kuralları, idarî yargı organlarının uzun bir zaman boyunca somut olaylarda verdikleri kararlarla oluşmuştur.
4. İdare hukuku dinamik bir hukuk dalıdır:	Kamu hizmetlerinin görülmesini amaçlaması neticesinde sürekli olarak değişen koşullara uyarlanması gereği ve içtihadi bir niteliği olması dolayısıyla değişken bir pozisyona sahiptir. İchtihat değişiklikleri idare hukukunu doğrudan etkilemektedir.
5. İdare hukuku bağımsız bir hukuk dalıdır:	İdare hukuku özel hukuktan tamamiyle ayrı bir hukuk dalıdır. İdare hukukunun bazı kavram ve ilkelerinin (örneğin tek taraflı işlemler, icraîlik, kamulaştırma, idarî yaptırımlar, hukuka uygunluk karinesi, kamu gücü ayrıcalıkları gibi) özel hukukta benzeri yoktur.
6. İdare hukuku statüsel niteliktedir:	Özel hukuk ilişkileri kural olarak sözleşmelere dayalıdır ve tarafların iradeleri dahilinde şekillenir. Taraflar irade uyumaları üzerine hukuki ilişki kurabilmektedirler. Oysa idare hukukunda, tarafların serbest iradeleriyle kararlaştırılan hukukî ilişkiler yoktur. İdare hukukunda kurallarla önceden belirlenmiş "statüler", yani "genel hukukî durumlar" vardır. Ancak ilgili kişinin içine girmek istediği statünün koşullarını belirleme, bu konuda pazarlık yapma gibi bir imkânı yoktur.
7. İdare hukuku işlemleri tek-taraflıdır:	Özel hukukta, hukukî işlemler ancak karşılıklı irade beyanlarıyla kurulabilir. Oysa idare hukukunda bir idarî işlemin yapılabilmesi için, o işlemin ilgilisi tarafından kabul edilmesine gerek yoktur. İdari işlemler, idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla ortaya çıkar.
8. İdare hukukundan doğan uyuşmazlıklar idari yargı mercilerince çözülür:	Özel hukuk uyuşmazlıklarına adliye mahkemeleri bakarken, idarî uyuşmazlıklara idare mahkemeleri bakar.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İDARESİNİN GÖREVLERİ

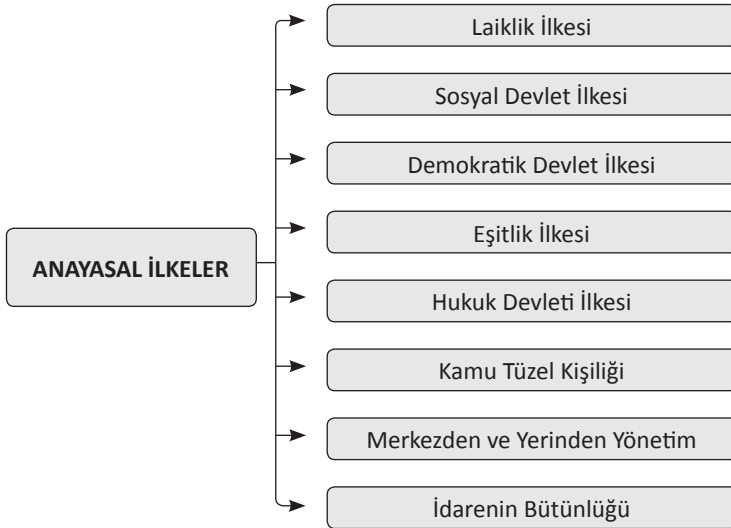
1. Milli güvenliğin sağlanması	Devletin en temel görevi milli birliğin, bütünlüğün sağlanması ve vatanın korunmasıdır. Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Cumhurbaşkanı sorumludur. Bu görevin yerine getirilebilmesi için Türk Silahlı Kuvvetleri kurulmuştur.
2. Kolluk faaliyetleri	İç güvenlik, emniyet ve asayişin, yani kamu düzeninin korunmasına yönelik faaliyetlerdir. Devlet, bu konuda gereken tüm önlemleri alır. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma temel kolluk birimleri olarak görev yaparlar.
3. Kamu hizmetleri	İdare organlarının eğitim, sağlık, bayındırlık, haberleşme gibi alanlarda verdikleri hizmetlerdir.
4. Özendirme ve destekleme faaliyetleri	İdare belirli kişi, sektör veya çalışmaları kamu yararı amacıyla destekleyebilir.
5. Planlama faaliyetleri	İdarenin, devletin ve toplum hayatının geleceğine yönelik yapmış olduğu planlarıdır. Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Milli Güvenlik Kurulu bu faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşlardır.
6. İç düzen (öz yönetim) faaliyetleri	İdarenin, personel alımı, personelin eğitilmesi ve disiplin tedbirlerine yönelik faaliyetleridir. Doğrudan kamuya yönelik olmayan tek faaliyet koludur.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARE HUKUKUNA İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER

İDARE HUKUKUNA İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER

İdare hukukunun bazı temel kavram, kurum ve kuralları bizzat anayasa tarafından düzenlenmiştir. Anayasada birçok kamu kurum ve kuruluşuna, idarî yargının organlarının gerek kuruluşuna, gerekse işleyişine ilişkin çok sayıda hüküm vardır. Bu hükümlerin hepsi idare hukukunu doğrudan doğruya etkiler. Bu hükümler nedeniyle “idare hukukunun anayasal temellere sahip olduğu” söylenebilir.



1. LAİK LİK

Laiklik ilkesi anayasal bir kavram olarak iki anlamı bünyesinde barındırır. Bunlar, **mutlak din ve vicdan hürriyeti** ile **din işlerinin devlet işlerinden soyutlanması** şeklinde anlaşılmalıdır.

Din hürriyeti, herkesin dilediği inanç ve kanaate sahip olabileceğini ifade eder. Bu ilke, aynı zamanda dini inanca sahip olmama hürriyetini de içerir.¹

Din Hürriyeti: (1) Vicdan Hürriyeti: (mutlak) Herkesin dilediği dini benimsemesi ya da hiçbir dini benimsememesi

(2) İbadet Hürriyeti: (sınırlı) Kişinin inandığı dinin gerektirdiği ibadet, ayin ve törenleri serbestçe yapabilmesidir.

Din ve Devlet İşlerinin Birbirinden Ayrılığı:

- (1) Resmi bir devletin dinin olmaması,
- (2) Devletin bütün din mensuplarına eşit davranması,
- (3) Din kurumları ile devlet kurumlarının ayrı olması,

¹ Mustafa Erdoğan, Anayasa ve Özgürlük, ss. 143-146.

- (4) Devlet yönetiminin din kurallarından etkilenmemesi,
 a) Devlet yönetiminin din kurallarına uygun olma şartının aranmaması.
 b) Devlet yönetiminde din kurallarından esinlenilmemesi.

Türkiye, 1937 yılında bu ilkeyi Anayasasına koymuştur. 1937 yılında yeryüzünde lâik olan sadece üç ülke vardı: Fransa, Sovyetler Birliği ve Türkiye.

Not

Olağanüstü koşulların bir ürünü olan 1921 Anayasasında laiklikten bahsedilememiş, ayrıca 29 Ekim 1923 tarihindeki değişikliklerle devletin dininin İslam olduğu hükmü eklenmiştir. 1924 Anayasası ilan edildiğinde laikliğe aykırı hükümler bulunmasına karşın, 1928 yılında yapılan değişikliklerle bu hükümler kaldırılmıştır. 1937 yılında yapılan değişiklikle Anayasaya dahil olan laiklik ifadesinin bir kez kullanıldığı bu anayasada, yeni Türk Devletinin laikleşmesinin yolu açılmıştır.

Bir tepki anayasası olan 1961 Anayasasında laik ya da laiklik ifadesine 7 kez yer verilmiştir. Laiklik ifadesi genel olarak milli, demokratik ve sosyal devletin parçası olarak kullanılmıştır. Bu nedenle laiklik açısından güçlü bir anayasadır.

Bir başka tepki anayasası olan 1982 Anayasasında laikliğe daha çok vurgu yapılmıştır. Başlangıç ve geçici hükümler dâhil 10 kez kullanılan laiklik, genel olarak demokratik cumhuriyetin parçası olarak sunulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti anayasalarından 1924 Anayasasında laiklik, devletin niteliklerinden birisini oluştururken, 1961 ve 1982 Anayasalarında, devletin niteliklerine ek olarak, devletin dayandığı temel kurumların da yapısını belirleyen bir ilke haline getirilmiştir. Yine 1961 ve 1982 Anayasalarında devleti korumak ve kollamak amacıyla getirilen sınırlamalardaki, ölçülerden biri de laiklik olmuştur.

Sonuç olarak Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında laiklik ve dinle ilgili hükümlerin yer almasının beş temel nedeni olduğu söylenebilir.

- 1- Devletin niteliğini açıklamak ve tanımlamak (Nitelik)
- 2- Yurttaşlar arasındaki eşitlik anlayışını güçlü kılmak (Eşitlik)
- 3- Başta yasama organı olmak üzere, yürütme ve yargı organlarının yetkilerini kullanmaları sırasında dayanak ve yol gösterici olmak (Dayanak Rehber)
- 4 - Devleti korumak amacıyla getirilen sınırlamaların ölçüsünü belirlemek (Sınırlama)
- 5- Çağdaşlaşma çabalarını sürekli kılmak (Çağdaşlaşma)

Not

Din hürriyeti mutlaklıdır.

İbadet hürriyeti mutlak değildir, Anayasanın 14. maddesi ile sınırlandırılmıştır.

İlk okulda zorunlu dersler arasında yer alan ders, “din” dersi değil, “din kültürü” dersidir.

Anayasa uyarınca, laiklik ilkesini zedelemeyen, kişiler arasında dayanışmayı amaç edinerek Diyanet İşleri Başkanlığı oluşturulmuştur. Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncelerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek özel kanunda gösterilen görevleri yerine getirir.²

İlk kez 1961 Anayasasında düzenlenen Diyanet İşleri Başkanlığı, Anayasal bir kuruluştur ve kamu tüzel kişiliği bulunmayan Diyanet İşleri Başkanlığı yönetmelik çıkarma yetkisine sahip değildir.

² Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 37.

2. SOSYAL DEVLET

Sosyal devlet, sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla devletin sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli gören bir kavramı ifade eder. Sosyal devlet, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi yoluyla sınıf çatışmalarını yumuşatan ve milli bütünleşmeyi sağlamaya çalışan bir devlet anlayışıdır.³

Sosyal devlet, sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla devletin sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli gören bir kavramı ifade eder. Sosyal devlet, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi yoluyla sınıf çatışmalarını yumuşatan ve milli bütünleşmeyi sağlamaya çalışan bir devlet anlayışıdır.⁴

Sosyal devletin genel amaçları:

- Gelir ve servet farklılıklarının azaltılması
- İşsizliğin önlenmesi
- Herkese insan onuruna yaraşan asgarî bir yaşam düzeyi sağlamak
- Sosyal güvenliğin sağlanması

Bu amaçlar paralelinde sosyal devletin başvurduğu araçlar:

- Vergide adalet için artan oranlı vergi sistemi
- Kamulaştırma ve devletleştirme
- Planlama
- Sosyal ve ekonomik haklara yer verilmesi

Kamulaştırma ve Devletleştirme

Kamulaştırma, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını sahiplerinin isteğine bakmaksızın, kamu mülkiyetine geçirmesidir. Kamulaştırma normalde sosyal devletle ilgisi olmayan bir kurumdur. Anayasamızın 46'ncı maddesi sosyal devlet ilkesi doğrultusunda kamulaştırma yapılabileceğini öngörmüştür.

Anayasamızın sosyal devleti gerçekleştirmek üzere öngördüğü tedbirlerden birisi de devletleştirmedir. Anayasanın 47'nci maddesine göre, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir". Devletleştirme işleminin konusu, özel teşebbüslerdir. Devletleştirme ancak, özel teşebbüsün kamu hizmeti niteliği taşıması ve kamu yararının devletleştirmeyi zorunlu kılması hallerinde mümkündür.

Dikkat



Devlet, sendika kurma, grev, toplu iş sözleşmesi, ücretli tatil gibi sosyal haklar konusunda mali kaynaklarının yetersizliğini ileri süremez.

³ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 135.

⁴ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 135.

Not

Jandarma Devlet: Jandarma devlet anlayışına göre, devletin görevleri, savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerinden ibarettir. Bu anlayışa göre devlet bireylerin güvenliğini sağlamalı, ama onların faaliyetlerine müdahale etmemelidir. Jandarma devlet anlayışına göre, devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi sadece gereksiz değil, aynı zamanda ekonominin doğal kanunlarının işleyişini bozacağından zararlıdır da.

Batı toplumlarında jandarma devlet anlayışı ortamında sanayileşme büyük ölçüde gerçekleştirilmiş, ancak bunun yanında önemli sosyal sorunlar ortaya çıkmış, gelir ve servet eşitsizlikleri artmış, sınıf çatışmaları yoğunlaşmıştır. Bu durum karşısında Batı toplumları, klasik jandarma devlet anlayışını terk ederek gerekli sosyal tedbirleri almaya başlamışlardır. Sosyal devlet ilkesi bu tedbirlerin kalıcı olarak tarih sahnesine çıkmasıyla uygulama alanı bulmuştur.

3. DEMOKRATİK DEVLET

Etkin siyasal makamların seçimle belirlendiği, seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlandığı, birden fazla siyasi partinin seçimlere katıldığı, muhalefetin de iktidar olma şansına sahip olduğu, genel oy ilkesini esas alan ve vatandaşların temel kamu haklarının anayasal güvence altında olduğu modeldir.⁵

Demokratik devletin evrensel manada vazgeçilmez unsurları şunlardır:

1. Etkin siyasal makamlar seçimle belirlenmektedir.
2. Seçimler düzenli aralıklar ile tekrarlanmaktadır.
3. Seçimler genel oya dayanır ve serbesttir.
4. Birden çok siyasal parti vardır.
5. Muhalefetin iktidar olma şansı mevcuttur.
6. Vatandaşların tümünün temel kamu hakları tanınmış ve güvence altına alınmıştır.⁶

Anayasamızda demokratik seçim ilkelerine ilişkin kabul edilen esaslar:

Genel oy ilkesi: Herkesin seçimlere katılabilmesi ilkesidir. Seçimlerde oy kullanabilmek adına sandık seçmen listesine kayıtlı olmak gerekir; istisnası yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızdır. Genel oy ilkesi 1934 yılında kadınlara genel seçimlere katılma hakkı tanınmasıyla uygulamaya geçmiştir.⁷

Seçimlerin serbestliği ilkesi: Seçmenlerin baskı ya da dayatma altında olmadan kendi hür iradeleri ile seçim yapmalarıdır. Ülkemizde seçimler serbesttir; ancak **serbest oy ilkesi uygulanmamaktadır**. Anayasamızda yapılan 1987 değişikliği ile seçimlerde oy kullanmak ödev haline gelmiş ve oy kullanılmaması halinde yaptırımları kanunda düzenlenmiştir.

Eşit oy ilkesi: Herkesin tek oy hakkına sahip olmasıdır. Geçmiş dönemlerde aile reislerine servet düzeylerine göre birden fazla oy hakkı tanınmıştır.

Tek dereceli seçim: Seçmenlerin doğrudan doğruya kendi temsilcilerini seçmeleridir. Doğrudan oy ilkesi olarak da adlandırılır. 1946 seçimleri tek dereceli sisteme göre yapılan ilk seçim-

⁵ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 85.

⁶ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 85.

⁷ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 302.

lerdir. Tek dereceli seçim ilkesi anayasal platformda ilk kez 1961 Anayasası ile düzenlenmiştir.

Gizli oy, açık sayım ve döküm ilkesi: Gizli oy ilkesi bireylerin tek başlarına oy kullanabilecekleri bir ortam hazırlanmasını kapsarken, açık sayım ve döküm ilkesi gereğince oy kullanımı tamamlanınca sandıklar kamuoyu huzurunda açılıp sayılmaktadır. Bu ilke 1950 yılında kabul edilmiştir.

Seçimin yargı organlarının yönetiminde yapılması: Anayasanın 79.maddesine göre, seçimler yargı organlarının genel yönetimi ve denetimine bırakılmıştır.

Yüksek Seçim Kurulu

Yüksek Seçim Kurulu 1950 yılında kurulmuştur. 1961 Anayasasının “Cumhuriyetin Temel Kuruluşu” bölümü ile 1982 Anayasasının “Cumhuriyetin Temel Organları” bölümünde ve “Seçimlerin Genel Yönetimi ve Denetimi” başlığı altında yer almış, böylece Yüksek Seçim Kurulu Anayasal bir kurum haline gelmiştir.

Yüksek Seçim Kurulu ile Seçim Kurulları, genel veya yerel seçimlerde adayların seçilme yeterliliğine ilişkin koşulları taşıyıp taşımadıklarını kontrol ederler. Seçilmeye engel bir mahkumiyeti olan bir kişinin durumu, ister seçimden önce ister seçimden sonra ortaya çıksın tutanağı Seçim Kurullarınca iptal edilir.

Seçimlerin başlamasından bitimine kadar seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve TBMM üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur.

Seçilmiş kişilerin seçilme koşul veya yeterliliklerini, seçilmelerinden sonra kaybetmelerini durumunda, görevlerine nasıl son verileceği hususu Yüksek Seçim Kurulu’nun yetki alanı dışındadır.

Yüksek Seçim Kurulu, 7 asıl, 4 yedek üyeden oluşur. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay genel kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilir. Bu üyeler salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir Başkan ve bir Başkanvekili seçerler. Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştay’dan seçilmiş üyeler arasından adçekme ile ikişer yedek üye ayrılır. Yüksek Seçim Kurulu Başkan ve Başkanvekili adçekmeye girmezler.

Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.

4. EŞİTLİK

Eşitlik ilkesi 1982 Anayasasının 10. maddesinde düzenlenmiştir. Eşitlik ilkesinin bu ilkedен yararlanırlar açıısından bir temel hak yani eşit işlem görmeyi ya da ayırım gözetilmemesini isteme hakkını doğurduğu kuşkusuzdur. Ancak eşitlik aynı zamanda muhatapları yani devlet organları ve idare makamları açıısından da anayasal bir buyruk olarak devlet yönetimine egemen bir ilkedir.

Kanun önünde eşitlik ilkesi “tüm yurttaşların her yönden, her zaman aynı tutulmaları zorunluluğunu” içermez. Birtakım yurttaşların başka kurallara bağlı tutulmaları haklı bir nedene dayanmakta ise böyle bir durumda kanun önünde eşitlik ilkesine uyulmadığından söz edilemez.⁸

⁸ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 150.

Dikkat

Anayasanın 10. maddesinde 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür” hükmü eklenmiştir.

2010 değişikliği ile ise; “Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz” ifadeleri getirilmiştir. Kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğuna ilişkin hükmün sonrasına “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” ifadesinin de yine 2010 değişikliği ile anayasaya dahil olduğu dikkatten kaçmamalıdır.

Not

Genel anlamda eşitlik ilkesi ise **şekli hukuki eşitlik** ve **maddi hukuki eşitlik** olarak ikiye ayrılır. Şekli hukuki eşitlikten kastedilen kanunların genel ve soyut nitelik taşıması yani kapsadığı herkese eşit olarak uygulanmasıdır. Maddi hukuki eşitlik şekli eşitliğin ötesinde aynı durumda bulunanlar için haklarda ve ödevlerde yararlar ve yükümlülüklerde yetkilerde ve sorumluluklarda fırsatlarda ve hizmetlerde eşit davranma zorunluluğunu içerir.

5. HUKUK DEVLETİ

Hukuk devleti kavramından önce üç devlet anlayışından söz etmek gerekir.

a. Mülk- Devlet Teorisi

Devlet, kralın kişisel mülkü olarak kabul edilmektedir. Özellikle feodal sistemde kral, ülkenin en büyük toprak sahibi durumundaydı. Kralın ülke üzerindeki yetkisi, mülkiyet hakkına benzetiliyordu. Keza kralın dışındaki yöneticiler olan feodal beylerin yetkileri de, esas itibarıyla sahip oldukları toprak mülkiyetinden kaynaklanıyordu. Bu sistemde kamu gücüne sahip olanların (kralın ve feodal beylerin) bu yetkileri onların şahsî malı olarak görülüyordu. Kralı sınırlayacak bir hukuk normu bulunmamaktadır.

b. Polis devleti

17. ve 18. yüzyılda Almanya’da ortaya çıkmıştır. Polis devleti, kamunun refahı için her türlü önlemi alabilen, yönetilenlere karşı hukuk kurallarıyla bağlı olmayan devlettir. Polis devleti anlayışında devlet hukuka bağlı olmadığına göre, devletin eylem ve işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi de söz konusu değildir. Polis devleti, işlemlerinde hukuka uygun davranmadığı gibi, vatandaşlarına verdiği zararları da tazmin etmez.⁹

c. Hazine Kuramı

Polis Devletinde, daha sonraları özellikle yargı içtihatları ile bazı hukuki güvenceler sağlanması yoluna gidilmiştir. Almanya’da ortaya çıkan hazine teorisi ile idarenin faaliyetlerinden hakları ihlal edilenler yargısal yoldan mali karşılık elde etme imkanı elde etmişlerdir. Polis devletinden farklı olarak, en azından vatandaşlarına verdiği zararları tazmin eder. Hazine kuramının özellikleri şunlardır:

- ➡ İşlemlerinde hukuka uygun davranmayan, fakat verdiği zararları tazmin eden devlettir.
- ➡ Hazine ile devlet iki ayrı tüzel kişiliktir.
- ➡ Hazine özel hukuka tabidir ve davalar hazine aleyhine açılır.

⁹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 23.

d. Hukuk Devleti

Hukuk devleti ilkesi Almanya’da ortaya çıkmış, Fransa’da geliştirilmiştir. Hukuk devleti yönetilenlere karşı hukuk kurallarıyla bağlı olan devlettir. Hukuk devleti ilkesinin unsurları şunlardır:

Temel Hak ve Özgürlüklerin Anayasal Güvence Altına Alınmış Olması	Temel hakların Anayasayla korunuyor olması, değiştirilmelerinin ya da sınırlanmaların zor olduğu; kişisel hakların idareye karşı derin bir güvence mekanizmasına sahip olduğu anlamına gelmektedir.
Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi	Ülkemizde Anayasa Mahkemesi aracılığıyla kanunların yargısal denetimi yapılmakta ve normlar hiyerarşisi çerçevesinde genelden özele doğru kurallar arasında bütünlük sağlanmaktadır.
Kanuni İdare (Yasal Yönetim İlkesi)	İdare kuruluş ve görevleriyle kanunla düzenlenir. Kanuni idare ilkesinin 3 boyutu vardır: • Kanuna saygı ilkesi, • İdarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına aittir, • Kanuni dayanak ilkesi.
Devlet Faaliyetlerinin Belirliliği İlkesi	Devlet faaliyetleri yönetilenlerce belirli ölçüde öngörülebilir ve şeffaf olmalıdır. İdareye takdir yetkisi verildiği durumlarda dahi idare tamamen serbest ve keyfi hareket etmemelidir.
İdarenin Yargısal Denetimi	• Anayasa madde 125: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bunun istisnaları: • Yüksek Askeri Şura’nın kadrosuzluk nedeniyle emeklilik ve terfi işlemleri, • Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun, meslekten çıkarma haricindeki, hakim ve savcıların özlük işleri ile ilgili olarak aldığı kararlar, • Yüksek Seçim Kurulu kararları, • Spor federasyonlarının tahkim kurulu kararları, • Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları
Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hakim Güvencesi	Mahkemelerin bağımsızlığı hakimlerin yasama ve yürütme organına ve idareye bağlı olmamaları, bunların hakim ve savcılara emir ve talimat verememeleri, tavsiyede bulunamamaları anlamındadır. Hukuk devletinde hakimler bağımsızdır ve teminat altındadırlar.
İdarenin Mali Sorumluluğu	İdare işlemlerinde hukuka uygun davranmakla kalmaz, yönetilenlere vermiş olduğu maddi ve manevi zararları da tazmin yükümlülüğü bulunmaktadır. İdari işlem, eylem ya da sözleşmeden kaynaklı zararlar Hazine Kuramından günümüze tazmin edilmektedir. İdarenin mali sorumluluğu dahilinde, kusurlu ve kusursuz sorumluluk söz konusudur.

6. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ

Kamu tüzel kişiliği, kamu yararına sağlamak amacıyla devlet tarafından kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş, kamu gücü ayrıcalıklarına ve tüzel kişilik özelliklerine sahip örgütlenmedir.

Yerinden yönetim sisteminin uygulanması, bir devlet içinde, devlet tüzel kişiliği yanında, birden ziyade **kamu tüzel kişilerinin** ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden ayrımı neticesinde ortaya çıkan yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları doğrudan Anayasada belirtilmiştir.

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

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ise, bazıları Anayasada düzenlenmiş ve bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olma nitelikleri gene Anayasada belirtilmiştir. Yasama organı bunların tüzelkişiliğine bir yasayla son veremez.¹⁰

Kamu tüzel kişilikleri Anayasayla düzenlenen kuruluşlar:

- Devlet,
- İl Özel İdaresi,
- Belediye,
- Köy,
- Üniversiteler,
- TRT,
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu,
- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (Ticaret ve Sanayi Odaları, Barolar Birliği, Mimarlar ve Mühendisler Odası...)

Kamu tüzel kişilikleri kanunla düzenlenen kuruluşlar

- Yüksek Öğretim Kurulu,
- TÜBİTAK,
- TÜBA,
- Bağımsız İdari Otoriteler (SPK, BDDK, RTÜK, EPDK, Rekabet Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu)
- Türk Standartları Enstitüsü,
- Türkiye Atom Enerji Kurumu,
- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü,
- Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü.

Uyarı



Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasal olmakla birlikte; kamu tüzel kişilikleri Anayasada düzenlenmemiştir. Dolayısıyla YÖK, RTÜK ve Kamu Denetçiliği Kurumu tüzel kişiliklerini kurucu kanunlarından almaktadır.

¹⁰ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 162.

Kamu tüzel kişiliği niteliğini Anayasadan almayan bir kuruluş söz konusu ise, bu kuruluşun kamu tüzel kişiliği çeşitli ölçütlerle ortaya konulmaktadır:

Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulma	Kanunla kurulma konusunda herhangi bir tereddüt yaşanmamaktadır. Ancak, “kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulma” konusunun açıklanması gerekmektedir, zira özel hukuk tüzel kişileri de (Dernekler, vakıflar, şirketler, sendikalar,...) kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak kurulurlar. Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasında sözü edilen, “Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulma” herkes tarafından kurulabilme değil, yalnızca devlet tarafından ve kamu gücüne dayanarak kurulmadır. Bu ise bir idarî işlem ile kurulma anlamına gelir.
Kamu gücü ayrıcalıklarına (üstün ve ayrıcalıklı yetkilere) sahip olma	Bir tüzel kişi öteki gerçek ve tüzel kişilerle eşit durumda olmayıp onlarla girişeceği hukuki ilişkilerde üstün yetkilerle donatılmış ise, yani onların rızası olmaksızın tek yanlı işlemleri ile onlar hakkında yeni hukuki durumlar yaratabilme veya mevcut hukuki durumları değiştirebilme imkanına sahip ise, kamu tüzel kişidir.
Kamu mallarına sahip olma	Tüzel kişinin malları, kamu malları statüsüne tabi tutulmuş ise, yani kamu malları gibi özel bir himayeden yararlanıyor ise kamu tüzel kişinin varlığından söz edilebilir. Bu paralelde, tüzel kişinin gelirleri devlet gelirlerine tanınan himayeden yararlanıyor ise ve bu gelirlerin tahsili devlet gelirlerinin tahsili usulüne tabi kılınmış ise, o tüzel kişinin bir kamu tüzel kişisi olduğu söylenebilir.
Personelinin devlet memuru statüsünde olması	Tüzel kişinin görevlileri Türk Ceza Kanunu’nun uygulanması yönünden devlet memurları olarak görülüyor ise, yani görevleri ile ilgili olarak kendilerine karşı işlenen suçlar veya görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar daha ağır cezaî müeyyidelere tabi tutulmuş ise, o tüzel kişinin bir kamu tüzel kişisi olduğu sonucuna varılabilir.

Uyarı

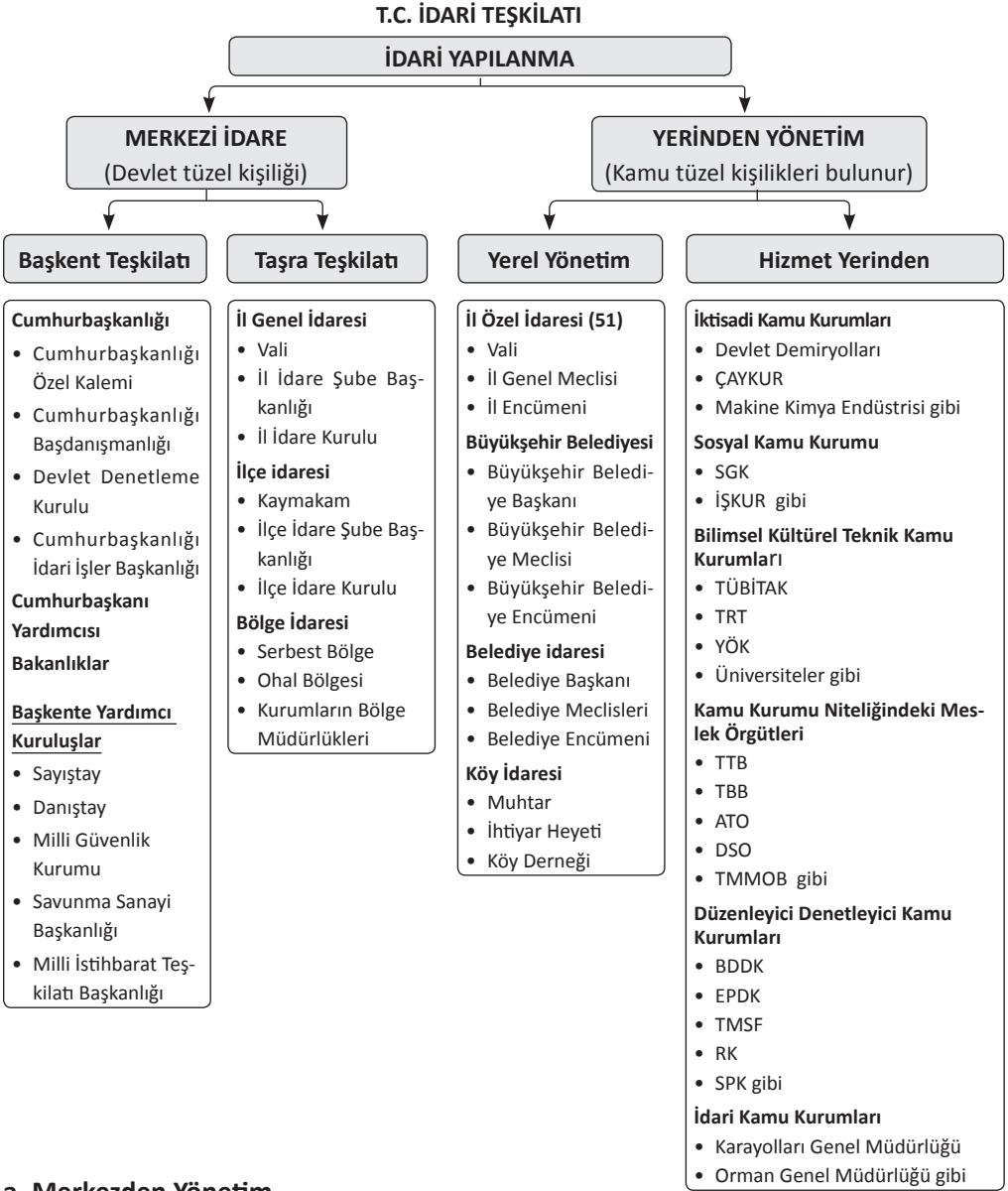


Bu noktada kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan her malın kamu malı olduğu algısına kapılmamak gerekir. Bir malın kamu malı sayılabilmesi için kamu yararına tahsis edilmiş olması gerekmektedir.

Kamu Tüzel Kişiliğinin Özellikleri:

- Tüzel kişiliğe sahip olma (dolayısıyla hak ve borç sahibi olma, davacı ve davalı olabilme),
- Tek taraflı işlem ve re’sen icra yapabilme,
- Kendine özgü mal varlığına sahip olma ve bu malın (kamu malı değeri taşıması nedeniyle) özel korumadan yararlanması,
- Kendine özgü personele sahip olması ve bu personelin kamu personeli özelliklerine sahip olması,
- İdare hukuku kurallarına ve idari yargı denetimine tabi olma,
- Düzenleme yapabilme yetkisine sahip olma,
- Kamulaştırma yetkisi ve diğer kamu gücü ayrıcalıklarının sahip olma,
- Kamu yükümlülüklerini yerine getirme,
- Gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinden üstünlük.

7. MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİM



a. Merkezden Yönetim

İdari hizmetlerin tek elden ve tek bir merkezden yürütülmesini ifade eder. Merkezden yönetim ilkesinde ülkemiz açısından bir merkez (başkent) teşkilatı bir de merkezin dışında ona yardımcı olması amacıyla taşra teşkilatı yer almaktadır.¹¹

Yetki genişliği ilkesi (Tevsii Mezuniyet): Bir yerin veya bir hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin

¹¹ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 193.

tanınması durumu yetki genişliğini ifade etmektedir. Merkeziyetçiliğin sebep olduğu kırtasiyecilik, işlerin aksaması gibi sakıncaları önlemek için akla gelen olasılıklardan biri, taşra teşkilatı içerisindeki bir görevliye başkent adına karar alma gücünü devretmektir. Yetki genişliği ilkesi sadece il genel idaresinin başı olan valiye tanınan bir yetkidir.

Taşra örgütlerinin temel görevleri, merkezin emirlerini yerine getirmek ve merkezin görevlerini bulundukları coğrafyada uygulayarak nizamın sağlanmasına destek olmaktır. Taşra teşkilatı Başkent teşkilatının hiyerarşik denetimi altındadır ve bir emir - komuta zinciri içerisinde hareket edilmektedir. Ancak valiye bazı durumlarda merkeze sormadan ve danışmadan il sınırları içinde karar alma ve uygulama yetkisi verilmiştir.

Yetki genişliği ilkesi uyarınca, kendilerine verilen gücü kullanan kimseler, merkezin hiyerarşisine tabi olup, merkez örgütü içinde sayılmaktadırlar.

Kamu kudreti aslında hala merkezi idarenin elinde bulunmaktadır; çünkü “yetki genişliği verilen makam devlet tüzelkişiliğini kullanmaktadır”.

“Genişletilmiş yetkilere sahip görevlinin, merkeze bağlı hiyerarşik kademe olarak kullandığı bu yetkilerin merkezin kararları ile eylem ve işlemlerinden hiçbir farkı yoktur”. Bu yetkililer sadece kendilerine bırakılan alanlarda yetkilerini doğrudan kullanabilirlerse de, merkezin hiyerarşisine tabi olup, hiyerarşi yetkisinin olağan sonucu olarak, merkezin emir ve direktiflerine uymak zorundadırlar.

Merkezdeki yöneticiler ise, yetki genişliği aracılığıyla taşradaki yöneticiye bırakılan alanlarda, asla onların yerine geçerek işlem yapamazlar; yani kendi iradelerini onların iradeleri ile ikame edemezler; sadece onlara emir ve talimat verebilir, yapılmış işlemler üzerinde tasarrufta bulunabilirler.

Dikkat



Bu noktada, yetki genişliği ilkesi aslı itibarıyla, “yetki devri” uygulamasının bir türevini oluşturmaktadır ve karar alma gücüyle donatılan vali halihazırda başkent hiyerarşisinden çıkmış değildir.

Uyarı



Yetki genişliği ilkesi çerçevesinde hareket serbestisine sahip valinin kendine ait bir bütçesi, gelir ve gider kalemi bulunmamakta; harcamalarını ve bütçelendirilen faaliyetlerini merkezi otorite içerisinde gerçekleştirilmektedir.

b. Yerinden yönetim

Merkezin üstlenmediği kimi kamu hizmetlerinin, merkezden ayrı ve özerk kamu idareleri tarafından yürütülmesidir.

İdari ademi merkeziyet olarak da adlandırılan bu sistem, siyasal ademi merkeziyetten farklıdır. Siyasal ademi merkeziyet federalizm anlamında kullanılıp, federal devleti oluşturan her bir federe devletin, yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahip olmaları anlamına gelir. Buna karşılık, idari ademi merkeziyette, merkezî idare teşkilâtı içinde yer almayan, merkezî idarenin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerinin idarî yetkileri dışında yasama ve yargı yetkileri yoktur.

Yerinden yönetim ilkesinde ülkemiz açısından bir mahalli idareler yapısı bir de teknik hizmetleri ülkenin tümünde uygulamaya yönelik olarak kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşları yer almaktadır.

i. Yerel Yerinden Yönetim (Mahalli İdareler)

Anayasaya göre, “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”.

Mahalli idareler, belli bir yörede oturanlara, salt orada oturmaları dolayısıyla ortaya çıkan müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile tanınan özerkliği ifade etmektedir. Belli bir yörede (il, belediye, köy) oturanlara tanınan özerklik dolayısıyla ortaya çıkan kamu tüzel kişilerine ise yerel yönetimler denilmektedir. Yerel yerinden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Yerel yerinden yönetim kuruluşları merkezi idarenin, yani Devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileridir. Bu kuruluşlar kamu tüzel kişileri olduklarından, kendilerine özgü bir iradeye sahip olup, devletten ayrı malvarlıkları ve bütçeleri mevcuttur. Bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir.
- Yerel yönetim kuruluşlarının kurucuları, bu kuruluşların hizmet gördükleri yörenin seçmenleridir. Zira mahalli idareler, belli bir yörede oturanlara salt o yörede oturdukları için ortaya çıkan ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tanınan bir özerkliği ifade etmektedir. Bu nedenle, yerel yerinden yönetim kuruluşlarının organları, hizmet gördükleri yörenin seçmenleri tarafından belirlenir.

ii. Hizmet Yerinden Yönetim (Hizmet Kuruluşları)

Sosyal devlet ilkesinin gelişmesiyle, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin son derece arttığı, çeşitlendiği ve yoğunlaştığı bir dönemde görülmeye başlamıştır. Belli bir yöreye özgü olmayan; fakat belli bir hizmet itibarıyla yerinden yönetim sisteminin uygulanması ile bu yeni kamu hizmetleri merkezî idare teşkilâtı dışında oluşturulan kamu tüzelkişilerine gördürülmeye başlandı.

Her biri ayrı bir teknik bilgi ve uzmanlığı gerektiren hizmetlerin merkezî idare teşkilâtı dışında oluşturulan kamu tüzel kişilerin gördürülmesi süreci hizmet yerinden yönetim olarak tanımlanabilir.

Yerinden yönetim sisteminin hizmet yönünden uygulanması sonucunda da devlet tüzel kişiliği dışında yer alan, Devlettten ayrı bir iradeye, malvarlığına ve bütçeye sahip olan, görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri ortaya çıkmıştır.

Not



Yerel Yönetim - Hizmet Yerinden Yönetim Farkları

- Hizmet yerinden yönetim belli bir hizmete özerklik tanınmasını gerektirir. Oysa yerel yerinden yönetim, belli bir yörede yaşayan insanlara salt o yörede bir arada yaşamalarından kaynaklanan müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için tanınan özerkliği ifade eder.
- Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının bu kuruluşların hizmet yaptıkları yerlerdeki seçmenlerin iradeleri ile belirlenmektedir. Buna karşılık, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları seçmenlerin iradesi ile belirlenmez.
- Yerel yönetim kuruluşları birer kişi topluluğu olmasına karşılık, hizmet yerinden yönetim kuruluşları kural olarak birer mal topluluğu yapısındadırlar. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları bir malvarlığının belli bir hizmete tahsis edilmesi ile tüzel kişilik kazanmışlardır.

MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİMİN YARAR VE SAKINCALARI**a) Merkezden yönetimin yararları:**

- ➔ Güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- ➔ Üniter devlet yapısını güçlendirir.
- ➔ Hizmetler yerel etkilerden uzak ve rasyonel bir şekilde yürütülür.
- ➔ Hizmetler daha az harcamayla yürütülür.
- ➔ İdari ve mali denetimi kolaydır.
- ➔ Hizmetler yeknesak (tek tip) yürütülebilir.
- ➔ Hizmetlerin yürütülebilmesi yörelerin malî olanakları ile bağımlı ve orantılı değildir.
- ➔ Hizmete dair planlama kolaylaşır.

b) Merkezden yönetimin sakıncaları:

- ➔ Bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.
- ➔ Zaman kaybına sebep olur ve hizmetler gecikerek yürütülür.
- ➔ Teknik personel sıkıntısı yaşanır.
- ➔ Yerel ihtiyaçlar yeterince dikkate alınamaz.
- ➔ Demokratik ilkelere uygun değildir.

c) Yerinden yönetimin yararları:

- ➔ Demokrasi ilkesine uygundur.
- ➔ Yerel ihtiyaçlar dikkate alınabilir.
- ➔ Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltır.
- ➔ Hizmetler daha hızlı bir şekilde yürütülür.

d) Yerinden yönetimin sakıncaları:

- ➔ Üniter yapısı ve ülke bütünlüğünü sarsma tehlikesi vardır.
- ➔ Hizmetler yeknesak yürütülemez.
- ➔ Mali denetiminde güçlükler yaşanması söz konusu olur.
- ➔ Partizanca uygulamalara yol açabilir.
- ➔ Hizmetler uzun dönemli planlamalardan uzak, anlık gereksinimler dahilinde sürdürülür.¹²

8. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

İdareyi oluşturan tüm örgüt yapısı, birbirlerinden ayrı ve parçalanmış bir görünüm ortaya koysalar dahi kuruluş ve görevleri bakımından birbirlerinden tamamen bağımsız olarak değerlendirilemezler. İdareyi oluşturan örgütlerin görevleri yönüyle de bir bütünlük göstermeleri gerekmektedir. Bu örgütler, görevlerini birbirlerinden kopuk olarak değil; birbirleri ile uyum içinde yürütmek zorundadırlar.

¹² Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, ss. 201 - 204.

İdareyi oluşturan her bir örgüt, kanuni idare ilkesi uyarınca ya doğrudan doğruya kanunla veya kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak kurulmaktadır. Bu anlamda, **İdarenin bütünlüğü ilkesi**, üniter devlet ve kanuni idare ilkesi ile sıkı sıkıya ilişkilidir.¹³

Anayasaya göre idare, teşkilat ve görevleriyle bir bütündür ve kanuna dayanır. İdari teşkilat, tekçi(üniter) devlet ilkesi gereğince, bir uyum ve bütünlük içinde çalışmalıdır. Bu uyum ve bütünlük iki hukuki araçla sağlanır:

- Hiyerarşi,
- İdari vesayet.

A. Hiyerarşi

Merkezden yönetim içerisinde, tüm hizmetlerin düzenlendiği bir başkent teşkilatı ve bu hizmetlerin tüm ülkede uygulanmasını ve yürütülmesini sağlayan bir taşra teşkilatının varlığı söz konusudur. Bu ikili sistemin sorunsuz bir şekilde çalışabilmesi için, başkent ile taşra arasında bütünlüğün sağlanması zorunludur. Bu bütünlük hiyerarşi adı verilen hukuki bağ ile sağlanmaktadır. Teşkilat şeması içerisindeki kullanımı itibarıyla, hiyerarşi, başkent örgütünün kendi taşra örgütleri üzerindeki denetim aracı olarak ifade edilebilir.

İdari düzeni gerçekleştirmek için kullanılan hiyerarşik denetim süreci, üst makam veya memurların ast derecelerdeki makam veya memurlar üzerinde sahip olduğu hukuki güç olarak da değerlendirilmektedir. Bu düzeni gerçekleştirmek için üst makamın astları üzerinde sahip olduğu güce **hiyerarşi gücü**, bu güçten kaynaklanan yetkilere ise, **hiyerarşik yetkiler** denilmektedir.

İdare teşkilatı içinde ele alındığında, bu teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarı doğru derecelerle birbirlerine bağlanarak üstteki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir.¹⁴

Hiyerarşik Makamlar: Ülke düzeyinde yürütülmesi gereken her bir idari hizmet, teknik konular dahilinde, bakanlık biçiminde örgütlenmiş ve merkezde toplanmıştır.

Merkezi idare teşkilatında hiyerarşik düzenin en üst amiri Cumhurbaşkanı olarak belirmektedir. Cumhurbaşkanı en yüksek hiyerarşik amir olmakla beraber, hiyerarşi yetkisi sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaz. Hiyerarşi düzeninin her bir kademesinde yer alan üst dereceli memurlar da, kendi maiyetlerinde çalışan görevlilerin hiyerarşik amiri durumundadırlar.

- İl özel idaresinde en yüksek hiyerarşik amir vali,
- Belediye idaresinde belediye başkanı,
- Köy idaresinde ise muhtar en yüksek hiyerarşik amirlerdir.

Bununla birlikte, hem yerel yönetimlerde ve hem de hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında, hiyerarşi düzeninin her bir basamağında yer alan hiyerarşik amirler de bulunmaktadır.

Hiyerarşi Örnekleri:

- Bakan – Bakan yardımcısı
- Bakan yardımcısı – Genel Müdür
- Bakan – Vali
- Vali – Kaymakam
- Kaymakam – İlçe Milli Eğitim Müdürü

¹³ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 194.

¹⁴ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 201.

Hiyerarşi Gücünün Kapsamı: Hiyerarşi olgusu, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma, asta emir verme ve astın işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından denetleme yetkilerini içermektedir.

a) Astın Memuriyet Durumuna İlişkin İşlem Yapma	Hiyerarşik amir, astın memuriyet durumuna ilişkin bazı işlemleri yapabileme yetkisine sahiptir. Örneğin, hiyerarşik amir, astlarına ilişkin atama ve yükseltme işlemlerini yapma, onlara disiplin cezaları verme ve onların hizmet yerlerini değiştirme yetkisine sahiptir.
b) Asta Emir Verme	Hiyerarşik amir, astına emir ve direktif verme, genelge ve tebliğler vasıtasıyla kanunların nasıl uygulanması gerektiği konusunda yol gösterme yetkisine sahiptir. Astın, üstün emrine karşı itiraz etme ya da dava açma hakkı yoktur. Ast, üstün emrinin yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, kanun veya Anayasa'ya aykırı görür ise, bu emri yerine getirmeme ve bu aykırılığı emri verene bildirme hakkına sahiptir. Ancak üst emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilerse, ast bu emri yerine getirmekle yükümlüdür. Bu halde, emri yerine getiren sorumlu değildir. Ancak konusu açık suç teşkil eden bir emir noktasında, ast, üstün emrini yerine getirmeme hakkına sahip olduğu gibi, suç niteliğindeki bir emri yerine getirirse sorumluluktan kurtulamaz. Bu durum Anayasada kanunsuz emir olarak düzenlenmektedir.
c) Astın İşlemlerini Denetleme Yetkisi	Hiyerarşik amir, astın işlemlerini denetleme ve bu denetim neticesinde astın işlemlerini onama, onamama, değiştirme, düzeltme, kaldırma, geri alma, iptal etme, uygulanmalarını erteleme ya da durdurma yetkilerine sahiptir.

Uyarı

Üst astın memuriyet durumuna ilişkin işlem yapılabilir; ancak üst astın yerine geçerek işlem tesis edemez. Aksi takdirde yetki tecavüzü söz konusu olur.

Dikkat

Hiyerarşik üst astın işlemlerini hem hukuk kurallarına ve hem de ihtiyaca uygunluk bakımından denetleme yetkisine sahiptir. Hiyerarşik denetim hem hukukilik ve hem de yerindelik denetimidir.

Uyarı

Hiyerarşi, aynı tüzel kişilik içerisindeki bir idarenin iç idari denetimi olarak ifade edilmiştir. Yasama ve yargıda hiyerarşi söz konusu değildir.

B. İdari Vesayet

Yerinden yönetim sisteminin varlığı devlet tüzelkişiliğinin yanında farklı kamu tüzel kişilerinin de ortaya çıkmasına yol açar. Bu kamu tüzelkişileri merkezi idareye karşı belli ölçüde bir özerkliğe sahiptirler. Yerinden yönetimin varlığının neticesi olarak ortaya çıkan kısmen özerk kamu tüzel-

kişileri, denetimden arınarak hareket etmeleri halinde kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilirler. Bu olası sakıncayı ortadan kaldırmak adına, devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarını belli ölçüde denetleme yetkisi ile donatılması zorunludur.¹⁵

Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, **merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir.**

1982 Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrası, idari vesayet yetkisini şu şekilde göstermektedir: "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir".

Dikkat

Anayasa'da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber, bu kuruluşlara oranla daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.

Not

Özetle, bir kamu tüzelkişisinin bir başka kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim yetkisi idari vesayet olarak ele alınmaktadır. İki ayrı kamu tüzelkişisinden biri merkezden yönetim olarak kabul edilmekte (devlet) ve bu kamu tüzelkişisine diğer kamu tüzelkişisi üzerinde denetim yetkisi tanınmaktadır.

Uyarı

Bu tür bir idari vesayet ilişkisinde, ayrı bir kamu tüzelkişiliğine sahip olan YÖK ile Üniversiteler arasındaki ilişkiyi ya da ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiyi vesayet denetimi olarak değerlendirebiliriz.

Vesayet Makamları:

Vesayet yetkisi, kural olarak yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde kullanılır. Vesayet makamları, merkezin çeşitli birimleridir. Özellikle İçişleri Bakanı, vali ve kaymakam temel vesayet makamlarıdır. Vesayet aynı zamanda, üst kuruluşlar ile bunların alt kuruluşları arasında da görülür.

İdari Vesayet Örnekleri:

- ➔ Ulaştırma Bakanlığı – Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
- ➔ Millî Savunma Bakanlığı – Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu
- ➔ Ankara Valiliği – Ankara Büyükşehir Belediyesi
- ➔ Ankara Büyükşehir Belediyesi – Çankaya Belediyesi
- ➔ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği – İzmir Ticaret Odası
- ➔ Barolar Birliği – İstanbul Barosu

¹⁵ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 367.

Vesayet Yetkisi Ve Özellikleri:

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde idari vesayet yetkisi, bu idarelerin organ veya görevlilerinin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onanması ve görevlerine son verilmesi biçimlerinde ortaya çıkabilir.

Ancak unutulmamalıdır ki, yerel yönetimlerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Bununla birlikte hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organları, o kuruluşların üyeleri tarafından seçilir. Bu durumda, **merkezi idareye kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarını seçme ve atama yetkisi tanınmamıştır.**¹⁶

Uyarı

Yerel yönetimlerin seçimle belirlenen ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının üyelik sıfatlarını kaybetmeleri ancak yargı kararıyla mümkündür. Anayasa'nın yerel yönetimlerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organları üzerinde merkezi idareye tanıdığı tek yetki, bu organları geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisidir.

Not

Hiyerarşi olağan bir yetki iken; vesayet, ayrıksı bir yetkidir. Vesayet yetkisini kullanabilmek için vesayet makamının o işlem için kanuni dayanağı olmak zorundadır.

Merkezi idare içinde idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur. Hiyerarşi yetkisinin genel ve olağan bir yetki olmasına karşılık, idari vesayet yetkisi istisnai bir yetki olup, kanunda öngörülmedikçe kullanılamaz.

Kısacası idari vesayet ancak kanunun açıkça yetki verdiği durumlarda kullanılabilecek dar kapsamlı bir yetkidir.

Uyarı

Hiyerarşi yetkisi dahilinde hem hukukilik hem de yerindelik denetimi söz konusu iken; vesayet kural olarak vesayete tabi olan idarelerin işlemlerinin hukuka uygunluğuna ilişkindir. Ancak belirli durumlarda yerindelik denetimi de uygulanmaktadır.

Vesayet makamı kural olarak yerinden yönetim kuruluşunun işlemini, onama, onamama ya da uygulanmasını erteleme yetkisine sahiptir. Ancak vesayet makamı, söz konusu işlemi değiştiremez, düzeltemez ve iptal edemez. Çünkü vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşunun işlemini değiştirmesi, kendi iradesini yerinden yönetim kuruluşunun iradesi yerine ikame etmesi anlamına gelir ki, idari vesayette, ikame kural olarak mümkün değildir.

Kaymakamın köy muhtarının köylü lehine olmayan işlemlerini 7 gün içerisinde iptal edebilmesi ise, ender olarak uygulanan iptal mekanizmasına örnek olarak gösterilebilir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesine göre, "Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, yine köylü tarafından verilir."

Burada kaymakamın gerçekleştirdiği denetim olağan vesayet yetkisini aşıp, yerindelik denetimine yaklaşmaktadır.

¹⁶ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 230.

¹⁷ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, ss. 171, 172.

HİYERARŞİK DENETİM - İDARİ VESAYET KARŞILAŞTIRMA

HİYERARŞİ	İDARİ VESAYET
Tek bir tüzel kişilik içinde bütünlüğü sağlar.	İki ayrı tüzel kişilik arasında bütünlüğü sağlar.
Genel yetkilidir. Amir bu yetkiyi kullanmaktan vazgeçemez.	İstisnai yetkidir.
Kanuna gerek yoktur.	Kanunla verilir.
Emir ve talimat yetkisi içerir.	Emir ve talimat yetkisi içermez
Üst astın işlemlerini değiştirebilir, ortadan kaldıracabilir.	Sınırlı onama yetkisi bulunur, değiştirme yetkisi yoktur.
İdari yargıya başvuramaz. (Disiplin cezaları hariç)	İdari yargıya başvurulabilir.
Geniş yoruma tabi tutulur.	Dar yoruma tabi tutulur.
Hem hukukilik hem de yerindelik yönetimi yapma yetkisi içerir.	Hukukilik denetim yetkisi içerir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İŞLEMLER

İDARİ İŞLEMLER

İdari işlem, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olarak tanımlanabilir. İdari işlemin özellikleri icrailik, re'sen icra edilebilirlik ve hukuka uygunluk karinesidir. İdarenin iradesini tek yönlü olarak açıkladığı halde hukuki sonuç doğurmasına **icrailik** denir. İdari işlemin sonuçlarının bizzat idare tarafından uygulanmasına **re'sen** icra edilebilirlik denir. **Hukuka uygunluk karinesi** ise, idari bir işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle mahkeme kararıyla iptal edilmedikçe, hukuka uygun olduğunun kabul edilmesidir.

İdari işlemin, biri “irade açıklaması”, diğeri “hukukî sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır. Bu iki unsur bir araya geldiği takdirde hukuki işlem kurulur. Örneğin üniversiteden diploma alan bir öğrencinin durumunda, idarenin açıkladığı bir irade ve bu iradenin doğurduğu bir hukukî sonuç bulunmaktadır.

İdarenin her işlemi idari işlem değildir. İdarenin işlemleri ifadesi ile idari işlem ifadesi aynı değildir. İdari işlemler, idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemlerdir. Ayrıca, yasama ve yargının da idari işlemler niteliğinde işlemler yaptığını belirtmek gerekir.

İdari işlemin mutlaka idare tarafından, yani kamu tüzel kişileri tarafından yapılan bir işlem olduğu söylenemez; bazı durumlarda özel hukuk tüzel kişileri de idari işlem yapabilmektedirler. Bu noktada, özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem niteliğindeki işlemlerine, özel hukuk değil, idare hukuku kuralları uygulanır ve bunlardan doğan uyumsuzlıklara idari yargıda bakılır.

İdari İşlemin Unsurları:

- Yetki Unsuru
- Şekil / Usul Unsuru
- Sebep Unsuru
- Konu Unsuru
- Amaç Unsuru

Bu beş unsur idarenin tüm işlemlerinde bulunmakta ve idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimindeki temel ölçütler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu unsurlardan birinde meydana gelecek bir aksaklık idari işlemi sakatlayacaktır. İdari işlemlerdeki yaptırım türlerini ilerleyen bölümlerde ele alacağız.



TEK YANLI İDARİ İŞLEMLER

A. DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMLER

İdarenin düzenleyici işlemleri, idarenin tek yanlı olarak, genel, soyut ve kişilik dışı kurallar koymasındır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmelik idareye Anayasa tarafından çıkarma yetkisi verilen düzenleyici işlem çeşitleridir. Bununla birlikte idare genelge, talimat, sirküler, tebliğ, tamimname ve diğer adlarla çok sayıda düzenleyici işlem yapabilmektedir.

Genel ve soyut kurallar koymak esas itibarıyla yasama fonksiyonudur. Buna karşın, kanun koyucunun her konuyu ayrıntılı bir şekilde düzenlemesinin imkânsızlığı, kamu hizmetlerinin iyi işlemesi ve idareye verilen takdir yetkisinin objektifleştirilmesi nedeniyle idareye düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Ancak bu yetki yasamanın sahip olduğu gibi asli bir yetki değil; tali bir yetkidir. Aynı zamanda bu yetki sınırlı bir yetkidir.

Öncelikle idarenin düzenleyici işlemleri kanuna dayanır, kanunun düzenlemediği bir konuda idare düzenleyici işlem yapamaz.

İkinci olarak, idarenin düzenleyici işlemi kanuna uygun olmak zorundadır, yani kanuna aykırı düzenleme yapılamaz.

Dikkat



İdarenin bireysel işlemleri, soyut kuralların belli bir kişi veya duruma uygulanması, yani kuralların somutlaştırılması iken, düzenleyici işlemler genel, kişilik dışı ve soyuttur.

Düzenleyici işlemler yayım yoluyla yürürlüğe girer ve kaldırılana kadar yürürlükte kalır. Bireysel idari işlemler ise tebliğ yoluyla yürürlüğe girer ve bir seferde hukuki sonuç doğurarak sona erer.

Düzenleyici işlemlerin bireysel işlemlere göre hiyerarşik üstünlüğü vardır. Düzenleyici işlemler kazanılmış hak doğurmaz, buna karşın bireysel işlemler kazanılmış hak doğrudur.

Bir bireysel işleme yönelik olarak sadece muhatabı idari yargıya başvurabilirken; düzenleyici işleminden etkilenen herkes idari yargıya başvurabilir.

B. BİREYSEL İDARİ İŞLEMLER (İDARİ KARARLAR)

Bireysel idari işlemler belli kişi ve durumlara ilişkin idari işlemlerdir. İdari kararlar ile belli kişiler için hukuki durumlar oluşturulur, değiştirilir veya kaldırılır. İdari kararlar neticesinde genel ve soyut nitelikteki düzenleyici işlemler subjektifleştirilir; diğer bir deyişle kişiye indirgenir ve şahsileştirilir. Personel ataması, memura verilecek disiplin cezası, sınavı kazanan bir öğrencinin bir kurumda işe başlaması, öğrencinin diploma alarak üniversiteden mezun olması, özel kişiye ait bir taşınmazın kamulaştırılması, vergi tarh ve tahakkuk işlemleri bireysel nitelikteki idari işlemlere örnek niteliğindedir.

I. ÖZELLİKLERİ

Bütün idari işlemler genel olarak üç temel özelliğe sahiptir. Bu özellikler, tek yanlılık ve icrailik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve yargısal denetime tabi olmalarıdır.

1. Tek Yanlılık ve İcrailik

İdari kararlar idarenin tek yanlı olarak iradesini açıklaması ile alınırlar. İdari kararlar kural olarak ilgililerin rızasına bağlı değildir.

İdari kararların icrailiği, idarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin hukuki durumları üzerinde doğrudan etki yapması anlamına gelmektedir.

2. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma

İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Yani, idari işlemler yapıldıkları anda hukuka uygun olarak değer görür ve uygulanmaya başlarlar.

İdari işlemlerde hukuka aykırılık durumu söz konusu ise, idare tarafından fark edilinceye ya da muhatabının başvurusu üzerine idarenin iradesi dışında iptal edilinceye kadar işlem yürürlüğünü sürdürecektir. Bu noktada, idari işlemlerin hukuka aykırılıklarının yargı mercilerinde ileri sürülmesi dahi, işlemin geçerliliğini etkilemez; mahkemelerce işlemin yürütmesi durdurulmadığı müddetçe işlem uygulanmaya devam eder.

3. Yargısal Denetim

Anayasaya göre kural olarak bütün idari işlemler yargısal denetime tabidir. Bu kuralın istisnalarını oluşturan bazı idari işlemler vardır ve bunlar yasa koyucu tarafından yargısal denetimin dışında tutulmuşlardır. Bu durum yasama kısıntısı olarak adlandırılmaktadır:

Anayasayla düzenlenenler:

- ➔ Yüksek Askerî Şuranın kadrosuzluk nedeniyle emeklilik ve terfi kararları ile bunlara dayalı olarak yapılan işlemler.
- ➔ Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun meslekten çıkarma haricindeki kararları,
- ➔ Spor federasyonlarının tahkim kurulu kararları
- ➔ Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları
- ➔ Yüksek Hakem Kurulu kararları
- ➔ Yüksek Seçim Kurulu kararları

Uyarı



Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. İdari yargı mercileri yerindelik denetimi yapamaz.

Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez. (2010 Anayasa Değişikliği)

II. İDARİ İŞLEMLERİN TÜRLERİ

a. İşlemi Yapan Kamu Görevlilerinin Sayısına Ve İradenin Açıklanmasında İzlenen Usul Açısından İşlemler:

- ➔ **Basit işlem:** Tek bir idari merciin iradesinin açıklamasının yeterli olması durumudur. (Amirin memuruna kınama cezası vermesi)
- ➔ **Kolektif işlem:** Bir idari işlemin, birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanması ile meydana gelmesi durumudur. (Disiplin kurulunun memuru memuriyetten çıkarma kararı alması. Tüm kurul kararları kolektif işleme örnektir.)

Uyarı

Kolektif işlemler de basit işlemler gibi tek yanlıdır. İdari sözleşmelerde ise iradeler karşılıklı olarak ortaya konulduğu için kolektif işlem sayılmazlar.

- ➔ **Karma işlem:** Birden çok iradenin belirli bir sıraya ve düzene göre ortaya konulmasıyla tesis edilen işlemlerdir. (Büyükelçi atanması sürecinde, Dışişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı aranmaktadır. Tüm müşterek kararnameleler karma işleme örnekler.)

Dikkat

Kolektif ve karma işlemlerde, basit işlemin aksine, birden çok kamu görevlisinin iradesi bulunur. Ancak, karma işlemlerde iradeler belli bir sıra takip eder, yani iradeler eklenerek ortaya konulurlar.

b. Açıklanan İradenin Şekli Açısından İşlemler:

- ➔ **Açık (sarih) işlem:** İdarenin iradesini yazılı ve açık bir şekilde açıklaması durumudur. İdari işlemlerde kural açık irade beyanında bulunulması şeklindedir.
- ➔ **Zimni işlem:** Hukukumuzda idarenin susması da bir işlem olarak kabul edilmiştir. Bu işlemler hukukumuzda zimni işlemler olarak adlandırılmaktadır. İdarenin susması ve hareketsiz kalması kabul ya da red anlamına gelebilmektedir.

i. Zimni kabul: Belirli durumlarda idarenin susmasının talebi kabul ettiği anlamına gelmesine zimni kabul denilmektedir. **Hareketsiz kalmanın zimni kabul işlemi sayılması için kanunda bu yönde açık bir hüküm bulunmalıdır.** Hukukumuzda istisnai olmakla birlikte bazı hallerde idarenin hareketsiz kalması zimni kabul sayılmaktadır.

İmar kanunun 39. maddesine göre yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için yapı izni veren belediye ya da valiliğe başvurularak yapı kullanma izni alınması gerekir. Bu maddenin 2. fıkrasına göre ise, **belediye ya da valilik, yapılan bu başvuruyu en geç 30 gün içinde sonuçlandırmak zorunda olup, başvurunun bu süre içinde sonuçlandırılmaması durumunda kullanma izni verilmiş sayılır.** Bu durumda susma işlemi zimni kabul sayılır.

ii. Zimni red: İdarenin bir başvuru karşısında altmış gün sessiz kalmasının başvuru red ettiği anlamına gelmesi zimni red olarak adlandırılmaktadır. İdari yargıda zimni reddin gerçekleşmesi için beklenen altmış günlük süre içinde işleme karşı açılacak davaların süresini durdurduğunu belirtmek gerekir. İdarenin sadece idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin tesisi için yapılan başvuru karşısında hareketsiz kalması zimni red olarak kabul edilir.

Bir idari işlem tesis edilmesi amacıyla yapılan yazılı başvuru karşısında idarenin susmasına örnek olarak, sınavların ertelenmesi için öğrencilerin yaptığı başvuruya okul idaresinden 60 gün boyunca yanıt gelmemesi durumu gösterilebilir.

c. Açıklanan İradenin Konusu Açısından İdari İşlemler

- ➔ **Düzenleyici işlemler:** İdari işlemler genel ve soyut kural koyuyorsa düzenleyici işlemler olarak anılırlar. (Yönetmelik gibi)
- ➔ **Bireysel işlemler:** Bireylere somut olarak bir kanun hükmü uygulanıyorsa bireysel işlemler şeklinde değerlendirilirler. Bu ikili ayırmadan yukarıda etraflıca bahsetmiştik.

d. İlgilinin Rızası Açısından İdari İşlemler

- **Tek Taraflı İşlemler:** İdare, ilgililerin rıza olmaksızın işlem gerçekleştireyorsa tek taraflı işlemlerden bahsedilir. (Görev yeri değişikliği, kamulaştırma gibi)
- **İki Taraflı İşlemler:** Tarafların irade beyanı neticesinde bir işlem tesis ediliyorsa iki taraflı işlemlerden (sözleşmeler) söz edilir.

e. Maddi Açıdan İdari İşlemler

- **Şart işlem (Yapıcı - durum işlem):** Belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden belirlenen nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkaran işlemlerdir. (Örneğin: memur atama işlemi, memuru emekliye ayırma işlemi vb.)
- **Subjektif işlem (Belirleyici - öznel işlem):** Kişilere göre değişik durumlar yaratan işlemlerdir. Kapsamının belirlenmesinde kişilerin etkin olabildiği veya işlemin kapsamı kişilere göre belirlenen, kişinin kapsamını kendi belirlediği, herkes için ayrı sonuçlar doğuran işlemlerdir. (Örneğin: Memurun alacağı disiplin cezası, öğrencinin alacağı sınav notu vb.)

f. Doğuracakları Hukuki Sonuçlar Açısından İdari İşlemler

- **Yapıcı idari işlemler:** Bir kişi hakkında; yeni bir hukuki durum doğuran, değiştiren ya da kaldıran işlemlerdir. (Kişinin arazisine ilişkin geçici işgal kararı alınması ya da belirli bir konuyla ilgili yeni bir genelge çıkarılması, memurluğa atanma)
- **Belirleyici işlemler:** Yeni bir hukuki durum yaratmayan daha önce doğmuş bulunan bir hukuki durumu belgelemekten ibaret olan, somutlaştıran işlemlerdir. (Sınavı kazanmış ve mülakattan geçer not almış bir kişinin maaş bordrosunun düzenlenmesi, emeklilik yaşı gelmiş bir kişiyi emekli etme işlemi, derslerini tamamlamış bir öğrencinin diploma alması)

III. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI

Her idari işlem yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından oluşur. İdari işlemlerin her bir unsuru kanun tarafından düzenlenir. Bu unsurlardan herhangi birisindeki kanuna aykırılık, işlemi sakat hale getirir ve işlemin hiç doğmamış sayılması anlamına gelen “yokluk” ya da idari yargı mercileri tarafından “iptal” edilme ihtimalini beraberinde getirir.

1. Yetki Unsuru

İdari karar, idare adına işlem yapmaya yetkili kılınmış idari makam tarafından alınmış olmalıdır. Yetki, idari işlemin kanunla belirlenmiş makamlar tarafından yapılabilmesi durumunu ifade eder. Türk hukukunda yetki soyut bir biçimde ifadesini bulur ve bir kişiye değil bir makama verilmiş hak ve yükümlülük olarak tanımlanır.

İdare açısından yetki kurallarına uymak bir tali unsur olarak değerlendirilmemelidir; idare dar anlamda yetkilendirilmiş kişiler vasıtasıyla karar almaya mahkumdur.

Yetki unsuru konusunda idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Tüm yetki kuralları, idare hukukunun temel kaynağı olan Anayasada ve Anayasadan kaynağını alan diğer kanunlarda belirlenmiştir; ancak **yetkide paralellik ilkesi**, yargı içtihatlarının geliştirdiği bir kuraldır. Bu ilkeye göre, bir idari kararı almış olan idari makam, o idari kararı

değiştirmeye, düzeltmeye, geri almaya ve kaldırmaya da yetkilidir. Yetkide paralellik ilkesinin içtihadı bir ilke olduğu unutulmamalıdır.

Uyarı

İdari kararlar ancak o kararı alan makam tarafından geri alınabilir, bu yetkide paralellik ilkesinin bir sonucudur. Ancak idarenin bütünlüğü ilkesi başlığında ele aldığımız şekliyle hiyerarşik amirin de astın işlemlerini geri almaya yetkili olduğunu hatırlamakta fayda vardır. Hiyerarşik üstün bu yetkisi yetkide paralellik kuralına bir istisna oluşturmaktadır.

Yetki unsurunun içinde kişi, konu, yer ve zaman bakımından yetki kavramları yer almaktadır.

- Kişi bakımından yetki, idari karar için hangi makamın irade açıklamaya yetkili olduğunu;
- Konu yönünden yetki, belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını;
- Yer bakımından yetki, yetkinin kullanılabileceği coğrafi alanı;
- Zaman bakımından yetki, görevlinin yetkisini hangi süreler içerisinde kullanması gerektiğini ifade eder.

Kişi yönünden yetki	İdari karar, idare adına irade açıklamaya yetkili kılınmış idari merciler tarafından alınmış olmalıdır. İdareye tamamen yabancı bir kimsenin alacağı bir karar idari karar niteliği taşımamaktadır. Bu durumda idareye sorumluluk yüklenemez ve karar yoklukla maluldür. Kişi yönünden yetki unsuru içerisinde, idari işlemlerin ancak ehil kişilerce yapılabileceğine de değinilir. Temyiz kudretinden yoksun bir kamu görevlisinin gerçekleştireceği işlem de yok hükmündedir.
Konu yönünden yetki	Belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade eder. Konu yönünden yetki veya yetkisizlik sorunu, farklı hiyerarşik düzlemler içerisinde yaşanabileceği gibi, aynı hiyerarşik tablodaki makamlar arasında da gerçekleşebilir. Aynı kuruluşun çeşitli organları arasındaki yetki sorunu, bir bakanlığın başka bakanlığın göreviyle ilgili karar alması, astın üst yerine ya da üstün ast yerine karar alması konu yönünden yetkisizliğe örneklerdir.
Yer yönünden yetki	İdari makamların gerek kişisel olarak görevli oldukları yeri gerekse konu itibarıyla karar alabilecekleri coğrafyayı ifade etmektedir. Tüm yetkili birimler belirli bölgeler dahilinde görev yapmaktadır ve görev sahaları önceden coğrafi olarak da belirlenmiştir. Zonguldak Valiliğinin Bartın sınırlarında işlem yapması yer yönünden yetkisizlik oluşturur.
Zaman yönünden yetki	İdari makamların yetkilerinin kullanma sürelerinin belirliliğidir. Bir takım yetkiler belirli bir süre aralığında kullanılmak için tevdi edilmekteyken; bir takım yetkiler ise ancak belirli bir süreden sonra başlayacak şekilde taksim edilmektedir. Gerek süresini aştıktan sonra gerçekleşen kullanım gerekse süre başlamadan önce alınacak kararlar yetkisizlik durumu yaratmaktadır. Henüz ataması yapılmamış kamu görevlisinin atanacağı görevle ilgili işlem tesis etmesi, görevi her hangi bir nedenle sona ermiş bir kamu görevlisinin yapmış olduğu işlem ve tatilde bulunan bir kamu görevlisinin alacağı kararlar zaman yönünden hukuka aykırı olacaktır.

YETKİ KURALLARINA AYKIRILIK HALLERİ VE MÜEYYİDELERİ

İdari yetki kamu düzeni ile doğrudan ilintilidir, dolayısıyla uyumsuzluğun her safhasında ileri sürülebilir. Yetkisizlik durumları idari merciler tarafında bizzat tespit edilebileceği gibi idari yargıda dava sürecine de konu olabilmektedir.

Yetki kurallarına aykırılık halleri dört şekilde karşımıza çıkar.¹

Yetki Gaspi: İdare adına irade açıklamasında bulunma ve karar alma yetkisi olmayan, resmi sıfatı bulunmayan ya da resmi sıfatlarından arınmış bir kişinin işlem tesis etmesi durumudur. Kişi yönünden yetki kurallarına aykırılık veya kişi yönünden yetkisizliğe genel olarak yetki gaspi denmektedir. Yetki gaspına yol açan işlem yok hükmündedir.

Fonksiyon Gaspi (Görev Gaspi): Devletin üç ana fonksiyonunu ifa ile görevlendirilmiş organ ya da makamların, birbirlerinin yerine karar alıp işlem yapmaları halinde fonksiyon gaspından söz edilebilir. Dar anlamda değerlendirildiği zaman, bir idari birimin, idari olmayan (yasama ve yargı fonksiyonuna tabi olan) bir işlemi yerine getirmesidir. Bu durumda idari işlem, yok hükmündedir.

Kanunla düzenlenmemiş bir alanda TÜBİTAK'ın yönetmelik çıkarması durumunda idari bir birim olarak TÜBİTAK kendini yasama organı yerine koymaktadır. Diğer taraftan, halk tarafından seçilen Belediye Başkanı'nın mahkeme kararı olmadan Vali tarafından görevden alınması durumunda da, idari birim olarak vali kendisini yargı organı olarak Danıştay'ın yerine koymaktadır.

Yetki Tecavüzü: İdare adına irade açıklamaya yetkili bir idari makamın başka bir idari makamın yetki alanına giren konuda ya da yerde yaptığı yetkisiz işlemdir. Bu durumda işlem, idarenin yetkisi içinde olmakla birlikte idarenin işbölümü içerisinde ast üst ilişkindeki sakatlığa dayalı olarak gerçekleşmiştir. Kimin yetkisine girdiği açıkça belli olan bir yetkinin, başka bir idare tarafından kullanılması halinde ortaya çıkar. Kişi yetkisiz değildir; ancak yetki sahasını aşmaktadır.

Kişinin tamamen yetkisiz olmamasından ve sadece iş bölümünden kaynaklı bir hatanın gerçekleşmesinden dolayı yaptırım diğerlerinde olduğu kadar sert bir “yokluk” hali değildir. İdari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden faydalanmasından dolayı ilgili işlemin sona erebilmesi için idarenin yeni bir kararı ya da bir mahkeme kararına lüzum duyulacaktır.

Açık ve Bariz (Ağır) Yetki Tecavüzü: Yetki tecavüzünün açık ve bariz olması halinde alınan idari kararın yok hükmünde olduğu kabul edilmektedir. Ağır bir yetki tecavüzü, idari işbölümü esaslarına tamamen aykırı bir biçimde alınan idari kararlarda söz konusu olur. İdari iş bölümü esaslarına açıkça aykırı olan böyle bir karar, ağır ve bariz yetki tecavüzü nedeni ile yok hükmünde sayılmaktadır.

Bir bakanlıkta çalışmakta olan bir memurun bir başka bakanlık tarafından emekliye sevk edilmesi, maden ocağındaki çalışma şartlarına ilişkin olarak Milli Eğitim Bakanlığı'nın bir yönetmelik çıkarması ya da henüz göreve katılmamış kişinin görevdeymiş gibi işlem yapması durumu, idari iş bölümü esaslarına açıkça aykırı kararlardır.²

1. Yetki ve İmza Devri

Belli bir idari makama verilmiş bulunan karar alma yetkisi, yalnızca o makam tarafından kullanılır. Karar alma yetkisi bir kanundan kaynağın aldığı için, bu yetkiye sahip görevlinin yetki-

¹ Turgut Candan, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Pratiklerle, Adalet Kitabevi, Ankara, s. 125.

² Turgut Candan, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Pratiklerle, Adalet Kitabevi, Ankara, s. 130.

sini bir başka görevliye devretmesi kural olarak mümkün değildir. Bu bakımdan, **yetki ve imza devirleri** istisnaidir ve ancak kanunlarda açıkça öngörülen hallerde ve açıkça öngörülen işlemler için mümkündür.

Yetki devrinde karar alma yetkisi, yetkiyi devreden makamdan ayrılmakta ve kendisine yetki devredilen makama geçmektedir. Bu nedenle yetkiyi devreden makam yetki devrini kaldırmadıkça o yetkiyi bir daha kullanamamaktadır. İmza devrinde ise, karar alma yetkisi imza yetkisini devreden görevlide kalmakta, sadece o görevli tarafından alınmış kararın imza ile belgelendirilmesi devredilmektedir.

Yetki devri soyut bir biçimde bir makamdan bir başka makama yapılmaktadır. Bu nedenle yetkiyi devralan makamdaki görevli değişse dahi, yetki o makamda kalmaktadır. İmza devri ise somut bir biçimde belli bir kamu görevlisine yapılmakta ve dolayısıyla imzayı devralan kişinin görevden ayrılması halinde imza devri kendiliğinden sona ermektedir.

Her ikisinde de yasal dayanak olarak kanuni izin olması şarttır. Kanunda öngörülmemiş olması na rağmen yetkinin veya imzanın devredilmiş olması, imza ve yetki devrine dayanılarak alınacak idari kararları hukuka aykırı hale getirir.

YETKİ DEVRİ	İMZA DEVRİ
Karar alma yetkisi, yetkiyi devreden makamdan ayrılmakta ve kendisine yetki devredilen makama geçmektedir.	Karar alma yetkisi, imzayı devreden makamdan ayrılmamakta sadece kararın imza ile belgelendirilmesi yetkisi devredilmektedir.
Karar alma yetkisinin devriyle birlikte cezai sorumluluk da devrolmaktadır. Üstün idari sorumluluğu ise asta yetki devretse dahi bakidir.	Karar alma yetkisi imzayı devreden kişide kaldığı için, sorumluluk hala imzayı devreden kişide bulunmaktadır.
Görevle ilgilidir.	Kişiseldir.
Yetki devri kaldırılmadığı müddetçe yetkiyi devreden kişi o yetkiyi kendisi kullanamaz.	İmza devrinin kaldırılmasına gerek olmaksızın, imzayı devreden kişi de imza hakkını kullanmaya devam edebilir.
Soyut bir devirdir. Makama yapılır.	Somut bir devirdir. Kişiye yapılır.
Kişi değişse bile yetki o makamda kalır.	Kişi değişirse imza devri de sona erer.

2. Şekil - Usul Unsuru

İdari işlemler, toplumda güven yaratmak amacıyla önceden belirlenmiş belli şekil şartları dahilinde gerçekleştirilir. Usul kuralları ilgili kanunlarda gösterilmektedir ve idarenin bu kurallar çerçevesinde işlem yapması şeffaflık adına önem arz etmektedir.³

İdari işlemin önceden tesit edilen usul (şekil) kurallarına bağlanmasının yararları şu şekilde sıralanabilir:

1. Usulün uygulanmasıyla, bir idari işlemin doğruluğunun sağlanması yapılır,
2. Usul kuralları idarenin objektif davranmasını sağlar,
3. Usul kuralları bireylere hukuki güvenlik sağlar,

³ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 447.

4. Usul kurallarının idare edilenlerin haklarını koruyucu bir işlevi vardır,
5. Usul kuralları idarenin denetlenmesini kolaylaştırır.

İdari bir işlemin yapılması sırasında uyulması gereken şekil kuralları, ana kural ve tali kural olarak ikiye ayrılır:

Ana Kural: Kararın yönünü etkileyebilecek nitelikte olanlar ana kuraldır ve genel olarak kişiyi idareye karşı korumayı amaçlar. Bu kurallara aykırı davranılması idari işlemi sakatlamaktadır.

Tali Kural: Kararın içeriğinden ziyade prosedürel özelliklerini ifade eden kurallar ikincil nitelikteki kurallara anılır. Tali kuralları idari işlemin yönünü etkilememekte, hukuk alanında doğuracakları sonuçlar üzerinde etki doğurmamaktadır.

Kanun ve yönetmeliklerle, yargı içtihatlarında yer alan başlıca şekil şartları şunlardır:

Yazılılık kuralı	İdari işlemlerin temel şekli şartı işlemin yazılı olmasıdır. Tüm işlemler, yazılı ve imzalı olarak ilgililere tebliğ edilmelidir. Bununla birlikte, istisnai hallerde idari işlem ve kararların sözlü yapılabilmesi ya da alınabilmesi de mümkündür. Örneğin, trafik polisinin geç işareti, kolluk faaliyetlerindeki sözlü işlemler veya zımni red kararları yazılılık kuralının istisnalarıdır. Ayrıca yukarıda da belirttiğimiz gibi, idarenin bir başvuru karşısında hareketsiz kalması ile de işlem tesis edilmesi mümkündür. (Zımni kabul, zımni red)
Gerekçe kuralı	Tüm idari işlemler hukuki bir gerekçeye dayanmak durumundadır. Ancak burada önemli olan nokta gerekçenin açıklanmasının zorunlu olmayışıdır. Karar metninde işlemin dayanağı işaret edilmeyebilir. Ancak kişi, Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde talepte bulunursa ya da İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. Maddesi uyarınca, idari işlem yargıya intikal eder ve mahkeme kararı ile gerekçe talep edilirse, idare gerekçeyi açıklamak durumundadır.
Savunma alınması	İdari işlemler kural olarak tek taraflıdır ve idare işlem tesis ederken muhatabına danışmak durumunda değildir. Ancak, bazı durumlarda kanun ilgiliye danışılmasını ya da ilgiliden savunma alınmasını kararın objektifliği adına emretmektedir. Bu durumda savunma alınması zorunlu hale gelmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nda disiplin cezası verilmeden önce ilgili personelin savunmasının alınması bir zorunluluktur. Savunma alınmaması idari işlemi şekil yönünden sakatlar. Bu sakatlık asli bir sakatlık durumudur.
Hazırlık işlemlerinin yapılması	Kanunda işlem gerçekleştirmeden önce açık bir şekilde belirli hazırlık işlemlerinin yapılması, işlemten önce birtakım birimlere danışılması emredilmişse, kararlar bu süreç tamamlandıktan sonra alınmalıdır. Kamulaştırma sürecindeki ödeneğin hazırlanması ya da kamu yararı kararının alınması asli şekil şartlarıdır. Aksi takdirde, işlem şekil yönünden sakatlanır.
Kolektif ve karma işlemler	Kolektif işlemler kurul olarak karar almayı, karma işlemler ise idari kararın belirli bir sıra ile oluşturulmasını ve toplu irade uyuşmalarını ifade etmektedir. Kolektif işlemlerde öngörülen görüşme usullerine uyulmamışsa, toplantı ve karar yeter sayısı sağlanmamışsa, toplantı yapılmadan elden imza toplanarak karar alınışa ya da toplantı yeri ve zamanına uyulmamışsa, işlem şeklen sakatır. Karma işlemlerde ise iradelerin sırasının gözetilmesi ve imza sürecinde hiçbir iradenin atlanmaması önem taşımaktadır.

Şekil Kurallarına Aykırılık Halleri ve Müeyyideleri

İşlemin özünü etkileyecek eksiklikler idari işlemi sakatlar (asli şekil noksanlıkları). Ancak, kararın yönünü etkilemeyen şekil eksiklikleri idari işlemi sakatlamaz (tali şekil noksanlıkları).

Dikkat



Şekil ve usulde paralellik ilkesi: Yetkide paralellik ilkesine eş olarak şekil ve usulde paralellik ilkesi de yargı içtihatlarıyla geliştirilmiştir. Buna göre, kanunda aksi öngörülmedikçe, bir idari işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarına, o işlemin kaldırılmasında, geri alınmasında, değiştirilmesinde ve düzeltilmesinde de uyulması gerekir.

3. Sebep Unsuru

Alınan tüm idari kararların gerçekleşen tüm idari işlemlerin belli bir sebebe dayanması gerektiği açık bir kuraldır. Bir idari işlemin sebebi, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve hukuk kurallarınca belirlenmiş bulunan bir etkidir. İdare, işlemlerini yaparken kanunda gösterilen sebeplere uymakla yükümlüdür. Dolayısıyla idari işlemin sebebinin olmaması ya da sebebinin hukuka aykırı olması halinde işlem, iptal edilir.

İdare bir işlem yaptığında, o işlemi dayandırdığı sebebi ortaya koymak yani işlemini gerekçelendirmek zorundadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, idari işlem ve kararların gerekçeli bir biçimde kaleme alınması kural olarak zorunlu değildir; ancak sebep yönünden hukuka aykırılığı ileri sürülerek bir idari işlemin iptali için dava açıldığında, idare bu işlemin dayandığı sebebi yargı mercii önünde ortaya koymak ve kanıtlamak zorundadır.

İdarenin dayandığı sebep hukuki olabilir ancak gerçeğe aykırı ise yine iptal edilmelidir. Örneğin; memurun talebi üzerine tayin kararı aldığını belirten idarenin kararı, memurun talebi olmadığı ortaya çıkarsa sebep yönünden hukuka aykırılık doğar.

İdarenin dayandığı sebebin nitelendirilmesinde denetiminin yargı tarafından yapılabileceği savunulmaktadır. Ancak bunun yerindelik denetimi olmaması gerektiği açıktır. Kanunun sebebi açık bir şekilde ifade ettiği durumlarda subjektif bir durum yoktur; **ancak bazı durumlarda kanun sebep göstermemiş olabilir, bu durumda idare takdir yetkisine sahiptir.** Bu noktada Danıştay, sebep gösterilmese bile işlemin mutlaka somut olaylara ve nedenlere dayanması gerektiğini belirtmiştir.⁴

Uyarı



Yetki ve Şekil unsurlarında idarenin takdir yetkisi bulunmaktaydı ve idare kanunla düzenlenen kurallar çerçevesinde hareket etmekle yükümlüydü. Ancak sebep unsuru bakımından idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. Çünkü yargı organları açılacak bir davada yetki ve şekilde olduğu kadar somut olmayan sebep unsurunun sakatlığını yerindelik bakımından denetleyip karar veremeyecektir. Örneğin; kamulaştırılacak taşınmazın iyi seçilip seçilmediği, başka taşınmazın seçilmesi gerektiği yönünde bir değerlendirme yapılamayacaktır.

Sebep Unsurunun Görünümü:

a) Kanunlar idari işlemin sebebini açıkça gösterebilir.

Kanunlar, idari işlemlerin sebeplerini açık ve net bir biçimde göstermiş olabilirler. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin E bendi uyarınca, izinsiz ve kurumca kabul edilir bir özürlü olmaksızın bir yıl içinde toplam 20 gün göreve gelmeyen bir memur, bir daha

⁴ Turgut Candan, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Pratiklerle, Adalet Kitabevi, Ankara, s. 154.

devlet memurluğuna alınmamak üzere memuriyetten çıkarılır. Eğer bu koşul gerçekleşmediği halde işlem yapılmış ise, bu işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olur.

b) İdari İşlemin Sebebi Belirsiz Kavramlarla Gösterilebilir

Kanunlar bazen idari işlemlerin sebeplerini açık bir biçimde değil; kamu düzeni, milli güvenlik, ihtiyaç, görülen lüzum gibi soyut ifadeler kullanarak göstermiş olabilir.

Bu soyut özellik taşıyan belirsiz kavramlar dahi yıllardır uygulanmakta olduklarından belirli bir idari teamül yerleşmiş durumdadır. Böylece bu belirsiz kavramlar objektif bir anlam kazanmışlardır. Şüphesiz toplum da bunlara belli bir anlam atfetmektedir. Örneğin, bir kolluk işleminin ya da eyleminin gerçekleşmesi, kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye sokan bir durumun ortaya çıkmasına bağlıdır. Burada kamu düzeni belirsiz bir kavram olmakla beraber, objektif bir anlam ve içeriğe sahiptir.

c) Sebep Unsuru Hiç Gösterilmemiş Olabilir

Kanunlarda idari işlemlerin sebebinin hiç gösterilmemiş olduğu da görülmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurların naklen atama işleminin hangi koşulların gerçekleşmesi halinde yapılabileceğini, yani sebebini göstermemiştir. İdarenin işlemi gerçekleştirirken hiçbir sebep göstermemesi işlemin geçerliliğini etkilemez.

Sebep unsuru konusunda kanun koyucunun idareyi serbest bıraktığı durumlarda dahi idarenin tamamen serbest olduğu belirtilemez. İdare bu tip bir atama işleminde olası bir geri alma ya da dava sürecini değerlendirerek kamu yararı amacı taşıyan işleminin gerekçesini ortaya koymakla yükümlüdür.

4. Konu Unsuru

Bir idari işlemin konusu onun belirli bir sebebe dayanarak doğurduğu hukuki sonuç, hukuk aleminde yarattığı değişikliklerdir. Diğer bir ifadeyle, idari işlemin konusu, yapılan hukuki işlemin kendisidir.

Örneğin memurun disiplin cezası alması kararında işlemin konusu disiplin cezasıdır. Ya da kumar oynatan bir derneğin kapatılması işleminde konu derneğin kapatılmasıdır.

İdari işlemlerin hukuk aleminde müeyyide ile karşı karşıya kalmaması adına temel kriter, bu işlemlerin konularının öncelikle mümkün ve meşru olmasıdır.⁵

Konu unsurunda ortaya çıkabilecek sakatlık türleri şunlardır:

- İdari işlemin konusunun imkânsız olması,
- İdari işlemin konusunun gayri meşru olması,
- İdari işlemin geçmişe yönelik olarak tesis edilmesi,
- Belli statüdekiler için yapılacak bir işlemin, başka statüdekilere yapılması,
- Mahkeme kararına uyulmaksızın işlem yapılması ya da mahkeme kararına rağmen işlem yapılmaması,
- Sebep ve konu unsurları arasında illiyet bağının bulunmaması ya da kopukluğu mevcut olması.

⁵ Turgut Candan, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Pratiklerle, Adalet Kitabevi, Ankara, s. 158.

5. Maksat (Amaç) Unsuru

Amaç, kanun koyucunun ya da idarenin bir sebebe dayalı olarak gerçekleştirdiği işlemde elde etmeyi planladığı nihai sonuçtur. Genel olarak kural koyucuların ve kural uygulayıcıların toplumsal gereksinimleri karşılamayı planladığı değerlendirilirse, idari işlem ve kararların amacının idari hizmetlerin daha iyi bir biçimde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanmasıdır.

İdari işlemlerin temel amacı kamu yararındır. İdari işlem, işlemi yapanın duygularından arınmış olmalıdır. Kişisel hırslar, menfaatler, çekişmeler, inanca dayalı ya da siyasi emeller idari işlemlerde rol oynamamalıdır.

İdari işlem yapanlar, kendi çıkarlarına hareket edemeyecekleri gibi üçüncü kişilerin çıkarına ya da onları korumak için de işlem yapamazlar.

İdare, siyasi bir amaçla bazı kişileri cezalandıramaz, yine bazı kimselere ayrıcalık tanıyamaz. Siyasi amaçlar, kamu yararı ile bağdaşmaz. İdare, gerek memurların alınmasında, gerekse de onlardan yararlanmada ehliyet ve liyakata önem vermelidir.

Maksat unsuru yönünden hukuka aykırılık, **yetki sapırtması** deyimi ile ifade edilmektedir. İdarinin almayı planladığı karara göre idari işlemin şekil şartlarında subjektif düzenlemeler yapması ise maksat unsurundaki hatalardan diğeri olan **usul sapırtmasını** işaret etmektedir.

Dikkat



Dikkat edilirse yetki sapırtması bir yetkisizlik türü olarak ele alınmamaktadır. Bu noktada kişi yetkisiz değildir. Buradaki sakatlık türü, yetkili kişinin yetkisini kamu yararı için değil; kişisel menfaati için kullanmasıdır. Dolayısıyla yetkili kişinin yetkisini kötüye kullanması süreci yetki sapırtması olarak tanımlanmaktadır.

Maksat unsuru yönünden sakatlık şu durumlarda ortaya çıkar:

- ➔ Kişisel amaç güdülerek alınmış bulunan idari kararlar,
- ➔ Siyasal amaç güdülerek alınmış idari kararlar,
- ➔ Özel maksadı aşan idari kararlar.

IV. İDARİ İŞLEMLERDEKİ SAKATLIKLARA UYGULANACAK MÜEYYİDELER

İdari işlemlerde ortaya çıkabilecek sakatlık hallerine uygulanacak yaptırımları, yokluk ve hükümsüz kılınabilirlik olarak iki kategoride toplayabiliriz.

İdari işlemlerdeki sakatlık hallerinde yokluk yaptırımı ancak çok ağır kusur söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Bu istisnai halin dışında ve çok ağır olmayan sakatlık hallerinde, söz konusu işlem bozuk bir işlem olacaktır. Bozuk işlem yoklukla malul olmadığı için, bozuk işlemin geçerliliği, bu işlemin görevli yargı mercii tarafından iptali ya da bizzat idare tarafından geri alınması ile son bulacaktır. Oluşacak bu hükümsüzlük durumu, bozuk idari işlemin yapıldığı ana kadar geriye yürüyecektir. Görüldüğü üzere, bozuk idari işlemin geçerliliği askıda olan bir geçerlilik ve bu geçerlilik iptal ya da geri alma ile ortadan kalkacaktır.

a. Yokluk

İdare hukukunda, çok ağır hukuki sakatlıkların işlemi tümüyle ortadan kaldıracak nitelikte olduğu durumlarda kullanılan “yokluk” istisnai bir durumdur.

Kendisine yokluk yaptırımı uygulanan bir idari karar hukuken hiç doğmamış, hukuk alanında hiç ortaya çıkmamış sayılır. Dolayısıyla, bu tür bir idari karar hiçbir sonuç doğurmaz. Böyle bir idari karara, ne ilgililerin ne de o kararı almış bulunan idari makamın uyma yükümü vardır. Yoklukla malûl bir idari karara uymayan ilgili hakkında herhangi bir cezai müeyyide de uygulanamaz.

Yok hükmündeki sakatlıklar, kamu düzenini ihlal ettiği için sonradan geçerlilik kazanamaz, eksiklikleri giderilerek diriltilemez.

- ➔ Yokluk halinde, bir idari işlem yoktur.
- ➔ Bir haksız fiil söz konusudur.
- ➔ Yokluk, herkes tarafından ileri sürülebilir.
- ➔ Yokluk, süreye bağlı olmadan her zaman ileri sürülebilir.
- ➔ Yokluk, mahkeme tarafından re'sen dikkate alınır.

Yoklukla Malûl İdari Kararlar: Aşağıdaki hallerde, idari kararların çok ağır ve açık bir sakatlıkla malûl oldukları ve dolayısıyla yok hükmünde bulundukları kabul edilmektedir:

- ➔ **İlgilinin Talep ve Rızasının Bulunmaması**
- ➔ **Yetki Unsurundaki Sakatlıklar** (Yetki unsurundaki bu tür ağır ve açık sakatlık halleri, fonksiyon gaspı, yetki gaspı ile ağır ve bariz yetki tecavüzüdür.)
- ➔ **Şekil Unsurundaki Sakatlıklar** (Yazılı olarak alınması gereken kararın sözlü şekilde alınması, toplantı ve karar yeter sayılarına ulaşılmadan karar alınması, kararın imzaya açılmadan alınması ve kurul halinde alınması gereken kararlarda elden imza toplanarak karar alınması)
- ➔ **Konu Unsurundaki Sakatlıklar** (Alınması gayri meşru ya da imkânsız olan kararlar yoklukla sakattır)

Uyarı



Yok hükmündeki bir idari işlem için ayrıca iptal davası açmaya lüzum bulunmamaktadır. Çünkü işlem zaten hiç doğmamış olarak kabul edilmektedir. Ancak özel hukuktan farklı olarak, idare hukukunda yaptırım türü yokluk da olsa, işlemi gerçekleştiren taraf idaredir ve yukarıda etraflıca bahsettiğimiz gibi idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden faydalanmaktadır. Bu noktada yoklukla malul bir idari işlemten kaynaklanabilecek olası büyük çaplı bir zararın önlenmesi adına dava açıp, yokluğu tespit ettirmekte fayda bulunmaktadır.

Ayrıca, hangi hallerde yokluk hangi hallerde hükümsüz kılınabilirlik yaptırımının uygulanabileceğini kestirmek teknik olarak kolay olmamaktadır.

Bu nedenle, yargı yerleri yok hükmündeki bir idari karara karşı açılmış bulunan iptal davalarında, söz konusu kararın yokluğunu saptamaktadır.

Yoklukla sakat bir idari kararın yokluğu, hiçbir süreye bağlı olmaksızın her zaman yargı mercilerince saptanabilir. İdare de böyle bir kararı her zaman geri alabilir.

b. Hükümsüz Kılınma

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, yok hükmünde olmayan sakat bir idari karar bozuk bir karar olup, hukuka uygunluk karinesinden faydalanarak önce hukuka uygun şekilde değerlendirilmektedir. Ancak bu idari kararın geçerliliği, askıda bir geçerliliktir. Bu geçerlilik, ileride gerçekleştirilecek bir idari işlem ya da mahkeme kararı ile ortadan kaldırılabilir. Başka bir deyişle,

sakat bir idari kararın geçerliliği, idare tarafından geri alınmakla ya da ilgilinin talebi üzerine yargı merciince iptal edilmekle son bulacaktır.

Bu sakatlıklar yoklukla kıyaslandığı zaman hafiftir ve hakimce re'sen dikkate alınmaz, kişiler belirli sürelerde dava açmazlarsa süre sonunda sakat işlem kendiliğinden geçerli bir hale dönüşür. Böyle işlemler, ya ilgili tarafından iptal davası yoluyla kaldırılır ya da sakat işlemi bizzat idare geri alır.

İptal davası: Sakat bir idari karar, bu kararlar menfaati ihlal edilen kişi veya kişiler tarafından açılacak bir iptal davası ile görevli yargı merciince iptal edilir. İptal davasında genel süre işlemin yazılı bildirimini izleyen günden itibaren altmış gündür.

Görevli yarı merciince verilen iptal kararı, iptal edilen kararın alındığı tarihe kadar geriye yürür. İptal kararı verilene kadar o işleme maruz kalan ve o işleminden zarar görenlere ise zararlarını tazmin hakkı doğmaktadır.

Geri Alma: Hukuka aykırı bir kararın idarenin alacağı bir başka idari karar ile hükümsüz hale getirilmesi, idari kararın alındığı tarihten itibaren, geçmişe de etkili olacak şekilde, hukuk aleminde silinmesidir. Bu durum geçmişe etkili olmama kuralının bir istisnasıdır.

İdare, Anayasa ve kanunlara uygun hareket etmek zorunda olduğu için kendi yaptığı sakat idari işlemi, bizzat geri almakla yükümlüdür. Geri alma işlemi re'sen idari merci tarafından gerçekleştirilebileceği gibi, ilgililerin başvurusu neticesinde de ortaya çıkabilir. Ancak iptal mekanizmasından farklı olarak ilgilinin başvurusunun zorunlu olmadığı unutulmamalıdır.

Geri alma işleminin sebep unsuru, idarenin daha önce tesis ettiği sakat bir idari işlemidir. Dolayısıyla sadece hukuka aykırı işlemler geri alınabilir.

Yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereğince işlemi geri almaya yetkili merci kural olarak işlemi yapmış olan idari mercidir. Ancak hiyerarşik amirin de geri alabilme kudreti ile donatılmış olduğu tekrar hatırlanmalıdır.

İptal süreci sadece ilgilinin yargı merciine kural olarak altmış gün içerisinde yapacağı başvuru neticesinde ortaya çıkarken, geri alma sürecinde süre idare tarafından kararın sonuç doğuracağı süreye kadar uzatılabilecek makul bir süredir. Yok hükmünde olan işlemler ise her zaman geri alınabilir.⁶

⁶ Turgut Candan, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Pratiklerle, Adalet Kitabevi, Ankara, s. 97.

V. İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

İdari kararların sona ermesine yol açan nedenler; kararı alan makamın iradesi dışındaki sebepler ve kararı alan makamın iradesi dahilindeki sebepler olmak üzere iki grupta toplanır.

1. İşlemin İdarenin İradesi Haricinde Sona Ermesi Durumları	
İdari işlemler, idarenin iradesinden bağımsız olarak; fiili nedenler, hukuki nedenler ve süreye bağlı işlemlerde, sürenin dolmasıyla kendiliğinden sona erebilir.	
a. Hukuki Nedenler	Bir idari kararın hukuka aykırı bulunarak yargı mercilerince iptal edilmesi, idari kararın sona ermesine yol açan bir durumdur. Bu durum idarenin savunma vermesine rağmen ortaya çıkmaktadır ve idarenin iradesinin tersinde bir sona erme durumu yaratmaktadır. Bununla birlikte sahibine yarar sağlayan idari kararların ilgisinin bu yarardan feragat etmesi ile sona ermesi de, o kararı alan makamın iradesi dışında sona erme durumuna örnektir.
b. Fiili Nedenler	Bir idari karar, onu alan makamın iradesi dışındaki fiili nedenlerle de ortadan kalkabilir. Bir idari kararın konusunun veya ilgisinin ortadan kalkması, idari kararı sona erdiren fiili nedenlerdir.
c. Süresinin Sonunda Kendiliğinden Sona Erme	Belli bir süreye bağlanmış kararlarda ortaya çıkar. Belli bir süre için verilmiş bulunan izin ve ruhsatlar, bu sürenin dolması üzerine kendiliğinden ortadan kalkarlar. İdarenin ayrıca bir karar almasına gerek yoktur. Belli bir şarta bağlanmış bulunan idari kararlar da o şartın gerçekleşmesi ile kendiliğinden ortadan kalkarlar.
2. İşlemin İdarenin İradesi Dahilinde Sona Ermesi Durumları	
a. Geri Alma	Hukuka aykırı bir idari kararın, yeni bir idari kararla ortadan kaldırılmasıdır. Sakat bir idari kararı geri alan ikinci karar, sakat idari kararı hükümsüz hale getirmekte ve onu doğurduğu ve doğuracağı tüm sonuçları ile birlikte hukuk aleminden silmektedir.
b. Kaldırma	Bir idari kararın alınan bir başka idari kararla geleceğe yönelik ortadan kaldırılmasıdır. Geri alma kararı için mutlaka hukuka aykırı bir idari kararın sona ermesi söz konusu iken; kaldırma durumu hem hukuka uygun ve hem de hukuka aykırı kararlar için geçerlidir. Kaldırma kararının konusu, bir idari kararın yürürlüğüne geleceğe yönelik olarak son verilmesidir. Bu durumda, geri almadan farklı olarak, kaldırmada işlemin etkileri sadece geleceğe yönelik olarak hüküm ifade etmektedir.
c. Değiştirme	Bir idari kararın bir başka karar ile geleceğe yönelik değiştirilmesidir. Kaldırmanın bir türevidir; kaldırma sürecinde olduğu gibi ağırlıklı olarak hukuka uygun kararlar için uygulanmaktadır. Ancak kaldırmadan farklı olarak karar sona ermemekte, revize edilerek yürürlükte kalmaktadır.
d. Düzeltme	Bir idari kararın bir başka kararla içeriğine ve doğuracağı sonuçlara dokunmaksızın yanlış hükümleri yerine doğrularının geçmişe ve geleceğe yönelik düzeltilmesidir. Düzeltme ise, geri almanın bir türevi olarak karşımıza çıkmaktadır ve işlemin hukuka aykırı ya da hatalı bölümlerinin yeniden düzenlenmesini içermektedir.

İKİ YANLI İDARİ İŞLEMLER (SÖZLEŞMELER)

Sözleşmeler, idarenin karşılıklı irade uyuşmasına dayalı olarak yapmış olduğu işlemlerdir. Sözleşmeler bir yandan şart, diğer yandan subjektif nitelikli idari işlemlerdir. İdare, özellikleri birbirinden farklı iki tip sözleşme yapar. Bunlar, idari sözleşmeler ve idarenin (özel hukuk) sözleşmeleri olarak adlandırılırlar.

İdarenin kamu gücü kullandığı, kamu yararını esas aldığı, irade ortaya koyma esasında baskın rol oynadığı ve uyuşmazlıkların idari yargıda çözüldüğü sözleşmeler idari sözleşme olarak değerlendirilmektedir. Bu yan ölçütlerin yanında hangi tip sözleşmelerin idari nitelikte olduğu kanunlarda açıkça belirtilmektedir.⁷

Ancak idarenin sözleşmeleri başlığı altında yer alan idarenin özel hukuk sözleşmelerinde ise idare bir özel hukuk kişisi gibi davranmaktadır. İdare, ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin edinilmesinde, tarafların eşit olduğu ve Borçlar Hukuku hükümlerine dayanan bir sözleşme vasıtasıyla işlemi gerçekleştirmektedir.



A. İDARİ SÖZLEŞMELER

İdarenin, özel hukuk sözleşmelerinde öngörülmeyen bir takım üstünlük ve ayrıcalıklarla donatıldığı, kamu hizmetlerinin görülmesini amaçlayan, idareye özgü gereksinimlerin karşılanmasını içeren ve taraflarından en az birinin idare olduğu sözleşmeler genel olarak idari sözleşme şeklinde anılmaktadır.

İdari sözleşmelerin taraflarından en az biri idare olmak durumundadır. Karşı tarafın ise özel kişi olma zorunluluğu bulunmamaktadır; zaman zaman iki kamu tüzel kişisi arasında imzalanan sözleşmeler de idari nitelik taşımaktadırlar.

1. Mali İltizam Sözleşmeleri	Bir kamu hizmetinin götürü usulüyle, orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında mültezim adı verilen kimseye gördürülmesidir.
2. Kamu İstikraz Sözleşmeleri	Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin hazine senedi, tahvil ve bono gibi senetler vasıtasıyla halktan borç para alınmasını sağlayan akdi ilişkilerdir. Devlet adına borçlanma yetkisi Hazine Bakanlığı'na aittir.

⁷ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 324.

3. Yeraltı Ve Yerüstü Servetlerin İşletilmesine İlişkin Sözleşmeler	Yeraltı ve yerüstü servetlerinden, kaplıca, ılıca, ören yerleri gibi kamu hizmeti biçiminde işletilenler için idari sözleşme usulü uygulanmaktadır. Bunların idari sözleşme sayılmasının nedeni servetlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasıdır. Maden ve petrol arama işlemleri 1985 yılından itibaren ruhsat usulüne tabi tutulmuş ve idarenin tek taraflı iznine dahil olarak idari sözleşme usulünden çıkarılmıştır.
4. Orman İşletme Sözleşmeleri	1961 ve 1982 Anayasalarında orman işletmeleri sadece devlet eliyle gerçekleştirilmektedir. Böylece orman işletmelerinin özel sektöre bırakılması usulüne son verilmiştir. Orman İşletme Sözleşmeleri uygulamada kullanılmamaktadır.
5. İdari Hizmet Sözleşmeleri	İdarenin işçi niteli taşımayan memurları ve sözleşmeli personeliyle akdetmiş olduğu hizmet sözleşmeleridir. Bu sözleşmeler idari sözleşmelerdir. Bilindiği gibi kamu işçileri İş Kanunu hükümlerine tabidirler.
6. Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri	Bir kamu hizmetinin, kâr, zarar ve masrafları özel kişiye ait olmak üzere, özel kişi tarafından kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bir kamu hizmetinin belli bir süre özel sektör eliyle işletilmesini öngören sözleşmelerdir. Sözleşmenin bir tarafı idare, diğer tarafı ise özel kişidir. Özel kişi karşı tarafa imtiyazcı adı verilir. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, gerek konusunun bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesi olması, gerek hizmetin yürütülmesini sağlamak için hizmeti yapanlara kamu gücüne dayanan kimi yetkiler tanınması, gerekse idarenin hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için denetim ve gözetim yetkisine sahip olması yönlerinden idari sözleşmelerin tüm niteliklerini taşırlar. Sözleşme süresi en fazla 49 yıl olarak düzenlenmektedir. Süresi sonunda kurulan tesis bedelsiz olarak idareye geçer. Devlet adına imtiyaz vermek yetkisi Cumhurbaşkanlığı'na aittir. Belediye Kanunu ile devletçe saptanan kurallara uygun olarak belediyelerin de imtiyaz verebileceği kabul edilmiştir. İmtiyaz Sözleşmelerinde imtiyaz sahibi hizmetten yararlananlardan bir ücret ya da bedel olarak bir kamu hizmetini kurar ve işletir.

Uyarı

Hizmetten yararlananlardan alınacak bedel veya ücret, esasları yasayla saptanacak olan bir tarife üzerinden tahsil olunur. Dikkat edilmesi gereken nokta, imtiyazcının hizmetten yararlananlardan alınacak bedeli kendi başına belirleyemediği, idarenin de bedel tespitinde etkin olduğudur. Hizmetten alınacak ücret kural olarak idarece belirlenir.

Dikkat

1982 Anayasası ile Danıştay'ın sözleşmeleri inceleme yetkisi kabul edilmiştir. 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Danıştay'ın imtiyaz sözleşmelerini inceleme yetkisi, iki ay içinde görüş bildirme görevi haline getirilmiştir.

Bu sözleşmelerde idare, para cezası, işletmeye geçici el koyma, işletmeyi feshetme gibi denetim ve yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir.

Not**Rachat Hakkı ve İmprevizyon Kuramı**

İdare sözleşmede tek taraflı değişiklikler yapabilir ve **rachat** hakkı çerçevesinde tek yanlı fesih yoluna gidebilir. İdare, imtiyazcının ağır kusuru varsa, sözleşmeyi doğrudan feshedebilir ve bu durumda tazminat ödemez. İmtiyazcının kusuru yoksa idare, hizmetin bedelini ve özel kişinin zararını ödeyerek tüm tesisi satın alabilir. İmtiyaz sahibi de idarenin kusuru varsa veya şartlar ağırlaşırsa mahkemeden fesih isteyebilir.

İmtiyaz sahibi ise **imprevizyon** (öngörülemezlik) kuramı çerçevesinde mali dengesinin korunmasını isteyebilir. Öngörülemezlik kuramına göre sözleşmenin yeni koşullara aydurulmasını, lehine kamulaştırma yapılmasını isteyebilir.

Ancak imtiyazcı, idarenin denetimine katlanmak, tek yanlı değişikliklerini kabul etmek, kazancından yıllık aidat ödemek ve hizmeti bizzat yürütmek zorundadır.

Not

Tahkim: Anayasada, 1999 yılında yapılan değişiklikle imtiyaz sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların milli ya da milletlerarası tahkimle çözülebileceği hükmü getirilmiştir. Buna ek olarak, 1999 Anayasa değişikliği ile Anayasa ve Tahkim Yasası, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklarda “yabancılık unsuru içermesi halinde” milletlerarası tahkime gidilebileceği hükmünü kabul etmiştir.

Uyarı

Tahkim yolu öngörülmeyen imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklı uyuşmazlıkların çözüm mercii ise **Danıştay**'dır.

B. İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİ: KAMU İHALELERİ**1. Yap - İşlet Sözleşmeleri**

Mülkiyeti kendisine ait olmak üzere sadece elektrik enerjisi üretimi adına Termik santrallerin yapılması ve işletilmesi ile sınırlı uygulama alanı bulmuştur.

- ➔ Yerli veya yabancı sermaye şirketi ile sözleşme yapılır.
- ➔ Enerji Bakanlığı'nın izni gerekir.
- ➔ Üretilen enerji Elektrik Üretim Anonim Şirketi'ne (EÜAŞ) satılacak.
- ➔ EÜAŞ ile şirket arasında sözleşme süresi azami 20 yıldır.
- ➔ Mülkiyet şirkete aittir.
- ➔ Bu sözleşme idari sözleşmedir.
- ➔ Uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür.

2. Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri

Bir kamu hizmetine ilişkin tesisin, masrafları özel teşebbüs tarafından karşılanmak suretiyle kurulmasını, yatırılan sermayenin amortismanı ve belli bir kâr sağlanması amacıyla belli bir süre işletilmesini ve daha sonra bedelsiz olarak ilgili idareye devir ve teslimini sağlayan bir usuldür.

- ➔ 3996 sayılı kanun ile 1994 tarihinde elektrik dışında yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren pek çok hizmet Yap-İşlet-Devret modeline dahil edilmiştir.

- Türk sermaye şirketi ile ya da teşvik hükümlerine göre çalışan yabancı şirketle sözleşme yapılabilmektedir.
- İdareler Yap-İşlet-Devret ile kamu hizmetini yaptırmak isterse yüksek planlama kuruluna başvurmakta ve izin almaktadır.
- Alınacak ücretler ilgili idarenin bağlı ya da ilgili bulunduğu bakanlıkça belirlenecek.
- Sözleşme süresi azami 49 yıldır.
- Bir özel hukuk sözleşmesi niteliğindedir ve sözleşmenin tarafları eşittir.
- Uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür.

3. Kamu İhaleleri

Konusu, idarenin ihtiyaç duymuş olduğu mal ve hizmetleri temin etmek ya da artık ihtiyaç duymadığı malları satmak için yaptığı alım-satım, trampa, kiralama, yapım, taşıma, bayındırlık gibi sözleşmelerdir. İdari sözleşmelerde sözleşmeci özel kişi bir kamu hizmetine katılmakta iken; bu sözleşmelerde bir kamu hizmetinin yürütülmesi söz konusu değildir. Burada idare sadece ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri temin etmekte ya da eski mallarını elinden çıkarmaktadır.

Bu sözleşmelerde, idari sözleşmelerden farklı olarak, bireylerle eşitlik ilkesi geçerlidir. Bu sözleşmelere Borçlar Hukuku kuralları tatbik edilir ve olası uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenir. Buna rağmen idarenin belirli üstünlüklerine kamu yararı amacıyla yer verilmektedir.

İdarenin ihaleleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununu ile düzenlenmiş bulunmaktadır. 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle Devlet İhale Kanunun uygulama alanı daralmış bulunmaktadır.

Dikkat



İdarenin elinde bulunan bir takım malların satışını düzenleyen ve gelir getirici özel hukuk sözleşmeleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na; Harcama gerektiren alım sözleşmeleri ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi tutulmuştur.

I. 2886 SAYILI DEVLET İHALE KANUNU

Kamu hizmeti yürütülürken idarelerin ihtiyaç dışı fazlalıklarının elden çıkarılmasındaki “ihale usulü” olarak Devlet İhale Kanunu kullanılmaktadır.

Kanunun kapsamı başlıklı 1. maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmektedir.

Devlet İhale Kanunu, genel bütçe ile idare edilen dairelere (TBMM Başkanlığının, Cumhurbaşkanlığının, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Sayıştay, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve tüm bakanlıklar) ve katma bütçeli idarelere (Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, YÖK ve Üniversiteler) uygulanmaktadır.

Uyarı



Mahalli idarelerden il özel idareleri ve belediyeler Kanun kapsamında sayılmakta iken, köyler Kanun kapsamına alınmamıştır.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununda Öngörülen Temel İlkeler

1. Açıklık İlkesi

Kanun, idarelerce sözleşme yapılırken ihale işlemlerinin açıklık içinde yürütülmesi ilkesini benimsemiştir. Bu ilke doğrultusunda Kanunun 17. maddesinde, ihalenin yapılacağı yerdeki ilanlar, diğer şehirlerde yapılacak ilanlar, Resmi Gazete ile yapılacak ilanlar şeklinde getirilen düzenlemeler ile herkesin yapılacak sözleşmeden haberdar edilmesi amaçlanmıştır.

Dikkat



2886 sayılı Kanun'un açıklık ilkesine getirdiği iki istisna bulunmaktadır. Bunlardan birincisi 44. maddede düzenlenen ve uçak, harp gemisi, harp mühimmatı, askeri tesisat, savunma sanayi, barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, hava meydanları, demiryolları gibi kanunda ayrıntılı olarak sayılan ve büyük çaptaki faaliyetler için öngörülen belli istekliler arasında yapılan kapalı teklif usulü.

İkincisi ise 50. maddede belirtilen ve Genel Bütçe Kanunu'nda gösterilecek belli tutarları aşmayan ve süreklilik göstermeyen önceden düşünülmesi mümkün olmayan ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması üzerine acele olarak yapılması gereken işler için öngörülen pazarlık usulüdür.

2. Serbest Rekabet İlkesi

2886 sayılı Kanun, ihaleye mümkün olduğu kadar çok isteklinin katılmasını ve bu isteklilerin hiçbir etki ve baskı altında kalmaksızın tekliflerini yapabilmelerini amaçlamıştır. Kanun, bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak, bazı müeyyideleri öngörmüştür.

Bu bağlamda, yasanın, yönetimin gereksinimleri giderilirken, ilgililer arasında rekabeti sağlayacak yöntemlerin uygulanmasını benimsediğini söyleyebiliriz. Rekabeti bozucu davranışlar kimden gelirse gelsin suç sayılmıştır. Bu doğrultuda, 83. maddede yasak fiil ve davranışlar, 84. maddede idarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama, 85. maddede ceza sorumluluğu ve sonuçları, 86. maddede ise görevlilerin sorumluluğu açıkça belirtilerek rekabetin işletilmesi amaçlanmıştır.

3. Uygun Bedel İlkesi

Bu ilkeyle ihale sonucunda en uygun bedelin bulunması amaçlanarak ihalenin kamuya en iyi gelir getiren bedeli teklif edende bırakılması sağlanmak istenmiştir. Kanunun 28. maddesinde artırımlarda uygun bedelin, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere teklif edilen bedellerin en yükseği olduğu belirtilmiştir.

4. Belli Bir Yeteneğin Aranması

2886 sayılı Kanun, idare ile sözleşme yapmak isteyen kişide belli bir teknik bilgi ve mali yeterliliğin aranmasını da öngörmektedir. Örneğin, kanuni ikametgah sahibi olmak, gerekli nitelik ve yeterliği taşımak, istenilen teminat ve belgeleri vermek Kanunun 5. maddesinde ise, ihaleye katılabilme şartları öngörülmüştür. Ayrıca, Kanunun 6. maddesinde, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, ihaleyi yapan idarenin ita amirlerinin, geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklananların ihaleye katılamayacağı belirtilmiştir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununda Öngörülen İhale Yöntemleri

2886 sayılı Kanun'da ihale usullerinin hangileri olduğu 35. maddede sıralanmıştır.

Kapalı Teklif Usulü

Kanunun 36. maddesinde, ihalelerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmekte, bunun doğal sonucu olarak diğer usullerin istisna olduğu anlaşılmaktadır.

Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü

Özelliği gereği büyük çaptaki işlerle ilgili faaliyetler için öngörülen bu yöntemde belli istekliler arasında kapalı teklif yönteminin uygulanabilmesine olanak verilmiştir.

Açık Teklif Usulü

İhaleye katılanların tekliflerini ihale komisyonu önünde sözlü olarak yaptığı bu usulde, tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihaleler bu yöntemle yapılabilir.

Pazarlık Usulü

2886 sayılı Kanun'un 51. maddesi, büyük harcamaları gerektirmeyen bazı önemsiz işler ile acil işlerin pazarlık usulü ile yaptırılmasını öngörmüştür. İlanın da gerekli olmadığı bu işlerde, idare bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak suretiyle bedel üzerinde anlaşır ve ihaleyi yapar.

Yarışma Usulü

İdareler her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işleri gerekli görüldüğünde, yarışma usulü ile yaptırabilirler.

Not

Özetle, genel idareye dahil dairelerle, il özel idaresi ve belediyelerin:

- Satım,
- Kiralama,
- Trampa,
- Mülkiyetten gayri ayni hak tesisi,
- Taşıma işleri,

konularındaki ihaleleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre akdedilmeye devam etmektedir. Yeni Kanun hem kamu ihale rejimine tabi olan idarelerin sayısını artırmış hem de farklı ihale konularını düzenlemiş bulunmaktadır.

II. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU

Türk ihale sistemini düzenleyen ve ihale hukukuna ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde temel kanun olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, yürürlüğe girdiği 1.1.1984 tarihinden bu yana uygulanmakla birlikte, günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği gerekçeleriyle yeni kanunlar hazırlanması yoluna gidilmiş ve bu doğrultuda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.⁸

⁸ Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, s. 929.

Kamu İhale Kanunu aşağıda sayılan idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini düzenlemiştir:

- Genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzelkişiler (meslek kuruluşları hariç).
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler dâhil, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.
- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzelkişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.
- Sadece yapım ihaleleri olmak üzere, 4603 sayılı Kanunun kapsamındaki Bankalar.
- Özel bütçeli kuruluşlar olan il özel idareleri ile belediyelerin yapacakları sözleşmeler.

KAMU İHALE KANUNUNUN KAPSAMI DIŞINDA OLAN İDARELER
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar
4603 sayılı kanun kapsamında belirtilen bankalar (yapım işleri hariç)
Enerji, su, ulaştırma, telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler
Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu gibi kamuya yararlı dernek ve vakıfların sözleşmeleri
Savunma amaçlı araç, silah ve harp malzemeleri ihaleleri
İdarenin çeşitli kamu kuruluşlarından (Cezaevleri, tutukevleri, Çocuk Esirgeme kurumu, DMO gibi) yapacağı alımlar
Tanıkların korunmasına ilişkin mevzuat hükümlerine göre alınacak koruma tedbirlerinin uygulanması için gerekli olan mal ve hizmet alımları
5312 sayılı kanun ile eklenen kirliliğe müdahale ve acil müdahale planlarının uygulanması için acil olarak ihtiyaç duyulabilecek hizmet alımı ile araç gereç ve malzeme alımı ihaleleri
Farklı ihale usulü öngörülmek kaydıyla; dış finansman ile yaptırılacak olan ihaleler
Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretimi ile ilgili mal veya hizmet alma işlevi
5148 sayılı kanunla eklenen; özelleştirme uygulamaları için yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları
Hava taşımacılığı yapan işletme mal ve hizmet alımları
Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili olup gizlilik derecesi taşıyan ihaleler
5226 sayılı kanunla eklenen; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki restorasyon, çevre düzenleme gibi projelere ilişkin mal ve hizmet alımları

2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Öngörülen Temel İlkeler

a. Ortak ilkeler:

Aleniyet - Saydamlık ilkesi: Kamu yararına en uygun sözleşmecinin seçilmesi ve ihalelerde yolsuzluğu önlemeyi amaçlamaktadır. Kamu ihalelerinin ilan edilmesi zorunluluğunu düzenlemektedir.

Rekabet ilkesi: İsteklilerin baskı altında kalmaksızın ihale tekliflerini yapabilmesi anlamına gelir.

İsteklide belli bir yeterliliğin aranması ilkesi: Sözleşmecinin belli bir teknik ve personel kapasitesine sahip olması ve mali yeterliliğin mevcudiyeti şartını içerir. İhale sürecinde geçici teminata başvurulması usulü bu ilkenin gerçekleştirilmesine yöneliktir.

b. Yeni ilkeler:

Kamu İhale Kanunu sadece eski Kanuna tabi olan bazı ihaleleri yeniden düzenlemekle kalmamış, aynı zamanda kamu ihalelerine yeni usul ve ilkeleri de beraberinde getirmiştir.

- **Eşitlik ilkesi:** İdare, ihaleye katılan tüm isteklilere eşit bir şekilde davranmak zorundadır.
- **Gizlilik ilkesi:** İdare, ihaleden önce kendi personeli vasıtasıyla piyasada fiyat araştırması yapmak ve ihalenin yaklaşık maliyetini belirlemelidir. İhalenin yaklaşık maliyeti isteklilere açıklanmamalıdır. Devlet İhale Kanununa göre ise, ihalenin tahmini bedeli önceden isteklilere açıklanmaktadır.
- **Kamuoyu denetimi ilkesi:** İhalelerin Resmi Gazete veya diğer yayın araçları ile kamuoyuna duyurulmasını amaçlar.
- **Çevresel Etki Değerlendirme Raporu aranması ilkesi:** Doğal afetlere bağlı yapım ihaleleri hariç, özellikle yapım işlerinde kullanılan malzemenin doğaya zarar vermeyecek türden olması amacıyla isteklilere ÇED raporunun aranması şartı koşulmuştur.
- **Ayrı ayrı ihale düzenlenmesi ilkesi:** Aralarında bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ayrı ayrı ihale edilmek zorundadır. Bu ilkenin amacı, her bir iş için isteklilerde aranacak yeterlik kurallarının farklı olması ve uzmanlaşmaya gidilerek işin ehil kişilere tesliminin sağlanmasıdır.

3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Yöntemleri

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapalı teklif, açık arttırma ve eksiltme, pazarlık ve yarışma usulü olarak dört türlü ihale usulüne yer vermektedir. 4734 sayılı Kanuna göre idare, sözleşmeciyi aşağıdaki usullere göre seçmek zorundadır.

Açık ihale usulü: Kamu ihalelerine bütün isteklilerin teklif verebileceği usuldür.

Belli istekliler arasında ihale usulü: Teknik bilgi ve ileri teknoloji gerektiren ihalelerde ortaya çıkar. İdarenin gerçekleştireceği ön değerlendirme neticesinde, sadece davet edilen isteklilerin teklif verebileceği usuldür. Yeterli kabul edilen aday sayısı beşten veya teklif veren istekli sayısı üçten az olursa ihale iptal edilir. Açık ihale ile belli istekliler arasında ihale usulü temel, bundan sonraki usuller istisnaidir.

Pazarlık usulü: İlk iki usulde teklif çıkmaması, doğal afetler ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması neticesinde ihalenin acilen yapılmasının zorunlu olması, savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların bulunması durumlarında olan uygulanabilecek bir usuldür.

Tasarım Yarışmaları: İdareler gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel dönüşüm projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzuatında belirlenecek usul ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödüksüz yarışma yapılabilir. **Tasarım yarışmaları bir ihale usulü değildir.**

Doğrudan Temin Usulü: İlk alımın ardından üç yıl içindeki yedek parça ve malzeme alımı ile idarenin taşınmaz mal alımını düzenler. Esas itibarıyla bir ihale usulü olmaktan öte, bir alım usulü olarak benimsenmiştir. Doğrudan temine konu olabilecek alımlarda üst limit her yıl idare tarafından yenilenmektedir. (Bu miktar her yılın Ocak ayında güncellenmektedir.)

Uyarı

Doğrudan temin 2003 yılında bir ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır. Doğrudan temin, idari ihtiyaçların, davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği bir temin usulüdür.

Kamu İhale Kanunun 22'nci maddesine göre doğrudan temin usulüne şu durumlarda başvurulabilir:

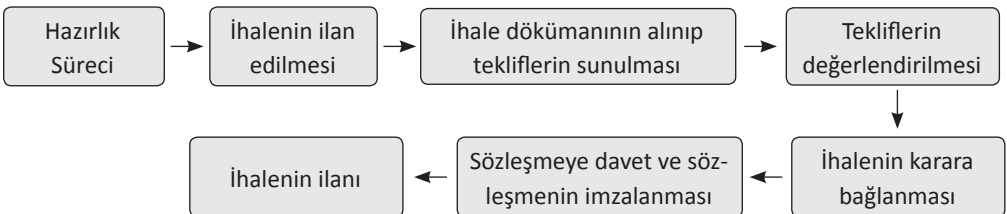
- İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.
- Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.
- Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için ilk alımı izleyen üç yıl içinde ihtiyaç duyulan yedek parça, ek malzeme veya hizmetin ilk alım yapılanın dışında başka gerçek veya tüzel kişiden temin edilememesi.
- İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz malın alımı veya kiralınması.
- Niteliği itibarıyla stoklanma imkânı olmayan ve acil durumlarda kullanılacak tıbbi malzemeler,
- Milletlerarası tahkim yolunda görev yapacak avukatlardan alınacak hizmet alımları.

Bu usulün uygulanması halinde, ihale komisyonu kurulmadan ve teminat alınmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.

Devlet İhale Kanunun Öngördüğü Usuller	Kamu İhale Kanunun Öngördüğü Usuller
Kapalı teklif usulü	Açık ihale usulü
Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü	Belli istekliler arasında ihale usulü
Açık teklif usulü	Pazarlık usulü
Pazarlık usulü	Tasarım yarışmaları
Yarışma usulü	-----

4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda İhale Süreci

Kamu ihaleleri belirli aşamalardan sonra tamamlanır. Buna göre, ihalenin aşamaları hazırlık, ilan, tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi, ihale kararının alınması ve sözleşme yapılması aşamalarıdır.



a) Hazırlık Aşaması

Öncelikle ödeneği olmayan bir iş için ihaleye çıkılması yasaklanmıştır. Yapılacak ilk iş ihale için yeterli ödenek olup olmadığını tespit etmektir.

Yine hazırlık aşamasında, ihaleye başlanabilmesi için idare bir ihale komisyonu oluşturmaktadır.

b) İhalenin İlan Aşaması

Devlet İhale Kanunu'na göre artırma yapılacağı günden en az 10 gün önce, aralıklarla iki defa, ihalenin yapılacağı yerde çıkan bir gazete ile ilan yapılmaktadır.

Kamu İhale Kanunu'nda ise, Avrupa Birliği müktesebatında yer alan eşik değer uygulamasıyla paralellik sağlamak amacıyla; ilan süreleri kanun kapsamındaki işlerin türüne ve kuruluşların yapısına göre farklılıklar arz etmektedir.

c) Tekliflerin Sunulması Aşaması

Kamu İhale Kanunun 30'uncu maddesi isteklilerin teklif mektubu ve geçici teminat dahil, istenilen bütün belgeleri bir zarfa koymak suretiyle, ihale saatine kadar idareye vermelerini öngörmüştür.

d) Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşaması

Kamu İhale Kanunun 36'ncı maddesinde şeffaflığı sağlamak üzere, ihale saatinde isteklilerin tekliflerini içeren zarfların hazır bulunanlar önünde açılarak, belgelerin tam olarak verilip verilmediği ile teklif mektubu ve geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığının kontrol edilmesi düzenlenmiştir.

e) İhale Kararının Alınması

İhale kararı gerekçeli olarak ihale komisyonu tarafından alınır. Bu aşamada, ihale kararını izleyen en geç beş iş günü içerisinde ihale yetkilisince ihale kararı onaylanır veya gerekçeli olarak iptal edilir.

Devlet İhale Kanununa göre ihale **en uygun bedeli teklif edene bırakılır**. En uygun bedel, artırımlarda tahmin olunan bedelin altında olmamak şartıyla tekliflerin en yükseğidir.

Kamu İhale Kanunun 40'inci maddesine göre ise, değerlendirme sonucunda ihale, **ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren** istekliye bırakılır.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir.

f) Sözleşmeye Davet ve Sözleşmenin İmzalanması

İhale sonucu, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir.

Uyarı

Harcama gerektiren sözleşmelerin Sayıştay tarafından tescil edilmesi usulü 5018 Sayılı Yasa ile kaldırılmıştır.

5. Sözleşmelere İlişkin Uyuşmazlıkların Çözümü

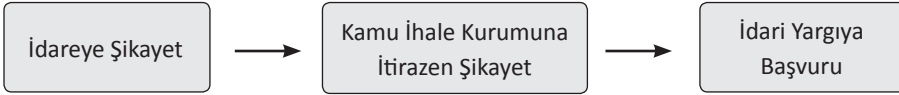
a. Yargısal çözüm	Sözleşmenin düzenlenmesinden imzalanmasına kadar olan aşama idari aşamadır. Bu durumda sözleşme imzalanıncaya kadar ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir. Ancak sözleşmenin imzalanmasından sonra ortaya çıkan, uygulamaya dair uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.
b. İdari başvuru yolları	4734 sayılı Kanun ihale sürecinde (sözleşme imzalanmadan önce) ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların idari başvuru yollarıyla çözümlenmesine ilişkin kurallar getirmiştir. İdari başvuru yolları, idareye şikayet ve Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet olmak üzere iki türdür. Şikayet Usulü: İhaleye katılmış olan şirketler herhangi bir şikayet sebebiyle idareye başvuruda bulunabilirler. Bu yolun kullanılmasıdaki temel şart sözleşmenin imzalanmamış olmasıdır. Şikayet yolunda süre, kişilerin şikayete konu durumun farkına vardıkları tarihi izleyen on gündür. Şikayet ile ihale süreci durur. Başvuru üzerine idare, on gün içinde şikayeti karara bağlar. Başvuru kısmen veya tamamen haklı bulunursa, idarece düzeltici önlemler alınır ve bu yöndeki kararlar isteklilere karardan itibaren yedi gün içinde bildirilir. İtirazen Şikayet: Şikayet yoluna başvuran kişi, şikayeti idarece haklı bulunmazsa veya on günlük içerisinde şikayeti karara bağlanmazsa, karardan veya karar verme süresinin bitiminden sonraki on gün içinde Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayette bulunabilir. Kamu İhale Kurumu kanuna ve mevzuata aykırılık tespit ederse, ihale işlemlerini iptal edebilir düzeltici tedbirler alabilir ya da başvurunun uygun bulunmadığına karar verebilir. Kurul, sözleşmenin akdinden sonra yapılan başvuruları değerlendirmeye almaz. İtirazen başvurular, sözleşme imzalanıncaya kadar ve başvuruyu izleyen günden itibaren en geç yirmi gün içinde sonuçlandırılmak zorundadır. Kurul tarafından verilen bütün kararlar, taraflara karar tarihini izleyen beş gün içinde tebliğ edilir. Bu kararlar Resmî Gazetede Kurum tarafından yayımlattırılır. Kurulun kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

Uyarı

İdareye şikayet yapmadan doğrudan Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayette bulunamaz.

Şikâyet ve itirazın şikayet yolları zorunlu idari başvuru yollarıdır. Bu başvuruları yapmadan idari yargıya başvurulamaz.

Bu yolların uygulanabilmesi için sözleşmenin imzalanmamış olması gerekir. Sözleşme imzalandıktan sonra idari şikayet yollarına başvurulamaz. Sözleşme imzalandıktan sonraki uyuşmazlıklar adli yargıda çözülecektir.



Kamu İhale Kurumu

4734 sayılı Kanun ile, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak ve kanunda belirtilen diğer görevleri yapmak üzere kamu ihale kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

İdarelerce ihalelerin iptal edilmesi durumunda bu iptal işlemlerine karşı yapılan itirazen şikâyet başvurularını Kamu İhale Kurumunun incelemeye yetkili olup olmadığı hususunda düşülen duraksamanın giderilmesi istemi üzerine Danıştay Birinci Dairesi, ihalenin idarece iptaline ilişkin işlemin, ihale sürecinde tesis edilen bir ihale işlemi niteliğinde olduğu, Kamu İhale Kurumunun, ihalelerin başlangıcından ihale sözleşmesinin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde, idarece yapılan işlemlerin mevzuata aykırı olduğuna ilişkin şikâyetleri inceleyerek bu şikâyetleri sonuçlandırmakla görevli ve yetkili olduğuna karar vermiştir.⁹

⁹ Danıştay Kararları Dergisi, Yıl 2, Sayı 5, Ankara 2004 , s.1

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARENİN YETKİLERİ

İDARENİN YETKİLERİ

İdare, üstlendiği sorumlulukları yerine getirebilmek adına birtakım üstün yetkilerle donatılmıştır. Kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin kullanımında temel ölçü kamu yararadır ve kamu yararı adına icrai nitelikte işlemler yapabilme ayrıcalığı idarenin temel gücünü ifade etmektedir. İcrai nitelikteki işlemlerin uzantısı olarak idare şu yetkileri de bünyesinde barındırmaktadır:

- ➔ Düzenleme yetkisi
- ➔ Örgütlenme yetkisi
- ➔ Yaptırım uygulama ve kamu alacaklarını tahsil etme yetkisi
- ➔ Mal edinme yetkileri

I. DÜZENLEME YETKİSİ

İdari birimlerin tümü kendi görev sahalarında bulunan işleri yürütebilmek adına Anayasa ve kanunların uygulanış biçimini ortaya koyan düzenlemelerde bulunmalıdırlar. İdarenin düzenleme yetkisi idarenin takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır.

İdarenin takdir yetkisinin, belirlilik ve kanuni idare ilkelerine de dayanması gerekir. Bu ilkeler neticesinde, düzenleyici idari işlemlerin Anayasa ve kanunlara uygun olması gerekmektedir.

İdarenin düzenleyici işlemleri olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmelikler doğrudan Anayasada düzenlenmiştir. Ancak idarenin düzenleyici yetkisinin Anayasa'da sayılan düzenleyici işlemlerle sınırlı olmadığı bilinmektedir. İdarenin Anayasada sayılmasa bile tamim, sirküler, tebliğ, genelge, kararname gibi başka düzenleyici işlemleri de söz konusudur.

İdarenin tek taraflı düzenleyici nitelikteki işlemlerinden yukarıda etraflıca bahsetmiştik. Yönetmelikler ilk defa 1961 Anayasası ile düzenleme konusu olurken, 1971 Anayasa değişikliği ile Kanun Hükmünde Kararname de hukukumuza girmiştir. 1982 Anayasası bu düzenleyici işlere ek olarak vergiler ve diğer mali yükümlerle ilgili düzenleyici işlemleri de içermektedir.

Dikkat



İdarenin düzenleme yetkisinin sınırı, konunun daha önceden kanunla düzenlenmiş bir alanla ilgili olması gerektiğidir. Ancak Anayasa hukukunda da değinildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin bu duruma istisna oluşturduğu gözden kaçmamalıdır.

Üst Hukuk Kurallarına Uygunluk ve Hiyerarşi Sorunu

İdarenin düzenleme yetkisini kullanarak yapacağı düzenleyici işlemler, dayandıkları üst hukuk kurallarına aykırı olmamak zorundadırlar. Bu paralelde düzenleyici işlemlerin uygulanabilirliği için bir takım ilkeler benimsenmiştir:

- ➔ Yönetmeliklerin kanunlara ve kararnamelere aykırı olamayacağı belirtilmektedir.

- ➔ Hiyerarşik olarak denk iki kuruluşun yönetmeliği birbiriyle çatıştırsa, kanun veya tüzüğü uygulamak kimin görev alanına giriyorsa o kuruluşunki esas alınır.
- ➔ Tek bir makamın yaptığı iki yönetmelik birbiriyle çatışıyorsa, sonraki tarihli yönetmelik esas alınır.

II. ÖRGÜTLENME YETKİSİ

1982 Anayasasının 123. maddesi uyarınca, bir idari kuruluşun ortaya çıkabilmesi için yasal bir dayanağa gereksinimi vardır. Ancak yine aynı maddenin ikinci fıkrasında bütün idari kuruluşların doğrudan doğruya kanun ile kurulmalarının zorunlu olmadığı belirtilmekte; kamu tüzelkişilerinin kanunla ya da kanunun verdiği bir yetkiyle kurulabileceğinin altı çizilmektedir.

Anayasa ve Kanunlarca Kanunla Kurulması Zorunlu Olan Kuruluşlar:

- ➔ İller,
- ➔ İlçeler,
- ➔ Büyükşehir Belediyeleri,
- ➔ Üniversiteler (vakıf üniversiteleri dahil),
- ➔ Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları.

Bu gibi kuruluşların oluşturulmasında idarenin bir yetkisi bulunmamaktadır, bu kuruluşlar ancak kanun koyucu tarafından oluşturulabilir.

İdari Kararlarla Örgütlenen Teşkilat Yapıları:

Kanundan kaynağını almak kaydıyla,

- ➔ Belediyeler, Valinin önerisi ve İçişleri Bakanının hazırlayacağı müşterek kararnamesi ile Danıştay'ın görüşü alınarak;
- ➔ Köyler, Kaymakam ya da Valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanlığı kararıyla,
- ➔ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Cumhurbaşkanı kararıyla kurulmaktadır.

III. İDARENİN ALACAĞINI TAHSİL YETKİSİ

İdarenin iki türlü alacağı vardır:

- ➔ **Kamu Alacakları:** Devlet, il özel idareleri ve belediyelere ait alacaklardan; vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takibine ilişkin mahkeme masrafları, vergi cezaları ve para cezaları, gecikme zamları ve faizler, kamu hizmetleri uygulamasından doğan öteki alacaklar, kamu mallarına verilecek zarardan kaynaklı alacaklar ve idari sözleşmelerden kaynaklı alacaklar.
- ➔ **Adi Alacaklar:** Haksız fiil, sebepsiz zenginleşme ve idarenin özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklı alacakları ile; devlet, il özel idareleri ve belediyeler haricindeki kamu tüzel kişilerinin alacakları (köyler, sosyal güvenlik kuruluşları, KİT'ler...)

KAMU ALACAKLARI	Vergi, resim, harç, ceza takibine ilişkin masraflar, vergi ve para cezaları, gecikme zam ve faizleri, idari sözleşmeden doğan alacaklar, kamu hizmetlerinde doğan alacaklar, devlet, il özel idareleri ve belediyelerin alacakları; kamu mallarına verilen zarardan doğan alacak hakları	6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü hakkındaki kamu hükümleri uygulanır.
ADI ALACAKLAR	Kamu kuruluşlarının özel mallarındaki haksız fiilden kaynaklı zararlar, sebepsiz zenginleşmeden, özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklı alacaklar, köylerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve sosyal kamu kurumlarının alacakları, kamu görevlilerine yapılan fazla ödemelerin iadesine yönelik alacaklar	İcra iflas kanunu hükümleri uygulanır.

İdareye tanınan tahsil yetkisi temel olarak kamu alacaklarına yöneliktir ve adi alacakları için re'sen tahsil yetkisi söz konusu değildir. Özel hukuk alacakları olarak değerlendirilebilecek adi alacaklar için idare, adli icraya başvurmak zorundadır.

İdare, Kamu Hukuku alanındaki alacaklarını, İcra ve İflas Kanunu'nda düzenlenen usuller ve icra ve iflas dairelerinin yardımına gerek duymaksızın, kendi teşkilatı ile ve haciz ve satış gibi cebri yollara başvurmak suretiyle tahsil etme yetkisine sahiptir. İdarenin bu yetkisi, **6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun** ile düzenlenmiştir.

Kamu Alacağının Tahsil Süreci

1. İdare bir kamu alacağını tahsil etme yetkisini kullanmadan önce, bu alacağı tahakkuk ettirmelidir. Alacağın tahakkuku, alacaklı idarenin bu konuda yetkili kılınmış makamınca yapılan bir tahakkuk işlemi ile olur. Tahakkuk işlemi bir icrai karar olup, daha sonra kullanılacak olan tahsil yetkisi böyle bir icrai karara dayanmak zorundadır.
2. İlgili, tahakkuk işleminin hukuka aykırılığını ileri sürerek, görevli ve yetkili idari yargı yerinde iptal davası açabilir. Vergi alacağına ilişkin bir tahakkuk işleminin iptali istemiyle dava açılması, tahakkuk eden bu alacağın tahsil işlemlerini durdurur. Buna karşılık, öteki kamu alacaklarına ilişkin tahakkuk işlemlerinin iptali istemiyle dava açılması, bu alacakların tahsil işlemlerini durdurmaz.
3. Tahakkuk etmiş olan bir kamu alacağının takibi ve tahsili, alacaklı kamu idaresi tarafından düzenlenen bir ödeme emri ile başlar.
4. Ödeme emri kendisine tebliğ olunan borçlu 7 gün içinde ya borcu ödemeli ya da mal beyanında bulunmalıdır. Bu sürede borcu ödemeyen ve mal beyanında da bulunmayan borçlu bir defaya mahsus olmak ve üç ayı geçmemek üzere hapsen tazyik olunur.
5. 7 günlük sürede borçlu ödeme emrine itiraz edebilir. İtiraz, alacağın türüne göre idare veya vergi mahkemesine yapılır. Ödeme emrine itiraz nedenleri kanunda sınırlıdır. Kişi, borcun olmadığı, kısmen ödendiği ya da zamanaşımına uğradığı itirazı ile dava açılabilir.
6. Açılan dava tahsil işlemini durdurmaz. İşlemin durması için yargı merciinin yürütmeyi durdurma kararı vermesi gerekir. Açılan davanın tahsili durdurmayaacağı kuralının tek istisnası vergi alacağına ilişkin tahakkuk işlemleri için söz konusudur. Bu halde dava istisnaen tahsil işlemini durduracaktır.
7. 7 gün içinde dava açılmazsa, dava açılıp da yürütmenin durdurulması kararı verilmezse, idare borçlunun mallarını haczedip satmak suretiyle alacağını tahsil eder.

8. Özel alacaklar için haciz adli makamlarca yapılırken, kamu alacakları için haciz işlemi tahsil dairelerince düzenlenen haciz varakasına dayanılarak yapılır. Satış işlemine gelince, menkul (taşınır) mallar tahsil dairesince, köylerde ihtiyar heyetlerince gayrimenkul (taşınmaz) mallar ise satış komisyonlarınca yapılır. Gerek taşınır ve gerek taşınmaz malların haciz ve satışında izlenecek olan usuller, İcra ve İflas Kanunu'nda düzenlenen usullere benzetilmiştir.

Zorla İcra Yetkisi: İdare, kamu yararı adına kamu gücü kullanarak idari işlemlerini zorlama tedbirleri ile uygulatabilir. İdari kararlar icrailik özelliklerinden dolayı hukuka uygun kabul edilirler. Hukuka uygun olduklarının ispatı gerekmeden, ilgililer üzerinde sonuç doğururlar. İdari kararlar hukuka uygunluk karinesinden yararlandıklarından, idare zorla icra etme yetkisine sahip olduğu hallerde araya yargı organı girmeksizin işlemini icra edebilir. Böyle bir yetkinin bulunmadığı hallerde ise, araya yine bir yargı kararı girmeksizin kanunda öngörülen yaptırımları uygulayabilir. Ayrıca idare, bir ilgilinin hakkında alınmış idari karara uymaması halinde, kolluk kuvvetleri vasıtasıyla idari yaptırımı resen yapabileceği gibi, cezai yaptırım için adli mercilere başvurma yetkisi bulunmaktadır.¹

IV. İDARENİN MAL EDİNME YETKİSİ

İdare görevlerini yerine getirebilmek için ihtiyaç duyduğu taşınır ve taşınmaz malları, tüm öteki kişiler gibi satın alma suretiyle elde edebilir. Ancak idarenin satın alma yolu ile mal elde etmesi her zaman mümkün olmayabilir. Zira idarenin ihtiyaç duyduğu malların malikleri mallarını satmak istemeyebilirler. İşte bu nedenle idare, kamu gücü kullanmak suretiyle ihtiyaç duyduğu malları elde edebilme kudretiyle donatılmıştır. Zorla mal edinmek iki şekilde olur: Kamulaştırma ve istimval.

Kamulaştırma, taşınmazların zorla ele geçirilmesidir. İstimval ise sadece olağanüstü durumlarda taşınırlara zorla el atılmasıdır. Menkuller kural olarak satın alınır. Ancak olağanüstü durumlarda menkuller de kolaylıkla elde edilemeyecekleri için zorla ele geçirilmeleri zorunlu olabilir. İstimval, idarenin sadece olağanüstü durumlarda kullanabileceği bir yetkidir.

A. Kamulaştırma

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerinin, kamu yararı adına, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları taşınmaz malların tamamını ya da ihtiyaç duyulan kısmını, takdir olunan bedeli peşin vermek suretiyle sahibinin elinden almasıdır.

Kamulaştırma yetkisi, idareye kamu menfaatlerinin korunması ve kamu hizmetlerinin görülmesi için tanınmış yetkilere aittir. Kamulaştırma, taşınmaz mülkiyeti üzerine konulmuş sınırlamalardan biri olup, ancak kanunların kendilerine bu yetkiyi tanıdığı kamu idare ve kurumlarıyla istisnai olarak bazı özel teşebbüsler tarafından kanunlarda belirlenen şartlarda kullanılır.

İdari bir işlem ve eylem olan kamulaştırmanın dayanağı ise, idarenin kamu yararı açısından sahip olduğu güç ve yetkidir. Özel mülkiyete konu olan taşınmazların, sahiplerinin rızası aranmaksızın, tek taraflı irade beyanıyla kazanılmasını sağlayan bu yetkinin idareye tanınmış olması, kamu yararının özel kişilerin çıkarlarına üstünlüğü anlayışından kaynaklanmaktadır. Kamulaştırma, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına yönelik idari bir işlem olduğundan, bedel ve mülkiyet intikali üzerindeki uyumsuzluklar adli yargı mercilerinde çözümlenir.

Anayasa'nın 46. maddesinden, kamulaştırmaya ilişkin şu temel ilke ve kurallar çıkmaktadır:

¹ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s. 114.

Kamulaştırma Yetkisi:

Kamulaştırma yetkisinin Devlet ve öteki kamu tüzelkişilerine tanınmıştır. Bununla birlikte, istisnai olarak, kamu yararının gerektirdiği hallerde, özel kişiler lehine de kamulaştırma yapılması mümkündür. Ancak bunun için, özel kanunlarda açık bir hükmün bulunması zorunludur.

Özel kanunlarda açık bir hüküm bulunmasından kasıt lehine kamulaştırma yapılabilecek özel kişilerin belirtilmiş olduğudur:

- ➔ Maden işletme ruhsatına sahip olanlar,
- ➔ Kamu hizmeti imtiyazcıları,
- ➔ Yap - İşlet,
- ➔ Yap - İşlet - Devret sözleşmesi sahipleri.

Mevzubahis işletmeciler re'sen kamulaştırma yapma yetkisine sahip değildirler. İlgili idareye başvuruda bulunarak, yine kamusal menfaat ispatı vasıtasıyla idareden kendileri lehine kamulaştırma talebinde bulunabileceklerdir. Bedel özel kişi tarafından ödenecektir.

Uyarı

Kamu meslek kuruluşları tüzelkişiliğe sahip olmasına rağmen Danıştay bu kurumların kamulaştırma yapamayacaklarına hükmetmiştir.

Kamulaştırmada Süreç:

Kamulaştırma, özel mülkiyetin sona ermesine yol açtığından, öteki idari işlemlere oranla çok daha farklı ve ayrıntılı şekil ve usul kurallarına tabi tutulmuştur.²

1. Kamulaştırma işleminde öncelikle **yeterli ödeneğin hazırlanması** gerekir. İdare, kendi içerisinde oluşturacağı bir takdir komisyonu vasıtasıyla takribi bir öbedel üzerinden ödenek hazırlamakla yükümlüdür. Bu durum malikin korunmasını amaçlamaktadır. Yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemine başlanamaz.
2. Gerekli ödeneğin temin edilmesinden sonra, **kamu yararı kararı** alınmalıdır. Kamulaştırma mülkiyet hakkını sınırlayan bir işlemdir. Bu nedenle yetkili idarenin, taşınmaz mala duyduğu ihtiyacın kati olması gerekir.

Kamulaştırma ancak kamu yararını gerçekleştirmek için yapılabileceğine göre, öncelikle İdareyi kamu yararını gerçekleştirmeye yönelten etkenin belirtilmesi gerekir. Bu kararlar kamulaştırma işleminin sebep unsuru belirlenmiş olur.

Kamu yararı kararının alınması ve onaylanması idari bir işlem olduğundan, idari yargının denetimine tabidir. Eğer kamu yararı yoksa taşınmaz maliki yetkili idare mahkemesinde iptal davası açabilir.

² Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, ss. 269-271.

³ Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, İdare Hukuku, Alfa Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 914.

Kamu yararı alabilecek merciler şunlardır:

1. Cumhurbaşkanınca kabul olunan büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda **ilgili bakanlık**,
2. Köy yararına kamulaştırmalarda, **köy ihtiyar heyeti**,
3. Belediye yararına kamulaştırmalarda, **belediye encümeni**,
4. İl Özel İdaresi yararına kamulaştırmalarda, **il daimi encümeni**,
5. Devlet yararına kamulaştırmalarda, **il idare kurulu**,
6. YÖK yararına kamulaştırmalarda, **YÖK yönetim kurulu**,
7. Üniversite, TRT, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu yararına kamulaştırmalarda, **yönetim kurulları**,
8. İlçe sınırları içinde birden çok köy ve belediye yararına kamulaştırmalarda, **ilçe idare kurulu**,
9. İl sınırları içinde birden çok ilçeye bağlı köyler ve belediyeler yararına kamulaştırmalarda, **il idare kurulu**,
10. Ayırillere bağlı bulunan birden çok kamu tüzel kişileri yararına kamulaştırmalarda, **Cumhurbaşkanı**,
11. Birden çok il sınırları içindeki devlet yararına kamulaştırmalarda, **Cumhurbaşkanı**,

Dikkat

Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesinde ise, kamu yararı kararının onay mercileri gösterilmektedir. Örneğin, köy ihtiyar meclisi veya belediye encümeninin aldığı kamu yararı kararı mahalli en büyük mülki amirin, il daimi encümeninin kamu yararı kararı valinin onayına tabidir. Tasdikli imar planı veya bakanlıklarca tasdikli özel plana göre yapılacak hizmetler için kamu yararı kararı almaya gerek yoktur.³³

3. **Kamulaştırılacak taşınmaz tespit edilir.** Kamulaştırılacak taşınmaz malın sınırlarını ve cinsini gösterir ölçekli plan ve krokisi yaptırılır ve taşınmaz malın maliki ya da zilyedi ve bunların adresleri tapu kayıtlarından, tapu kayıtları yoksa vergi ve nüfus kayıtları üzerinden ya da haricen yapılacak araştırmalara göre belgelere bağlanmak suretiyle tespit edilir.
4. **Kamulaştırma kararı alınır.** Kamu yararı kararı soyut bir kararken; kamulaştırma kararı somuttur, yani hangi taşınmaza el konulacağını açıkça belirlenmesidir.
5. **Satın alma usulünün denemesi gerekmektedir.** İdare, kamulaştırma kararını aldıktan sonra, taşınmaz malın tahmini bedelini belirlemek üzere, kendi bünyesi içinde en az üç kişiden oluşan bir ya da birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendirir. İdare, kıymet takdir komisyonunca belirlenmiş olan tahmini bedeli belirtmeksizin, kamulaştırma bedelinin peşin ya da taksitle ödenmesi suretiyle ve pazarlıkla satın almak ya da idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devrilmek istediğini resmi taahhütlü bir yazı ile malike bildirir.
6. **Mahkeme yolu ile bedel tespiti ve tescil kararı talep edilir.** Kamulaştırılacak olan taşınmazın satın alma yoluyla elde edilememesi durumunda, idare, kamulaştırılacak olan taşınmaz ile ilgili olarak topladığı bilgi ve belgeler ile yaptırmış olduğu bedel tespiti ve buna ilişkin tüm

belgeleri de eklediği bir dilekçe ile **taşınmazın bulunduğu yerdeki asliye hukuk mahkemesine** başvurarak, kamulaştırma bedelinin tespiti ile bu bedelin peşin ya da taksitle ödenmesi karşılığında idare adına tapuda tesciline karar verilmesini talep eder.

7. Asliye Hukuk Mahkemesi, en geç **otuz gün** sonrası için belirleyeceği duruşma gününü tüm belgelerle beraber malike tebliğ eder.

Uyarı



Mahkeme davetiyesinde, tebligatı izleyen günden itibaren otuz gün içinde kamulaştırma işleminin iptalinin idari yargıda, maddi hataların düzeltilmesinin adli yargıda dava yoluyla istenebileceği belirtilir.

İşleme karşı iptal davası açılmaz ise kamulaştırma işleminin kesinleşeceği ve mahkemece belirlenen bedel üzerinden gayrimenkulün idare adına tapuda tescil edileceği yer alır.

Asliye hukuk mahkemesi, kamulaştırma ve bunun belgelerini mahalli veya genel bir gazetede en az bir kere yayınlatır.

8. Mahkeme duruşma başlayınca öncelikle **tarafları anlaşılmaya davet eder.**
9. Anlaşma sağlanamazsa hakim bilirkişi ve keşifle beraber kamulaştırma bedelini tespit eder.
10. Mahkeme, anlaşma veya bedel tespitinden sonra idareye, bedelin veya ilk taksitin yatırıldığına dair dekontun ibrazı için 15 gün süre verir. **Dekontun ibrazından sonra mahkeme idare adına mülkiyetin tesciline karar verir.**

Kamulaştırmaya Karşı İptal Davası

Asliye hukuk mahkemesince taşınmaz malikine yapılacak olan kamulaştırmaya ilişkin tebligattan, tebligatın yapılamaması halinde tebligat yerine geçmek üzere gazete ile yapılacak olan ilandan itibaren **otuz gün** içinde, taşınmaz maliki kamulaştırma işleminin hukuka aykırılığını ileri sürerek **idari yargıda iptal davası** açabilir.

Uyarı



Davacı, bu davadan önce ferağ vermişse, iptal davasının reddedilmesi gerekir.

Dikkat



Kamulaştırma işlemi, imar planına dayalı yapılmışsa kamulaştırmanın iptali ile planın iptali tek dilekçe ile istenebilir.

Kamulaştırmada Nakden ve Peşin Ödeme

Anayasanın 46. maddesine göre, kamulaştırma bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Nakden ödeme kuralının istisnası, **trampa yoluyla kamulaştırma**dır. Buna göre idare, malikin rızası ile kamu hizmetine tahsis edilmeyen özel taşınmaz malını trampa edebilir.

Uyarı



İdarenin trampa teklif ettiği malının değeri, kamulaştırma bedelinin % 120'sini aşamaz.

Dikkat



Şayet idarenin önerdiği taşınmaz ile kamulaştırılacak taşınmazın bedeli arasında bir fark doğuyor ise, bu fark taraflarca nakden ve peşin olarak giderilir.

Peşin ödeme kuralının istisnası **taksitlendirmedir**. Taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz. Taksitlere, devlet alacaklarına uygulanacak en yüksek faiz haddi uygulanır ve taksitler eşit miktarlarda ödenir. İdarenin kamulaştırma yetkisi olağan ve genel bir yetki olmasına rağmen, taksitlendirme yetkisi istisnai bir yetkidir.

Anayasanın 46. maddesi taksitlendirmenin hangi durumlarda mümkün olabileceğini düzenlemiştir:

- Tarım reformunun uygulanması dönemleri,
- Büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi,
- Yeni ormanların yetiştirilmesi,
- Kıyıların korunması projeleri,
- Turizm amacıyla gerçekleştirilen kamulaştırmalar.

Dikkat



Geçimini işlediği topraktan sağlayan küçük çiftçinin doğrudan işlediği toprağın bedeli her halde peşin ve nakit ödenir.

Kamulaştırılacak Malın Başka Bir Kamu Kurumuna Ait Olması Durumu

İdareye ait bir taşınmazın kamulaştırılmasının mümkün olmadığını, bu durumun konu yönünden sakatlık içerdiğini yukarıda belirtmiştik. Kamulaştırma kanununa göre ihtiyaç duyulan taşınmaz başka bir kamu kurumuna ait ise, taşınmaza ihtiyaç duyan idare malın sahibi idareye talep ile birlikte ödemeyi taahhüt ettiği bedeli de belirterek müracaat eder.

Taşınmazın sahibi idare 60 gün içinde cevap vermez veya red cevabı verirse, taşınmaza talip olan idare anlaşmazlığı **Danıştay idari dairesi (1. daire)** önüne götürür ve Danıştay **2 ay** içerisinde anlaşmazlığı kesin karara bağlar.

Malikin Geri Alma Hakkı

Kamu yararı kararında belirtilen sebep gerçekleşmediği takdirde, kamulaştırmanın hükümsüz sayılması ve kamulaştırılan taşınmazın eski malikince geri alınabilmesi mümkündür.

Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesinden itibaren beş yıl içinde kamulaştırmayı yapan idareye kamulaştırma amacına uygun hiçbir işlem veya tesisat yapılmaz veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz olduğu gibi bırakılır ise, mal sahibi ya da mirasçıları geri alma hakkını, hakkın doğmasından itibaren bir yıl içerisinde kullanabilirler.⁴

Dikkat



Mal sahibi veya mirasçıları kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faizi ile birlikte ödeyerek taşınmaz malı geri alabilirler.

Kamulaştırmadan Vazgeçme, İade ve Devir

İdare kamulaştırmanın her safhasında kamulaştırma kararı veren ve onaylayan yetkili mercinin kararı ile kamulaştırmadan tek taraflı olarak kısmen veya tamamen vazgeçebilir.

⁴ Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, s. 921.

Kamulaştırmanın kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde, bu durum idarece mal sahibi veya mirasçılarına duyurulur. Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçılar, kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faiziyle birlikte üç ay içinde ödeyerek taşınmaz malı geri alabilir. İade işleminin kamulaştırmanın ve bedelinin kesinleşmesinden sonra bir yıl içinde gerçekleşmesi hâlinde kamulaştırma bedelinin faizi alınmaz.

Not

Kamulaştırmanın kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde, keyfiyet idarece mal sahibi veya mirasçılarına 7201 sayılı Tebliğat Kanunu hükümlerine göre duyurulur.

*Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçılar, kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faiziyle birlikte **üç ay** içinde ödeyerek taşınmaz malı geri alabilir. İade işleminin kamulaştırmanın ve bedelinin kesinleşmesinden sonra bir yıl içinde gerçekleşmesi hâlinde kamulaştırma bedelinin faizi alınmaz.*

Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Kurma Hakkı

Anayasa'nın 46. maddesi devlet ve kamu tüzelkişilerine özel mülkiyette bulunan taşınmaz mallara kamulaştırma yoluyla el atma yetkisi yanı sıra, bu mallar üzerinde aynı koşullarla idari irtifaklar kurma yetkisi de vermektedir. **İrtifak hakkı**, hakkın konusu olan taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkından doğan kullanma veya yararlanma ile ilgili yetkilerin bir kısmını veya tümünü hak sahibine sağlayan veya taşınmaz malikinin mülkiyetten doğan yetkilerinden bazılarını kullanmasını hak sahibi yararına yasaklayan sınırlı bir ayni hak olduğuna göre, Anayasanın 46. maddesi uyarınca, böyle bir hakkın idare lehine bir idari işlem ile ve zorla kurulması halinde idari irtifaklardan söz edilmektedir.

Dikkat

İdari irtifak kurulması sonucunda taşınmazın mülkiyeti idareye geçmemekte, sadece mülkiyet hakkında doğan kimi bazı yetkiler idareye sağlanmakta ya da malikin bu yetkilerini kullanması idare yararına yasaklanmaktadır. İdari irtifakta bedel, gayrimenkulün değerindeki azalmadır ve bu bedel Asliye Hukuk Mahkemesinde belirlenir.

B. Kamulaştırmaz El Atma

Kamulaştırma yetkisi olan kamu kurum ve kuruluşlarının mahkemeye başvurarak kamulaştırma işleminde bulunmadan, başka şahısların taşınmaz mallarına hiçbir bedel ödmeden el koyması kamulaştırmaz el atma olarak adlandırılır. Bu suretle devlete ait kurum ve kuruluşlar idari bir karar olmadan, özel mülkiyete konu olan taşınmaz malları fiili olarak kullanmaktadır.

El atma durumunda, idarenin usulüne uygun olarak alınmış kamulaştırma kararı olmaksızın veya işgal koşulları oluşturmaksızın bir gayrimenkule el atmasıdır. Bu durumda kamulaştırma kararı alınmaz. El atma iki şekilde gerçekleşir:

a) Hukuka Uygun Kamulaştırmaz El Atma:

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde, imar sınırı içinde bulunan arsa ve arazileri, imar planına uygun ada ve parsellere ayırmaya, belediye ve mücavir alan içinde belediyeler ve bu alan dışında valilikler yetkilidir. İmar planına alınan ve ada ile parsellere ayrılan arsa ve

arazilerin değer artışına paralel olarak, idare bu arazilerin en fazla %40'lık kısmına bedel ödemeksizin el koyma hakkına sahiptir. Bir defaya mahsus olacak bu süreç **düzenleme ortaklık payı** olarak anılmaktadır.

İdare tarafından elde edilen bu pay, düzenlemeye tabi yerlerin ortak ihtiyaçları için kullanılabilir. Düzenleme ortaklık paylarının toplamı, planlanan umumi hizmetler için yeterli değilse, eksik kalan miktar belediye veya valilikçe kamulaştırma yolu ile tamamlanır.

Dikkat



Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz.

b) Hukuka aykırı kamulaştırmaz el atma:

İdarenin haksız fiili niteliğinde bir durumdur. Yasal bir dayanak olmaksızın, usulüne uygun bir kamulaştırma kararı almadan özel mülkiyette bulunan bir taşınmazla el atılması durumu, idari eylem olmadığı için fiili yol olarak nitelendirilmelidir. Dolayısıyla bu durum idari değil; idarenin hukuk dışı bir eylemi durumundadır.

Hukuka aykırı kamulaştırmaz el atma ile el atılan taşınmaz üzerindeki özel mülkiyet sona ermeyeceğinden, mülkiyet hakkına yapılan bu hukuk dışı saldırının önlenmesi için adliye mahkemelerine başvurarak **men-i müdahale davası** açma hakkı bulunduğu kabul edilmektedir.

Malik, men-i müdahale davası açabileceği gibi, taşınmazda meydana gelen zararın giderilmesi için **tazminat davası** da açabilmektedir.

Bununla birlikte, taşınmazda büyük çaplı ve giderilemez bir hasar meydana gelmiş ise, malikin taşınmazın tümünün kamulaştırılmasını talep etme hakkı bulunmaktadır. Bu durumda idare, Asliye hukuk mahkemesinin alacağı karara uymakla yükümlüdür.

Dikkat



İdarenin, hukuka aykırı olarak el attığı bir taşınmazın üzerine bir kamu hizmeti inşa etmesi durumunda (yol, okul, hastane gibi) malikin men-i müdahale davası açma hakkı düşmektedir. Bu durumda malik, tazminat davası açabilecek ya da taşınmazın tümünün kamulaştırılmasını talep edebilecektir.

C. Geçici İşgal

Bir bayındırlık hizmetinin görülmesi sırasında, bu hizmetin görülmesi için gereksinim duyulan şantiye alanının inşası için ya da yapım çalışmasında kullanılacak taş, kum, kireç ve benzeri maddeleri çıkarmak için özel mülkiyette bulunan bir taşınmazla idare tarafından geçici olarak el atılmasıdır.

Geçici işgalin konusu arsa ve araziler olup, konut veya eklentiler geçici işgale konu olamaz.

İşlemi, **il idare kurulu** tesis eder. İl idare kurulunun alacağı bir **geçici işgal kararnamesinde** yıllık bir tazminat bedeli belirlenir ve idare bunu malike öder.

Geçici işgal kararnamesine karşı idari yargıda iptal davası açılabilir ve malik bedeli az bu-lursa adli yargıya başvurabilir. İdare takdir olunan tazminatı % 20 fazlasıyla depo ederek işgal eylemini gerçekleştirir.

D. Acele Kamulaştırma

3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına, olağanüstü hallerde ya da olağanüstülüğüne ve ivediliğine **Cumhurbaşkanınca** karar verilen hallerde lüzum duyulan taşınmazın kamulaştırılmasıdır.

Olağan kamulaştırma sürecinden farklı olarak, taşınmazın bedelinin tespit edilmesi dışındaki prosedürel işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin istemi ile mahkemece yedi gün içinde kamulaştırma işlemi gerçekleştirilir.

Acele kamulaştırmada sadece bedel tespiti yapılmakta diğer işlemler sonradan tamamlanmaktadır. Kamulaştırma bedeli her halükarda peşin ve nakit ödenmelidir.

E. Devletleştirme

Anayasanın 47. maddesine göre, “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir”. Devletleştirmenin konusu, bir kamu hizmeti üreten özel teşebbüse idarenin bedelini ödeyerek el koymasındır. Bu el koyma esnasında kamulaştırmada olduğu gibi sadece taşınmazın mülkiyeti değil; taşınmazların yanında tesisin işletme hakkı da devlete devrolmaktadır.

İktisadi işletmeye dahil tüm taşınır ve taşınmaz mallarla, hakların ve borçların devlete geçmesi süreci, kamulaştırmadan farklı olarak bir idari kararla değil; kanunla gerçekleştirilmektedir.

Kanunla gerçekleşen bir devir sürecine karşı özel işletme sahibinin iptal davası açma hakkı bulunmamaktadır; ancak işletmenin sahibinin bedel artırımını için dava açma hakkı bulunmaktadır.

Dikkat



Kamulaştırma süreçlerinde bedel artırımına ilişkin davalar, taşınmazın bulunduğu yer Asliye Hukuk Mahkemesinde açılmakta iken; devletleştirme sürecinde bedel artırım davası şirketin merkezinin bulunduğu yer Asliye Hukuk Mahkemesinde açılacaktır.

F. İstimval

Olağanüstü durumlarda, karşılığı ödenmek suretiyle menkullere idarece zorla el atılmasıdır. İstimvalin konusu menkuller olmakla birlikte, bedensel yükümlülükler de istimvalin konusu olabilir.

Kamulaştırma olağan, istimval olağanüstü bir yetkidir. Bir olağanüstü hal durumunda olmakla birlikte, istimval işlemi de yargı denetimine tabidir ve bedel uyumsuzlukları adli yargıda görülür.

BEŞİNCİ BÖLÜM

KOLLUK FAALİYETLERİ

KOLLUK FAALİYETLERİ

İdarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak amacıyla giriştiği, kanunlar çerçevesinde kalmak kaydıyla, kamu özgürlüklerini sınırlayıcı tüm faaliyetlerine kolluk faaliyetleri denir. Kolluk bir yandan kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari etkinlikler; diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır.

İdarenin kolluk faaliyetlerindeki amacı iç düzen, emniyet ve asayişin sağlanmasıdır. Kısaca kolluk faaliyetlerindeki amaç unsuru, kamu düzeninin korunmasıdır. Kamu düzeni kolluk kuvvetlerinin özel amacıdır.

Açık veya yakın bir tehlike olmadıkça, kolluk kuvvetlerinin bireylerin öznel anlayışlarına müdahale etmesi yetki aşımı olarak nitelendirilmektedir.

I. KAMU DÜZENİNİN UNSURLARI

- ➔ Güvenlik,
- ➔ Dirlik ve esenlik,
- ➔ Sağlık (genel sağlık),
- ➔ Genel ahlak.

Güvenlik	Bireylerin umumi ya da umuma açık yerlerde can ve malları açısından endişe duymamalarını ifade eder. Doğrudan fiili bir müdahalenin bulunmamasının yanında geniş anlamda bireylerin can ve mallarına yönelebilecek olası bir tehdidin bulunmaması ya da varlığı halinde bertaraf edileceğine dair kanaat güvenlik olgusu için gereklidir.
Dirlik ve Esenlik	Hayatın olağan akışında sürmesini sağlayacak huzur ve sükunet ortamının varlığı ve bu düzene zarar verebilecek kargaşa ve karışıklıkların yokluğu anlamına gelir.
Genel Sağlık	Toplumsal büyük bir kısmını tehdit eden salgın hastalıklarla mücadele etme noktasında genel sağlık, kamu düzeninin gerekli bir unsuru olarak kollukla ilişkilendirilmiştir. Zabıtanın yiyecek ve içecek kontrollerinde bulunması, salgın hastalıklarda karantina bölgesi oluşturulması gibi durumlar kolluk faaliyetleri olarak değerlendirilmektedir. Bu faaliyetler, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile düzenlenmiştir.
Genel Ahlak	Ahlak kuralları toplumsal düzeni sağlayan temel normlardan biri olmakla birlikte, genel bir ahlak tanımı yapmak zordur. Ancak kamusal alanda topyekün infial uyandırabilecek derecede gerçekleşen eylemlerin genel ahlaki yapıyı zedeleyeceği kabul görmüştür. Önemli bir çoğunluğun aynı anda kamu düzenini bozduğunu düşündüğü davranışlara müdahale etmek kolluğun görev sahasına girmektedir.

Dikkat

Bununla birlikte, kolluk görevlilerinin kanuni bir dayanak olmaksızın temel haklara müdahalesi görev gaspı teşkil eder.

II. KOLLUKTA USULLER

Bildirim Usulü: Vatandaşların belli faaliyetler öncesinde kolluk kuvvetlerine haber vermesi durumunu ifade eder. Vurgulamak gerekir ki, bildirimin yerine getirilmesi ve kolluk yetkililerine haber verilmesi, artık söz konusu faaliyetin kolluk işlemlerine konu olmayacağı anlamına gelmez. Örneğin, gösteri yürüyüşünün 48 saat önceden mülki amire bildirilmesi bir zorunluluktur; ancak bildirimde bulunulmuş olması kolluk faaliyetlerinin işlemeyeceği anlamına gelmeyecektir.

İzin Usulü: Vatandaşların belli faaliyetleri için kolluktan izin almaları durumunu ifade eder. Bu usulde, idare yapacağı denetimin sonucuna göre, belli bir faaliyete izin ve ruhsat vermeye ya da vermemeye yetkilidir. İzin usulünde, kolluk makamının izin verme yetkisi bağlı olabileceği gibi, serbest değerlendirmeye dayanan bir takdir yetkisi de olabilir.

Örneğin, umuma açık dinlenme yeri açılması, kafe, tiyatro, sinema açılması polisin tahkiki üzerine mülki amirin iznine bağlıdır.

Serbestlik Usulü: İdarenin kamu düzenini bozan ya da bozması muhtemel bazı faaliyetlerle ilgili tedbir alabilme konusundaki serbestliği ifade etmektedir. İdare düzenleyici işlemler vasıtasıyla bu tip faaliyetleri düzene sokmakta ya da yasaklayabilmektedir. Bu noktada idarenin karar alma serbestisinin de sınırları vardır. İdare kamu düzeni adına tedbir içerikli kararlar alırken; Anayasal haklara ve kanunlara uygun davranmakla yükümlüdür.

Dikkat

Kolluk personeli tek başına veya topluca zorda kalınca silah kullanabileceği gibi, kural olarak üstün emirlerini yerine getirmek için de silah kullanabilir. Bu durumda ast, emrin hukuka uygunluğunu tartışamaz.

Kolluk Yetkilerinin Genişlemesi

Olağanüstü hal söz konusu ise kolluk yetkileri genişlemektedir. Olağanüstü halde kolluk yetkileri sivil makamlardadır. Olağanüstü halde kolluk makamları temel hak ve özgürlükleri tamamen ya da kısmen durduran tedbirler alabilir. Ancak tüm bu tedbirler temel hak ve hürriyetler dahilinde çekirdek alana müdahalede bulunmamalıdır.

Olağanüstü hal tek bir ili kapsıyorsa o ilin valisi kolluk makamı olarak pozisyonunu korur; ancak olağanüstü hal ilanı birden fazla il için geçerliyse ve bu illerde koordinasyonu sağlamak adına bir bölge valisi görev yapıyorsa, bu durumda genel kolluk usullerinde çerçeveyi bölge valisi çizecektir.

III. KOLLUK TÜRLERİ

Ülkemizde, daha önce adli ve idari kolluk yalnız görev yönünden ayrılmış ve aynı kişiler ve kurumlar tarafından yürütülmekte iken, 1 Haziran 2005 tarihinden itibaren suçları kovuşturmak, suçluları ve kanıtlarını saptayıp yargı mercilerine sunmak üzere adli kolluk uygulamasına geçilmiştir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164. maddesi ile adli kolluk gücü; gümrük muhafaza teşkilatı, emniyet, jandarma ve sahil güvenlik komutanlığı ile birlikte dört çekirdek yapıdan oluşmaktadır.

Adli Kolluk: Kanunların suç saydığı eylemlerin işlenmesinden sonra ve adli kovuşturma amacına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Kamu düzeni bozulduktan sonra harekete geçen, suçluları ve delilleri araştıran kolluktur.

İdari Kolluk: Kanunların suç saydığı bir eylem henüz işlenmeden önce, kamu düzenini tehdit eden durumların ortaya çıkması halinde yürütülen faaliyetlerden sorumludur. Kamu düzeni bozulmadan önce faaliyet gösteren ve kamu düzeninin bozulmaması için gerekli tedbirleri alan kolluktur.

Siyasi Polis: İstihbarat toplama, istihbaratı değerlendirme, edindiği istihbaratları yetkili makamlara, **Cumhurbaşkanı** ve Milli Güvenlik Kuruluna bildirme görevinin yürütüldüğü gizli polis faaliyetleridir. Devletin milli güvenliğinin korunması için girilen bu faaliyetler kamu düzenini sağlamaktan ve idari kolluğun görevlerinden farklıdır. Siyasi polis, tüzelkişiliği olmayan **Cumhurbaşkanlığı** Milli İstihbarat Teşkilatı bünyesinde örgütlenmiştir.

İdari Kolluk-Adli Kolluk Farkları:

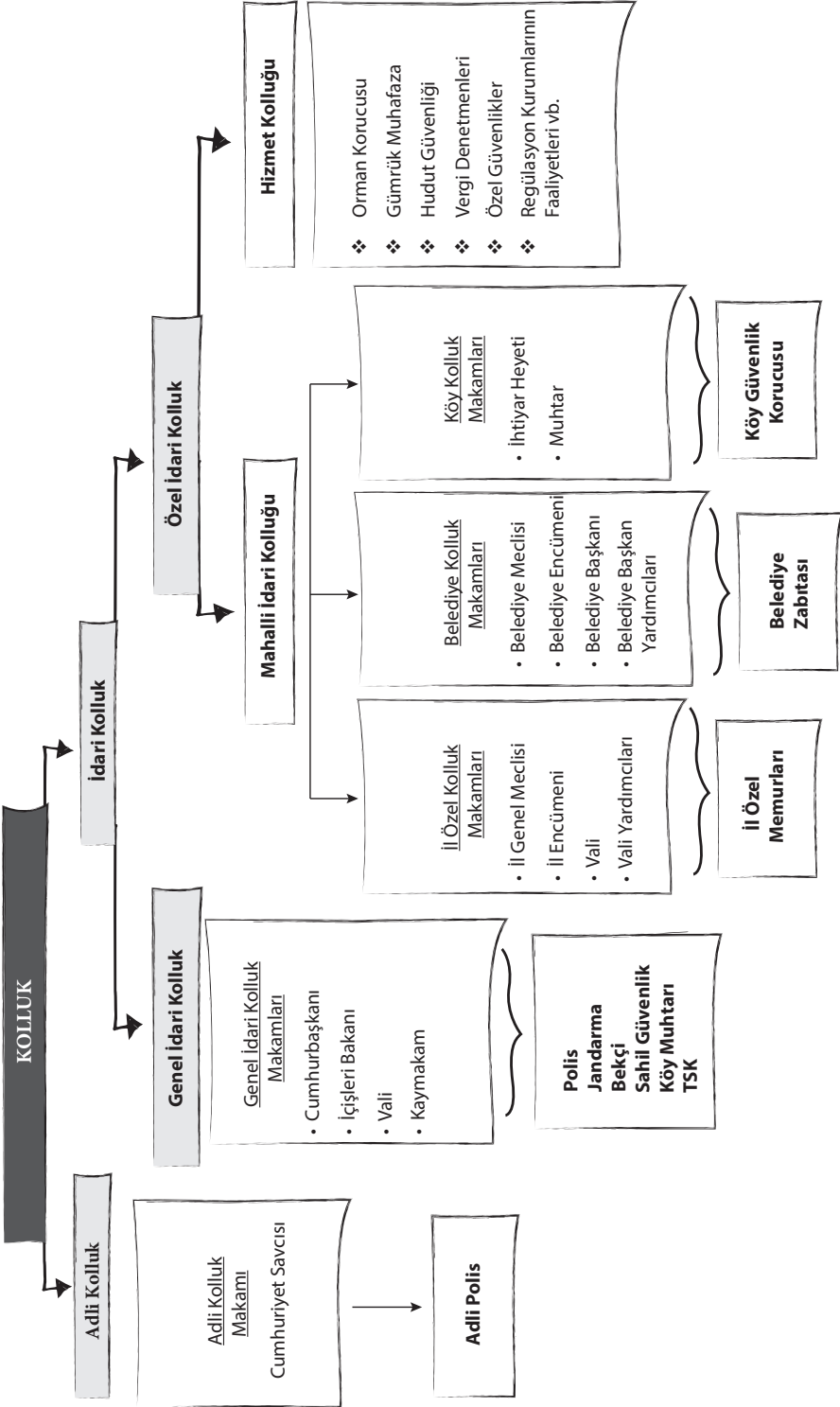
- İdari kolluk idari makamların emri altında çalışır. Adli kolluk adli makamların emrinde çalışır.
- İdari kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda, adli kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür.
- İdari kolluk görevlilerinin görevleri ile ilgili veya görevleri esnasında işledikleri suçların kovuşturulması 4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümlerine tabi iken, adli kolluk görevlilerinin işledikleri bu nitelikli suçlar Cumhuriyet Savcısı tarafından doğrudan doğruya kovuşturulur.
- İdari kolluk hem devlet tüzel kişiliği adına hem de yerel yönetimler adına yapılır. Adli kolluk sadece devlet tüzel kişiliği adına yapılır.
- İdari kolluk hem bireysel işlemler hem de düzenleyici işlemler yapabilir. Adli kolluk makamları düzenleyici işlem yapamaz. Sadece bireysel işlemler yapabilir.

ADLİ KOLLUK	İDARİ KOLLUK
Adli makamların emrinde çalışır.	İdari makamların emrinde çalışır.
Bastırıcı tedbirler alır.	Önleyici tedbirler alır.
Tam teşekküllü karakolların olduğu yerde bulunurlar.	Her yerde bulunabilirler.
İşledikleri suçlarda Cumhuriyet Savcılığınca doğrudan kovuşturulurlar.	Hakkında kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin hükümler uygulanır.
Teşkilat ve görevliler yönünden ayırt edilemez.	Görevlerinin niteliği ve amaç yönünden ayırt edilebilir.
Adli kolluktan doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.	İdari kolluk faaliyetinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür.
ORTAK ÖZELLİK	
Her iki kolluk da İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir.	

Not



Emniyet Teşkilatı Kanunu uyarınca, adli kolluk tam teşekküllü karakolların olduğu yerlerde oluşturulurlar.



IV. GENEL İDARİ KOLLUK-ÖZEL İDARİ KOLLUK

Her türlü faaliyet hakkında yetkili olan kolluk, genel idari kolluk; sadece belirli bir tür faaliyet hakkında yetkili olan kolluk özel idari kolluktur.

Genel idari kolluk, bekçi, polis ve jandarmadan oluşur; emniyet ve asayişin temini ile yükümlüdür. Genel idari kolluk, başta İçişleri Bakanı olmak üzere, vali ve kaymakamın emri altında görev yapmaktadır. Jandarma, eğitim, idari ve kolluk yetkileri yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır.

Özel idari kolluk; sınırlı göreve sahiptir. Orman, turizm, gümrük kollukları gibi özel düzenleme gerektiren alanlarda kurulmuş bu hizmetler, ilgili bakanlık veya idari kuruluşun emri altında yürütülür. Özel idari kolluk; belirli alanlarda faaliyet gösteren ve bir takım özel ihtiyaçlara binaen istihdam edildikleri için "hizmet kolluğu" olarak da anılmaktadır.

1. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluğu merkezi idare kolluğu olarak değerlendirilmelidir.

Merkezi İdare Kolluğu

Genel idari kolluk makamları İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlardır.

Polis idari, adli ve siyasi olmak üzere üçe ayrılır. İl ve ilçe belediye sınırları içinde polis bunların dışındaki yerlerde ise jandarma görevlidir.

Jandarma, eğitim yönüyle, idari ve kolluk yetkileri yönüyle İçişleri Bakanlığına bağlıdır. İçişleri Bakanı gerektiğinde **Cumhurbaşkanı** kararı ile ordu birliklerinden istifade edebilir.

Vali, askeri birliklerden doğrudan yardım isteyebilmesine rağmen, kaymakam kamu düzeni bozulduğunda askeri birliklerden doğrudan yardım isteyemez, durumu valiye ve en yakın askeri komutana bildirir. İçişleri Bakanı veya vali böylesi durumlarda, Silahlı Kuvvetleri kendi sorumluluğu altında güvenliğin sağlanması veya yerine getirilmesi işlerinde kullanma yetkisine sahiptirler. Dolayısıyla, bu gibi durumlarda askeri birliklerin amiri, yerine göre İçişleri Bakanı veya validir. Kolluk kuvvetlerine yardım eden silahlı kuvvetler komutanları ve emrindekiler ise kolluk personeli durumundadırlar.

2. Özel İdari Kolluk

Özel kolluk kendi içinde ikiye ayrılır:

a. Hizmet Kolluğu

Özel bir kanunla kurulan ve genel kolluk görevi dışında belirli görevleri olan sadece belirli tür faaliyetler konusunda görevli olan kolluk özel idari kolluktur. Özel idari kolluk aynı zamanda hizmet kolluğu olarak da isimlendirilir. (Orman, maliye, tekelle, karayolları trafik kolluğu, hava yolları kolluğu, gümrük, tarım, av, hayvan, çevre gibi konularda görevli kolluktur.)

b. Mahalli İdare Kolluğu

Genel idari kolluk ya da özel idari kolluk olarak hangi sınıflandırmaya dahil olduğu oldukça tartışmalı olan mahalli kolluklar, İl Özel İdaresi kolluğu, belediye kolluğu ve köy kolluğu olmak üzere üç bölümden oluşur. İl Özel İdaresi kolluğunun kendine özgü bir teşkilatı ve personeli yoktur. Belediye kolluk personeli ise zabıtabdır. Zabıta silahsızdır. Köy kolluk görevlisi ise Köy güvenlik korucusudur ve silahlıdır.

Belediyede kolluk makamları, belediye başkanı, başkan yardımcısı, belediye encümeni ve belediye meclisidir. Başkan ve yardımcılar bireysel kolluk işlemleri, encümen ve meclis ise düzenleyici kolluk işlemleri tesis etmeye yetkilidir.

Köydeki kolluk makamları ise, bireysel işlemler tesis edebilen muhtar ile düzenleyici kolluk işlemlerinde bulunan ihtiyar meclisidir.

Köyün kolluk personeli ise üç şekildedir:

- Silahlı köy güvenlik korucusu,
- Gönüllü köy güvenlik korucusu,
- Geçici köy güvenlik korucusu.

İDARİ KOLLUK MAKAMLARI

Genel idari kolluk makamları şunlardır:

- Cumhurbaşkanı,
- İçişleri Bakanı,
- Valiler,
- Kaymakamlar.

Mahalli idarelerden il özel idaresi kolluk makamları;

- İl Genel meclisi,
- İl Daimi encümeni,
- Vali,
- Vali yardımcısıdır.

Mahalli idarelerden belediyelerin kolluk makamları;

- Belediye meclisi,
- Belediye encümeni,
- Belediye başkanı,
- Belediye başkan yardımcısıdır.

Mahalli idarelerden köy idarelerinin kolluk makamları;

- Köy ihtiyar meclisi,
- Köy muhtarıdır.

Hizmet kolluklarının makamları: Orman, turizm, gümrük gibi özel bir düzenleme gerektiren alanlarda kurulan kolluk makamları hizmet kollukları olarak adlandırılmaktadır.

İDARİ KOLLUK PERSONELİ

Genel idari kolluk personeli polis ve jandarmadan oluşmaktadır.

- Adli ve idari polis, İçişler Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde,
- Siyasi polis, **Cumhurbaşkanı** Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı bünyesinde,
- Jandarma, İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmiştir.

ALTINCI BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ

KAMU HİZMETLERİ

I. GENEL OLARAK

Bir kamu tüzel kişisi tarafından ya da idarenin açık denetimi altında özel kişilerce, toplumsal ihtiyaçların giderilmesi ve kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olarak gerçekleştirilen, yerine getirilmediği takdirde ya da eksik kaldığında toplumu felce uğratabilecek temel kamusal faaliyetlerdir.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmayacağına veya mevcut bir kamu hizmetinin kamu hizmeti olmaktan çıkarılmasına yasama organı karar verir. Yani kamu hizmetleri kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiyle kurulur. Kaldırılması da aynı usulle gerçekleştirilebilir. Ancak uygulamada bir hizmetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılmasından ziyade, uyarlanarak sürdürülmesi daha makul görülmektedir.

Kamu hizmetleri toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik faaliyetlerdir ve günümüzde kamu hizmetleri, sadece devlet tarafından değil, devletin gözetim ve denetiminde özel kişiler eliyle de yürütülmektedir. Bu noktada kamu hizmetleri sadece kamu hukuku kurallarınca değil; aynı zamanda özel hukuk hükümlerince de yürütülmektedirler.



İdarenin açık denetim ve gözetiminden yoksun oldukları için, kamuya yararlı dernek ve vakıfların faaliyetleri kamu hizmeti niteliğinde değildir.

II. KAMU HİZMETLERİNİN GENEL İLKELERİ

Kamu hizmetinin temel ayırt edici vasıflarından biri kamu yararını sağlama amacıyla olmasıdır. Kamu hizmetinin bu genel amaç etrafında toplanan genel ilkeleri, süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik, eşitlik ve bedelsizliktir.¹

a. Süreklilik ve Düzenlilik ilkesi

Kamu hizmetlerinin tümünde gözlenen ortak ve genel niteliklerden ilki, bu hizmetlerin kesintisiz ve düzenli olarak ifa edilmesidir. Kamu hizmetinin süreklilik ve düzenlilik karakteri, onu oluşturan bütün öğelere yansiyarak etkilerini duyurmaktadır. Kamu görevlilerinin grev yasağı, kamu mallarının hiçbir surette özel kişilere geçmemesi, imtiyazlı hizmetlerin korunması, bu ilkenin uygulanmaları sonucudur.

Nitekim Danıştay 5. Dairesi, 1997 yılında şu kararı almıştır: “İdari istikrar ilkesi gereğince idarenin, kamu hizmetinin sürekli, etkili ve verimli bir biçimde yürütülebilmesi açısından hizmet şartlarını gözeterek takdirini kullanmak suretiyle, boş bulunan bir kadroya atama yapmama yetkisi bulunmamaktadır.”

¹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 295.

b. Değişkenlik (Uyarlama) İlkesi

Kamu hizmeti değişkendir ve gelişen toplum ihtiyaçlarına ve teknolojik verilere kendini uydurmak zorundadır. Çünkü bir faaliyetin yasama organınca kamu hizmeti olarak tespit edilmesi, bireylerin o konudaki ihtiyaçlarını en iyi biçimde karşılamak amacına yönelir. Bu itibarla kamu hizmetinin örgütlenmesinde ve işleyişinde yeni yöntemlere, araç ve gereçlere, düzenlemelere hemen yer verilmesi gerekir.

İdarenin kamu hizmetleri düzenini tek yanlı olarak değiştirme, idari sözleşmelerde tek yanlı olarak değişiklik yapma, yasamanın kamu görevlileri statüsünü değiştirme gibi takdiri yetkileri, söz konusu “değişkenlik” ilkesinden çıkmaktadır.

Değişkenlik ve uyarlama ilkesi; devletin kamu hizmetlerinin teşkilât ve usullerini, vasıtalarını, teknik gelişmelerin ve toplumsal ilerlemenin gereğine göre, değiştirme mecburiyetini ifade etmektedir.

c. Nesnellik ve Eşitlik İlkesi

Kamu hizmeti, objektif ve eşit koşullarla sunulur ve sağlanır. Kamu hizmetinin amacı toplum yararı olduğundan idare, objektif esaslara bağlı kalarak taraf tutmadan davranmalıdır. Kamu hizmetleri tüm yurda ve herkese eşit bir biçimde götürülmelidir.

Bireyler kamu hizmetleri önünde gerek yararlanma gerekse katılma yönünden eşit muamele görürler. Aynı hukukî durumda bulunanlar, eşit olarak kamu hizmetlerinden yararlanabilir ve bunların işleyişine katılabilir. İdare, bu konularda, herhangi bir düşünce ile hiç kimseye ayrıcalıklı bir pozisyon sağlayamaz.

d. Bedelsizlik İlkesi

Kamu hizmetleri kural olarak bedelsizdir. Devletin bu hizmetlerden kar elde etmesi düşünülemez. Kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesi 1924,1961 ve 1982 Anayasalarının ortak hükmüdür.

Kamu hizmetlerinden yararlananlardan bir bedel alınıp alınmayacağı, alınması durumunda da bunun gerek hukuki niteliği gerekse oranı özellikle son dönemde sıklıkla gündeme gelen bir idare hukuku konusunu oluşturmaktadır. Devletin işlevinin süreç içerisinde değişikliğe uğramış olmasından dolayı geline nokta sadece klasik kamu hizmetleri tam anlamıyla bedelsiz olarak yürütülmektedir. Örneğin, karayollarından yararlananlardan ücret alınmamaktadır. Aynı şekilde devlet okullarında ilköğretim okulları da parasızdır.

Bununla beraber iktisadi nitelikli kamu hizmetlerinin kârlılık ve verimlilik esaslarına göre yürütülmesi esas olduğundan, bu hizmetler karşılığı olarak hizmetten yararlananlardan alınan paraların kâr elde etme amacına yönelik bir fiyat olduğu söylenebilir.

Kamu Hizmetlerinin Türleri

- Tekelli - Tekelsiz
- Yürütüldükleri alana göre (milli - mahalli)
- Bireylerin yararlanma biçimlerine göre
- Konularına göre

III. KAMU HİZMETİNİN TÜRLERİ

a. Tekelli – Tekelsiz Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetleri, konularını oluşturan faaliyetin sadece idare eliyle yürütülüyor olması ya da özel sektöre de açılmış olması bakımından böyle bir ayrıma tabi tutulabilir.

Bir hizmet sadece devlet tarafından yürütülüyorsa **tekelli** kamu hizmetinden söz edilir. Örneğin, posta, telgraf ve telefon hizmetleri gibi.

Buna karşılık, kamu hizmetinin konusunu oluşturan faaliyet özel kesime de bırakılmış ise, yani idare kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyeti özel kesim ile yan yana yürütüyor ise, **tekelsiz** kamu hizmetlerinden söz edilir. Örneğin, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, ulaştırma hizmetleri gibi.

b. Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetleri yürütüldükleri coğrafyaya göre, milli kamu hizmetleri ve mahalli kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılır.

Milli kamu hizmetleri, tüm ülke düzeyinde yürütülen ve dolayısıyla tüm yurttaşların yararlanmasına sunulmuş bulunan kamu hizmetleridir. Buna karşılık, belli bir mahalli birimde yürütülen ve sadece o yöre halkının yararlanmasına sunulmuş kamu hizmetleri ise mahalli kamu hizmetleridir. Sağlık ve demiryolu ulaştırması milli, ASKİ - İSKİ; EGO - İETT gibi yönetimi yerel yönetimlerce devralınan hizmetler ise mahalli niteliktedir.

c. Yararlanma Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetlerini bireylerin yararlanma biçimlerine göre de bir ayrıma tabi tutmak mümkündür.

Bireyler, bir takım kamu hizmetlerinden idare ile bireysel ilişkiler geliştirerek ve doğrudan katılım suretiyle faydalanırlar. Eğitim ve sağlık gibi alanlarda gösterilen faaliyetler **Doğrudan Doğruya ve Bireysel Yararlanma Sağlayan Kamu Hizmetleri** olarak anılırlar.

Bireyler, bazı kamu hizmetlerinden ise idare ile doğrudan ilişki kurmaya gerek olmaksızın, idarenin tüm topluma yönelik olarak gösterdiği faaliyetlerden dolayı olarak faydalanırlar. **Doğrudan ve Birlikte Yararlanma Sağlayan Kamu Hizmetleri** adıyla sınıflandırılan bu hizmetlerin en belirgin olanı bayındırlık faaliyetleridir.

d. Faaliyet Konularına Göre Kamu Hizmetleri

Buna göre kamu hizmetleri beş grupta ele alınır.

İdari kamu hizmetleri: Devletin öteden beri yürüttüğü geleneksel idari faaliyetleridir. Savunma, sağlık, eğitim, bayındırlık, ulaştırma gibi hizmetler temel idari kamu hizmetleridir. İdari kamu hizmetleri kural olarak kamu hukuku kurallarına tabidir.

İktisadi kamu hizmetleri: İktisadi kamu hizmetleri çoğu kez özel teşebbüs faaliyetleri ile yan yana yürütüldüklerinden, sınaî ve ticari esas ve usullere uygun olarak yürütülmek zorundadırlar.

Kamu iktisadi teşebbüsleri bu amaçla oluşturulmuş kurumlardır. Malları kamu malıdır. Bu hizmetler kârlılık ve verimlilik esaslarına göre yürütülse de amacı kâr değil, toplumsal ihtiyaçları karşılayarak kamu yararını sağlamaktır.

Sosyal kamu hizmetleri: İdarenin çalışma hayatı, sosyal güvenlik, emeklilik, yoksullara yar-

dım, iş ve işçi bulma alanındaki faaliyetleridir.

Sosyal kamu hizmetlerinden bir kısmı Devletin tekeli altındadır. Örneğin, iş ve işçi bulma hizmetleri. Bununla birlikte, sosyal kamu hizmetlerinin bir kısmı ise özel teşebbüs ile beraber yürütülmektedir. İşçilerin sosyal güvenlik işleri ile özel sigorta şirketlerinin yaptıkları hastalık, kaza ya da hayat sigortaları arasında büyük benzerlik vardır.

SGK, Türkiye İş Kurumu, OYAK bu alanda faaliyet göstermektedirler.

Bilimsel kamu hizmetleri: İdarenin araştırma - geliştirme ve bilimsel konulardaki faaliyetleridir. İdari nitelikteki hizmetler kadar dar kalıplar çerçevesinde yürütülemeyeceği için, özerk kuruluşlar ve bağımsız personel yapılarıyla güçlendirilmişlerdir. TÜBİTAK, TÜBA ve üniversiteler bu amaçla faaliyet gösterirler.

Kültürel kamu hizmetleri: İdarenin müzik, tiyatro, opera ve bale gibi alanlardaki faaliyetleridir. Serbest usullerle görülmesi gerekliliğinden hareketle geniş maddi olanaklarla faaliyet gösterirler. Devlet Opera ve Balesi ve Devlet Tiyatroları bu alanda faaliyetlerini yürütürler.

IV. KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLME USULLERİ

Emanet Usulü: Bir kamu hizmetinin bu hizmetten sorumlu olan kamu idaresi tarafından kendi personeli ve kendi ekipmanı vasıtasıyla görülmesidir. İdare bu usulle kamu hizmetini üstlenirken, özel kişilerle bir ortaklık kurmamaktadır. Mali açıdan hizmetin yürütülmesi için gerekli ödenek hizmetin sahibi idarenin bütçesinde yer almaktadır. Devlet Demiryolları İşletmesi, vergi toplanması, telgraf hizmetleri, savunma ve adalet mekanizmaları örnek olarak gösterilebilir.

Ruhsat Usulü: Ruhsat usulünde özel kişi, idarenin tek tarafı iznine dayalı olarak bir kamu hizmetine katılır. Özel kişilere gördürülen tüm kamu hizmeti usullerinden farklı olarak burada hizmete katılan özel kişiyle sözleşme yapılmamaktadır. Böylece sözleşme süresi diye bir çekince taraflar arasında ortaya çıkmamakta, ruhsata dair şartlar yerine getirildiği müddetçe ruhsat süresi uzatılmaktadır.

Özel okulların açılması, özel sağlık merkezlerinin kurulması ve belediyelerin toplu taşıma hizmetlerini özel sektöre gördürmesi bu usulle gerçekleşmektedir.

2001 yılında kabul edilen Elektrik Piyasası Kanununa göre elektrik hizmetlerinde imtiyaz yöntemi terk edilerek ruhsat usulüne geçilmiştir.

Müşterek Emanet Usulü: İdare tarafından kurulmuş bir kamu hizmetinin hasar, zarar ve masraflarının idareye ait olmak koşuluyla özel kişiye gördürülmesidir. Bu noktada tüm masrafları üstlenen idare hizmeti gören özel kişiye kâr payı vermeli ya da tamamen bedelsiz olarak topluma sunulacak bir hizmet ise özel kişiye belirli bir ücret ödemelidir.

Müşterek emanet yönteminde, sermaye idareye aittir. Ancak, özel kişi, hizmeti yürütür; aldığı ücretten masrafları karşılar, kâr da aralarındaki sözleşmeye göre bölüşülür. Belediyelerin gösterimlerde bulunduğu şehir tiyatrolarının işletilmesini özel bir şirkete ya da tiyatro topluluğuna devretmesi ve oyunculara gösteri başına ücret ödemesi buna örnek olarak gösterilebilir.

İmtiyaz Yöntemi: Bir kamu hizmetinin yürütülmesi için, ilgili idareyle, özel hukuk tüzel kişisi arasında bir sözleşme yapılmasına ve bu sözleşmeye dayalı olarak kamu hizmetinin yürütülmesine imtiyaz yöntemi denir. Bu yöntemin özelliklerinden biri, sermaye ile riskin imtiyaz sözleşmesinin taraflarından biri olan özel girişimciye ait olması, diğeri de, imtiyazı alan tüzel kişi lehine, imtiyaz sözleşmesi ile bazı ayrıcalıkların tanınması ve bunun imtiyazı alan için bir tekel oluşturmastır.²

² İmtiyaz usulü ile ilgili ayrıntılı bilgiye idari sözleşmeler başlığında yer verildiği için tekrardan kaçınacağız.

YEDİNCİ BÖLÜM

KAMU MALLARI

KAMU MALLARI

I. KAMU MALLARI İLE İLGİLİ GENEL AÇIKLAMALAR

İdarenin sahip olduğu malların tamamı, idarenin malvarlığını ve geniş anlamda da idarenin mallarını oluşturur. Doğrudan ya da dolaylı olarak kamunun kullanması ve yararlanması için idarenin mülkiyetinde bulunan mallar, idarenin malvarlığını meydana getirir. İdarenin malvarlığı içinde idarenin özel hukuka tabi malları da bulunmaktadır. Bunlar idarenin malları olarak değerlendirilemez. Bunlardan kamunun ortak anlamda faydalanması söz konusu değildir. İdare, bu mallar üzerindeki tasarrufunu özel hukuk hükümlerine göre kullanır.

Kamu malları, kamunun doğrudan kullanımına veya özel düzenlemelerle bir kamu hizmetine tahsis edilen kamu tüzel kişilerine ait mallardır. Kamu tüzel kişilerinin özel mallarının da kapsama dahil edilmesi isteniyorsa, “Kamuya ait mallar” tabirinin kullanılması gerekmektedir.

Bu durumda özel mallardan ayırarak kamu malları tarif edilirse, kamu tüzel kişilerinin kamu yararına tahsis edilmiş olan malları olarak tanımlanabilmektedir.¹

Dikkat



Bir malın kamu malı sayılabilmesi için iki şarta bağlıdır:

1. Söz konusu mal, bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunmalıdır. (Kamu mülkiyeti şartı) Bir malın kamu malı olabilmesi için öncelikle devletin, mahalli idarelerin ya da kamu kurumlarının mülkiyetinde olması gerekir. Özel kişilerin mülkiyetinde bulunan bir malın, kamunun ortak kullanımına sunulması onu kamu malı haline getirmez.
2. Söz konusu mal, kamu yararına tahsis edilmelidir. (Tahsis şartı) Söz konusu bu malın ya kamunun doğrudan kullanımına ya da kamu hizmetine tahsis edilmiş olması gereklidir. Doğrudan kullanıma örnek olarak, yollar, deniz kıyıları, camiler gibi yerler gösterilebilir. Demiryolları açısından doğrudan kullanma yoktur. Çünkü yolcular, trenler vasıtasıyla demiryollarını kullanırlar. Kamu hizmetine tahsis edilmiş mallar olarak da askeri üsler, okul binaları, havaalanı gösterilebilir.

II. KAMUSAL MALLARININ TÜRLERİ

Kamu malları, tahsis amaçları itibarıyla “sahipsiz mallar”, “orta mallar”, “hizmet malları” olarak üç sınıfta değerlendirilirler.²

A. Sahipsiz Mallar

Üzerinde mülkiyet kurulmaya elverişli olan ancak, şimdiye kadar üzerlerinde mülkiyet kurulmamış mallar, sahipsiz mallar olarak adlandırılır. Bu tür mallar, herkesin ortak yararlanmasına açıktır. Sadece taşınmaz mallar açısından mümkündür.

¹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 263.

² İlhan Özay, Günlüğünde Yönetim, İstanbul, 1996, s. 580.

Sahipsiz mallar için kullanılan “sahipsiz” sıfatı, özel hukuk anlamında bir sahipleri bulunmadığını belirtmek maksadıyla kullanılmaktadır. Bu tür malların nihai sahibi, devlettir.

Bu tür mallara örnek olarak, özel mülkiyet altında bulunmayan kayalar, dağlar, tepeler, kıyılar, ormanlar gösterilebilir.

B. Orta Malları

Türk hukukunda orta malları şeklinde isimlendirilen malların, halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsis edilmiş mallardan oluştuğu ifade edilmektedir. Bu tür mallar, doğaları gereği veya gelenek gereğince ya da tahsis sonucu kamunun kullanımına sunulmuş ve herkes tarafından kullanılan mallardır. Yollar, köprüler, meydanlar, pazar yerleri orta mallarına örnek gösterilebilir.

Bu örnekler aynı zamanda **hizmet malları** ile de benzerlik taşımaktadır. Bu noktada orta malları ile hizmet mallarının ayrımı gündeme gelmektedir. Orta mallarının özellikleri incelendiğinde, kamu özgürlükleri ve toplum halinde yaşamının vazgeçilmez gerekleri ile yakından ilgili olduğu görülecektir. Orta malları grubunun içinde yer alan mal kategorileri yollar, meydanlar seyahat özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı gibi özgürlüklerle ilgili, ya da mera, yayla, çamaşırhane, pazar, gibi toplum halinde yaşamının gerekleri ile açıklanabilir mal türleridir.

C. Hizmet Malları

Hizmet malları, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve bir kamu hizmetine tahsis edilmiş mallardır. Kamunun dolaylı kullanımına ayrılmışlardır. Örneğin, demiryolları binilen trenler vasıtasıyla kullanılır. Ayrıca özel bir düzenlemeye tabi tutulmuş olmaları gereklidir. Özellikle tahsis, bağış, inşaat gibi hukuki işlem ya da fiili eylem sonucunda kamu malı niteliği kazanırlar.

Hizmet mallarına örnek olarak limanlar, askeri tesisler, demiryolları, hastaneler, cami, adliye gösterilebilir.³

III. OLUŞUM TARZLARINA GÖRE KAMU MALLARI

A. Tabii (Doğal) Kamu Malları

Tabiat olayları sonucu meydana gelmişlerdir. İnsan eliyle oluşturulmamışlardır. Göller, akarsular gibi örnekler verilebilir.

B. Sun’i Kamu Malları

İnsanların müdahalesiyle meydana gelmiş mallardır. Yollar, binalar, pazar yerleri buna örnektir.

IV. NAKLEDİLEBİLMELERİNE GÖRE KAMU MALLARI

A. Taşınır Kamu Malları

Bu tür mallar, bir yerden bir yere taşınabilen, nakledilebilen mallardır. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetinin unsuru olan her taşınır malın kamu malı sayılacağı görüşünün yanında, kamu hizmetine tahsis edilmiş her taşınırın kamu malı sayılamayacağı, bunların kamu hizmetinde kullanılmak üzere üretilmiş ya da düzenlenmiş olması gerektiği, askeri araç, silah gibi malların

³ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 608.

kamu malı kabul edileceği, ancak bilgisayar, kalem, fotokopi makinesi gibi özel kişilerin kullandıklarından farklı olmayan malların kamu malı sayılmayacağı şeklinde görüşlerde vardır.

B. Taşınmaz Kamu Malları

Bir yerden bir yere nakledilemeyen mallardır. Göl, nehir, binalar, yollar buna örnektir.

V. KAMUSAL MALLARININ HUKUKSAL REJİMİ

Kamu mallarının hukuki rejiminin en önemli özelliği koruyucu olmasıdır. Kamu mallarını ihtiyaç olduğu sürece idarenin kontrolünde bulundurmak ve malların tahsis gayelerine uygun bir şekilde kullanabilmelerine imkan sağlamak temel gayedir.

1. Kamu Mallarının Devir Ve Ferağ Edilmezliği

Kamu mallarının devredilmezliği ilkesi, bir kamu tüzel kişisine ait olan bir kamu malının bir diğer kamu tüzel kişisine ya da bir özel kişiye devredilemeyeceğini öngörmektedir. Bu ilke, kamu tüzel kişilerinin özel hukuka tabi mallarını kapsamaz.

Sahipsiz malların devir yasağı, mutlak bir şekilde uygulanır. Orta ve hizmet mallarında ise tahsis işleminin kaldırılması halinde bu mallar, idarenin özel hukuka tabi malları haline geleceği için devri mümkündür. Tahsisin kaldırılması için de kamu yararı mutlaka aranmalıdır.

İlkenin en etkili olduğu durum, bir Anayasa hükmü ile belli şartları taşıyan mallara, kamu malı statüsü tanınmasıdır. Örneğin kıyılar, Anayasa koyucunun iradesiyle (1982 Anayasası madde 43) kamu malı olarak vasıflandırılmıştır. Kıyıların sahibi devlet olsa da Anayasa değişikliği yapmadan kıyılar bakımından devir imkanı yoktur. Anayasa düzeyinde düzenlenmemiş olan mallar için kanunla özel bir kişiye devir mümkündür. Ayrıca kanunla açıkça öngörülmediği sürece kamu malları üzerinde sınırlı ayni hak (ipotek, irtifak hakları) tesisi de mümkün değildir.⁴

2. Kamu Mallarının Kamulaştırılamazlığı

Kamu malları, iradi bir şekilde devredilemeyeceği gibi cebri bir şekilde de devredilemez. Bir kamu tüzel kişiliğinin sahip olduğu bir kamu malı, başka bir kamu tüzel kişiliği tarafından kamulaştırılmaz. Bu ilke, Anayasanın 46.maddesi ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30.maddesinden çıkarılabilir.

Böyle bir durumda malın sahibi konumundaki kamu tüzel kişisi, tahsisi kaldırırca diğer bir kamu tüzel kişisi kamulaştırma yapabilir. Tahsis işlemi kaldırılıp mal, idarenin özel malı statüsüne sokulursa, bedel karşılığı ya da bedelsiz olarak başka bir kamu tüzel kişiliğine verilebilir. Bu konularda çıkacak uyuşmazlıkların Danıştay kanalıyla çözülmesi gerekmektedir.

3. Kamu Mallarının Haczedilmezliği

Kamu malları devredilmez olduğuna göre, devir sonucu doğuran haciz işleminin yapılması da mümkün değildir. Çünkü bir kamu malının haczi, tahsis edildiği görevde aksamalara yol açar. Türkiye'de kamu mallarının haczedilememesi, sınırlı bir şekilde uygulanmaktadır. Çünkü İcra İflas Kanunu, sadece devlet malları ile mahsus kanunlarda haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczini yasaklamıştır.

⁴ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 611.

Dikkat

1 Ocak 2006'dan itibaren uygulanmaya başlayan 5018 sayılı Kanun, merkezi yönetim bütçesine dahil bütün idare ve kurumların mallarının haczedilemeyeceğini belirtmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyelerin fiilen kamu hizmetinde kullandıkları kamu malları haczedilemez. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7.maddesinde de yukarıdaki aynı hüküm bulunmaktadır. Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin diğer malları ise haczedilebilir.

4. Kamu Mallarının Zamanaşımı İle Kazanılmazlığı

Bu ilke de kamu mallarının devredilemeyeceği kuralının bir sonucudur. Bu mallar, devredilemediğine göre, aynı sonucu doğuran zamanaşımı ile de kazanılamaz. Bir mal, idarenin ihmali ya da uzun süre kullanmaması üzerine özel bir kişi tarafından kullanılsa bile, bu mal zamanaşımı ile kazanılamaz.

Kimi kamu malları ise Anayasa korumasına alınmıştır. Anayasa'nın 169. maddesine göre, ormanlar üzerindeki Devlet mülkiyeti devrolunamaz. Bu ormanlar, kazandırıcı zamanaşımı ile kazanılamaz ve kamu yararı dışında irtifak hakkının konusu olamazlar.⁵

Dikkat

İlke kamu tüzel kişilerine iki önemli hak tanımaktadır. Bunlardan birincisi, kamu malına her ne şekilde olursa olsun zilyet olan kişiden, malın her zaman geri alınabilmesi; ikincisi ise kamu malını fiilen kullanan kişinin, kamu tüzel kişisine karşı zilyetliği korumaya yönelik imkânlardan yararlanamamasıdır. İlkenin diğer bir önemli fonksiyonu, taşınır kamu malları konusunda ortaya çıkar. Bu malları elinde bulunduranların iyi niyetli olup olmamasına bakılmaksızın, kamu tüzel kişilerinin malı geri alma hakkı vardır.

5. Kamu Mallarının Tapuya Tescil Edilmezliği

Kamu malları, devredilemeyeceğine göre ve üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilemeyeceğine göre tapu siciline tescil edilmelerine gerek yoktur. Türk Medeni Kanunu'nun 999. maddesi de bu yönde "Özel mülkiyete tabi olmayan ve kamunun yararlanmasına ayrılan taşınmazlar, bunlara ilişkin tescili gerekli ayni hakkın kurulması söz konusu olmadıkça kütüğe kaydolunmaz." hükmünü getirmiştir.

Bu ilkenin gerekçesi olarak, tapu kütüğünün aleniyeti sağladığı, alışverişin güvenliğini sağladığı, kamu mallarının ise kişiler arasındaki alışveriş ilişkisinin dışında kalması gerektiği, kamu mülkiyeti ile özel mülkiyetin birbirine karışmaması gerektiği gösterilmiştir.

Kamu mallarının da bir yere kaydedilmesi ihtiyacı bulunduğu, özel siciller tutulabileceği, ancak bu sicillerin tapu sicilinden farklı olarak idarenin iç işleyişi ile ilgili olacağı belirtilmiştir.

6. Kamu Mallarının Özel Olarak Korunması

Kamu malları, kamu yararına tahsis edilen mallardır. Kamu yararının tam olarak gerçekleştirilmesi için bu malların statülerinin korunmasının yanı sıra malların fiziki durumlarının da gözden

⁵ İlhan Özey, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1996, s. 602.

geçirilmesi, gerekli bakım, tamirat ve sair koruma tedbirlerinin alınması şarttır. Örneğin, kara ve demir yollarının bakımının düzenli olarak yapılması, hem insanların can ve mal güvenliğini sağlar hem de malların daha uzun ömürlü olmasını temin eder.

Kamu mallarının tabi olduğu bu korumanın bir diğer yönü de mallara zarar verenlere uygulanan cezai yaptırımlardır. Gerçekten de kamu mallarının üzerinde özel mallara göre daha sıkı bir ceza koruması vardır.

Dikkat



5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda hırsızlık (md.141), bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasını gerektirirken, nitelikli hırsızlık başlığı altında düzenlenen kamu malı ya da kamu kurum ve kuruluşlarında herhangi bir mal hakkında hırsızlık (md.142/1-a), iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası gerektirmektedir.

Aynı şekilde Türk Ceza Kanunu, özel bir kişinin malına zarar verme suçunu dört aydan üç yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırırken (md.151/1), "kamu kurum ve kuruluşlarına ait, kamu hizmetine tahsis edilmiş veya kamunun yararlanmasına ayrılmış yer, bina, tesis veya diğer eşya hakkında" işlenen mala zarar verme suçunun nitelikli halini bir yıldan altı yıla kadar hapis cezası ile cezalandırmaktadır (md.152/1-a).

VI. KAMU MALİ NİTELİĞİNİN KALKMASI, KALDIRILMASI

Kamu malı olmaktan çıkma ya da çıkarılma, idarenin malvarlığından çıkarılma anlamına gelmez. İlgili malın, kamu malı statüsünden çıkıp idarenin özel malları statüsüne girmesi anlamına gelir.

Tabii kamu malı, ona bu niteliği veren doğa olaylarının karşıtı doğa olaylarının ortaya çıkması (gölün kuruması, akarsu yatağının değişmesi gibi) ve niteliğini değiştirmesiyle kamu malı statüsünden çıkar.

Sun'i kamu malları açısından ise, kamu malı niteliğini kaybetmeleri için açık ve formel bir tahsisin kaldırılması kararı gerekir. Kamu malı, idare tarafından terk edilse bile, hiç kullanılsa bile kamu malı statüsünden çıkmaz, idarenin açıkça çıkarması gerekir.

VII. KAMUNUN ÖZEL MALLARI

Kamu tüzel kişilerinin özel malları, kamunun mülkiyetinde bulunan ancak kamu yararına tahsis edilmemiş mallardır. İdarenin kamu malı niteliğindeki mallarının dışında kalan mallardır.

İdarenin sahip olduğu özel mallar, özel hukuk kuralları ile idare edilir. Çıkan uyuşmazlıklar da adli yargıda çözülür. İdare, özel mallar üzerindeki mülkiyet hakkını, özel kişiler gibi kazanır ve kullanır.

Özel malların yönetimi için yapılan işlemler de idari işlemlerdir. Dolayısıyla bunların denetimi, idari yargı mercilerinde yapılır.

SEKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU

I. İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU

İdarenin mali sorumluluğu, hukuk devleti ilkesinin özünü oluşturup, yargısal içtihatlarla şekillenen bir kavramdır. Polis devletinin uygulamada olduğu dönemlerde gündeme gelen “Hazine Teorisi” uyarınca idarenin neden olduğu zararların tazmin edilmesi gerektiği görüşünden yukarıda “hukuk devleti” başlığında bahsetmiştik.

Devlet faaliyetlerinden zarar gören bireylerin zararlarının tazmin edilmesi süreci “Hazine Kuramı” ile başlamış, bireylere zarar vermemeyi amaçlayan ve olası zararları telafi eden model olan “hukuk devleti” ile hukukla bağlı bir devlet anlayışı ortaya konulmuştur.¹

İdarenin faaliyetlerindeki aksaklık neticesinde bireylere verdiği zararların telafisi ile başlayan hukuk devleti içerisindeki idari sorumluluk olgusu; bir kamu hizmetinin görülmesi esnasında idareden bağımsız olarak gelişen olaylar neticesinde oluşan ya da hizmet gereği doğan zararların da tazminini içererek ikili bir görünüme kavuşmuştur.

Bu görünümleden biri idarenin **kusurlu sorumluluğunu**, diğeri ise **kusursuz sorumluluğunu** işaret etmektedir. Her iki durumda da idare sorumludur ve oluşan zarar giderilecektir; aralarındaki fark kusurun derecesi noktasında ortaya çıkmaktadır.

II. İDARENİN MALİ SORUMLULUĞUNUN KOŞULLARI

Hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluk açısından idarenin sorumlu kabul edilebilmesi için başlıca üç koşulun bulunması gerekir. Bunlar idari eylem, zarar ve eylemle zarar arasında nedensellik bağlantısıdır.²

a. İdari Faaliyet

Söz konusu davranış bir idari işlem biçiminde ortaya çıkabileceği gibi işlemin uygulanması için girilen bir davranış ya da hiçbir idari işleme dayanmayan bir davranış da olabilir. Aynı şekilde icrai ya da ihmalî olabilir.

b. Zarar

İkinci şart idari eylemin bir zarara sebebiyet vermiş olmasıdır. Öncelikle zarar gerçek ve kesin olmalıdır. Zarar doğmuş ve güncel bir zarar da olmalıdır. Aynı şekilde mahrum kalınan kâr eğer kesin bir nitelik arz ediyorsa tazmin edilmelidir. Ortaya çıkan zarar maddi nitelikli olabileceği gibi manevi nitelikli de olabilmektedir.

¹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 347.

² Ramazan Çağlayan, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Asil Yayıncılık, Ankara 2008, s. 158.

Dikkat

Zararın hukuken korunan bir durumun üstüne oturtulabilmesi koşulunu göz ardı etmemek gerekir. Hukuka aykırı bir durumda bulunan kişilerin tazmin hakları bulunmamaktadır. Örneğin bir banka soygunu neticesinde kaçmakta olan bir kişinin polis tarafından uyarıların ardından vurulması neticesinde doğacak zararı, vurulan kişinin tazmin etme hakkı bulunmamaktadır. Bu durumda doğan zarar kişinin meşru bir hakkına yönelik olmalıdır.

c. Nedensellik Bağı:

İdari eylemle ortaya çıkan zarar arasında nedensellik bağının varlığı idarenin sorumluluğu için şarttır. Zarar olayların akışı içinde beklenmeyen bir sonuç ise idarenin sorumluluğundan söz etmek mümkün değildir. Nitekim Danıştay da yol yapımı nedeniyle yatağının bir kısmı doldurulan akarsuyun altı yıl sonra taşması sonucu oluşan zarardan nedensellik bağının kesilmiş olduğu kanısıyla idareyi sorumlu tutmamıştır.

III. İDARİ SORUMLULUĞUN KALKMASI YA DA AZALMASI

Zorlayıcı nedenlerin, beklenmeyen durumların, zarara uğrayanın ve üçüncü kişinin kusurunun varlığı hallerinde idare kısmen ya da tamamen sorumluluktan kurtulabilir.³

a. Mücbir Sebep (Zorlayıcı Nedenler)

Yer sarsıntısı, sel ya da toplumsal ayaklanma gibi zorlayıcı nedenlerin varlığı halinde özel hukukta olduğu gibi idare hukukunda da nedensellik bağı kesilir ve sorumluluktan söz edilemez.

Buna karşılık idarenin eylemi ya da ihmali sonunda, zorlayıcı nedenin doğurduğu zararda bir artış meydana gelmiş ise idarenin bu zarardan sorumlu tutulması gerekir.

b. Beklenmeyen Durumlar

İdari bir işlem ya da eylemin bir kazadan dolayı aksamaması durumunda beklenmeyen durumdan bahsedilir. İdarenin eylem veya iradesinin dışında oluştuğunda zorunlu nedenden, idarenin eyleminin içinde oluştuğunda beklenmeyen durumdan söz edilir. Kusurlu sorumluluk açısından, beklenmeyen durum kusur ögesini ortadan kaldırmaktadır; ancak sorumluluk ilkesinin kalkıp kalkmayacağı idarenin dahline göre değişiklik göstermektedir.

c. Zarar Görenin Kusuru

Zarar gören kendi kusuruyla zararlar idare arasındaki ilişkiyi kesmişse idare sorumluluktan kurtulur. Zarar görenin kusuru zararın sebeplerinden biri ise kusurun ağırlığı oranında idarenin kusuru ve dolayısıyla sorumluluğu azalır.

d. Üçüncü Kişinin Kusuru

Zarar üçüncü kişinin kusuru nedeniyle meydana gelmişse idare sorumluluktan kurtulur. Sulama kanalında bilinmeyen kişilerce açılan bir delikten taşan suların mahsule verdiği zarar nedeniyle açılan davada Danıştay idarenin sorumlu olmadığına karar vermiştir.⁴

³ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 360.

⁴ Ramazan Çağlayan, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Asil Yayıncılık, Ankara 2008, s. 205.

IV. İDARENİN SORUMLULUĞUNUN TÜRLERİ

A. İDARENİN KUSURLU SORUMLULUĞU

1. Hizmet Kusuru

Hizmet kavramı yalnızca bir idari faaliyet türü olarak ‘kamu hizmeti’ni değil idarenin tüm eylem, görev ve işlemlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlamıyla hizmetin genel olarak kuruluşu, kamuya sunulması ve devamlılığının sağlanması sürecinde idarenin üzerine düşen görevi gereği gibi yerine getirmemesi “hizmet kusuru” olarak tanımlanır.

Hizmet kusurundan söz edebilmek için kamu görevlisinin kusurlu olmasının aranmayacağı gibi idarenin sorumluluğu da istihdam edenin sorumluluğu ile aynı şey değildir. Hizmet kusuru idare hukukuna özgü bir sorumluluktur ve istihdam edenin sorumluluğu gibi dolaylı değil doğrudan bir sorumluluktur.⁵

Hizmet Kusuru Sayılan Haller

Hizmetin kuruluşu ve işleyişinde ortaya çıkan kusur olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle hizmetin hiç işlememesi, geç işlemesi ve kötü işlemesi durumlarında idare kusurlu sayılmaktadır.

a. Hizmetin Kötü İşlemesi	Hizmet kusurunun en eski ve yaygın uygulama alanı bulduğu şekli hizmetin kötü işlemesidir. Hizmet gereği gibi yapılmamışsa ya da başka bir deyişle beklenen özen, dikkat ve kalitede sunulmamışsa hizmetin kötü işlemesinden bahsedilebilir. Hizmetin kötü işleyip işlemediği konusunda soyut ve genel ölçütler ortaya konulması zor olup somut olayın kendine özgü koşulları değerlendirilerek hüküm kurulmalıdır. Altyapı çalışmalarında karayoluna zarar verilmiş olması, nüfus kayıtlarının gereği gibi tutulmaması neden oluşan manevi zarar gibi durumlarda Danıştay hizmetin kötü işlediğine karar vermiştir.
b. Hizmetin Geç İşlemesi	Hizmetin geç işlemesi ya da yavaş işlemesi de bir hizmet kusuru oluşturmaktadır ve bu açıdan da soyut ve genel kurallar koyma olanağı bulunmamaktadır. Yine olayın özellikleri dikkate alınarak hizmetin geç işlemesinden söz edilip edilemeyeceğine karar verilecektir. Danıştay kararlarından örneklemek gerekirse ameliyat edilmesi gereken bir hastanın ameliyatının gecikmesi veya bir memurun terfiinin gecikmesi nedeniyle oluşan zararlar hizmetin geç işlemesi kapsamında değerlendirilmişlerdir.

⁵ Ramazan Çağlayan, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Asil Yayıncılık, Ankara 2008, s. 130.

⁶ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s. 334.

c. Hizmetin Hiç İşlememesi

Hizmetin kötü ya da geç işlemesinin hizmet kusurunu doğurduğu gibi hiç işlememesi de hizmet ile idarenin ilişkisinin niteliğine göre hizmet kusuru kapsamında değerlendirilmelidir. Lakin hizmetin hiç işlememesinin hizmet kusuru olarak kabul edilmesi için söz konusu hizmet açısından idarenin yükümlü ve görevli addedilmesi gerekir.

İdare bir hizmetin görülmesi konusunda yükümlü tutulmuşsa ‘bağlı yetki’ gereği o hizmeti yerine getirme zorunluluğu altındadır ve bu nedenle o hizmetin hiç işlememesi hizmet kusuru sayılmalıdır. Bununla birlikte idareye bir hizmeti görüp görmemek konusunda ‘takdir yetkisi’ tanınmışsa o hizmetin görülmemesinin hizmet kusuru olarak kabul edilmemesi gerekir.

Hizmetin gerektirdiği imkân ve vasıtaların bütün şartlarıyla birlikte yerine getirilmemesi ve hizmete hazır bulundurulmaması, Danıştay kararlarından hizmetin hiç işlememesinin hizmet kusuru sayıldığı durumlara örnek olarak sayılabilir.

Dikkat

Özel hukukta kusurlu her türlü fiil kusurun derecesine bakılmaksızın sorumluluk doğururken idare hukukunda hizmetteki her türlü bozukluk ve aksaklık mutlaka sorumluluğa sebep olmaz. Basit ve ağır kusur şeklinde bir ayırımın yapıldığı idare hukuku alanında sorumluluk derecelendirilmeye çalışılsa da genel kural koymak pek mümkün görünmemektedir. Kusursuz sorumluluk kavramının her geçen gün genişletildiği dikkate alınırsa sorumluluk için ağır kusurun aranması gerektiği görüşü kabul edilebilir görünmemektedir.

2. Hizmet içi Kişisel Kusur

İdarenin bir faaliyetini gerçekleştirirken hizmeti gereğince görmemesi sürecinin dışında olarak bir de idare adına görev yapan personelin hizmetle bağlantılı olarak sebep olduğu hasarlar sorunu bulunmaktadır.

Kamu görevlilerinin hizmet içinde ve hizmetle ilgili bir kısım kusurlu davranışları kişisel kusur olarak nitelendirilmektedir. İdare bu durumda sorumluluktan kurtulamamakta ve doğan zararları tazmin etmelidir.

Ancak idarenin hizmet kusurundan farklı olarak ilgili idari görevliyi sebep olduğu zararı rücu etme hakkı bulunmaktadır.

Dikkat

Davanın personel aleyhine değil idare aleyhine açılacağı ve idarenin görevli personele rücu hakkının saklı olduğu yolundaki düzenleme idare edilenlerin zararlarının vakit kaybedilmeden karşılanmasını amaçlamıştır.

Hizmet içi kişisel kusur sayılan durumlar ise şunlardır:	
a. Kamu görevlisinin suç niteliğindeki davranışları	Taksirli ya da kasıtlı olup olmamasına bakılmaksızın kişisel kusur olarak değerlendirilirler ve idarenin tazmin yükümlülüğü doğar. Kamu görevlisinin ihaleye fesat karıştırarak kamu hizmetini aksatması örnek verilebilir.
b. Yargı kararlarına uymama	İdari ya da adli yargı mercilerince alınacak kararların idare tarafından 30 gün içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Mahkeme kararlarına uymamakta ısrar edilmesi durumunda, karar uymayan personel ve dolayısıyla idare oluşacak zararı tazminle yükümlüdür.
c. Kamu görevlilerinin kötü niyetli davranışları	İdari bir personelin, kamu yararı amacından sapıp; kişisel çıkar, kin, nefret ya da rekabetten kaynaklı olarak bir kamu hizmetini bireye özel olarak ya da toplumsal bazda aksatması sürecidir.
d. Kamu görevlisinin ağır kusuru	İdari personelin kusurunun kabul edilebilirlik ölçüsünü aşmış ve geri dönülmez sıkıntılar yaratacak noktaya ulaşması durumudur.

B. İDARENİN KUSURSUZ SORUMLULUĞU

1982 Anayasası'nda da 125. maddenin son fıkrasındaki düzenlemeyle anayasal ifadesine kavuşturulmuş olan idarenin kusursuz sorumluluğu ilkesi idari eylem ile zarar arasında yalnızca bir nedensellik bağının varlığının idarenin sorumluluğu için yeterli sayılması esasına dayanmaktadır.

İdarenin sorumluluğu alanında kural değil istisna olarak kabul edilen kusursuz sorumluluk tamamlayıcı nitelikte bir sorumluluktur ve dar yorumlanması gerekir.

Kusursuz sorumluluk ilkesi idare hukukunda temelde iki ilkeye dayanır. **Tehlike İlkesi** ve **Fedakarlığın Denkleştirilmesi**.⁷

1. Tehlike İlkesi

Bir takım faaliyetlerin barındırdıkları riskler dolayısıyla kişilere zarar vermesi halinde faaliyet sahiplerinin kusur gözetilmeksizin ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulması tehlike ilkesinin özünü oluşturur

İdarenin bazı araç veya faaliyetleri çeşitli riskleri bünyesinde taşır ve bu araçları kullanan ya da faaliyetlerden yararlanan idarenin kusurlu olması şartı aranmaksızın zarar görenlerin zararlarını tazmin etmesi gerekir.

Bu ilkenin belirgin yanı objektif bir temele dayanarak kusur kavramından tamamen soyutlanmasıdır. İdarenin kurtuluş kanıtı getirerek sorumluluktan kurtulması imkanı olmayan tehlike ilkesi şu hallerde uygulanmaktadır: ⁸

⁷ Ramazan Çağlayan, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Asil Yayıncılık, Ankara 2008, s. 151.

⁸ Metin GÜNDAĞ, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s. 339.

a. Tehlikeli Faaliyetlerinin ve Araçlarının Sebep Olduğu Zararlar	Kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında bir görevle ilgili olarak genel külfetler dışında fertlere ve ferdi mülkiyete verilen zararların, eylem ile zararlı sonuç arasında nedensellik bağının bulunması koşuluyla, idarenin kusuru aranmadan hizmetin sahibi idarece tazmin edilmesi hukukun genel ilkeleri ile hakkaniyet kuralları gereğidir. Danıştay kararlarından yola çıkarak özetlemek gerekirse; cephaneliğin patlaması sonunda ölen erin yakınlarına tazminat ödenmesi, görevli olarak bindiği helikopterin havada patlayarak yanması sonucu ölen subayın yakınlarına tazminat ödenmesi, lokomotiften dökülen kıvılcımların neden olduğu harman yangını nedeniyle zarara uğrayan kişinin zararının tazmin edilmesi durumlarında söz konusu olan ilke idarenin tehlikeli faaliyet ya da araçları nedeniyle kusursuz sorumluluğu ilkesidir.
b. Mesleki Risk Halleri	Belirli risk taşıyan kamu hizmetlerinin görülmesi esnasında bu görevlerde zarara uğrayan kamu görevlilerinin zararlarının tazmin edilmesi mesleki risk anlayışının bir sonucudur. Yangın söndürmeye giderken bindiği arazözün devrilmesi sonucu ölen itfaiyecinin, paraşütle atlarken ölen bir komando erinin yakınlarına tazminat ödenmesi gereği mesleki risk durumunda tazmin yükümlülüğüne örnek olarak gösterilebilir.
c. Sosyal risk ilkesi:	Kamu düzenini bozmaya ve anayasal düzeni bozmaya yönelik terör olayları nedeniyle zarar görenlerin zararlarının idarece tazminini sağlamak amacıyla uygulanan sosyal risk ilkesi yer yer nedensellik bağı bulunmasa dahi mahkeme kararlarında yer bulmaktadır. İdarenin, faaliyet alanıyla ilgili olarak, önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemediği bir takım zararları da nedensellik bağı aranmadan tazmin etmesi gerekmektedir.

Uyarı



Sosyal risk ilkesi zaman zaman idarenin hizmet kusurunun olduğu durumlarla da bir araya gelmektedir. Önlemesi gereken olayları önleyemeyen idarenin benzer durumlarda kusurlu sorumluluk ilkelerine göre sorumlu tutulduğu da görülmektedir. İdare gereken tedbirleri almıyorsa kusurlu sorumluluk; tüm tedbirleri almasına rağmen bir zarar meydana geldiyse kusursuz sorumluluktan bahsedilir.

2. Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi

Kamu yararını gerçekleştirmek için girişilen bir hizmet veya faaliyet neticesinde zarara uğramış olan kişi ya da kişilerin zararlarının idarece tazmin edilmesi suretiyle gerçekleşir.

Bir faaliyetin kamu yararı amacıyla yürütülmesi noktasında kusur yoksa ve tehlikeli bir faaliyet veya araç kullanılmıyorsa idarenin sorumluluğu ancak hak ve nesafet ilkelerine dayandırılabilir.

İdarenin kamu yararı düşüncesi ile giriştiği bir faaliyet belli bazı kişileri zarara uğrattır ise bu zararın herhangi bir kusuru olmasa dahi, idarece karşılanması gerekir.

Köprü yapımı nedeniyle yol düzeyinden aşağıda kalan dairenin sahibine tazminat ödenmesi ya da kamu hizmeti adına gerçekleştirilen kamulaştırma işlemi neticesinde malike arazinin bedelinin ödenmesi bu ilke gereğince ortaya çıkmaktadır.

DOKUZUNCU BÖLÜM

KAMU PERSONELİ (DEVLET MEMURLARI)

KAMU PERSONELİ (DEVLET MEMURLARI)

Anayasamıza göre kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esasına göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten görevliler, kamu görevlisi olarak ifade edilmiştir. Anayasada yer alan “kamu görevlileri” tabiri, farklı bir personel rejimine tabi olan askerleri, öğretim üyelerini, hakim ve savcılar ve kamu iktisadi teşekküllerinin personelini de içermektedir.

Anayasadaki açıklamaya uygun olarak kamu görevlisi kavramının geniş ve dar anlamlarda iki farklı tanımı yapılmaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi, hukuki durumlarına ve yaptıklarının işin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde ve devletin bütün organlarında görev yapan herkesi ifade etmektedir. Bu tanıma uygun olarak, Cumhurbaşkanından kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisi sayılır.

Dar anlamda kamu görevlisi ise, devletin siyasi yapısını oluşturan organlarındaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir. İdare hukuku da dar anlamda kamu görevlisi kavramı ile ilgilenmektedir.¹

A. Kamu Görevlisi Türleri

Kamu yönetiminin insan unsuru kamu personeli adı verilir. Kamu görevlisi olarak da nitelenen kamu personeli, kamu kesimindeki bir örgüte bağlı olarak çalışır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu görevlilerini dört bölümde incelemektedir. Bunlar;

- Memur
- Sözleşmeli personel
- İşçi

a. Memur

657 sayılı devlet memurları kanununda sayılan kamu görevlilerinin en ağırlıklı kısmını oluşturlar. Memurlar devlet ve diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından genel idare esasına göre yürütülen asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini gören görevliler olarak tanımlanabilirler.

Memurlar önceden belirlenmiş objektif kurallara uygun olarak görevlerini sürdürürler.

Memurluk mesleği süreklidir. Siyasal iktidarın değişmesi memurların da değişmesine neden olmaz.

Memurlar tarafsızdır. Bu nedenle siyasi faaliyette bulunmaları yasaktır.

b. Sözleşmeli Personel

Belli bir mesleki bilgi ve uzmanlık gerektiren kalkınma planı, yıllık program ve diğer projeler gibi işlerde, sözleşme ile çalıştırılan geçici görevlilerdir. İdare ile görevli arasındaki sözleşmeler, kamu hukukuna göre yapılır.

¹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 203.

Sözleşmeli personel usulünün kullanılması Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşü alındıktan sonra **Cumhurbaşkanı** kararı ile mümkün olmaktadır. Bu yönü ile sözleşmeli personel istisnai bir istihdam biçimidir.²

c. İşçiler

Özel hukuk hükümlerine göre yapılan bir hizmet sözleşmesi ile çalışırlar. Kara yolları ve Devlet Su İşleri gibi kamu kuruluşlarında, bu şekilde birçok görevli istihdam edilmektedir.

B. Devlet Memurları Kanununa Göre Memurluk Mesleği

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca, kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memur sayılır.

Memurluk Sınıfları ve Kadroları

Memurluk mesleğinin bazı temel ilkeleri bulunmaktadır.

- ➔ Sınıflandırma ilkesi
- ➔ Kariyer ilkesi
- ➔ Liyakat ilkesi

a. Sınıflandırma İlkesi

Bu ilke, devlet memurlarının meslek ve niteliklerine göre sınıflara ayrılmasını ifade eder. Ülkemizde devlet memurları on sınıfta incelenmektedir.

- ➔ **Genel İdare Hizmetleri:** Büro vb. hizmetlerde çalışan memurlar.
- ➔ **Teknik Hizmetler:** Mühendis, Mimar, İstatistikçi vb.
- ➔ **Eğitim ve Öğretim Hizmetleri:** Öğretmenler, Müdürler vb.
- ➔ **Sağlık Hizmetleri:** Veteriner, Doktor, Diş hekimi, Eczacı, Ebe vb.
- ➔ **Avukatlık Hizmetleri:** Baroya kayıtlı avukatlar.
- ➔ **Din Hizmetleri:** İmam, Vaiz, Müftü vb.
- ➔ **Emniyet Hizmetleri:** Polis, Komiser, Emniyet amiri, Emniyet müdürü vb.
- ➔ **Yardımcı Hizmetler:** Temizlik, aydınlatma, ısıtma vb. hizmetleri görenler.
- ➔ **Milli İstihbarat Hizmetleri:** Milli İstihbarat Teşkilatı'nda görevli olanlar.
- ➔ **Mülki İdare Amirliği Hizmetleri:** Valiler ve Kaymakamlar.
- ➔ **Jandarma Hizmetleri**
- ➔ **Sahil Güvenlik Hizmetleri**³

Dikkat



Kural olarak her memur kendi sınıfında çalışmalıdır. Ancak gerekli niteliklere sahip olanlar, bu sınıflar arasında geçiş yapabilirler.

² Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, İdare Hukuku, Alfa Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 1003.

³ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 20

b. Kariyer İlkesi

Kariyer, kişinin hayatı boyunca edindiği, işe ilişkin deneyim ve faaliyetlerle ilgili olarak algılandığı tutum ve davranışlar dizisidir. Devlet memurlarının, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun bir şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânına sahip olmaları kariyer ilkesinin neticesidir. Kariyer kavramı yalnızca yüksek statüdeki ya da hızlı ilerleme olanakları bulunan işleri yapan kişilerle ilgili değildir.

Kariyer ilkesi, memurların sınıfları içindeki görev ve sorumluluklarının artması ile ilgilidir. Bu görev ve sorumluluklar birer “**derece**” ile ifade edilir ve her derece ilerlemesi memurun mali ve özlük haklarına olumlu etkide bulunur.

c. Liyakat İlkesi

Memurluğa girişte ve memurluk mesleği içinde yükselmeye, bireylere ve memurlara eşit hak tanınması ve yeteneklerinin esas alınmasını ifade eder. Bu ilke, memurluğa girişte ve bu meslekte ilerlemede adam kayırma ve partizanlığı engelleyici bir nitelik taşır. Liyakat ilkesi uyarınca, bireyler bilgi ve yeteneklerine göre memurluk mesleğine girerler ve memur olduktan sonra da sınıflarındaki ilerleme ve yükselmeleri hizmet süreleri ile birlikte yeteneklerine göre olur.

Liyakat; kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini önceden belirlenen ve şeffaf bir sistemine dayandırmayı amaçlamaktadır.

C. Memurluğa Giriş

Memurluğa girişte “eşitlik”, “serbestlik” ve “görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması” olmak üzere üç temel ilke söz konusudur.

Serbestlik ilkesi, kimsenin iradesi dışında zorla memur yapılamayacağı anlamına gelir.

Eşitlik ilkesi ve görevin gerektirdiği niteliklerin haricinde ayrıca bir nitelik aranmayacağı ilkesi ise, kişilerin memurluğa alınmalarında, yalnızca kanunlarda ön görülen vasıfları taşımalarının yeterli olmasını ve bu vasıfları taşıyanlar arasında bir ayırım gözetmeksizin, herkesin eşit imkânlarla sahip olduğunu ifade etmektedir.

Memur Olma Koşulları

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre devlet memuru olabilmek için şu vasıflara sahip olunması gerekmektedir:

- ➔ Türk vatandaşı olmak
- ➔ 18 yaşını tamamlamış olmak (istisnai hallerde 15 yaşını doldurmak ve kazai rüşd kararı almak kaydıyla da memur olunabilir)
- ➔ En az ilköğretim ya da ortaokul mezunu olmak
- ➔ Kamu hizmetlerinden yasaklı bulunmamak
- ➔ Taksirli suçlar hariç olmak üzere, bir yıl ya da daha fazla hapisle hüküm giymiş olmamak
- ➔ Zimmet, aşırma, hile, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, kaçakçılık, resmi ihaleye fesat karıştırma, devlet sırlarını ifşa etme gibi suçlardan dolayı hüküm giymemiş olmak

- ➔ Askerlikle ilişkisi bulunmamak
- ➔ Görevini yapmaya engel sürekli bir hastalığı bulunmamak

Uyarı

Milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçlarının memuriyete girişe engel olacağına dair hüküm 2010 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Not

Memurluk mesleğine girişte aranan bu genel şartların yanında, her meslek için bir takım özel şartlarda aranabilir. Örneğin avukatlık hizmetlerinde çalışacak olanların, avukatlık ruhsatına sahip olmaları gerekir.

İstisnai Memuriyet

Aşağıda belirtilen memurlar, Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü sınavlar, atanma, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilirler:

- ➔ Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurlukları,
- ➔ Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı çalışanları,
- ➔ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı çalışanları,
- ➔ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı çalışanları,
- ➔ Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında özel kalem müdürü,
- ➔ Vali,
- ➔ Büyükelçi,
- ➔ Dışişleri bakanlığı stratejik araştırmalar merkezi başkanlığı çalışanları,
- ➔ Din İşleri Yüksek Kurulu üyeleri,
- ➔ Diyanet İşleri Başkanlığı başkanlık müşaviri,
- ➔ Diyanet İşleri Başkanlığı basın ve halkla ilişkiler müşaviri,
- ➔ Milli İstihbarat Teşkilatı memurları.

D. Memurluğa Alınma

Ülkemizde merkezi sınav sistemiyle memur alımı esası benimsenmiş ve memur sınavını yapma yetkisi Devlet Personel Başkanlığı'na verilmiştir. Buna göre, bakanlıklar ve öteki kamu kurum ve kuruluşları, personel atanmasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını sınıf ve derecelerini belirterek, Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler.

Devlet Personel Başkanlığı, atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların bulundukları kurum ve yerlerini, kadrolara alınacak personel sayılarını, alınacak personelin genel ve özel koşullarını, en son başvurma tarihini, başvurulacak mercileri, sınav yerlerini ve zamanlarını, en az on beş gün önce Resmi Gazete, radyo, televizyon ve ülke çapında en az biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile kamuoyuna duyurur.

Devlet memuru olarak atanacakların, Devlet Personel Başkanlığı tarafından düzenlenen sınava girmeleri ve başarılı olmaları zorunludur. Ancak bazı görevlere sınavsız atanmak da müm-

kündür. Sınavsız girilecek görevler, tıpkı sınavların yapılmasına ilişkin usul ve esaslar gibi, Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak genel bir yönetmelikte düzenlenir.⁴

E. Memuriyette Adaylık

Sınavı kazananlar, ilgili kurumca önce aday memur olarak alınırlar. Memur adaylık süresi içinde hizmet içi eğitim alır ve bir yandan da memuriyete yeterliliği konusunda deneme sürecine tabi tutulur. Hizmet içi eğitim programında, hem memurluk mesleği ile ilgili temel eğitim ve hem de sınıfla ilgili hazırlayıcı eğitim verilir.

Adaylık süresi en az bir, en çok iki yıldır. Aday memur, bu süre içinde yalnızca kendi kurumunda çalıştırılır; diğer kurumlara nakledilemez.

Temel ve hazırlayıcı eğitim ile staj devrelerinin birinde başarısız olanlarla, adaylık süresi içinde memuriyetle bağdaşmayacak hal ve hareketleri saptananların ve göreve devamsızlıkları görülenlerin, disiplin amirinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile görevlerine son verilir.

Adaylık süresi içinde ya da sonunda görevine son verilen aday memurlar, Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir. Adaylık süresi içinde veya sonunda görevlerine son verilmiş bulunanlar, **3 yıl** süre ile devlet memurluğuna alınmazlar.

F. Memurluğa Atanma

Adaylık süresini dolduran ve hazırlayıcı eğitim programını başarı ile tamamlayan adaylar memur olarak atanırlar.

Devlet Memurları Kanunu, atamaya yetkili amirden söz etmekte; ancak bu amirin kim olduğunu belirtmemektedir. Atama işlemini yapmaya yetkili makamlar, genellikle kuruluş kanunlarında gösterilmiştir.

Atama iradesinin yazılı olarak beyan edilmesi gerekir. Tamamlanmış bulunan atama işleminin ilgiliye yazılı olarak da bildirilmesi, atanan kişinin görevine başlayacağı zamanın belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır.

Atama işleminin amacı, kamu hizmetinin iyi görülmesi ve böylece kamu yararının sağlanmasıdır. Bu nedenle, kişisel yararlar ya da siyasal çıkarlara hizmet eden bir atama işlemi yapılamaz.

G. Göreve Başlama

İlgili bulunduğu yerdeki bir göreve atanmış ise; yazılı bildirimi izleyen gün, başka yerdeki bir göreve atanmış ise; yazılı bildirimden itibaren 15 gün içinde o yere hareket ederek belli yol süresini izleyen gün işe başlamak zorundadır.

Bu süre içinde belge ile ispatı mümkün **zorlayıcı sebepler** dışında işe başlamayanların atamaları iptal edilir; bunlar 1 yıl süre ile devlet memuru olarak istihdam olunamazlar. Bunların belge ile ispatı mümkün zorlayıcı nedenlerle göreve başlamama hali iki ayı aştığı takdirde atama işlemi yine iptal edilir.

H. Memurların Tâbi Olduğu Yükümlülükler ve Yasaklar

Kamu hizmeti gören memurların bazı sorumlulukları ve kaçınmaları gereken davranışlar vardır.

⁴ Zehreddin Aslan ve Kahraman Berk, s. 1026.

a. Memurların sorumlulukları:

- Anayasa ve kanunlara saygılı olma
- Tarafsız olma
- Kamu hizmetlerini bizzat ve kesintisiz yürütme
- Hiyerarşik amirlerine itaat gösterme
- Mal bildiriminde bulunma
- Davranış ve giyimlerinde itinalı olma
- Görev mahallerinde ikamet etme
- Resmi belge, araç ve gereçleri görevlerinin bitiminde iade etme

b. Memurlara yasak olan davranışlar:

- İkinci bir görev alma yasağı
- Sanat ve ticaretle uğraşma yasağı
- Siyasi faaliyette bulunma ve siyasi partilere girme yasağı
- Hediye ve menfaat sağlama yasağı
- Gizli bilgileri ifşa etme yasağı
- Grev yasağı
- Ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı⁵

Not

Görevinden herhangi bir nedenle ayrılan bir memur, ayrıldığı tarihten önceki 2 yıl içinde hizmetinde bulunduğu kuruma karşı, ayrıldığı tarihten itibaren 3 yıl süre ile kurumdaki görev ve faaliyet alanları ile ilgili konularda, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev alamaz, taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.

I. Memurların Hak Ve Ayrıcalıkları

Devlet memurlarının hukuksal durumu yasalarla düzenlenmiş olup bu düzenlemelerle memurlara bir kısım haklar verilmiştir. Bu haklarla memurların görevlerini, görevin gereği gibi yerine getirilmesi amacını gütmektedir.

a. Güvenlik Hakkı

Devlet memurlarının görevlerini belli bir güvenlik ortamında yerine getirmeleri, hem memurlar açısından, hem kamu hizmeti yönünden gereklidir. Devlet Memurları Kanunu'na göre; yasalarda belirtilen durumlar dışında, "devlet memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz".

b. Hizmet Hakkı

Memurlar için devlet hizmetinde çalışmak hem ödev, hem de haktır. Memurların çalışma hakkı, kendi sınıfı içinde, kazanılmış hak derecesiyle herhangi bir görevde çalıştırılabilmesidir.

Memurlar belli bir görevde çalışma hakkına sahip değillerdir. Memurun göreceği hizmeti, hizmet yerine ve hizmetin gereklerine göre idare belirler.

⁵ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 226.

c. Terfi Hakkı**Yatay İlerleme (Kademe İlerlemesi)**

Memurlar birtakım sınıflara ayrılmış ve her bir sınıf için bir takım dereceler ve her bir derecenin içinde de bir takım kademeler kabul edilmiştir. Yatay ilerleme bir devlet memurunun bulunduğu derece içindeki kademesinin ilerlemesidir.

Bir devlet memurunun kademede ilerleyebilmesi için şu üç koşulun bir arada bulunması zorunludur:

- Bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olmak,
- Yıl içindeki performans ölçütlerinde başarı göstermek,
- Bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademeden bulunması.

Yatay ilerleme devlet memuruna tanımış mutlak bir hak olup, idarenin koşulları gerçekleşmiş ise, memurun kademesini ilerletip ilerletmemek konusunda bir takdir yetkisi yoktur.

Dikey İlerleme (Derece İlerlemesi)

Memurun bulunduğu sınıf içinde bir alt dereceden bir üst dereceye geçmesidir. Derece yükselmesinin şartları şunlardır:

- Üst derecede açık bir kadronun bulunması,
- Alt derece içinde en az üç yıl ve bu derecenin üçüncü kademesinde bir yıl bulunmuş olmak.
- İlerlenecek derece için (varsa) öngörülmüş koşulları taşımak (öğrenim koşulu gibi)
- Özlük dosyası bakımından üst dereceye yükselebilecek niteliklere sahip olmak

Uyarı**ÖZLÜK DOSYASI**

Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan 2011 değişikliği ile birlikte, memuriyette sicil notu uygulaması kaldırılmış ve yerine memur bilgi sistemi olarak anılan **özlük dosyası** getirilmiştir.

Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur.

Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur.

Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.

Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usûl ve esaslar Devlet Personel Başkanlığına belirlenir.

d. İzin Hakkı

Devlet Memurları Kanunu 4 tip izin durumu düzenlemiştir:

1. Yıllık İzin

Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan on yıla kadar (On yıl dahil) olanlar için **20 gün**, hizmeti on yıldan fazla olanlar için **30 gündür**. Zorunlu hallerde bu süreler gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir.

Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir.

Birbirini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir.

Öğretmenler yaz tatili ile dinlenme tatillerinde izinli sayılırlar. Öğretmenlere, hastalık ve diğer mazeret izinleri dışında, ayrıca yıllık izin verilmez.

Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlara maruz kalan personele, her yıl yıllık izinlerine ilaveten **1 aylık** sağlık izni verilir.

2. Mazeret İzni

Doğum İzni: Kadın memura; doğumdan önce 8, doğumdan sonra 8 hafta olmak üzere toplam **16 hafta** süreyle analık izni verilir. Çoğul gebelik durumunda, doğum öncesi sekiz haftalık analık izni süresine iki hafta eklenir.

Beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesine kadar sağlık durumunun çalışmaya uygun olduğunu doktor raporuyla belgeleyen kadın memur, isteği hâlinde doğumdan önceki üç haftaya kadar kurumunda çalışabilir. Bu durumda, doğum öncesinde bu rapora dayanarak fiilen çalıştığı süreler doğum sonrası analık izni süresine eklenir.

Doğumun erken gerçekleşmesi sebebiyle, doğum öncesi analık izninin kullanılamayan bölümü de doğum sonrası analık izni süresine ilave edilir.

Memura, eşinin doğum yapması hâlinde, isteği üzerine **10 gün** babalık izni verilir.

Evlenme ve Ölüm İzni: Kendisinin veya çocuğunun evlenmesi ya da eşinin, çocuğunun, kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâllerinde isteği üzerine **7 gün** izin verilir.

Emzirme İzni: Kadın memura, çocuğunu emzirmesi için doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren ilk altı ayda günde 3 saat, ikinci altı ayda günde 1,5 saat süt izni verilir. Süt izninin hangi saatler arasında ve günde kaç kez kullanılacağı hususunda, kadın memurun tercihi esastır.

Not



*Mazeret ve yıllık izinler dışında, merkezde atamaya yetkili amir, ilde vali, ilçede kaymakam ve yurt dışında diplomatik misyon Şefi tarafından, birim amirinin muvafakati ile bir yıl içinde toptan veya bölümler hâlinde, mazeretleri sebebiyle memurlara **on gün** izin verilebilir.*

*Zaruret hâlinde öğretmenler hariç olmak üzere, aynı usûlle **on gün** daha mazeret izni verilebilir. Bu takdirde, ikinci kez verilen bu izin, yıllık izinden düşülür.*

3. Hastalık ve Refakat İzni

Memura, aylık ve özlük hakları korunarak, verilecek raporda gösterilecek lüzum üzerine, kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığı hâlinde 18 aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise 12 aya kadar izin verilir.

Memurun, hastalığı sebebiyle yataklı tedavi kurumunda yatarak gördüğü tedavi süreleri, hastalık iznine ait sürenin hesabında dikkate alınır.

Bu maddede yazılı azamî süreler kadar izin verilen memurun, bu iznin sonunda işe başlayabilmesi için, iyileştiğine dair raporu ibraz etmesi zorunludur.

Uyarı

İzin süresinin sonunda, hastalığının devam ettiği resmî sağlık kurulu raporu ile tespit edilen memurun izni, birinci fıkrada belirtilen süreler kadar uzatılır, bu sürenin sonunda da iyileşemeyen memur hakkında emeklilik hükümleri uygulanır.

Dikkat

Görevi sırasında veya görevinden dolayı bir kazaya veya saldırıya uğrayan veya bir meslek hastalığına tutulan memur, iyileşinceye kadar izinli sayılır.

4. Aylıksız İzin

Memura, bakmakla yükümlü olduğu olduğu ve refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde verilen iznin bitiminden itibaren, sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, istekleri üzerine **18 aya kadar** aylıksız izin verilebilir.

Doğum yapan memura, doğum sonrası analık izni süresinin bitiminden; eşi doğum yapan memura ise, doğum tarihinden itibaren istekleri üzerine **24 aya kadar** aylıksız izin verilir.

Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyle birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşlerine, çocuğun ana ve babasının rızasının kesinleştiği tarihten veya vesayet dairelerinin izin verme tarihinden itibaren, istekleri üzerine **24 aya kadar** aylıksız izin verilir.

Özel burs sağlayan ve bu burstan istifade etmesi için kendilerine aylıksız izin verilenler de dâhil olmak üzere burslu olarak ya da bütçe imkânlarıyla yetiştirilmek üzere yurtdışına gönderilen veya sürekli görevle yurtiçine ya da yurtdışına atanan veya en az altı ay süreyle yurtdışında geçici olarak görevlendirilen memurlar veya diğer personel kanunlarına tâbi olanlar ile yurtdışına kamu kurumlarınca gönderilmiş olan öğrencilerin memur olan **eşlerine görev veya öğrenim süresi içinde** aylıksız izin verilebilir.

Memura, yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla 5 hizmet yılını tamamlamış olması ve isteği hâlinde memuriyeti boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere, toplam bir **1 yıla kadar** aylıksız izin verilebilir. Ancak, olağanüstü hâl veya genel hayata müessir afet hâli ilan edilen bölgelere belli bir süre görev yapmak üzere zorunlu olarak sürekli görevle atananlar hakkında bu bölgelerdeki görev süreleri içinde bu fıkra hükmü uygulanmaz.

Dikkat

Muvazzaf askerliğe ayrılan memurlar askerlik süresince görev yeri saklı kalarak aylıksız izinli sayılır.

e. Mali Haklar**1. Maaş**

Maaş, memurlara hizmetleri karşılığında, kadroya dayanılarak, **ay** itibarıyla ödenen paradır. Maaşın teferruatları ise, makam ve temsil ödenekleri, mahrumiyet zammı, iş güclüğü, iş riski ya da eleman temininde güçlük zammı, yolluklar ve ikamet gündelikleri gibi ödeneklerdir.

Maaşa hak kazanabilmek için memurun işe başlaması gerekir. Memurun hizmet ve kadro

karşılığı olan maaşı üzerindeki hakkından vazgeçmesi hukukî bir hüküm ifade etmeyeceği gibi, işlememiş olan maaş üzerinde yapılacak bir anlaşmanın da hukukî bir değeri yoktur.

657 sayılı Kanunda, memurlar için 15 derece kabul edilmiş olup, her derece içindeki her bir kademenin aylığına esas teşkil eden rakamlar bir gösterge tablosunda gösterilmiştir. Gösterge tablosunda yer alan bu rakamlar, her yıl bütçe kanunu ile yeniden belirlenen katsayı ile çarpılma suretiyle memurun brüt maaşı bulunur. İdarenin maaş konusunda hüküm beyan etme yetkisi bulunmamaktadır.

2. Emekli Maaşı

Emeklilik maaşı, emekli statüsüne giren bir devlet memuruna, hizmet yılına ve emekliye esas olan maaşına göre ödenen aylıktır.

Emekliye esas maaşın belirlenmesinde özel bir gösterge tablosu uygulanmaktadır. Bu gösterge tablosunda her bir derece ve kademenin karşısında bulunan rakam her yıl bütçe kanunu ile yeniden belirlenen kat sayı ile çarpılmak suretiyle emekliye esas maaş bulunmaktadır.

30 yıl hizmeti olan emekli memura, emekliye esas maaşının %70'i emekli aylığı olarak ödenmektedir. 30 yıldan çok hizmeti olanlara, her bir hizmet bir yılı için %1 eklenmekte; 30 yıldan az hizmeti olanlar için ise, otuz yıldan az her bir hizmet yılı için %1 indirilmektedir. Hizmet süresinin 40 yıldan fazlası, emekli aylığının hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

Emekli İkramesi

Emekli ikramiyesi, emekliye ayrılan devlet memuruna, her bir hizmet yılı için bir maaş tutarında olmak üzere ödenen ikramiyedir. İkramesi, emekliye esas tutulan son aylık üzerinden hesaplanır.

3. Dul ve Yetim Maaşı

Dul ve yetim aylığı, ölen memurun ya da emeklinin dul kalan eşine, çocuklarına, ana ve babasına ödenir. Dul eşi ve kız çocuğa evlenmemek kaydıyla, ana-babaya muhtaç olmak koşuluyla, erkek çocuğa da belli bir yaşa kadar maaş ödenir.

Dul eşi emekli aylığının %50'si, anne, baba ve çocukların her birine ise emekli aylığının %25'i oranında maaş verilir.

4. Toptan Ödeme

Toptan ödeme, emekli maaşı bağlanması için yeterli hizmeti olmayanlara yapılan ödemedir.

Toptan ödeme tutarı, hizmet süresinin son emeklilik keseneğine esas teşkil eden maaşın 2 katının çarpımı suretiyle bulunur. Toptan ödeme, memura ve ölümü halinde ise dul ve yetimlerine yapılır.

K. Memurlar Hakkında Disiplin Soruşturması

Memurların çalıştığı kurumun iç düzenini bozmaya yönelik davranışlarına disiplin suçları, bunlara uygulanan yaptırımlara da disiplin cezaları denir.

Ceza hukuku ile toplum düzenine aykırı davranışlar, disiplin cezaları ile bir kurumun düzenine aykırı davranışlar cezalandırılır. Bazen bir tutum hem kurumun hem de toplumun düzenini bozabilir. Bu gibi durumlarda memur hakkında hem disiplin hem de ceza kovuşturması yapılır.

Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller

Devlet Memurları Kanununda, devlet memurlarına verilecek 5 tür disiplin cezası öngörülmüştür. Disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

a. Uyarma

Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

1. Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,
2. Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek,
3. Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,
4. Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak,
5. Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,
6. Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,
7. Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,
8. Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.

b. Kınama

Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

1. Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak,
2. Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek,
3. Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak,
4. Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,
5. Devlete ait resmi araç,gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak,
6. Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek,
7. İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak,
8. İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak,
9. Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak,
10. Verilen emirlere itiraz etmek,
11. Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,
12. Kurumların huzur, sükün ve çalışma düzenini bozmak.
13. Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek.

c. Aylıktan kesme

Memurun, brüt aylığından **1/30 - 1/8** arasında kesinti yapılmasıdır. Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

1. Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak,
2. **Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,**
3. Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,
4. Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak,
5. Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek,
6. Görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,
7. Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,

ç. Kademe ilerlemesinin durdurulması

Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin **1 - 3 yıl** durdurulmasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

1. Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
2. **Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek,**
3. Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
4. Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak, 4219
5. Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak,
6. Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek,
7. Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
8. Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak, j) Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
9. Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,
10. Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,
11. Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla Devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemedi yurda dönmek,
12. Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,
13. Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.

d. Devlet memurluğundan çıkarma

Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

1. İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükün ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak,(1)
2. Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek,
3. Siyasi partiye girmek,
4. **Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek,**
5. Savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak,
6. Amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak,
7. Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,
8. Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak,
9. Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek,
10. Yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak,
11. 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek.
12. **Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak.**

Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekrarründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.

Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.

Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir. Öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri kadroların son kademelerinde bulunan Devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının 1/4'ü – 1/2'si kesilir ve tekrarründe görevlerine son verilir. Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır. Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.

Disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar

Uyarma, kınama, aylıktan kesme cezaları **disiplin amirleri** tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, *memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir.*

Devlet memurluğundan çıkarma cezası *amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.*

Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler **15 gün** içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler. Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır.

Disiplin Soruşturmasında Zamanaşımı

Devlet Memurları Kanununa göre, disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren;

- Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında **bir ay** içinde disiplin soruşturmasına,
- Memurluktan çıkarma cezasında **altı ay** içinde disiplin kovuşturmasına, Başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet **iki yıl** içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Disiplin Soruşturmasında Karar süresi

Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren **15 gün** içinde vermek zorundadırlar. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir. Memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca, karara bağlanır.

Yüksek disiplin kurullarının karar usulü, memurun hakkı

Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler. Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.

Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma hakkı

Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun **7 günden** az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.

Cezai kovuşturma ile disiplin kovuşturmasının bir arada yürütülmesi

Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.

Disiplin Cezalarını Uygulama

Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Aylıktan kesme cezası, cezanın veriliş tarihini takip eden aybaşında uygulanır. Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler **5 yıl**, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler **10 yıl** boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.

Disiplin cezalarının bir süre sonra özlük dosyasından silinmesi

Disiplin cezaları memurun özlük dosyasına işlenir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından **5 sene**, diğer cezaların uygulanmasından **10 sene** sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının özlük dosyasından silinmesini isteyebilir. Memurun, yukarıda yazılan süreler içerisindeki davranışları, bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar özlük dosyasına işlenir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından çıkarılmasında disiplin kurulunun mütalaası alındıktan sonra yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.

Disiplin kurulları ve disiplin amirleri

Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere Kurum merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve kurum merkezinde ayrıca Milli Eğitim müdürlüklerinde birer Disiplin Kurulu bulunur. Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususlar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

DISİPLİN CEZALARINA İTİRAZ

Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir. İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren **yedi gündür**. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren **otuz gün** içinde kararlarını vermek zorundadır. İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.

L. GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA

Görevden uzaklaştırma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir.

Görevden uzaklaştırmaya yetkililer şunlardır.

- a) Atamaya yetkili amirler;
- b) Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri;
- c) İllerde valiler;
- ç) İlçelerde kaymakamlar (ilçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati şarttır.) Valiler ve kaymakamlar tarafından alınan görevden uzaklaştırma tedbiri, memurun kurumuna derhal bildirilir.

Görevden uzaklaştıran amirin sorumluluğu

Görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen **10 İŞ GÜNÜ** içinde soruşturmaya başlanması şarttır. Memuru görevden uzaklaştırdıktan sonra memur hakkında derhal soruşturmaya başlanmayan, keyfi olarak veya garaz veya kini dolayısıyla bu tasarrufu yaptığı, yaptırılan soruşturma sonunda anlaşılan amirler, hukuki, mali ve cezai sorumluluğa tabidirler.

Ceza kovuşturması sırasında görevden uzaklaştırma

Haklarında mahkemelerce cezai kovuşturma yapılan Devlet memurları da 138 inci madde-deki yetkililer tarafından görevden uzaklaştırılabilirler.

Görevden uzaklaştırılan veya görevinden uzak kalan memurların hak ve yükümlülüğü

Görevden uzaklaştırılan ve görevi ile ilgili olsun veya olmasın herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınan memurlara bu süre içinde aylıklarının **üçte ikisi** ödenir. Bu gibiler bu Kanunun öngördüğü sosyal hak ve yardımlardan faydalanmaya devam ederler. Memurun görevine iade edilmesi hâlinde, aylıklarının kesilmiş olan üçte biri kendilerine ödenir ve görevden uzakta geçirdikleri süre, derecelerindeki kademe ilerlemesinde ve bu sürenin derece yükselmesi için gerekli en az bekleme süresini aşan kısmı, üst dereceye yükselmeleri halinde, bu derecede kademe ilerlemesi yapılmak suretiyle değerlendirilir.

Tedbirin kaldırılması

Soruşturma sonunda disiplin yüzünden memurluktan çıkarma veya cezai bir işlem uygulanmasına lüzum kalmıyan Devlet memurları için alınmış olan görevden uzaklaştırma tedbiri, görevden uzaklaştırmaya yetkili kişiler tarafından (Müfettişler tarafından görevden uzaklaştırılanlar hakkında atamaya yetkili amirlerce) derhal kaldırılır. Görevden uzaklaştırma tedbirini kaldırmıyan görevli hakkında görevden uzaklaştıran amirin sorumluluğuna ilişkin hükümler uygulanır.

Memurun göreve tekrar başlatılması zorunlu olan haller

Soruşturma veya yargılama sonunda yetkili mercilerce:

1. Haklarında memurluktan çıkarmadan başka bir disiplin cezası verilenler;
2. Yargılamanın men'ine veya beraatine karar verilenler;

3. Hükümden evvel haklarındaki kovuşturma genel af ile kaldırılanlar;
4. Görevlerine ve memurluklarına ilişkin olsun veya olmasın memurluğa engel olmayacak bir ceza ile hükümlü olup cezası ertelenenler;

Bu kararların kesinleşmesi üzerine haklarındaki görevden uzaklaştırma tedbiri kaldırılır.

Görevden Uzaklaştırmada Süre

Görevden uzaklaştırma; bir disiplin kovuşturması icabından olduğu takdirde en çok **3 ay** devam edebilir. Bu süre sonunda hakkında bir karar verilmediği takdirde memur görevine başlatılır. Bir ceza kovuşturması icabından olduğu takdirde görevinden uzaklaştırmaya yetkili amir (Müfettişlerin görevinden uzaklaştırdıkları memurlar hakkında atamaya yetkili amir) ilgilinin durumunu her iki ayda bir inceleyerek görevine dönüp dönmemesi hakkında bir karar verir ve ilgiliye de yazı ile tebliğ eder.

M. Memurluğun Sona Ermesi

Memurluğun sona ermesi 7 şekilde oluşur. Bunlar; çekilme, çekilmiş sayılma, çıkarılma, koşullarda eksiklik, bağdaşmazlık, emeklilik ve ölümdür.⁶ Çıkarma sürecine yukarıda değinildiği için, burada diğerlerini açıklayacağız.

1. Çekilme (İstifa)

Memurun tek taraflı irade beyanı ile ve kendi isteği neticesinde memurluktan ayrılmasına çekilme denir. Çekilen memur görevinden derhal ayrılamaz. Daha açık bir ifade ile kendi yerine gelecek memuru beklemesi gerekir. Aksi halde devlet memurluğu görevine belirli bir süre veya hayat boyu tekrar alınmaması söz konusu olur.

Devlet memuru bağlı olduğu kuruma yazılı olarak müracaat etmek suretiyle memurluktan çekilme isteğinde bulunabilir.

Mazeretsiz olarak görevin terk edilmesi ve bu terkin kesintisiz **on gün** devam etmesi halinde yazılı müracaat şartı aranmaksızın, çekilme isteğinde bulunulmuş sayılır.

Çekilmek isteyen memur yerine atanan kimsenin gelmesine veya çekilme isteğinin kabulüne kadar görevine devam eder. Yerine atanan kimse bir aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil atanmadığı takdirde üstüne haber vererek görevini bırakabilir. Olağanüstü mazeretle çekilenler, üstüne haber vermek şartıyla bir ay kaydına tabi değildirler.

2. Çekilmiş (Müstafi) Sayılma

- Kanun, kadro açığı bulunan memurun eski sınıf ve derecesine eşit bir göreve atanmasına karşın görevine başlamamasını çekilmiş sayılma için yeterli bir neden olarak öngörmüştür.
- Memurun göreve başlaması konusunda belirtildiği şekliyle, başka bir yerdeki göreve atanılardan 15 gün içinde görev yerine hareket ederek, belli yol süresi sonunda yeni görevine başlamayanlar için, 10 günlük bir süre daha verilir. Bu süre içinde zorlayıcı nedenler olmaksızın, göreve başlamayanlar memurluktan çekilmiş sayılır. (Toplam 25 gün)
- Memurun izinsiz ya da kurumlarınca kabul edilen özürlü olmaksızın görevine terk etmesi ve

⁶ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 254.

terkin aralıksız olarak 10 gün sürmesi durumunda, yazılı olarak başvurma şartı aranmaksızın çekilme isteğinde bulunduğu varsayılır.

- ➔ Çekilmiş sayılan memur, 1 yıl geçmedikçe yeniden memur olarak atanamaz.

3. Koşullarda Eksiklik

Kişinin, memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan her hangi birini kaybetmesi halinde memurluk sona erer.

4. Bağdaşmazlık

Memuriyet, bu meslekle bağdaşmayan bir görevin alınması halinde sona erer.

5. Ölüm

Memurun ölüm tarihinden itibaren memurluk niteliği sona erer ve kanuni mirasçılarının hakları doğmuş olur.

6. Emeklilik

Belirli bir yaş haddini veya hizmet yılı süresini dolduran memurların statüsünün sona erdirilmesine emeklilik denir. Emeklilik işlemi bir idarî işlemdir. Emeklilikten sonra bu statü, içindeki işlemler Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülür.

N. MEMURLAR HAKKINDA DİSİPLİN KOVUŞTURMASI (MEMUR YARGILAMASI)

Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.

Memurların yargılanması 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir. Bu kanun memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır. Ancak ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere, disipline ilişkin fiiller ise Devlet Memurları Kanunu'na tâbidir.

Not



Memurların görevleri dışında işledikleri suçlar ise hizmet dışı kusur olarak değerlendirilir ve genel hükümlere tâbidir.

a. Soruşturma İzni

Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bir suç işlediklerine dair ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulguları öğrendiklerinde, durumu soruşturmaya izin vermeye yetkili mercie iletirler ve bu merciden **soruşturma izni almalıdırlar**.

Suç haberinin alındığı bu aşamada memur hakkında soruşturmaya devam edilebilmesi için yetkili makamın iznine ihtiyaç vardır. Bu izni vermeye yetkili merciler şunlardır:

- ➔ İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında **kaymakam**,
- ➔ İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında **vali**,
- ➔ Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları **ilin valisi**,

- Bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o **kuruluşun en üst idarî**
- **Cumhurbaşkanı** kararı ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların merkez teşkilâtında görevli olup, ortak kararla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili **bakan**,
- Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri ve yardımcıları hakkında **Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı**,
- Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında **Cumhurbaşkanlığı** İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı hakkında **Cumhurbaşkanı**,
- Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında **İçişleri Bakanı**,
- İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında bulundukları **ilin valisi**,
- Köy ve mahalle muhtarları ile bu Kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde **kaymakam, merkez ilçede validir**.

b. Ön inceleme

İzin vermeye yetkili merci, Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamına giren bir suç işlediğini bizzat veya yukarıda yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır.

Ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendirildiği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir.

İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinden belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır. Yargı mensupları ile yargı kuruluşlarında çalışanlar ve askerler, başka mercilerin ön incelemelerinde görevlendirilemez.

Ön inceleme ile görevlendirilen kişiler birden fazla ise içlerinden biri başkan olarak belirlenir. Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler; hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar.

Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçeleriyle ayrı ayrı belirtilir. Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Bu kararlarda gerekçe gösterilmesi zorunludur.

c. Soruşturma İzni

Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını suçun öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil **en geç otuz gün** içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir.

Yetkili merci, belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır. Soruşturma izni, şikayet, ihbar veya iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak ileride soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konuları kapsar.

Soruşturma sırasında izin verilen olay ve konudan tamamen ayrı veya farklı bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil ortaya çıktığında, yeniden izin alınması zorunludur. Suçun hukukî niteliğinin değişmesi, yeniden izin alınmasını gerektirmez.

d. İtiraz

Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir.

Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi itiraz yoluna gidebilir.

İtiraz süresi, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür. İtiraza, izin veren makama göre Danıştay İkinci Dairesi veya yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakar.

İtirazlar, öncelikle incelenir ve **en geç üç ay içinde** karara bağlanır. Verilen kararlar kesindir. Cumhurbaşkanının soruşturma izni verdiği hallerde karara itiraz edilemez.

e. Soruşturma Evresi

Soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına gönderilir.

İzin üzerine ilgili Cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemesi Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle soruşturma yürütür ve sonuçlandırır.

Soruşturma genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılır. Ancak;

- ➔ Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, valiler ile ilgili olarak yapılacak olan soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili,
- ➔ Kaymakamlar ile ilgili soruşturma ise il Cumhuriyet başsavcısı veya başsavcı vekili tarafından yapılır. Soruşturma evresi sırasında hâkim kararı alınmasını gerektiren hususlarda;
- ➔ Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, valiler için Yargıtayın ilgili ceza dairesine,
- ➔ Kaymakamlar için il aslîye ceza mahkemesine,
- ➔ Diğerleri için ise genel hükümlere göre yetkili ve görevli sulh ceza hâkimine başvurulur.

f. Yetkili Mahkeme

Davaya bakmaya yetkili ve görevli mahkeme, genel hükümlere göre yetkili ve görevli mahkemedir. Ancak soruşturma evresi sonucunda ceza davası açıldığında, davaya bakmaya yetkili ve görevli mahkeme;

- ➔ Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, TBMM Genel Sekreteri ile Büyükşehir belediye başkanları için **Yargıtay'ın ilgili ceza dairesi,**
- ➔ Ortak kararla veya bakanın onayı ile atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile il ve ilçe belediye başkanları, ilçe idare şube başkanları için **il ağır ceza mahkemesi,**
- ➔ Diğer memurlar ve kamu görevlileri için ise genel hükümlere göre **yetkili ve görevli mahkemedir.**

O. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

5176 Sayılı Kanun ile, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Bu Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

Dikkat



Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun üyelerini Cumhurbaşkanı seçer.

P. MAL BİLDİRİM ZORUNLULUĞU

- Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışarıdan atanan Bakanlar, **(Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç)**
- Noterler,
- Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,
- Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri,
- Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yönetici ve deneticileri,
- Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları, mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar.

Bildirimin zamanı :

- Bu Kanun kapsamındaki göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle,
- Bakanlar, atamayı izleyen bir ay içinde,
- Seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde,
- Mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde,
- Yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ile komisyon üyeliklerine seçim ve atamalarda göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde,
- Görevin sona ermesi halinde, ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde,
- Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri faaliyete

geçme tarihini, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları bu işe veya görevlerine başlama tarihini izleyen bir ay içinde, verilmesi zorunludur.

(a) Bendinde yazılı bildirim verilmedikçe göreve atama yapılamaz.

Bildirimin yenilenmesi:

Görevlerine devam edenler, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler. Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılırlar.

Bildirimlerin verileceği merciler :

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı,
 - b) Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personel için özlük işleriyle ilgili sicil ve belge raporlarının bulunduğu makam veya merci,
 - c) Kurum, teşebbüs, teşekkül ve kuruluşların Genel Müdürleri, yönetim ve denetim kurulu için ilgili Bakanlık,
 - d) Yüksek mahkemelerin daire başkan ve üyeleri için mahkemenin başkanı,
 - e) Noterler için Adalet Bakanlığı,
 - f) Diğer kurum ve kuruluşların memur ve hizmetlileri için atamaya yetkili makam veya merci,
 - g) Türk Hava Kurumu ile Türkiye Kızılay Derneğinde görev alanlar için kurum ve dernek genel başkanlığı,
 - h) Görevlerinden ayrılanlar için bu görevlerinde iken, bildirimlerini vermeleri gereken makam veya merci,
 - j) Siyasi parti genel başkanları için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı,
 - k) Kooperatifler ve birliklerin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri için kooperatiflerin ve birliklerin denetimlerinin yapıldığı kuruluşlar,
 - l) Yeminli mali müşavirler için Maliye Bakanlığı,
 - m) Türk Hava Kurumunun, Türkiye Kızılay Derneğinin ve Kamu yararına sayılan derneklerin genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri için İçişleri Bakanlığı, bunların şube başkanları için bulundukları İl Valilikleri,
 - n) İl Genel Meclisi Üyeleri için Valiler, Belediye Meclis Üyeleri için Belediye Başkanları, Belediye Başkanları için İçişleri Bakanlığı,
 - o) Mal bildirimi verecek son merciler için, kendi kuruluşlarının özlük işleri ile ilgili makam veya merci,
 - p) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları bulundukları yer en büyük mülki amirliği,
 - r) Vakıfların idare organlarında görev alanlar için Vakıflar Genel Müdürlüğü,
- görevleri sebebiyle birden fazla mal bildiriminde bulunması gerekenler asli görevlerinden dolayı bir tek mal bildiriminde bulunurlar.



T.C. İDARİ TEŞKİLATI

İDARİ YAPILANMA

MERKEZİ İDARE
(Devlet tüzel kişiliği)YERİNDEN YÖNETİM
(Kamu tüzel kişilikleri bulunur.)

Başkent Teşkilatı

Taşra Teşkilatı

Yerel Yönetim

Hizmet Yerinden

Cumhurbaşkanlığı

- Cumhurbaşkanlığı Özel Kalemi
- Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlığı
- Devlet Denetleme Kurulu
- Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanı

Yardımcısı

Bakanlıklar

Başkente Yardımcı Kuruluşlar

- Sayıştay
- Danıştay
- Milli Güvenlik Kurumu
- Savunma Sanayi Başkanlığı
- Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı

İl Genel İdareisi

- Vali
- İl İdare Şube Başkanlığı
- İl İdare Kurulu

İlçe idaresi

- Kaymakam
- İlçe İdare Şube Başkanlığı
- İlçe İdare Kurulu

Bölge İdareisi

- Serbest Bölge
- Ohal Bölgesi
- Kurumların Bölge Müdürlükleri

İl Özel İdareisi (51)

- Vali
- İl Genel Meclisi
- İl Encümeni

Büyükşehir Belediyesi

- Büyükşehir Belediye Başkanı
- Büyükşehir Belediye Meclisi
- Büyükşehir Belediye Encümeni

Belediye idaresi

- Belediye Başkanı
- Belediye Meclisleri
- Belediye Encümeni

Köy İdareisi

- Muhtar
- İhtiyar Heyeti
- Köy Derneği

İktisadi Kamu Kurumları

- Devlet Demiryolları
- ÇAYKUR
- Makine Kimya Endüstrisi gibi

Sosyal Kamu Kurumu

- SGK
- İŞKUR gibi

Bilimsel Kültürel Teknik Kamu Kurumları

- TÜBİTAK
- TRT
- YÖK
- Üniversiteler gibi

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Örgütleri

- TTB
- TBB
- ATO
- DSO
- TMMOB gibi

Düzenleyici Denetleyici Kamu Kurumları

- BDDK
- EPDK
- TMSF
- RK
- SPK gibi

İdari Kamu Kurumları

- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Orman Genel Müdürlüğü gibi

İL GENEL İDARESİ			
İl genel idaresi	Vali	İl İdare Kurulu	İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürlükleri)
- İl merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatıdır. - İllerin İdareleri yetki genişliği esasına dayanır. - İllerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin değiştirilmesi, sınırlarının belirlenmesi kanunla olur. Bir ilçenin bir ilden başka bir ile bağlanması da kanunla olur. - Anayasa, sadece illerden ve bölge idarelerinden söz etmiştir. <u>İl İdare Şube Başkanları ve İl İdare Kurulundan oluşur.</u>	- İstisnai memurluktur - Müşterek Kararname ile atanır (İç İşleri Bakanlığının Önerisi Cumhurbaşkanının kararı) - İlde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı bakanlıkların temsilcisidir - Kanun, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasını sağlamak için genel emirler çıkarırlar - İldeki bütün kolluk teşkilatının amiridir. - İldeki bütün devlet memurları üzerinde hiyerarşi yerel yönetim organları üzerinde vesayet yetkisi bulunur. - Resmi törenlere başkanlık eder - Konsolosluklarla ilişkide bulunur. Komşu ülkelerin sınır makamlarıyla ilişkide bulunur - İlin, tüm ilçe ve köylerini denetleme yetkisine sahiptir - Olağanüstü durumlarda askeri kurumlardan yardım isteyebilir. - Cezaevlerinin korunmasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık durumlarını gözetler ve denetler	- Vali veya vali muavininin başkanlığında hukuk işleri müdürü, bayındırlık, sağlık, sosyal yardım, tarım ve veteriner il müdürlüklerinden oluşur. - İl idare kurulunun görevi istişari niteliktedir. Valiye danışmanlık yapar. Görevleri: - İl merkezine bağlı köylerde görevini yapmayan muhtarın görevine son verme - Sağlık nedeniyle askere alma işini gelecek yıla erteleme gibi görevleri bulunur. - İlçelerin kurulması kaldırılması, bir ilçenin başka bir ile bağlanması, sınırlarının değiştirilmesi konusunda görüş bildirme - Merkezi idare adına kamulaştırma yapma.	- Bakanlıkların illerdeki teşkilatının başındaki kişilerdir (Dışişleri, Adalet ve Milli Savunma bakanlığı dışındaki her bakanlığın illerde teşkilatı bulunur.) - Valinin emri altında çalışır - Doğrudan doğruya işlem yapma yetkileri bulunmaz. Hazırladıkları kararlar valinin onayıyla uygulanır. - Tek başına yazışma yetkileri bulunmaz yazışmalarını valilik aracılığıyla yaparlar. - Vali il idare başkanları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlar. - Valinin önerisi ve ilgili bakanlığın ataması ile göreve başlar.

İLÇE İDARESİ			
İlçe İdaresi	Kaymakam	İlçe İdare Kurulu	İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürlikleri)
- İlçelerin kurulması, kaldırılması, ad ve merkezlerinin belirlenmesi ve değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla olur. Fakat, ilçenin komşu il ile olan sınırlarının yeniden düzenlenmesi İçişleri Bakanlığının hazırladığı müşterek kararname ile olur. Bu durumda ilgili illerin idare kurullarının görüşü alınır. - Her ilde birden çok ilçe bulunur. Ayrıca her ilde hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu birime merkez ilçe denir. Bunlar valiyeye bağlıdır. - İlçe idaresi üç bölümden oluşur. Bunlar, kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kuruludur.	- Müşterek kararname ile atanır. (Kaymakamlar; İçişleri Bakanlığı Müdürlük Kurulunun önerisi Bakanın onayı ile müşterek kararname ile atanırlar.) - Meslek memurluğudur. Yani güvenceli devlet memurluğudur - İlçede hükümetin temsilcisidir - Devleti temsil etme yetkisi yoktur - İlçenin genel idaresinden sorumludur - İlçe sınırlarında bulunan genel ve özel kolluk teşkilatının amiridir. - İlçede ki yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisi vardır. - Kaymakama yabancı ülke konsolosluklarıyla ve komşu devletin sınır makamlarıyla ilişki kurma yetkisi verilmemiştir. - Genel emir çıkartma yetkisi bulunmaz - İllerde valilere tanınan yetki genişliği ilçelerde kaymakamlara tanınmamıştır. - Kaymakam, askeri makamlardan doğrudan yardım isteyemez, olağanüstü durumlar ortaya çıkınca durumu valiyeye ve askeri komutana derhal bildirir, askerlik hakkında talep ve şikayetleri dinleyebilir, askerlik dairesinin cevabını yeterli bulmazsa durumu valiyeye bildirir).	- Kaymakam başkanlığında - Yazı ileri müdürü, - Mal müdürü, - Hükümet hekimi, - Milli eğitim memuru, - Tarım memuru - Veterinerden oluşur Görevleri: - Muhtar ve ihtiyar heyetinin görevine son verme - İlçede devlet adına kamu- laştırma yapma - İlçe içindeki belde ve köyler arasında sınır uyuşmazlıklarını çözüme kavuşturma - Kaymakama danışmanlık yapma - İlçe idare kurulu üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanır. Toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır.	- Bakanlıkların ilçedeki temsilcileridir - Görev alanına giren işlerin yürütülmesinde doğrudan kaymakama karşı sorumludurlar - Doğrudan yazışma yetkileri bulunmaz. Yazışmalarını kaymakam aracılığıyla yapar.

YEREL YÖNETİMLER			
Yerel yönetimler	İl Özel İdaresi	Belediyeler	Köy
- Kamu tüzel kişiliğine sahiptir - Görev ve yetkileri kanunla düzenlenir - Karar organları seçimle iş başına gelir (5 yılda bir) - Seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü YSK ve kaybetmelerini konusundaki denetim idari yargıda Danıştay tarafından yapılır (Muhtar hariç) - Üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi bulunur - Kendi aralarında Cumhurbaşkanının kararıyla birlik kurabilirler (ayrıca kendi meclislerinin 2/3 kararı da gereklidir) - Büyük yerleşim birimleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir. (Büyükşehir belediyeleri) - İl özel idaresi, Belediye ve köyden oluşur.	- İl halkının yerel müsterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organını seçimle iş başına gelen idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. - İlin kurulmasına ilişkin kanunla kurulur ve kaldırılmasına ilişkin kanunla kaldırılır. 6360 sayılı yasayla Büyükşehir olan illerde İl özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. İl sınırlarında gençlik, spor, sağlık, tarım, sanayi, ve ticaret; belediye sınırları dışında bulunan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, ilk ve orta öğrenim kurumlarına arsa temini binaların yapım, bakım onarım işlemleri, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları hizmetler Belediye sınırları dışında, imar, yol, su, kanalizasyon, kat atık, çevre acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırmaya, park bahçe tesisine ilişkin hizmetler - İl özel idaresinin organları Vali, İl genel meclisi, İl encümenidir.	- İl ve ilçe merkezlerinde kurulması zorunlu olan belediye örgütlenmesi, diğer yerlerde nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir. Köylerin Belediye Olması: Üç biçimde olabilir; - Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı ile - Seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahalin en büyük mülki iare amirine yazılı başvurusuyla - Valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine - Mahalli seçim kurulları, 15 gün içinde köyden ve köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müsterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Belediye sınırlarının kesinleşmesi: Belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine vali onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar zorunlu neden olmadıkça 5 yıl süre ile değiştirilemez. Bir beldenin adının Değiştirilmesi: Belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Belediyelerin Köye Dönüştürülmesi: Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müsterek kararname ile köye dönüştürülür. - Belediye organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir	- Nüfusu 150 ile 2000 arasında olan yerlere köy denir. Cami otlak, mektep, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler. Nüfusu 150'den az yerlere mezra denir. 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir olan illerde köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürüldü - Köy organları; köy derneği, ihtiyar heyeti ve muhtardır Köyün Kurulması: Köy il idare kurulu ve İl genel Meclisinin kararları ve Bayındırlık Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının kararı ile kurulur. Köyün adının değiştirilmesi: İl idare kurulu ve İl genel meclisinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla gerçekleştir.

İL GENEL MECLİSİ MECLİSİ			
Yapısı ve Çalışma Usulü	Görevleri	Meclis üyeliğinin ve Meclisin feshi	Bilgi Edinme ve Denetim Yolları
• İl özel idaresinin karar organıdır. • Meclis üyeleri halk tarafından seçilir. • Meclis seçim sonuçlarının ilanı ile izlenir. • Meclis 5. Gün kendiliğinden toplanır. • İlk toplantıya Bu toplantıda meclis en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, Meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört katıp üyeyi ilk yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. • Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. • Meclis her ayın ilk haftası düzenli olarak toplanır. • Meclis 1 ay tatil kararı alabilir. • Gündem meclis başkanı tarafından belirlenir. (vali ve üyeler de öneride bulunabilir) • Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır; katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Karar yeter sayısı üye tamsayısının dörtte birinin 1 fazlasından az olamaz. • Oylamada eşitlik olursa , meclis başkanının tarafı çoğunluk sayılır. • Toplantıların süresi en çok 5 gün, bütçe rasflayan toplantı içinse en çok 20 gündür	• Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak. • Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek • İmar planlarını görüşmek ve karara bağlamak • Borçlanmaya karar vermek • Bütçe içi işletmeler ve TTK'ya tabi ortaklıklar kurulmasına ve ayrılmalarına karar vermek • Taşınmaz mal alımına, satım, trampa, tahsisine ve üç yıldan fazla kiralannasına (ilde süre 25 yılı geçemez; belediye 30 yılı geçmez) ve bunlar üzerinde sınırlı ayrı hak tesisine karar vermek • Şartlı bağışları kabul etmek • İmtiyaz verilmesine karar vermek • Yatırımların yap işlet devret ve ya yap işlet modeli ile yapılmasına karar vermek • Kendilerine ait şirketlerin özelleştirilmesine karar vermek • Encümen üyeleri ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmek • Yönetmelikleri kabul etmek • Norm kadro çerçevesinde kadrolarının kurulmasına karar vermek • Yurt içinde ve yurt dışındaki mahallî idareler ile işbirliği yapılmasına karar vermek • Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına ve ayrılmalarına karar vermek • Bazı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek	Meclis üyeliğinin ve Meclisin feshi Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi Kendiliğinden Sona Erme • Ölüm • İstifa Meclis Kararıyla Sona Erme • Özürlü veya yetersiz olarak arka arkaya üç birleşim günü • Bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısından katılmama Danıştay Kararıyla Sona Erme • Seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, Valinin bildirilmesi üzerine Meclisin Feshi • İl özel idaresi işlerini aksatacak biçimde işleri zamanında yapmama • Siyasi konularda karar alma Feshin Kararının Verilmesi Feshin Kararının Verilmesi mesli: İçişleri Bakanlığınca Danıştay'a bildirir. Danıştay kararıyla fesh edilir.	• Soru: Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge verir. • Genel Görüşme: İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunur. • Faaliyet Raporunu Değerlendirme: Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararlaştırılarak görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. Meclisin Çalışmaması Hale Geldiği Durumlar • Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi • Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi • Geçici olarak görevden uzaklaştırılması • Meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumunda, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür Meclis Kararlarının Kesinleşmesi • İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiyeye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gereksinimi de belirterek yeniden görüşülme üzere il genel meclisine iade edilebilir. • Valiyeye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. • Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Dikkat: Valinin İl genel meclisi kararlarına karşı idari yargıya başvurma yetkisi AYM kararıyla iptal edilmiştir. Böylelikle valinin vesayet yetkisi zayıflatılmıştır. Meclis İhtisas Komisyonları • İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. • Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir. • Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

İL ENCÜMENİ/ VALİ			
İL Encümeninin Yapısı ve Çalışma Usulü	İL Encümeninin Görevleri	Encümen Kararlarının Kesinleşmesi	Valinin Görevleri
- 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 üye olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur. - Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. - Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir. - Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlar da encümeni toplantıya çağrabilir. - Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplantılar ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. - Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir.	- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek. - Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak. - Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek. - Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak. - Kanunlarda öngörülen cezaları vermek. - Taşınmaz mal satımına, tram-pa edimesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralannmasına karar vermek. - Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek. - Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.	- Vali, kanun, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. - Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir. - Bu takdirde, Vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercileri yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. - İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.	- Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir Görevleri - İL özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek - İL özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, - Bütçeyi hazırlamak - İL özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, - İL encümenine başkanlık etmek, - İL özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, - İL özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, - Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, - İL genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak - Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, - İL özel idaresi personelinin atamak, - İL özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, - Şartsız bağışları kabul etmek, - İL halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak - Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
Özellikleri	Büyükşehir meclisi	Büyükşehir encümeni
- Nüfusu 750.000 ve üzeri olan yerlerde kanunla kurulur. - Sınırları ilin mülki sınırlarıdır. - Büyükşehir olan illerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak köyler mahallelere dönüştürülmüştür. Büyükşehir Meclisinin Görevleri: - Büyükşehir belediyesi bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçesini aynı toplantıda görüşerek aynen veya değiştirerek kabul eder. - İlçe ve ilk kademe belediyeler tarafından kabul edilen imar kararlarına ilişkin 3 ay içinde nazım imar planına uygunluğu yönünden denetim. - Büyükşehir belediyesinin örgüt ve birimlerinin kurulması kaldırılması. Dikkat: İlçe belediyeleri Büyükşehir belediyesinin bütçede ekleme ve çıkarma yapması kararlarına karşı 10 gün içinde Danıştay'a itirazda bulunabilir. Danıştay 30 gün içinde karara bağlar. Büyükşehir'in ilçe belediyelerinin bazı kararlarına karşı vesayet denetimi bulunmaktadır. Dikkat: Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde Büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra belediye başkanına gönderilir.	- Büyükşehir belediye başkanı meclisin doğal üyesidir. - Büyükşehir'de bulunan ilçe belediye başkanları meclisin doğal üyesidir. - Meclis ilçe belediye başkanları ile alt belediyelerin meclis üye tam sayılarının 1/5'inden oluşur. - Her ayın ikinci haftası belirlenen yerde toplanır. - Bütçe görüşmelerine denk gelen toplantılar en çok 20 gün diğer toplantılar en çok 5 gündür. - Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapılabilir. - Başkan acil durumlarda bir yıl içinde 3 defada fazla olmamak üzere meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilir. - Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. karar sayısı toplam üyenin $\frac{1}{4} + 1$ den az olamaz. Meclis Kararları - Başkan 7 gün içinde hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesiyle birlikte meclise iade edebilir. - Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülüp meclisin salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir. - Başkan ısrar edilen kararlara karşı genel dava açma süresi içinde idari yargıda dava açabilir. - Kesinleşen meclis kararları 7 gün içinde mülki idare amirine gider. Mülki idare amirine gitmeyen kararlar yürürlüğe girmez. - Valinin meclis kararlarına karşı 10 gün içinde dava açma yetkisi AYM tarafından iptal edilmiştir.	Büyükşehir belediye başkanı başkanlığında - Meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği 5 üye - Biri genel sekreter biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere başkanın seçeceği 5 üyeden oluşur. Genel Sekreterlik: Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır. Genel sekreterlik bulunmaktadır. Nüfusu 3 milyon üstünde olan yerlerde 5 genel sekreter 3 milyon altı olan yerlerde en fazla 3 genel sekreter bulunur. Büyükşehir Bütçesi - Başkan tarafından hazırlanır encümene sunulur Büyükşehir meclisi tarafından onanır. - Merkezi bütçeden Büyükşehirlere illerinde toplanan verginin % 5 ile ilçe belediyesi paylarının % 30'u aktarılır. Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı - Büyükşehirlerde valiyeye bağlı olarak çalışır. - Başkanı Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısıdır. Görevleri - Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, - İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, - Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, - İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek - Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,

BELEDİYE MECLİSİ		
Yapısı ve Çalışma Usulü	Görevleri	Meclis üyeliğinin ve Meclisin feshi
- Belediyenin karar organıdır. - Meclis üyeleri halk tarafından seçilir - Meclise belediye başkanı başkanlık eder - Başkanlık divanı 2 t 3 yıllığına 2 kez seçilir - Meclis her ayın ilk haftası toplanır - En az 9 üyeden oluşur. - Meclis seçim sonuçlarının ilanı ileyken 5. Gün kendiliğinden toplanır. - Toplantıların süresi en çok 5 gün, bütçe rastaıyan toplantı içinse en çok 20 gündür - Gündemi belediye başkanı belirler, meclis üyeleri de önerilerde bulunabilir - Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak karar yeter sayısı üye sayısının dörtte birinden az olmaz - Belediye başkanı acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir bileşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10000 üzerinde olan belediyelerde plan bütçe komisyonu ve imar komisyonlarının kurulması zorunludur	- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek. - Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarmaya yapmak. - Belediyenin imar planlarının görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek. - Borçlanmaya karar vermek. - Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek. - Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kuruluşa birlikler katılmaya veya ayrılmaya karar vermek. - Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek. - Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak. - Müccavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek. - İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etme - Kamu hizmeti imtiyazı vermek. - Zabta yönetmeliğini kabul etmek. - Davalarda sulh olmaya karar vermek, kendi kamu mallarının taşih cihetini değiştirmek veya özel mal haline getirmek.	Meclis üyeliğinin Sona Ermesi - Kendiliğinden Sona Erme - Ölüm - İstifa Meclis Kararıyla Sona Erme - Özürsüz veya izinsiz olarak arkaya üç birleşim günü - Bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmama Danıştay Kararıyla Sona Erme - Seçime yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, Valinin bildirmesi üzerine Meclisin Feshi - Belediyenin işlerini aksatacak biçimde işleri zamanında yapmama Siyasi konularda karar alma Fesh Kararının Verilmesi: İçişleri Bakanlığı Danıştay'a bildirir. Danıştay kararıyla fesh edilir. Belediye Organlarının görevden uzaklaştırılması - Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye organlarının üyeleri hükümün kesinleşmesine kadar görevinden uzaklaştırılabilir. - Belediye organlarını görevden uzaklaştırmaya yetkili makam İçişleri bakanlığıdır. - Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. - Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına aylığına 2/3'ü ödenir ve sosyal haklardan yararlanır.
Bilgi Edinme ve Denetim Yolları		
Soru: Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge verir. Genel Görüşme: İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunur. Faaliyet Raporunu Değerlendirme: Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yetersiz görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili mahalin mülki amirine gönderilir. Vali dosyayı Danıştay'a gönderir. Gensoru: Meclis üye sayısının en az üçte birinin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Meclisin Çalışamaz hale geldiği durumlar - Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi - Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarınsından aşağı düşmesi - Geçici olarak görevden uzaklaştırılması - Meclis üye tamsayısının yarısından fazlasının tutuklanması durumunda, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar belediye meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür Meclis Kararlarının Kesinleşmesi - Alınan kararlar belediye başkanı tarafından hukuka aykırı görülürse 5 gün içinde meclise iade edilebilir. - Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı ısrar edilecek kabul edilen meclis kararları ile ilgili 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir. - Karar kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahalin en büyük mülki amirine gönderilir. - Mülki idari amire gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremez. - Kesinleşen meclis kararlarının özetleri uygun araçlarla halka duyurulur. Belediye Bütçesi - Bütçe Belediye başkanı tarafından Eylül ayının birinden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. - İçişleri Bakanlığı Eylül ayı sonuna kadar merkezi yönetim bütçesine eklemek üzere Maliye Bakanlığına bildirir. - Encümen 1 Kasım'dan önce bütçeyi inceleyerek görüşlerinin Belediye meclisine sunar. - Meclis yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Meclis bütçede dengeyi bozacak gider artırıcı gelir azaltıcı düzenleme yapamaz.		

BELEDİYE ENCÜMENİ/ BELEDİYE BAŞKANI/			
Encümenin Yapısı ve Çalışma Usulü	Belediye Encümeninin Görevleri	Belediye Başkanı Görevleri	Belediye Başkanının Görevinin Sona Ermesi
- Belediye başkanının başkanlığında, il belediyeleri ve nüfusu 100.000 üzerindeki belediyelerde meclisin kendi üyeleri arasından bir yıl süre ile gizli oy usulü ile seçeceği 3 üye ve belediye başkanının biri mali hizmetler amiri olmak üzere birim amirlerinden seçeceği 3 üye olmak üzere 7 üyeden oluşur. Diğer belediyelerde ise 2 meclisin 2 de başkanın seçtiği 5 üyeden oluşur. Haftada en az bir kez toplanır - Gündemi belediye başkanı belirler encümen üyeleri de önerilerde bulunabilir - Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır; toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. - Oylamada eşitlik olursa , başkanın tarafı çoğunluk sayılır. - Belediye encümeni sadece belediye başkanı tarafından kendilerine havale edilen işleri görür. Kendiliğinden bir konu görüşmez.	- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek. - Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak - Öngörülmeyen giderler ödeneginin harcamaya yerlerini belirlemek. - Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak. - Kanunlarda öngörülen cezaları vermek. - Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek. - Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yıl geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek. - Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek. - Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek. - Belediye memurlarının seçilmesi, yükseltmesi, görevlerine son verilmesi, emekli edilmeleri gibi özlük işleri hakkında karar vermek.	- Halk tarafından seçilir. - Teşkilatı sevk ve idare etmek - Strateji oluşturmak ve buna uygun olarak yönetmek - Bütçeyi hazırlamak ve uygulamak - Teşkilatı temsil etmek - Medise ve Encümene başkanlık etmek - Taşınır ve taşınmaz malları idare etmek - Gelir ve alacakları takip ve tahsil etmek - Sözleşmeler yapmak - Meclis ve encümen kararlarını uygulamak - Personel atamak - Teşkilatı, bağlı kuruluş ve işletmeleri denetlemek - Şartsız bağışları kabul etmek - Sorumlu olduğu alanda halkın huzur, mutluluk ve sağlığı için gereken önlemleri almak - Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödenekleri kullanmak - Temsil ve ağırlama giderleri ödenegini kullanmak - Özürlülere yönelik hizmet etmek ve özürlüler merkezleri kurmak	Kendiliğinden Sona Erme - Ölüm - İstifa Danıştay Kararıyla Sona Erme - Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, - Seçilme yeterliğini kaybetmesi - Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, - Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine - Belediye başkanınca meclise sunulan bir öneriye ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde, - Belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilmesi durumunda, gensorunun meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli cevap verilmese, Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı başkanlıktan düşer.

KÖYÜN ORGANLARI		
Muhtar	İhtiyar Heyeti	Köy Derneği
- Köy idaresinin başıdır. - Köy derneği tarafından seçilir. - Muhtar seçiminde de siyasal partiler aday gösteremezler. - Muhtarların görevi süresi beş yıldır. - Muhtarın bütün işlemleri onamaya tabidir. - Muhtarın köy yararına olmayan kararını vali veya kaymakam bozabilir. - Muhtarın veya ihtiyar heyetinin görevden alınması kararı merkeze bağlı köylerde il idare kurulunun diğerlerinde ise ilçe idare kurulu tarafından alınır. bu kararlar idari nitelikte olduğundan bunlara karşı yargı yoluna başvurulabilir	- İmam ve öğretmenlerden oluşan doğal üyeler ve 5 yıl için seçilmiş üyelere oluşur. - Muhtar ve ihtiyar heyeti meclisi üyesi seçebilmek için 25 yaşını doldurmak ve 6 aydır o köyde oturmak şarttır - İhtiyar heyeti sayısı nüfusu 1000'den az olan yerlerde 8, 1000-2000 arası yerlerde 10, 2000'den çok yerlerde 12'dir. - Hafta da bir kez toplanır. Toplantıya muhtar çağırır. Ancak kendi isteği ile de toplanabilir. - Köy bütçesini kabul eder. - Muhtarın harcamalarını denetler. - Köy sınırları içinde kamulaştırma yapabilir. - Köyün işlerini sıraya koyar; imce ve salmaya karar verir. - Köyün zorunlu işlerini yapmayanlara, ya da paylarını ödemeyenlere para cezası verir.	- Köyde ikamet eden seçmenlerden oluşur. 5 yılda bir muhtar ve ihtiyar heyetini seçer - Köyün imamını seçer. - İsteğe bağlı işleri zorunlu hale getirebilir. (En büyük mülki amir onayı da gerekir.) - Kural olarak Köy Derneğinin kararları üzerinde vesayet yetkisi yoktur. Ancak isteğe bağlı işleri zorunlu hale getirdiği kararları mülki idare amirinin onayına bağlıdır - Salma kararlarına karşı köylü 10 gün içinde muhtara itiraz edebilir. İtirazlar bir hafta içinde ihtiyar meclisi tarafından karara bağlanır. Bu karara karşı önce muhtara sonra en büyük mülki amire başvurulabilir. Amirin kararları kesindir.
Görevleri		
- İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak - İhtiyar meclisi kararıyla köy işlerine harcanacak parayı toplamak - Bir ay içinde nerelere ve ne kadar harcanacağını hesabını ihtiyar heyetine vermek - Köy işlerinde davacı ve hasım olarak bulunmak ve isterse mahkemeye başka birini vekil göndermek	Kural olarak köy ihtiyar meclisinin kararları vesayete tabi değildir. Köy Personeli: Köy tabibi, köy imamı ve kollarıdır. Bugün köy imamını, köy personeli olarak görmek mümkün değildir. Bugün köy imamları, köy derneği ve müftünün önerisi üzerine, yerine göre kaymakam veya vali tarafından atanmaktadır.	Mahalle - Yerel yönetim birimi değildir. - Kamu tüzel kişiliğine sahip değildir. Mahalle kurulması, kaldırılması, bölünmesi, adlarının değiştirilmesi, Belediye Meclisi kararı, il yada ilçe idare kurulunun kararı görüşü ve Valinin onayıyla olur. - Nüfusu 500 ve üzeri olan yerlerde mahalle kurulabilir.



İDARİ YARGILAMA HUKUKU

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETİM YOLLARI

I. İDARENİN DENETİM YOLLARI

İdarenin işlem ve eylemleri üzerinde altı ayrı denetim yolu vardır. Bunlar; idari denetim, siyasi denetim, kamuoyu denetimi, kamu denetçisi (Ombudsman), yargı denetimi ve uluslararası denetimdir.

İdari Denetim:

Anayasaya göre idare, teşkilat ve görevleriyle bir bütündür ve kanuna dayanır. Bu uyum ve bütünlük iki hukuki araçla sağlanır: Hiyerarşi ve idari vesayet

a. Hiyerarşik Denetim

İdari düzeni gerçekleştirmek için, üst makam veya memurlar üzerinde sahip olduğu hukuki güçtür. Hiyerarşi, temel olarak başkent örgütünün kendi taşra örgütleri üzerindeki denetim aracıdır. Hiyerarşik yetkileriyle merkez, bizzat kendi taşra örgütlerini denetim altında tutar.

Hiyerarşi temelde, bir emir komuta zinciridir. Hiyerarşi, sert bir denetim aracıdır. Hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini kapsar.

b. İdari Vesayet Denetimi

Anayasaya göre, bütün merkezi idarelerin, mahalli idareler üzerindeki denetim aracıdır. Anayasa hizmetsel kuruluşlar üzerindeki vesayet yetkisine değinmemiş olsa bile, bu kurumlar üzerinde vesayet yetkisinin var olduğu kabul edilmektedir. Vesayet ayrıksı bir yetkidir. Vesayet yetkisini kullanabilmek için vesayet makamının o işlem için kanuni dayanağı olmak zorundadır.

Başka bir deyişle, hiyerarşinin aksine, vesayet makamları mahalli idarelerin kanunda açıkça gösterilmeyen işlemleri üzerinde vesayet yetkisi kullanamazlar. Yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır.

Siyasi denetim

Soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme, dilekçe hakkı bu kapsamda değerlendirilir.

Kamuoyu denetimi

Seçim dönemlerinde kullanılan oylar veya sivil toplum kuruluşlarının siyasi otorite üzerinde gerçekleştirdiği denetimdir.

Kamu denetçisi (Ombudsman)

2010 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle, herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

II. İDARİ YARGI

İdari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetleri dolayısıyla ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözülmesini konu alan bir yargı türüdür. İdari yargının görev sahasına, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin idare hukuku ile ilgili işlem, eylem ve sözleşmelerinden doğan idari uyuşmazlıklar ve davalar girer.

İdari yargıda, doğal davalı idaredir. Davacı ise kişilerdir. İdari yargının kuruluş amacı, bireyi idareye karşı korumaktır. İdari yargı, idarenin hareket sahasını hukuk kurallarıyla sınırlamaya ve otoriteyi hukuka uymaya zorlamaya yöneliktir.

Hukuk devleti ilkesi, idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk yönünden yargı denetimine tabi olmasıdır. İdari yargıda mahkemeler idarenin işlem, eylem ve sözleşmelerini sadece hukukilik bakımından denetleme yetkisiyle donatılmışlardır.

III. TÜRKİYE’DEKİ İDARİ YARGI SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

➡ İdari yargı sistemimiz dayanağını Anayasa’dan alır. *İdari yargının Anayasa m.125’de düzenlenen özellikleri şunlardır:*

1. İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.

“Yasama Kısıntısı” : Anayasa ya da kanunlarla, bazı idari eylem ve işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur. Yargı yolu kapalı olan işlemler şunlardır:

- Yüksek Askeri Şura’nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri
- Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararları
- Yüksek Hakem Kurulu kararları
- Yüksek Seçim Kurulu kararları
- Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları
- Sayıştay kararları
- Danıştay Başkanlar Kurulu kararları
- Yargıtay Başkanlar Kurulu kararları

Not



NOT: 2010 anayasa değişikliğiyle aşağıdaki işlemlere karşı yargı yolu açılmıştır:

- Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun meslekten çıkarma cezasına ilişkin kararlarına,
- Yüksek Askeri Şuranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına,
- Memurlara uygulanan uyarma ve kınama cezalarına

- Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir suretle yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.
- Yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.
- İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim tarihinden itibaren başlar.

5. İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlüdür.
6. İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça kanuna aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.
Kanun, olağanüstü hallerde, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.
7. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

İdari yargının Anayasa m.125 dışındaki özellikleri:

1. İdari yargı ayrı bir yargı kolu olarak örgütlenmiştir.
2. İdari yargı sistemi, genel idari yargı sistemi olarak örgütlenmiştir. Askeri idari yargı örgütlenmesi AYİM ve Askeri Yargıtay'ın 2017 anayasa değişikliği ile kapatılmasıyla son bulmuştur.
3. İdari yargı sistemi dereceli olarak örgütlenmiştir. İlk derece mahkemesi olarak, Danıştay, İdare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri yer alır. İlk derece mahkemelerin kararlarına karşı istinaf veya temyiz yoluna gidilebilir.
4. İdari yargıda tek yüksek mahkeme Danıştay'dır. Danıştay anayasanın 155'inci maddesinde düzenlenmiştir. Danıştay temyiz mercidir, ancak kimi durumlarda ilk derece mahkemesi olarak da görev yapar.
5. İdari yargıda idare mahkemeleri vergi mahkemeleri ve Danıştay özel görevli mahkemelerdir.
6. İdari yargı sistemi örgütlenmiştir.
Danıştay hem yargısal hem de idari görevleri olan bir yüksek mahkemedir. Mahkeme biçiminde örgütlenme ise adli mahkemeler dışında kalan ve yalnızca yargısal nitelikli görevleri bulunan yargı mercilerinin varlığı durumunu ifade eder.
7. İdari yargıda, idari yargı mercilerinin görev alanı geniş tutulmuştur. Yalnızca idari işlemlerin iptali değil, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan haksızlıkların giderilmesi amacıyla dava açılabilmesi de mümkündür. (Yani idari yargı mercileri hem iptal davalarına hem de tam yargı davalarına bakar) **idari yargı dar görevli değildir ve sadece kanunda sayılmış idari davalara bakmakla kalmaz.**
8. İdari yargı sisteminde genel görev ilkesi uygulanır. İdarenin, idare hukukundan kaynaklanan eylem ve işlemlerine karşı idari yargıda dava açılır. İdari işlemlere karşı adli yargıda dava açılabilmesi, kanunun açıkça öngördüğü hallerle sınırlıdır. (Örneğin tapu sicili işlemlerine karşı açılacak davalarda durum böyledir)

IV. İDARİ YARGIDA DAVA TÜRLERİ

1. İptal davaları
2. Tam yargı davaları

3. Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.

A. İptal Davası

İptal davaları, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından birinde hukuka aykırılık olduğu gerekçesiyle, menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalardır.

I. İptal Davasının Özellikleri:

1. İptal davasının konusu idari işlemlerdir. İdari eylemlere ve sözleşmelere karşı iptal davası açılmaz.
2. Bir idari işlemin iptaline yol açan sebep o işlemin hukuka aykırılığıdır. Yani iptal davası, idari işlemin yetki, şekil, konu, sebep ve maksat unsurlarından birinde aykırılık olduğu gerekçesiyle açılır.
3. İptal davasına konu olan işlemler, kesin ve icrai olmalı, ilgilinin hukuki statüsünde bir değişiklik doğurmalıdır. (**ön koşul**) (Yani işlem tamamlanmış ve kesinleşmiş olmalıdır, hazırlık aşamasındaki bir işlem için iptal davası açılmaz)
4. İptal davasının açılabilmesi için menfaat ihlali yeterlidir, hak ihlaline gerek yoktur. Söz konusu menfaatin meşru, kişisel ve güncel bir menfaat olması gerekir. (**davacıya ilişkin önkoşul**)
5. Yoklukla sakat bir işleme karşı iptal davası açılmaz. (Ancak olası bir zararın önlenmesi amacıyla yokluğun tespiti için iptal davası açılabilir.)
6. İdareyi işlem yapmaya zorlamak amacıyla iptal davası açılmaz. Öncelikle dilekçe ile idareden talepte bulunulmalı ardından red cevabı gelirse red cevabının iptali için dava açılmalıdır.
7. İptal davası objektif nitelikte, nesnel yani ağır basan bir davadır. İptal davası sonucunda düzenleyici işlemlerin iptali hakkında verilen karar sadece taraflar arasında değil, herkes için hüküm ve sonuç doğurur.
8. İptal davasının amacı, idari işlemin hukuka uygunluğu karinesini çürütmek, işlemin sona ermesini ve mevcut hukuki durumun korunmasını sağlamaktır.
9. Davalı, kural olarak, dava konusu işlemi tesis eden idari makamdır. Söz konusu idari makam hangi kamu tüzel kişiliği içinde yer alıyorsa davalı o kamu tüzel kişisidir, yani husumet o kamu tüzel kişisine yöneltilir.
10. İptal, idari işlemin yapılmasından itibaren, bütün hüküm ve sonuçlarıyla birlikte hukuk aleminden silinmesi anlamına gelir.

II. İptal Davasının Ön Koşulları

a) Göreve İlişkin Ön Koşullar

Usul hukukunda “görev”, mahkemenin dava konusu itibarıyla yetkili olup olmadığını ifade eder. O nedenle göreve “konu itibarıyla yetki” de denilebilir. **Görev, kamu düzenine ilişkindir.** Dolayısıyla görevsizlik itirazı yapılsın veya yapılmıyın, mahkeme davanın her aşamasında re’sen görevli olup olmadığını araştırıp görevsizlik kararı verebilir.

Bir idari dava, vergi mahkemelerinin ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevine girmiyorsa, o dava, idare mahkemesinin görevine girer; dolayısıyla idare mahkemesinde açılabilir.

b) Yetkiye İlişkin Ön Koşullar (iptal davasında yetki)

Yetki, bir davanın hangi yerdeki mahkemede bakılacağını ifade eder. Yetki, kamu düzenindedir.

İdari Yargılama Usul Kanununun 32'nci maddesine göre kanunlarla ayrıca yetkili mahkeme gösterilmemişse (gösterilmişse buna özel yetki denir ve o mahkemenin yetkili olduğu kabul edilir), genel yetkili idare mahkemesi, dava konusu idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.

Özel Yetki Halleri :

Kamu görevlilerine ilişkin özel yetki kuralları

1. Kamu görevlilerinin atanması ve nakilleriyle ilgili davalarda yetkili mahkeme kamu görevlilerinin **yeni veya eski görev yeri idare mahkemesidir.**
2. Kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesi, emekli edilmeleri veya görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, **kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesidir.**
3. Kamu görevlilerinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezaları ve ilerleme, yükselme, sicil, intibak ve diğer özlük ve parasal hakları ve mahalli idarelerin organları ile bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili davalarda yetkili mahkeme **ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir.**

Taşınmaz mallara ilişkin özel yetki kuralları

1. İmar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında ve bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin davalarda yetkili mahkeme **taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir.**
2. Köy, Belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalarda sınır uyuşmazlıklarında yetkili mahkeme, **mülki idari birimin, köy, belediye veya mahallenin bulunduğu yahut yeni bağlandığı yer idare mahkemesidir.**

Taşınır mallara ilişkin özel yetki kuralı

1. Taşınır mallara ilişkin davalarda yetkili mahkeme taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Uyarı



Hakim ve savcılarının mali ve sosyal haklarına ve sicillerine ilişkin konularla, müfettiş hal kağıtlarına karşı açacakları ve idare mahkemelerinin görevine giren davalarda yetkili mahkeme, hakim veya savcının görev yaptığı yerin bağlı olduğu BİM'e en yakın BİM'in bulunduğu yer idare mahkemesidir. (Örneğin, Karaman'da görev yapan hakim Karaman'ın bağlı bulunduğu Konya Bölge İdare Mahkemesine en yakın bölge idare mahkemesi Ankara'da olduğu için Ankara İdare Mahkemesi'nde dava açar.)

Vergi uyuşmazlıklarında yetki kuralı

İdari Yargılama Usulü Kanununa göre vergi uyuşmazlıklarında yetkili mahkeme:

- Uyuşmazlık konusu vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri **tarh ve tahakkuk ettiren, zam ve cezaları kesen,**
- Gümrük Kanununa göre alınması gereken vergilerle Vergi Usul Kanunu gereğince şikâyet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlerde; **vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren,**
- Amme Alacaklarının Tahsil Usulu Kanunun uygulanmasında, **ödeme emrini düzenleyen,**
- Diğer uyuşmazlıklarda **dava konusu işlemi yapan, Dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesidir.**

c) Davacıya İlişkin Ön Koşullar:

Davacı, kendisi tarafından veya vekili tarafından adına dava açılan kişidir. Davada taraf olma ehliyeti, dava açabilme ehliyetidir. Dava açma ehliyetine sahip olan herkes, tüm idari işlemler için iptal davası açamaz. Bunun için bir menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Söz konusu menfaatin meşru, kişisel ve güncel bir menfaat olması gerekir.

d) Davalıya İlişkin Ön Koşullar

İptal davasında davalı, kendisine karşı dava açılan kamu tüzel kişisidir. Davalının gösterilmesi veya yanlış gösterilmesi ciddi bir sorun teşkil etmez. **Yanlış gösterilmişse idare mahkemesi, dilekçeyi doğru davalıya tebliğ eder.**

Davalı, kural olarak, dava konusu işlemi tesis eden idari makamdır. Söz konusu idari makam hangi kamu tüzel kişiliği içinde yer alıyorsa davalı o kamu tüzel kişisidir; yani husumet o kamu tüzel kişiliğine yöneltilir.

e) Süreye İlişkin Ön Koşullar (dava açma süresi)

Genel dava açma süresi, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde otuz gündür. Dava açma süresi hak düşürücü niteliktedir.

Dava açma süresi idari işlemin yazılı bildiriminin (tebliğ) yapıldığı günü izleyen günden itibaren başlar.

Dikkat

Süreyi Durduran Hal: Üst makamlara yapılan başvuru dava açma süresini durdurur. Üst makam, başvuruyu 60 gün içinde cevaplamazsa veya reddederse, dava açma süresi (kaldığı yerden) işlemeye başlar. Sadece bilgi edinmek amacıyla yapılan başvurular süreyi durdurmaz.

Uyarı

Süre, ara vermeye (yani adli tatile) rastlamış ise, süre ara vermenin son gününden itibaren yedi gün uzar.

Son gün, resmi tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen ilk çalışma gününün bitimine kadar uzar.

Not

Düzenleyici işlemlere (yönetmelik) karşı da dava açma süresi **60 gündür**.
Zımni red durumunda da dava açma süresi **60 gündür**.

3. İptal Davasının Sonuçları

İdare mahkemesi iptal davası sonucunda başvuruyu reddeder, ya da dava konusu işlemi iptal eder.

4. İptal Kararının Sonuçları

İptal kararı dava konusu işlemi yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırır. **Yani iptal kararları geçmişe etkilidir. İptal kararıyla birlikte işlem yapılmamış gibi, eski durum geriye gelir.**

Düzenleyici işlemler (yönetmelik) iptal edilmişse bundan üçüncü kişiler de yararlanır. Zira iptalden sonra bu işlemler yürürlükten kalkarlar. Ancak, bir bireysel idari işlem iptal edilmişse, bundan kural olarak sadece davacı yararlanır; iptal kararı aynı veya benzer durumda olan dava açmamış üçüncü kişileri kural olarak etkilemez.

5. İptal Kararının Yerine Getirilmesi

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak **otuz günü** geçemez. Ancak, haciz veya ihtiyatı haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir. (mahkeme kararının süresi içinde yerine getirilmemesi halinde konu unsurunda hata olur)

Uyarı

Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.

İPTAL DAVASININ SONUÇLARI İLE İLGİLİ NOTLAR:

- Ön koşullarından görev, konu, ehliyet ve süre aşımı nedeniyle dava reddedilmişse davanın aynı davacı tarafından tekrar açılması mümkün değildir.
- Açtığı iptal davası esastan reddedilen davacı tekrar aynı işleme aynı nedene dayanarak dava açamaz. Fakat Davanın esastan reddi üçüncü kişileri etkilemez.

B. Tam Yargı Davası

Tam yargı davası, idari eylem ve işlemler neticesinde kişisel hakları doğrudan doğruya ihlal edilmiş olan kişilerin uğradıkları zararın giderilmesine yönelik olarak idari yargıda açtıkları davalardır.

Tam yargı davaları özel hukuktaki edim davası ile benzerlik taşımakta ve tam yargı davası sonrasında verilen karar ile, idari işlem ve eylemlerden doğan maddi ve manevi zararların davalı idarece tazmini söz konusu olmaktadır.

1. Tam Yargı Davasının Özellikleri:

1. İdari işlemlerden, idari eylemlerden ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklara karşı tam yargı davası açılabilir.
2. Tam yargı davasının amacı idarenin mali sorumluluğunu ortaya koymak, ilgilinin maddi ve manevi zararlarının tazminini sağlamaktır.
3. Tam yargı davası açabilmek için davacının kişisel hakkının ihlal edilmiş olması gerekir, sadece menfaat ihlali yeterli değildir. (para ile ölçülebilir menfaat) **(davacıya ilişkin ehliyet koşulu)**
4. Öznel yanı ağır basan bir davadır. Tam yargı davasının sonucundan sadece davanın tarafları yararlanır.
5. Zarar bir idari işlemde meydana gelmişse, davalı dava konusu işlemi tesis eden idari makamdır; zarar bir idari hizmetin yürütülmesine ilişkin bir idari eylemden kaynaklanmışsa, davalı hizmeti nihai olarak düzenleyen en yüksek makamdır. **(davalıya ilişkin ön koşul)**

2. Tam Yargı Davasının Ön Koşulları**a) Göreve ilişkin ön koşullar (İptal davası ile aynı)**

Usul hukukunda “görev”, mahkemenin dava konusu itibarıyla yetkili olup olmadığını ifade ettiğine göre, tam yargı davasının göreve ilişkin ön koşulları iptal davası ile aynıdır.

b) Yetkiye ilişkin ön koşullar

İdari Yargılama Usulü Kanununun 36'ncı maddesine göre, idari sözleşmelerden doğanlar dışında kalan tam yargı davalarında yetkili mahkeme, sırasıyla,

- ➔ Zararı doğuran idari uyuşmazlığı çözümlemeye yetkili,
- ➔ Zarar, bayındırlık ve ulaştırma gibi bir hizmetten veya idarenin herhangi bir eyleminden doğmuş ise, hizmetin görüldüğü veya eylemin yapıldığı yer,
- ➔ Diğer hallerde davacının ikametgahının bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Dikkat

İdari sözleşmelerde yetkili mahkeme idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir. (genel yetkili mahkeme)

Vergi Davalarında Yetkili Mahkeme: Dava konusu işlemi yapan, dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesidir.

c) Davacıya ilişkin ön koşullar

Tam yargı davası açabilmek için “menfaat ihlali” şartı yetmemekte, “hak ihlali” şartı da aranmaktadır. Kişisel bir hakkı, yani “para ile ölçülebilir bir menfaati” ihlal edilenler ancak tam yargı davası açabilirler.

d) Davalıya ilişkin ön koşullar

Zarar bir idari işlemde meydana gelmişse, davalı dava konusu işlemi tesis eden idari makamdır; zarar bir idari hizmetin yürütülmesine ilişkin bir idari eylemden kaynaklanmışsa, davalı, hizmeti nihai olarak düzenleyen en yüksek makamdır.

e) Biçime ilişkin ön koşullar

Dava açılma süreci iptal davası ile aynıdır. İptal davasından farklı olarak dava dilekçesine uyumsuzluk konusu olan parasal miktar da eklenmelidir.

Tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir. **(İslah hakkı 2013 yılında getirilmiştir.)**

Uyarı

*İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya **iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri** gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler.*

Uyarı

***“Sulh Yolu”** (Ön karar prosedürü) İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların tam yargı davası açmadan önce idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri zorunludur. İdari eylemlerden doğan davalarda, idareden ön karar almaksızın doğrudan doğruya tam yargı davası açılması durumunda mahkeme idari merci tecavüzü nedeniyle dosyayı resen ilgili idareye gönderir.*

İdari eylemin yazılı bildirimi üzerine veya başka suretle öğrenilmesinden itibaren 1 yıl içinde ve her halde eylemin meydana gelmesinden itibaren 5 yıl içinde idareye zararların tazmini amacıyla başvurmak zorunludur. Bu yönde bir başvuru olmaksızın tam yargı davası açılmaz.

Bu başvurudan sonra idarenin red cevabı vermesi veya başvuruyu zımnen reddetmesi durumunda 60 günlük dava açma süresi içerisinde tam yargı davası açılabilir.

Not**Görevli olmayan yere başvurma**

*Görevli olmayan adli yargı merciinde açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde, **sonradan idari yargı mercilerine açılacak tam yargı davasında idareye başvuru zorunluluğu** aranmaz.*

f) Süreye ilişkin ön koşullar

İdarenin eyleminden kaynaklı tam yargı davalarında, hakları ihlal edilmiş olan ilgililer eylemi öğrendikleri tarihten itibaren 1 YIL ve her halde eylemin meydana gelmesinden itibaren 5 YIL içinde ilgili idareye zararların tazmini amacıyla başvurmalıdır. Başvurmazlarsa dava hakkı düşer yani bu yönde bir başvuru olmaksızın tam yargı davası açılmaz. Bu başvurudan sonra idare talebi kısmen veya tamamen reddederse yahut 60 gün içinde cevap vermeyerek başvuruyu zımnen reddetmiş sayılırsa, 60 gün içinde tam yargı davası açılabilir.

İdari işlem ve sözleşmeden kaynaklı tam yargı davalarında sulh başvurusu zorunlu olmadığından burada genel dava açma süresine atıf yapılmıştır, yani dava açma süresi zararın meydana

gelmesinden itibaren 60 gündür. Eğer sulh başvurusu yapılırsa bu başvuru dava açma süresini durdurur. Burada da sulh başvurusu 60 gün içinde cevaplanmalıdır, cevaplanmazsa dava açma süresi işlemeye başlar.

3. Tam Yargı Davalarının Sonuçları

Tam yargı davalarında mahkeme, ya davanın reddine ya da kabulüne karar verir. Tazminata mahkumiyet halinde, “tam yargı davaları hakkındaki kararlardan belli bir miktarı içerenler genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.” Dolayısıyla idare mahkemesinden idareyi tazminat ödemeye mahkum eden bir karar alan davacı, lehine hükmedilen tazminatı idareden alamazsa, yapması gereken şey, icra dairesine gidip idare aleyhine icra takibinde bulunmaktır.

NOTLAR

1. AŞAĞIDAKİ İYUK KURALLARI TAM YARGI DAVALARINDA DA UYGULANIR:

- ➡ İdari yargı yerleri, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verir.
- ➡ İdari yargı yerleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri re’sen yaparlar.
- ➡ İdari yargı yerleri, bakmakta oldukları davalarda bilirkişi incelemesine başvururken bilirkişi seçimini resen yaparlar.

2. TAM YARGI DAVASI İLE İLGİLİ NOTLAR:

- ➡ Açılabilmesi için menfaat ihlali yeterli değildir.
- ➡ Kişisel bir hakkın ihlal edilip edilmediğinin araştırılmasıdır.
- ➡ Konusu idari işlemler ve eylemlerdir.
- ➡ Amacı ihlal edilmiş bir hakkın yerine getirilmesini sağlamaktır.

3. TAM YARGI DAVASININ TÜRLERİ:

Tazminat Davaları

1. İstirdat (Geri Alma) Davaları
2. Vergi Davaları
3. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar

Tam yargı davası - İptal davası karşılaştırması

- Her iki dava türüne de aynı yargılama yöntemi uygulanır.
- İptal davasına yalnız tek yanlı idari işlemler konu olabilir. Tam yargı davalarına ise tek yanlı idari işlemler, idari eylemler ve hatta idari sözleşmeler konu olabilir.
- İptal davası objektif niteliktedir. Tam yargı davası ise sübjektif niteliktedir. Bu tür davalarda, davacı kendisinin bir sübjektif hakkının ihlal edildiğini iddia eder ve idareye bir borç yükletilmesini talep eder.
- İptal davası açabilmek için bir menfaatin ihlal edilmiş olması yeterlidir. Tam yargı davası açabilmek için ise, davacının kişisel haklarının ihlal edilmiş olması gerekir.
- İptal davasının sonuçlarından yerine göre üçüncü kişilerde yararlanabilir. Oysa tam yargı davalarının sonuçlarından sadece ve sadece davanın tarafları yararlanır. (Tam yargı davası öznel yanı ağır basan bir davadır)

İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH YOLU

2 Kasım 2011 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile, idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların dava açmadan önce ilgili idareye başvurarak doğan zararlarının tazminini talep etme süreci olarak değerlendirilen **“ön karar alma prosedürü”**, **“sulh başvurusu”** olarak kabul edilmiştir.

İdari işlem, sözleşme veya eylemden dolayı haklarının ihlal edildiğini iddia edenler, idareye başvurarak uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini isteyebilirler.

İdari işlem ve sözleşmeden kaynaklı davalarda sulh başvurusu ihtiyaridir, eylemden kaynaklı davalarda ise sulh başvurusu zorunludur.

İdari işlemlerden kaynaklanan davalarda sulh başvurusu dava açma süresi içinde yapılır. Sulh başvurusu işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Başvuru sonuçlanmadan dava açılamaz.

Sulh başvurularının 60 gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu 60 gün içinde sonuçlandırılmazsa istek reddedilmiş sayılır.

Sulh başvurusu, belli bir konuyu ve somut bir talebi içermiyorsa idari makam tarafından reddedilir.

Sulhe yetkili kişi kural olarak bakanlıklarda bakan, diğer idarelerde üst yöneticidir. Hak ihlaline neden olan birden fazla idarenin varlığı halinde, ortak hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonu oluşturulabilir.

Sulh başvurularının incelenmesinde, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlem, sözleşme, eylemden doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı tespit edilir. Hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonu tarafından, bilirkişi incelemesi dahil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılır, olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler dinlenebilir.

Tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde buna ilişkin bir tutanak düzenlenir ve taraflarca imzalanır. Bu tutanak ilam hükmündedir.

Sulh olunan miktar idare bütçesinden ödenir. Vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren **2 ay** dolmadan, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vade dolmadan, tutanak icraya konulamaz.

Sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz.

V. İDARİ YARGILAMA SÜRECİNDE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

İdari işlemlere karşı Danıştay, İdare ve Vergi mahkemelerinde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütmesini durdurmaz. Yürütmenin durdurulması, iptal davasına konu olan bir idari işlemin olası geri dönülmez sakıncalarının önlenmesi adına dava sonuçlanıncaya kadar, işlemin hükmünün bekletilmesi talebidir.

Mahkeme tarafından **yürütmenin durdurulması iki koşula dayanır:**

1. İdari işlem açıkça hukuka aykırı olmalı,
2. İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğmalıdır.

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için bu iki koşulun bir arada gerçekleşmesi gerekir.

- ➔ Yürütmenin durdurulması talebe bağlıdır.
- ➔ Hâkim resen yürütmeyi durdurma kararı veremez, davacı tarafından mutlaka talep edil-melidir.
- ➔ Talep halinde yürütmeyi durdurma kararı verip vermemek mahkemenin takdirindedir.
- ➔ Yürütmenin durdurulması davanın tüm aşamalarında talep edilebilir.
- ➔ **Yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir.** Ancak durumun gerek-lerine göre teminat aranmayabilir. **İdareden ve adli yardımdan faydalanan kimselerden teminat alınmaz.** Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan anlaşmazlıklar, yürütmenin durdurulması hakkında karar veren daire, mahkeme veya hakim tarafından çözümlenir.
- ➔ **Yürütmeyi durdurma kararı verilmeden önce mahkeme ilgili idareden savunma almalıdır.** Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Yani ivedi durumlarda önce yürütme durdurulur, sonra savunma alınıp yeniden karar verilir.

Uyarı



Kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz. **Meslekten çıkarmanın telafisi güç ve uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayıldığına dikkat etmek gerekir.**

- ➔ Yürütmenin durdurulması kararları gerekçeli olmalıdır. Yürütmenin durdurulması kararında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halin-de doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. **Yürütmeyi durdurma talebinin reddine ilişkin kararlar da gerekçeli olmak zorundadır.**

Uyarı



Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle, o kanunla ilgili bir kararın uygulanmasına ilişkin yürütmenin durdurulması kararı verilemez.

Dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşırsa, davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilir.

Yürütmenin durdurulması istemli davalarda tebliğat ve cevap verme süreleri kısaltılabilir veya tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilir.

Yürütmenin durdurulması isteminde bulunmanın sayısı konusunda bir kısıtlama getirilmemiştir. Ancak aynı sebeplere dayanarak ikinci kez yürütmeyi durdurma isteminde bulunulamaz.

Yürütmenin durdurulması davanın tüm aşamalarında öncelikle incelenir ve karara bağlanır. Bir idari davada yürütmenin durdurulması kararı verilmişse o dosya öncelikle incelenir ve karara bağlanır. Yürütmenin durdurulmasına dair verilen kararlar 15 gün içinde yazılır ve imzalanır.

Yürütmenin Durdurulması Kararının Yerine Getirilmesi:

Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi mahkemelerinin yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar hakkında ilgili idare tarafından gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. İdarenin harekete geçme süresi kararın kendisine tebliğinden itibaren 30 günü geçemez. Yani yürütmenin durdurulmasına ilişkin karar en geç otuz gün içinde ilgili idare tarafından yerine getirilmelidir. Aksi halde kararı yerine getirmeyen idare hakkında maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.

Uyarı



*Yürütmenin durdurulması iptal davası açılırken veya iptal davası açıldıktan sonra istenebilir. **Dava açılmadan önce yürütmenin durdurulması istenemez.***

Uyarı



*Temyiz ve istinaf aşamasında da yürütmenin durdurulması istenebilir. Çünkü kanun yoluna başvurulmuş olması kararların yürütmesini durdurmaz. Ancak **temyiz ve istinaf aşamasında kararın bozulması, kararın yürütmesini kendiliğinden durdurur.***

Yürütmenin Durdurulması İstemleri Hakkında Verilen Kararlara Karşı İtiraz:

Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı **7 gün içinde bir defaya mahsus itiraz edilebilir**, itiraz merci dosyanın kendisine gelişinden itibaren **7 gün içinde karar vermek zorundadır**. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir.

İdare ve Vergi mahkemesinin kararlarına karşı yargı çevresinde olduğu Bölge İdare Mahkemesi'ne, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda verilen kararlara karşı Danıştay Dava Daireleri kuruluna, itiraz edilir.

Uyarı



2017 yılında idari yargılama usulü kanununda yapılan değişiklikle birlikte istinaf ve temyiz aşamalarında yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar kesindir bu kararlara karşı itiraz yolu kapatılmıştır.

Uyarı



İvedi yargılama usulünde yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez.

VI. İDARİ YARGININ GÖREV ALANI:

Türkiye'de idari yargının görev alanı, başta Anayasa olmak üzere, "Danıştay Kanunu", "Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun", "İdari Yargılama Usulü Kanunu" ile belirlenmiştir.

Görev konusu kamu düzeni ile ilgilidir. Bu nedenle görevsizlik itirazı taraflarca ileri sürülmesi de mahkeme davanın her aşamasında re'sen nazara alır. İdari yargının görev alanı ile adli yargının görev alanının belirlenmesi bakımından Uyuşmazlık Mahkemesi yetkilidir ve bu mahkemenin verdiği kararlar kesindir.

Uyuşmazlık Mahkemesi, çeşitli yıllarda verdiği kararlarında, Türkiye’de idari yargının görev alanının belirlenmesi bakımından çeşitli ölçütler geliştirmiştir. Bu ölçütler şunlardır:

Hakimiyet-Temşiyet Ayrımı

Bu ayırmada, idarenin kamu gücünü kullanarak yaptığı işlemler idari yargının; kamu gücünü kullanmadan ve özel hukuk tüzel kişileri gibi giriştiği işlemler adli yargının görev alanına girmektedir.

Kamu Hizmeti Ölçütü

Bu ölçüte göre, sunduğu hizmet kamu hizmeti olarak addedilebilen kurumların kamu hukukuna dayanarak yaptığı işlemlerde doğan uyuşmazlıklarda idari yargı mercileri, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklara ise adli yargı mercilerinde bakılır.

İdari İşlem-İdari Eylem ve İdari Sözleşme Ölçütü

İdari işlem, idarenin idare hukuku kurallarına dayanarak tek yanlı irade açıklaması ile yaptığı işlemler olup, bu işlemlerden doğan uyuşmazlıklara idari yargı mercilerinde bakılır.

İdari eylem, idarenin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetini yürütürken gerçekleştirdiği eylemleri ifade eder. Bu eylemlerden doğan davalar idari yargı mercilerinde görülür.

İdari sözleşme, taraflardan birinin idare olduğu ve sözleşmenin konusunun bir kamu hizmetinin yapılması ya da kamu hizmetinin yapılmasına katılma olduğu ve idareye özel hukuk yetkilerini aşan bazı yetkilerin sağlandığı sözleşmeler olup bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargı mercilerince çözülür.

VII.İDARİ YARGININ GÖREV SAHASI DIŞINDA KALAN DAVALAR

Görev, mahkemenin dava konusu bakımından yetkili olması demektir. Diğer bir ifadeyle görev, davanın hangi mahkemede çözümleneceği sorununu ifade etmektedir.

İdari yargı ile adli yargı arasında görev paylaşımı, “görev esaslı izler” prensibine göre yapılır. Bir uyuşmazlık idare hukuku kuralları uygulanarak çözümleniyorsa, o uyuşmazlık, idari yargının; özel hukuk kurallarına göre çözümleniyorsa adli yargının görev alanına girer.

İdarenin kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüklerine dayanmadan yürüttüğü faaliyetler özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.

Kural olarak, idari işlem, eylem ve sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar, idari yargının görev alanına girmektedir. Ancak bu durumun önemli istisnaları bulunmaktadır:

1. Nüfus sicillerine ilişkin davalar
2. Tapu siciline ilişkin davalar
- sicillerdeki yanlışlıkların düzeltilmesi
- sicillerin yanlış veya eksik tutulmasından doğan zararların giderilmesi
- imar mevzuatına aykırılık nedeniyle açılan davalar

3. 3402 sayılı Kadastro Kanununun uygulanmasından doğan davalar
4. 6831 sayılı Orman Kanununun uygulanmasından kaynaklanan davalar
5. İcra ve İflas Kanununun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar
6. Kamulaştırma işlemine karşı açılan iptal davası hariç 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun uygulanmasından doğan davalar (Bedel uyuşmazlıkları)
7. 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülmüş para cezalarında kaynaklanan davalar
8. Belediye cezalarından doğan davalar
9. İş Kanununun Uygulanmasından Doğan davalar
10. Mahkeme kararlarını otuz gün içinde kasten yerine getirmeyen idareye karşı açılan tazminat davaları
11. KİT'lerin özel hukuka tabi faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar
12. İdari para cezalarına karşı açılacak davalar (Çevre Kanunu, Türk Petrol Kanunu, Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun gibi idari yargının görev sahasına giren idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların istisna olduğu unutulmamalıdır.)
13. Devletleştirmeye ilişkin bedel uyuşmazlıklarına ilişkin davalar
14. Kamulaştırmaz el atmadan kaynaklanan davalar
15. Sebepsiz zenginleşmeden doğan davalar.
16. İcra ve iflas dairesi görevlilerinin kusurlarından doğan tazminat davaları
17. Vakıf üniversitelerine ilişkin uyuşmazlıklar
18. Seçimle ilgili uyuşmazlıklar
19. Kabahatler Kanunu kapsamına giren ceza ve yaptırımlar
20. Trafik kazası yol kusurundan veya işaretleme eksikliğinden kaynaklanmış ise, idareye karşı açılacak dava **idare mahkemelerinin** görevine girer. Nihayet, trafik polislerinin kestiği trafik para cezalarından doğan uyuşmazlıklar da **adli yargıda** görülür. Ancak el konulan ehliyetin geri istenmesine ilinkı davalara **idari yargıda** bakılır.
21. İdari para cezasının yanında bir idari yaptırım türü olan işyerinin kapatılması cezası da verilmişse iki işleme birlikte dava açılması durumunda dava **idari yargının** görev sahasına girmektedir.
22. Fiili yoldan kaynaklanan davalar adli yargının görev alanına girer. (Fiili yol, idarenin ağır ve apaçık bir şekilde hukuka aykırı olan bir eylemi ile bir temel hak ve hürriyete veya mülkiyet hakkına yaptığı müdahaledir.)
Yoklukla sakat bir işlemten kaynaklı olarak idarenin sebep olduğu zararların da fiili yol niteliğinde olduğu unutulmamalıdır.
23. Hizmet dışı kişisel kusurdan kaynaklı davalarda da idarenin mali sorumluluğu bulunmadığına göre, davalar idari yargının değil adli yargının görev sahasına girmektedir.
24. İdarenin özel hukuk sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girer (Kira sözleşmeleri, abonman sözleşmeleri (doğal gaz, su, elektrik), satım sözleşmeleri, bayilik sözleşmeleri, kamu ihale sözleşmeleri, öğrencilerle yapılan burs ve kredi sözleşmeleri ve keza öğrencilerin veya kamu görevlilerinin yaptığı hizmet taahhütleri, nihayet hizmet akitleri birer özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmektedir.)

25. Tahkim yolu öngörölmüş imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargının da adli yargının da görev alanına girmez.

VIII. İDARİ DAVALARDA SÜRELER, İDARİ MAKAMLARIN SÜKUTU VE ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

İDARİ DAVALARDA SÜRELERE İLİŞKİN ESASLAR

Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay da ve idare mahkemelerinde **60 (altmış) gün** ve vergi mahkemelerinde **30 (otuz) gündür**.

Bu süreler;

- ➔ İdari uyuşmazlıklarda; **yazılı bildirimin yapıldığı**,
- ➔ Vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlülükler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda: Tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği; tarihi izleyen günden başlar.

Uyarı



Adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, **son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar**.

Uyarı



İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.

Sürelerin Hesaplanması:

Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

Tatil günleri süreler dahilidir. Sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

Sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa, bu süreler ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren 7 (yedi) gün uzamış sayılır.

Görevli olmayan yerlere başvurma

Çözümlemesi idari yargının görev alanına girdiği halde, adli yargıda açılan davanın görev yönünden reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren **30 günden içinde idari yargıda dava açılabilir**.

Adli yargıda açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararına kesinleşmesinden sonraki **30 günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamışsa, bu süre içinde dava açılabilir**.

Görevsiz yargı yerine başvurma tarihi, idari yargı yerine başvurma tarihi olarak kabul edilir.

İDARİ MAKAMLARIN SÜKÛTU (İYUK M.10)

İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Bu başvuru üzerine idare, ilgiliye 60 gün içinde cevap vermelidir.

1. İdare 60 gün içinde açıkça red cevabı verirse, red kararının tebliğinden itibaren 60 günlük dava açma süresi başlar.

Örneğin; memur A 10.01.2019'da tayin talebiyle idareye başvurdu. İdare talebi reddetti ve 20.02.2019'da red kararı tebliğ oldu. 21.02.2019 tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi başlar.

2. İdare 60 gün içinde bir cevap vermezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer 60 günlük sürenin bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. **İdarenin 60 günlük cevap verme süresinde dilekçenin verildiği günde sayılır.**

Örneğin; memur A 10.01.2019'da tayin talebiyle idareye başvurdu. İdare cevap vermedi. 10.03.2019'da 60 günlük cevap verme süresi doldu ve başvuruyu reddetmiş sayıldı. 11.03.2019 tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi başlar.

3. İdare 60 gün içinde kesin olmayan belirsiz bir cevap verirse ilgili iki şekilde hareket edebilir. Şöyle ki;

- ➞ ya belirsiz cevabı red sayar ve belirsiz cevabın tebliğinden itibaren 60 gün içinde dava açabilir.
- ➞ ya da kesin cevabı bekleyebilir. Bu bekleme süresi boyunca dava açma süresi işlemez. Ve bekleme süresi idareye başvuru tarihinden itibaren 6 ayı geçemez. 6 ayın sonunda dava açma süresi başlar.

Örneğin; 10.01.2019'da tayin talebiyle memur A idareye başvurdu. İdare 21.01.2019'da belirsiz bir cevap verdi. A başvuru tarihinden itibaren 6 ay bekleyebilir. 10.07.2019'da bekleme süresi sona erer ve 60 günlük dava açma süresi başlar.

Uyarı



Kanunun öngördüğü süre dahilinde dava açılmaması veya davanın süreden reddi halinde, **altmış günlük cevap verme süresinin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.**

ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA (İYUK M.11)

İlgiler tarafından idari dava açılmadan önce, idari dava açma süresi içinde işlemi yapan makamın üst makamından eğer üst makamı yoksa işlemi yapan makamın kendisinden, söz konusu idari işlemi kaldırması, geri alması, değiştirmesi veya yeni bir işlem yapılması istenebilir.

Uyarı



İYUK m.11 uyarınca üst makamlara başvuru usulüyle düzeltme yapılması istenemez, kanunda düzeltme sayılmamıştır.

Bu istem(başvuru) dava açma süresi içinde yapılır. Başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Başvuru yapılan idare ilgiliye başvuru tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap vermelidir.

1. İdare 60 gün içinde açıkça red cevabı verirse, işlemeye başlamış olan süre bu tarihten itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Yani başvurma tarihine kadar geçmiş sürede hesaba katılır. Örneğin; 10.01.2019'da idare memur A'ya disiplin cezası verdi ve ceza tebliğ edildi. Memur A 31.01.2019'da idareye geri alma talebiyle başvurdu. Dava açma süresinin 20 günü geçti. İdare 10.03.2019'da istemi red etti ve karar tebliğ edildi. 11.03.2019 tarihinden itibaren dava açma süresi işlemeye devam eder. Dava açma süresinin 40 günü kalmıştır.
2. İdare 60 gün içinde cevap vermezse, reddedilmiş sayılır ve 60 günün sonunda dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder. Yani başvurma tarihine kadar geçmiş sürede hesaba katılır. Örneğin; 10.01.2019'da idare memur A'ya disiplin cezası verdi ve ceza tebliğ edildi. Memur A 31.01.2019'da idareye geri alma talebiyle başvurdu. Dava açma süresinin 20 günü geçti. İdare 60 gün boyunca cevap vermedi. 31.03.2019'da idare red etmiş sayılır. Dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder. 01.04.2019'da dava açma süresi işlemeye başlar.

Uyarı



Üst makamlara başvuru noktasında belirsiz cevap red kabul edilir. İYUK m.10'daki gibi 6 aylık bekleme ve yeniden süre başlaması durumu söz konusu olmamaktadır.

IX. BAĞLANTILI DAVALAR, GÖREVSİZLİK VE YETKİSİZLİK HALLERİ, MERCİ TAYİNİ

BAĞLANTILI DAVALAR (İYUK M. 38, 39, 40, 41, 42)

Aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek olan hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalardır.

İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştaya veya birden fazla idare veya vergi mahkemelerine açılmış bulunan davalarda bağlantının varlığına taraflardan birinin istemi üzerine veya doğrudan doğruya mahkemece karar verilir.

Bağlantı iddiaları mahkemelerce kabul edilmediği takdirde, bu hususta verilen ara karar taraflara tebliğ edilir. **Taraflar ara kararın tebliğinden itibaren 15 gün içinde, aynı yargı çevresindeki mahkemeler için Bölge idare mahkemesi'ne; değişik yargı çevresindeki mahkemeler veya bağlantılı davalardan biri Danıştay da bulunan davalar için Danıştay'a başvurulabilir.** Bu başvuru üzerine bölge idare mahkemesi ve Danıştay'ın vereceği karar kesindir.

- ☞ Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çerçevesindeki idare veya vergi mahkemelerinde bulunduğu takdirde itiraz o yer bölge idare mahkemesine yapılır ve dosyalar o yer bölge idare mahkemesine gönderilir. Bölge idare mahkemesi bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve karara bağlar. Bölge idare mahkemesi, bağlantının varlığı yönünde karar verirse, yetkili mahkemeyi kararında belirterek dosyayı yetkili mahkemeye gönderir, durumu diğer mahkemeye de bildirir. Yetkili mahkeme de durumu ilgililere bildirir. Bölge idare mahkemesi bağlantı olmadığı yönünde karar verirse, dosyaları ilgili mahkemelere geri gönderir.

- Bağlantılı davalar, değişik bölge idare mahkemesinin yargı çevrelerindeki idare veya vergi mahkemelerinde bulunduğu takdirde itiraz Danıştaya yapılır ve dosyalar Danıştaya gönderilir. Danıştay dosyayı öncelikle ve ivedilikle inceler ve karara bağlar. Danıştay'ın ilgili dairesi, bağlantının varlığı yönünde karar verirse, yetkili mahkemeyi kararında belirtir ve dosyaları yetkili mahkemeye gönderir, durumu diğer mahkemeye veya mahkemelere de bildirir. Yetkili mahkeme de durumu ilgililere bildirir. Danıştay bağlantı bulunmadığı yönünde karar verirse dosyaları ilgili mahkemelere geri gönderir.
- Bağlantılı davalardan birinin Danıştayda bulunması halinde ise yine itiraz Danıştaya yapılır ve dava dosyası Danıştaya gönderilir. Danıştay bağlantının bulunduğu dair karar verirse, davaların tümü Danıştay'da görülür ve durum ilgili mahkemelerce ve taraflara bildirilir.

Not

Hiçbir dava BİM'de birleştirilemez. BİM sadece davaya bakacak mahkemeyi işaret eder.

Uyarı

Bağlantının varlığı yolunda idare ve vergi mahkemelerince veya bu konuda yapılacak itiraz üzerine BİM veya Danıştay'ca bağlantı hakkında karar verilinceye kadar usulî işlemler durur.

Bağlantıya ilişkin işlemler sonuçlandırıldıktan sonra bu davalara bakmakla yetkili kılınan mahkeme veya Danıştay, davalara bırakıldığı yerden devam eder.

Danıştayca ya da Bölge İdare Mahkemelerince verilen karar bağlantı bulunmadığı yolunda ise, dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir.

Uyarı

Bağlantının bulunup bulunmadığı yolundaki bölge idare mahkemesi ve Danıştay kararları kesindir.

GÖREVSİZLİK VE YETKİSİZLİK HALLERİ (İYUK M. 43)

İdare ve Vergi mahkemeleri, idari yargının görev alanına giren bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verilerse dosyayı Danıştay'a veya görevli ve yetkili idare ve vergi mahkemesine gönderirler.

Bu noktada görev ve yetki sorununun idari yargı kolları arasında ceylan ettiğini gözden kaçırmayalım. Sürecin uyuşmazlık mahkemesine taşınmamasının sebebi adli yargı koluna ilişkin bir görev itirazının bulunmamasıdır.

- Görevsizlik sebebiyle kendisine gönderilen dosyalarda Danıştay, davayı görevi içinde görmezse dosyanın yetkili ve görevli mahkemeye gönderilmesine karar verir. Danıştay'ın bu hususta vereceği karar kesindir.
- Görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle dosyanın gönderildiği mahkeme kendisini görevsiz veya yetkisiz gördüğü takdirde, söz konusu mahkeme ile ilk görevsizlik veya yetkisizlik kararını veren mahkeme;
 - aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise, görevli ve yetkili mahkemeyi bölge idare mahkemesi,
 - farklı bölge idare mahkemelerinin yargı çevresinde ise, görevli ve yetkili mahkemeyi Danıştay belirler.

Uyarı

Bu hususta bölge idare mahkemesi ve Danıştayca verilecek kararlar kesindir.

- ➡ Görev ve yetki uyuşmazlıklarında Danıştay ve bölge idare mahkemesince verilen kararlar ilgili mahkemelere bildirilir ve bu husus taraflara tebliğ olunur. Danıştay ve bölge idare mahkemesince görev ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verilen kararlar kesindir. Bu husus uyarınca verilen kararlar ile görevli ve yetkili kılınan mahkemeye yeniden dava açılması halinde harç alınmaz.

MERCİ TAYİNİ (İYUK M. 44)

1. Yetkili mahkemenin bir davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıkması,
2. İki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edilmesi,
3. İki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar vermesi, hallerinde dava dosyaları, tarafların veya mahkemenin istemi üzerine merci tayini için Bölge İdare Mahkemesi'ne ya da Danıştay'a gönderilir.

Aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkeme veya mahkemeler için merci tayini bölge idare mahkemesi tarafından, farklı yargı çevresindeki mahkemeler için Danıştay tarafından yapılır. Danıştay ve bölge idare mahkemesi görevli ve yetkili mahkemeyi kararlaştırır. Danıştay ve bölge idare mahkemesinin bu konuda vereceği kararlar kesindir.

X. İDARİ YARGI ÖRGÜTÜ

Ülkemizde idari yargı yerleri üçe ayrılabilir.

- a) **Yüksek Mahkemeler:** Ülkemizde idari yargıda görevli tek yüksek mahkeme Danıştay'dır. 2017 anayasa değişikliğiyle birlikte Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) kaldırılmıştır.
- b) **İlk Derece Mahkemeleri:** İlk derece mahkemesi olarak idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri görev yapmaktadır. Danıştay ise sınırlı olarak ilk derece mahkemesi olarak görev üstlenmektedir. Bunlardan idare mahkemesi genel görevli, Danıştay ve vergi mahkemeleri ise özel görevli yargı yerleridir.
- c) **Özel Yargı Yerleri:** Sayıştay, özel bir idari yargı yeridir. Sayıştay "hesap yargısı" olarak kabul edilir.

Özel yargı yerlerinden biri de Yüksek Seçim Kurulu'dur. Bu kurulun kararları kesindir ve hiçbir yargı merciine başvurulamaz. Anayasa Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu'nu bir yargı yeri olarak görmemektedir.

Öte yandan istinaf mercii olarak Bölge İdare Mahkemesi (BİM) kurulmuştur. İlk derece mahkemesi olarak idare ve vergi mahkemelerin vermiş olduğu kararlara karşı Bölge idare mahkemesine istinaf yoluna gidilebilir. BİM, ilk derece mahkemesi olarak görev yapmamaktadır.

Özetle

- ➡ Genel görevli yargı yeri, **idare mahkemesidir**. Danıştay (ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar) ve vergi mahkemeleri ise **özel görevli** yargı yerleridir.
- ➡ Genel görevli temyiz merci **Danıştay**'dır. BİM, özel görevli bir istinaf mercidir.

- BİM, hiçbir zaman ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaz. Ancak idare ve vergi mahkemelerinin vermiş olduğu kararlara karşı yapılan istinafları inceler ve kesin karara bağlar.
- Genel dava açma süresi idare mahkemesi ve Danıştay'da **60 gün**, vergi mahkemesinde ise **30 gündür**.

A. İLK DERECE MAHKEMELERİ

İdari yargı kolunun ilk derece mahkemeleri “idare mahkemeleri” ve “vergi mahkemeleri”dir. İdare ve vergi mahkemeleri İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının görüşleri alınarak ve bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulurlar ve yargı çevreleri tespit olunur.

İdare ve vergi mahkemelerinin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Kurulunca karar verilir.

Bu mahkemelerin kurulmaları, kaldırılmaları ve yargı çevrelerinin değiştirilmeleri hakkındaki kararlar Resmi Gazetede yayımlanır.

İdare ve vergi mahkemesi başkan ve üyeleri “hakim” statüsündedir. Adli yargı hakimlerinin tabi olduğu hukuki statüye tabidirler; hakimlik teminatına ve bağımsızlığına sahiptir. Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından göreve alınırlar ve özlük işleri konusunda Hakimler ve Savcılar Kurulu karar verir.

Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş genel görevli bağımsız mahkemelerdir.

Kuruluş: Aynı yargı çevresinde birden fazla idare veya vergi mahkemesinin faaliyet gösterdiği hâllerde, özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde, ihtisaslaşmanın sağlanması amacıyla, gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak, mahkemeler arasındaki iş bölümü Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenebilir. Bu kararlar Resmî Gazete’de yayımlanır. Mahkemeler, tevzi edilen davalara bakmak zorundadır.

1. İdare Mahkemeleri

İdare mahkemeleri idari yargı kolunun genel görevli ilk derece mahkemesidir. Kanunlarla başka yargı yerlerinin görev alanına bırakılmayan iptal ve tam yargı davalarına idare mahkemeleri bakar.

İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay’da çözümlenecek olanlar dışındaki:

- a) İptal davalarını,
- b) Tam yargı davalarını,
- c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözümlenmektedir.

İdare mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulu, başkan ve iki üyeden oluşur.

Dikkat

*İdare mahkemeleri, kural olarak, kurul halinde (bir başkan ve iki üye) toplanır ve oy çokluğuyla karar alır. Ancak toplamı, her yıl yenilenen belirli bir miktar parayı (25.000 TL) aşmayan tam yargı davaları ile aynı miktarı aşmayan konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları tek hakimle karara bağlanır. 2018 yılı için bu miktar **36.000 TL** olarak belirlenmiştir.*

2. Vergi Mahkemeleri

Vergi mahkemeleri bir başkan ve yeteri kadar üyeden oluşur. Vergi mahkemeleri tek hakimli ve kurul halinde olmak üzere iki değişik şekilde çalışır. Kurul, bir başkan ve iki üyeden oluşur. Toplam değeri her yıl yenilenen belirli bir miktar parayı aşmayan (25.000 TL) vergi uyuşmazlıklarına tek hakimle karara bağlanır. 2018 yılı için bu miktar **36.000 TL** olarak belirlenmiştir.

Vergi mahkemeleri,

- a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,
- b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklılarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları karara bağlamakla görevlidir.

B. Bölge İdare Mahkemeleri

Bölge idare mahkemeleri İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınarak bölgelerin coğrafi durumları iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur.

Bölge idare mahkemelerinin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Kurulunca karar verilir

Bölge idare mahkemeleri, **başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlüklerden** oluşur.

Bölge idare mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunur. Gerekli hallerde dairelerin sayısı, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Kurulunca artırılıp azaltılabilir.

Dairelerde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Bölge idare mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hâkimler ve Savcılar Kurulunca atama yapılır.

Bölge idare mahkemeleri,

- a) Yargı çevrelerindeki idare ve vergi maddelerinde verilen kararlara karşı yapılan “istinaf başvuruları”nı inceler ve bunları hükme bağlar,
- b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin olarak karara bağlar.
- c) İlk derece mahkemelerince yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlamak.
- d) Yargı çevresi içinde bulunan yetkili ilk derece mahkemesinin bir davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıktığı veya iki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği veya

iki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hâllerde; o davanın bölge idare mahkemesi yargı çevresi içinde bulunan başka bir mahkemeye nakline veya yetkili mahkemenin tayinine karar vermek.

i. Başkanlık

Bölge idare mahkemesi başkanı ve daire başkanları birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş; daire üyeleri ise en az birinci sınıfa ayrılmış olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcılar arasında Hâkimler ve Savcılar Kurulunca atanır.

Bölge idare mahkemesi başkanının görevleri şunlardır:

- a) Mahkemeyi temsil etmek.
- b) Bölge idare mahkemesi başkanlar kuruluna ve adalet komisyonuna başkanlık etmek, alınan kararları yürütmek.
- c) Bölge idare mahkemesi dairelerinden birine başkanlık etmek.
- d) Mahkemenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasını sağlamak ve bu yolda uygun göreceği önlemleri almak.
- e) Bölge idare mahkemesinin genel yönetim işlerini yürütmek.
- f) Bölge idare mahkemesi memurlarını denetlemek.
- g) Dairelerin benzer olaylarda kesin olarak verdikleri kararlar arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi için başkanlar kuruluna başvurmak.
- h) Hukuki veya fiili nedenlerle bir dairenin kendi üyeleri ile toplanamadığı hâllerde ilgisine göre diğer dairelerden kıdem ve sıraya göre üye görevlendirmek.

Not



Bölge idare mahkemesi başkanının yokluğunda, adalet komisyonu ve dairedeki görevler hariç olmak üzere, en kıdemli daire başkanı başkana vekâlet eder.

ii. Başkanlar Kurulu

- Bölge idare mahkemesi başkanlar kurulu, bölge idare mahkemesi başkanı ile daire başkanlarından oluşur.
- Bölge idare mahkemesi başkanının bulunmadığı hâllerde kurula daire başkanlarından en kıdemli olan başkanlık eder.
- Daire başkanının mazereti hâlinde, o dairenin en kıdemli üyesi kurula katılır.

Bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunun görevleri şunlardır:

- a) Gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak ihtisaslaşmayı sağlamak amacıyla, bölge idare mahkemesi daireleri arasındaki iş bölümünü belirlemek, daireler arasında çıkan iş bölümü uyumsuzluklarını karara bağlamak.
- b) Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar ara-

sında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletmek.

Not

Başkanlar Kurulu eksiksiz toplanır ve oy çokluğuyla karar verir. Oyların eşitliği hâlinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

iii. Bölge idare mahkemesi dairelerinin görevleri şunlardır:

- İlk derece mahkemelerince verilen ve istinaf yolu açık olan kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamak.
- İlk derece mahkemelerince yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlamak.
- Yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemeleri arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek.
- Yargı çevresi içinde bulunan yetkili ilk derece mahkemesinin bir davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıktığı veya iki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği veya iki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hâllerde; o davanın bölge idare mahkemesi yargı çevresi içinde bulunan başka bir mahkemeye nakline veya yetkili mahkemenin tayinine karar vermek.

Not

İki dairenin görevine ilişkin davalar, ilgili dairenin isteği üzerine o dairelerin birlikte yapacakları toplantıda karara bağlanır. Bu toplantıya daire başkanlarından kıdemli olan katılır ve başkanlık eder. Toplanma ve görüşme yeter sayısı beştir. Kararlar oy çokluğuyla verilir. Bu davalar, istemde bulunan ilgili dairenin esas ve karar numaralarını alır.

Not

Gelen işlerin yoğunluğu ve niteliği dikkate alınarak bölge idare mahkemesi daireleri arasındaki iş bölümü, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenir.

Dairelerde Toplantı ve Karar

Her daire, bir başkan ve iki üyenin katılımıyla toplanır. Görüşmeler gizli yapılır, kararlar oy çokluğuyla verilir.

Hukuki veya fiili nedenlerle bir daire toplanamazsa, bölge idare mahkemesi başkanının kararıyla diğer dairelerden; bu da mümkün olmazsa, Hâkimler ve Savcılar Kurulunca diğer bölge idare mahkemelerinden yetkili olarak görevlendirilen üyelerle eksiklik tamamlanır.

Daire başkanının hukuki veya fiili nedenlerle bulunamaması hâlinde dairenin en kıdemli üyesi daireye başkanlık yapar.

Daire başkanlarının görevleri şunlardır:

- a) Dairelerinde uyumlu, verimli ve düzenli bir çalışmanın gerçekleşmesini ve işlerin makul süre içinde incelenmesini ve karara bağlanmasını sağlamak, dairenin kendi kararları arasında meydana gelen farklılık ve uyumsuzlukların giderilmesi için tedbirler almak.

- b) Dosyayı, inceleyecek üyeye havale etmek ve kararların zamanında yazılmasını sağlamak.
- c) Personelin özlük işlemlerinin yürütülmesini sağlamak ve izin isteklerini düşünceleriyle birlikte adalet komisyonuna aktarmak.
- d) Dairede görevli yazı işleri müdürlüğünün işleyişini denetlemek ve personel hakkında ilgili kanunda belirtilen disiplin cezalarını uygulamak.

Üyelerin görevleri şunlardır:

- a) Daire başkanı tarafından verilen dosyaları gerekli şekilde ve zamanında inceleyerek heyete sunmak, düşüncelerini bildirmek ve kararları yazmak.
- b) Dairelerindeki duruşma ve müzakerelere katılmak.
- c) Dairenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasının sağlanmasında ve işlerin makul süre içinde incelenip karara bağlanmasında daire başkanına yardım etmek.

iv. Bölge İdare Mahkemesi Adalet Komisyonu

- Her bölge idare mahkemesinde bir bölge idare mahkemesi adalet komisyonu bulunur.
- Komisyon, bölge idare mahkemesi başkanının başkanlığında, Hâkimler ve Savcılar Kurulu daire başkanları arasından belirlenen iki asıl üyeden oluşur.
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu ayrıca daire başkan veya üyeleri arasından iki yedek üye belirler. Başkanın yokluğunda asıl üye olan kıdemli daire başkanı, asıl üyelerin yokluğunda ise kıdemine göre yedek üyeler komisyona katılır.
- Komisyon eksiksiz toplanır ve çoğunlukla karar verir.

Adalet komisyonlarının görevleri şunlardır:

Atamaları doğrudan Bakanlıkça yapılanlar dışındaki adli ve idari yargı ile ceza infaz kurumları ve tutukevleri personelinin;

- 1) İlk defa Devlet memurluğuna atanacaklardan merkezî sınavda başarılı olanların ilgili yönetmelik hükümlerine göre düzenlenecek sözlü ve gerektiğinde uygulamalı sınavlarını yapmak, hukuk fakültesi ve adalet meslek yüksek okulu mezunlarına öncelik tanımak kaydıyla başarılı olanların atanmalarını teklif etmek.
- 2) Asli Devlet memurluğuna atanmaları, sicil ve disiplin işlemleri, görevden uzaklaştırılmaları, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlemlerini bu Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili mevzuat hükümlerine göre yerine getirmek.
- 3) Naklen veya hizmet gereği atamasını, ilgili mahkeme başkanı, hâkim veya Cumhuriyet savcısının görüşünü alarak, yetki alanı içerisinde yapmak.
- 4) Geçici olarak görevlendirmesini, yetki alanı içerisinde altı ayı geçmemek üzere yapmak.

v. Müdürlükler:

- Bölge idare mahkemesi başkanlığında, dairelerinde ve adalet komisyonunda yeterli sayıda yazı işleri müdürlüğü ve idari işler müdürlüğü ile ihtiyaç duyulan diğer müdürlükler kurulur.
- Her müdürlükte bir müdür ile yeterli sayıda memur bulunur.

C. DANIŞTAY

Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir. Danıştay, bir temyiz mercii, bazı davalara ilişkin olarak ilk derece mahkemesi ve uyuşmazlık çözüm mercii olarak görev yapmaktadır.

Danıştay bağımsızdır. Yönetimi ve temsili Danıştay Başkanına aittir. Danıştay'ın yürütmeye ilişkin işleri Cumhurbaşkanlığı aracılığı ile yürütülür.

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler yüksek mahkeme hakimleri olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve kanunların kendilerine sağladığı teminat altında görev yaparlar.

Danıştay; bir idari dokuz dava dairesi olmak üzere on daireden oluşur. Dava dairelerinden Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler vergi dava dairesi; diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapar.

I. DANIŞTAYIN GÖREVLERİ

Danıştay:

- a) İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar.
- b) Bu Kanunda yazılı idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar.
- c) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir.

a. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar

1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:

- a) Cumhurbaşkanlığı kararlarına,
- b) Cumhurbaşkanlığı çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere,
- c) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,
- d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, ⁽¹⁾
- e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,
- f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,

Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmemen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.

b. Özel kanunlar gereğince Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar:

- a) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kararlarına karşı açılacak davalar

- b) **TMSF** Kurulu kararları
- c) **HSK'nın** meslekten çıkarma kararına karşı açılan davalar
- d) 6491 sayılı **Türk Petrol Kanunu uyarınca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından alınan** başvuru, araştırma izni, arama ruhsatı ve işletme ruhsatından doğan haklara tesir eden kararlara karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülür. (Aynı kanun uyarınca Petrol İşleri Genel Müdürlüğüne verilen idari para cezalarına karşı idare mahkemeleri görevlidir.)
- e) 6112 sayılı Radyo Ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'a göre RTÜK'ün kararları aleyhine açılacak iptal davaları doğrudan Danıştay'da açılır.

c. Temyiz yoluyla Danıştay'da görülecek davalar

İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştayda temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır.

II. DANIŞTAY ÜYELERİNİN SEÇİMİ VE NİTELİKLERİ

a. Üye seçimi

Danıştayda boşalan üyeliklerin dörtte üçü idari yargı hakim ve savcılar arasından Hakimler ve Savcılar Kurulunca; dörtte biri ise diğer görevliler arasından Cumhurbaşkanınca seçilir.

Danıştay üyeleri **on iki yıl** için seçilir. Bir kimse iki defa Danıştay üyesi seçilemez.

Görevi sona eren üyelerin Danıştay ile ilişkileri kesilir; ancak atamaları gerçekleşinceye kadar, özlük hakları Danıştay tarafından karşılanmaya devam olunur.

Danıştay'da boşalan üye sayısı dördü bulunca, dördüncü üyeliğin boşaldığı tarihten itibaren en geç üç gün içinde durum Danıştay Başkanlığına, boşalan üyeliklerin idare veya vergi dairesi üyeliği olduğu da belirtilmek suretiyle, Cumhurbaşkanlığına ve Adalet Bakanlığına duyurulur. Cumhurbaşkanı ve Hakimler ve Savcılar Kurulunca bu duyurudan sonra en geç iki ay içinde seçim yapılır.

b. Danıştay üyelerinin nitelikleri

Danıştay üyeleri:

- a) İdari yargı hakim ve savcılığı,
- b) Cumhurbaşkanı yardımcılığı, Bakanlık, bakan yardımcılığı, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik,
- c) Generallik, amirallik,
- d) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği,
- e) Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreterliği,
- f) Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları, ile düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlıkları,
- g) Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü,

h) Kamu kurum ve kuruluşlarının başhukuk müşavirliği, birinci hukuk müşavirliği, hukuk hizmetleri başkanlığı ve hukuk işleri müdürlüğü, görevlerini yapanlar arasından seçilir.

İdari yargı hakim ve savcılarının Danıştay üyeliğine seçilebilmeleri için birinci sınıfa ayrıldıktan sonra en az üç yıl bu görevlerde başarı ile çalışmış olmaları ve birinci sınıfa ayrılma niteliğini kaybetmemeleri gereklidir.

İdari görevlerden Danıştay üyeliğine seçileceklerin yükseköğrenimlerini tamamladıktan sonra Devlet hizmetlerinde onbeş yıl çalışmış bulunmaları, birinci derece aylığını kazanılmış hak olarak almaları ve hakimliğin gerektirdiği ahlak ve seciyeye sahip olmaları şarttır.

c. Danıştay Başkanı, Başsavcısı, Başkanvekilleri ve Daire Başkanlarının nitelikleri, seçimleri ve görev süreleri

1. Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilirler. Seçim gizli oyla yapılır.
2. Danıştay Başkanı ve Başsavcısı seçilebilmek için altı yıl, başkanvekili ve daire başkanı seçilebilmek için üç yıl süre ile Danıştay üyeliği yapmış olmak zorunludur.
3. Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri ve daire başkanlarının görev süreleri dört yıldır. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler, yeniden seçilemeyenler ile seçime girmeyenler veya süreleri dolmadan bu görevlerden çekilenler Danıştay üyeliği görevlerine devam ederler.

d. Danıştay Tetkik Hakimi ve Savcılarının atanmaları ve dairelere verilmeleri

1. Danıştay tetkik hakimleri ile savcıları, beş yıl meslekte hizmet etmiş ve olumlu sicil almış idari yargı hakimleri arasından Hakimler ve Savcılar Kurulunca atanırlar.
2. Danıştay tetkik hakimlerinin görev yerleri, Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir. Görev yerleri, aynı usulle değiştirilir. İdari bakımdan zaruret olmadıkça bir sicil devresi geçmeden görev yerleri değiştirilemez. Sicil devresi en az altı aydır.
3. Tetkik hakimlerinin görev yaptıkları kurul ve daireler, yönetmelikte belirlenecek esas ve sürelerle göre değiştirilir.

III. DANIŞTAYIN OLUŞUMU

Danıştayın organları şunlardır:

1. Daireler,
2. Danıştay Genel Kurulu,
3. İdari İşler Kurulu,
4. İdari Dava Daireleri Kurulu,
5. Vergi Dava Daireleri Kurulu,
6. İçtihatları Birleştirme Kurulu,
7. Başkanlar Kurulu,
8. Başkanlık Kurulu,
9. Yüksek Disiplin Kurulu,
10. Disiplin Kurulu,

1. DAİRELER

Danıştay; dokuzu dava, biri idari daire olmak üzere on daireden oluşur. Dava dairelerinden Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler vergi dava dairesi; diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapar.

Her dairede bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Heyetler bir başkan ve dört üyenin katılımıyla toplanır, salt çoğunluk ile karar verir. Üye sayısının yeterli olması halinde birden fazla heyet oluşturulabilir. Bu durumda, oluşturulan diğer heyetlere, heyette yer alan en kıdemli üye başkanlık eder. Müzakereler gizli yapılır.

Dairelerde yeteri kadar tetkik hakimi bulunur. Her dairede, ayrıca bir yazı işleri müdürünün yönetimi altında bir kalem bulunur. Kalem, yazı ve tebliğ işlerini yürütür.

a. Başkan ve üyelerin dairelere ayrılımları

1. Daire başkanları belirli bir dairenin başkanı olarak seçilirler.
2. Üyeler, Başkanlık Kurulunun kararı ile dairelere ayrılırlar ve hizmetin icaplarına göre, daireleri aynı usulle değiştirilebilir.
3. Dairelerde vuku bulacak noksanlıklar, diğer dairelerden üye alınmak suretiyle tamamlanır. Bu üyeler Başkanlık Kurulunun kararı ile önceden tespit edilir.

b. Dava dairelerinin görevleri

İdari dava daireleri ile vergi dava daireleri kendi aralarında işbölümü esasına göre çalışır. Özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde dava daireleri arasındaki iş bölümü kanunda yazılı esaslar uyarınca Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.

Başkanlık Kurulu, iş yükü bakımından zorunluluk doğması hâlinde vergi dava daireleri, idari dava daireleri veya idari dairelerden birinin veya birkaçının görev alanını değiştirerek bu daireleri; vergi dava dairesi, idari dava dairesi veya idari daire olarak görevlendirebilir.

Daire Başkanı ve üyeleri, dairenin görevlendirildiği işlere bakan dava dairesi genel kuruluna katılır.

c. İdari işlerde görev

İdari işlere ilişkin uyuşmazlıklar ve görevler **Birinci Daire ve İdari İşler Kurulunda** görülür.

Birinci dairenin görevleri

Birinci daire:

1. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini,
2. Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri,
3. 6830 sayılı İstimlak Kanununun otuzuncu maddesinin uygulanmasından çıkan uyuşmazlıkları,
4. İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri,
5. Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri,
6. Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri,

7. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri,
inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

İdari işler kurulunun görevleri

İdari İşler Kurulu:

1. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini
2. Kanunlarda Danıştay İdari İşler Kurulunda görüşüleceği yazılı olan işleri,
3. Danıştay idari daire ve kurulları arasında çıkacak görev uyumsuzluklarını,
4. Yukarıda yazılı olanlardan başka idari dairelerden çıkan işlerden Danıştay Başkanının havale edeceği işleri,
5. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatı hükümlerine göre ilgili dairece birinci derecede verilen men'i muhakeme kararlarını kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararlarını ise itiraz üzerine, İnceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

Uyarı



Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin görüşülmesi: Danıştay, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmeyi, geliş tarihinden itibaren **iki ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.**

2. DANIŞTAY GENEL KURULU

1. Danıştay Genel Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler ile Genel Sekreterden oluşur.
2. Genel Kurulun toplanma ve görüşme yeter sayısı Başkan ve üyeler tam sayısının yarısından fazlasıdır.
3. Kararlar çoğunlukla verilir. Oylarda eşitlik halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Genel Kurulun toplantı yeter sayısına ilişkin özel hükümler saklıdır.

Danıştay genel kurulunun görevleri

Danıştay Genel Kurulu, bu Kanunla ve diğer kanunlarla bu Kurula verilen seçim görevleri ile diğer görevleri yapar ve bu Kanunda öngörülen içtüzük ve yönetmelikleri kabul eder.

3. İDARİ İŞLER KURULU

1. İdari İşler Kurulu, idari daire başkanı ile her takvim yılı başında Başkanlık Kurulunca idari daireden seçilecek iki üye ve her dava dairesi başkan veya üyeleri arasından seçilecek bir üyeden oluşur. Kurulun seçimle belirlenen üyeliklerinde boşalma olması hâlinde Başkanlık Kurulunca otuz gün içinde seçim yapılır.
2. Bu Kurula Danıştay Başkanı veya başkanvekilllerinden biri başkanlık eder.
3. Toplanma ve görüşme yeter sayısı dokuzdur.
4. Memurların yargılanması ile ilgili işlerin görüşülmesinde, incelenmekte olan kararı veren daire başkan ve üyeleri toplantıya katılamazlar. Bu toplantılarda toplanma ve görüşme yeter sayısı yedidir.

5. Kararlar oyçokluğu ile verilir. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.
6. İdari İşler Kuruluna yeteri kadar tetkik hakimi ve memur verilir.

4. İDARİ VE VERGİ DAVA DAİRELERİ KURULLARI

İdari Dava Daireleri Kurulu, idari dava dairelerinin başkanları ile her idari dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen iki asıl ve iki yedek üyeden; Vergi Dava Daireleri Kurulu ise vergi dava dairelerinin başkanları ile her vergi dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen üç asıl ve üç yedek üyeden oluşur.

İki yıllık süre sonunda Başkanlık Kurulunca, her iki kuruldaki üyelerin yarısı iki yıl süreyle yeniden görevlendirilirken, diğer yarısı kurullarda daha önce görevlendirilmeyen üyeler arasından yenilenir. Kurullarda görevlendirilen asıl üyeler, üst üste en fazla iki dönem görevlendirilebilir. Asıl üyenin görevini geçici olarak yerine getirememesi durumunda ilgili daireden, zorunlu hallerde diğer dairelerden görevlendirilen yedek üye kurul toplantılarına katılır. Kurulların asıl veya yedek üyeliklerinde boşalma olması hâlinde Başkanlık Kurulu tarafından yedi gün içinde, kalan süreyi tamamlamak üzere yeni üye görevlendirilir.

Dava daireleri kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri; bunların yokluğunda daire başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder.

Toplantı ve görüşme yeter sayısı İdari Dava Daireleri Kurulu için on beş, Vergi Dava Daireleri Kurulu için ise on birdir.

İdari dava daireleri ile vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesinde ve iki dava dairesinin birlikte yapacağı toplantıda verilen kararların incelenmesinde, bu dairelerde karara katılmış olanlar idari ve vergi dava daireleri kurullarında bulunamazlar.

Bu toplantılarda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılamaz. Bu kurullarda kararlar oyçokluğu ile verilir. Her kurula yeteri kadar tetkik hakimi verilir. Ayrıca bir yazı işleri müdürlüğü bulunur.

İdari ve vergi dava daireleri kurullarının görevleri

1. İdari Dava Daireleri Kurulu;
 - a) İdare mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını,
 - b) İdari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları, temyizen inceler.
2. Vergi Dava Daireleri Kurulu;
 - a) Vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını,
 - b) Vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceler.

Not



Danıştayın idari ve vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak aldığı yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılan itirazları kesin olarak karara bağlamak görev ve yetkisi de İdari ve Vergi Dava Daireleri Kuruluna aittir.

5. İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME KURULU

İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden kurulur.

Toplanma ve görüşme yetersayısı en az otuzbirdir. Toplantıda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye Kurula katılmaz.

Esas hakkındaki kararlar, birinci toplantıda Kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile, bu toplantıda karar yetersayısı sağlanamaz ise ikinci toplantıda mevcudun salt çoğunluğu ile verilir. Kurulun diğer kararları oyçokluğu ile verilir.

İçtihatları Birleştirme Kuruluna yeteri kadar tetkik hakimi ve memur verilir.

a. İçtihatları birleştirme kurulunun görevleri

İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir.

b. İçtihatların birleştirilmesini istemeye yetkili olanlar

1. İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir.
2. Aykırı kararlarla ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler.
3. Kurulun, içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren **bir ay** içerisinde Resmi Gazete’de yayımlanır.
4. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır.

6. BAŞKANLAR KURULU

1. Başkanlar Kurulu, Danıştay Başkanının başkanlığında Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanlarından oluşur.
2. Daire başkanının mazereti halinde, Kurula, dairenin en kıdemli üyesi katılır.
3. Kararlar oy çokluğu ile verilir.
4. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

Başkanlar Kurulunun görevleri

1. Başkanlar Kurulunun görevleri şunlardır:
 - a) Danıştay daireleri arasında çıkan görev uyumsuzluklarını karara bağlamak
 - b) Ayrı yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyumsuzluklarda ve bağlantılı davalarda merci tayinini yapmak
 - c) Danıştay Başkanının Kurulda görüşülmesini uygun gördüğü işleri görüşmek ve karara bağlamak

2. Başkanlar Kurulu, Danıştay Başkanının davetiyle toplanır.
3. Başkanlar Kurulunun kararları kesin olup bu kararlar aleyhine başka bir yargı merciine başvurulamaz.

7. BAŞKANLIK KURULU

Başkanlık Kurulu; Danıştay Başkanının başkanlığında, üçü daire başkanı üçü Danıştay üyesi olmak üzere altı asıl ve ikisi daire başkanı ikisi Danıştay üyesi olmak üzere dört yedek üyeden oluşur.

a. Başkanlık Kurulu üyelerinin seçimleri

1. Başkanlık Kurulunun asıl ve yedek üyeleri Danıştay Genel Kurulunca seçilir. Başkanlık Kurulu üyeliğine aynı daireden birden fazla kimse seçilemez.
2. Başkanlık Kurulu, üye tamsayısı ile toplanır. Asıl üyelerden birinin Kurula katılamaması hâlinde, noksanlık yedeği ile tamamlanır.
3. Başkanlık Kurulu üyeleri kendileri ile ilgili konularda Kurul toplantılarına katılamazlar.
4. Başkanlık Kuruluna seçilecek olanların tamamının bir oy pusulasında gösterilmesi suretiyle oy kullanılması da mümkündür. Aday çıkmadığı veya yeter sayıda başvuru olmadığı takdirde Başkanlar Kurulu tarafından gizli oyla ve oy çokluğu ile adaylar dışından seçilebileceklerin üç katı aday gösterilir.
5. Başkanlık Kuruluna seçilenlerin görev süresi **iki yıl** olup bir seçim dönemi geçmeden yeniden seçilemezler.
6. Başkanlık Kurulu üyeliğine seçilen daire başkan ve üyelerinin seçim süresi dolmadan bu sıfatları değiştiğinde Kurul üyeliğinden ayrılmış sayılırlar.
7. Başkanlık Kurulu üyeliğinin herhangi bir nedenle boşalması hâlinde on beş gün içinde boşalan üyelik için seçim yapılır ve seçilen üye, yerine seçildiği üyenin süresini tamamlar.

b. Başkanlık Kurulunun görevleri

Başkanlık Kurulunun görevleri şunlardır:

- a) Üyelerin görev yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde tutarak belirlemek.
- b) Zorunlu hâllerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek.
- c) Danıştay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve göreceikleri işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek.
- d) Daireler arasında iş bölümünü belirlemek.
- e) Yetkili merciin neresi olduğu belirtilmemiş olan yönetim işlerini belli etmek veya bu işleri yapmak.

Başkanlık Kurulunun kararlarına karşı ilgililerce Başkanlar Kuruluna yedi gün içinde itiraz edilebilir. Başkanlar Kurulu, Başkanlık Kurulu kararlarını aynen onaylayabileceği gibi değiştirerek de onaylayabilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesin olup, bu kararlar aleyhine başka bir yargı merciine başvurulamaz.

8. YÜKSEK DİSİPLİN KURULU

1. Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Başkanının Başkanlığında her takvim yılı başında, Danıştay Genel Kurulunca her daireden seçilecek birer üye ile ikisi dava daireleri ve biri de idari daireler başkanları arasından seçilecek üç daire başkanından kurulur. Danıştay Başsavcısı Kurulun tabii üyesidir.
2. Kurula iki daire başkanı ve beş üye yedek olarak seçilir.
3. Kurul üye tam sayısı ile toplanır ve üçte iki oyçokluğu ile karar verir.
4. Kurul üyeliklerinde boşalma halinde, boşalan yer için en çok on gün içinde Genel Kurulca birinci fıkradaki esaslara göre yeniden seçim yapılır.
5. Kurulun yazı işlerini Genel Sekreter yürütür.

Yüksek disiplin kurulunun görevleri

Yüksek Disiplin Kurulu, bu Kanun hükümleri dairesinde Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler hakkında, disiplin kovuşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına karar verir ve bu Kanunla görevli kılındığı diğer işleri görür.

9. DİSİPLİN KURULU

Disiplin Kurulu, Genel Kurulun her takvim yılı başında seçeceği bir daire başkanıyla bir üyeden ve birinci sınıfa ayrılmış bir tetkik hakimi ile bir Danıştay savcısından oluşur. Aynı şekilde birer yedek seçilir. Genel Sekreter Kurulun tabii üyesidir. Daire Başkanı Kurula Başkanlık eder. Kurul oyçokluğu ile karar verir.

Disiplin kurulunun görevleri

Disiplin Kurulu:

- a) Danıştay memurları hakkında Yüksek Disiplin Kurulu görevlerini yapar.
- b) Danıştay memurları hakkında Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkatı hükümlerine göre birinci derecede karar verir.
- c) Danıştay memurları hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 226 ncı maddesinin (B) bendinde yazılı görüşme ve danışma kurulu görevini yapar.

Not



Başkanlara ve Başsavcıya vekalet

1. Danıştay Başkanlığının boşalması, Danıştay Başkanının izinli veya özürlü olması halinde başkanvekillerinden en kıdemlisi Danıştay Başkanına vekalet eder.
2. Dairelerde en kıdemli üye başkana vekalet eder. Başsavcıya Danıştay Başkanının seçeceği ve Başsavcılığa seçilme niteliğine sahip bir Danıştay üyesi vekalet eder.

IV. GÖREVLER

a. Danıştay Başkanının görevleri

1. Danıştay Başkanı, Danıştay'ın genel işleyişinden sorumludur. Kuruluşun düzenli çalışmasını sağlar. Gerekirse, ilgili daire başkanları veya Başkanlar Kurulu ile de istişare ederek lüzumlu idari tedbirleri alır.

2. Danıştay Başkanı, Danıştay Genel Kurulu ile İçtihatları Birleştirme Kuruluna, İdari İşler Kuruluna, idari ve vergi dava daireleri kurullarına, Yüksek Disiplin Kuruluna, Başkanlar Kuruluna ve Başkanlık Kuruluna başkanlık eder.

b. Danıştay Başkanvekillerinin görevleri

1. Danıştay Başkanına ait görevlerden Danıştay Başkanı tarafından verilenleri yaparlar.
2. Danıştay Başkanının yokluğunda kıdem sırasına göre ona vekillik ederler.
3. Danıştay Başkanının katılmadığı kurullara başkanlık ederler.

c. Daire Başkanlarının görevleri

1. Daire başkanları, dairelerinde görevli bulunanların görevlerine devamlarını, düzenli çalışmalarını, daire işlerinin verimli bir şekilde yürütülmesini ve tetkik hakimleri ile diğer memurların yetişmelerini sağlarlar. Görüşmeleri idare ederler, dahil bulundukları kurulların toplantılarına katılarak düşüncelerini bildirirler ve oylarını verirler.
2. Daire başkanları her takvim yılı sonunda, dairelerindeki işlerin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık varsa sebepleri hakkında Danıştay Başkanlığına bir rapor verirler ve alınmasını lüzumlu gördükleri tedbirleri bildirirler.

d. Üyelerin görevleri

Üyeler, bulundukları dairelerde başkanlar veya dahil bulundukları kurullarda kurul başkanları tarafından kendilerine verilen dosyaları geciktirmeden inceleyerek görevli daire veya kurullara gerekli açıklamaları yaparlar, kararları yazarlar, dairelerin ve üyesi bulundukları kurulların toplantılarına katılırlar, düşünce ve görüşlerini bildirirler, oylarını verirler ve daire ile ilgili olmak üzere verilen diğer işleri görürler.

e. Genel Sekreterin görevleri

1. Genel Sekreter bu Kanunun görevli kıldığı işler ile Danıştay Başkanının vereceği idare ve yazı işlerini yürütür.
2. Dairelere ve Başsavcılığa bağlı olanlar dışındaki müdürlükler ve diğer idari birimler Genel Sekreterin yönetim ve denetimi altında bulunur.

f. Danıştay Başsavcısının görevleri

1. Başsavcı, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülen dava dosyalarını, esas hakkındaki düşüncelerini bildirmek üzere, uygun göreceği görev ayırımına göre savcılara havale eder. Düşüncelerinin vaktinde bildirilmesini ve savcılar ile Başsavcılıkta görevli diğer memurların devamlarını ve intizamla çalışmalarını sağlar, gelen dosyaların kaydı ve saklanması ile işi bitenlerin ilgili yerlere geciktirilmeden gönderilmesi için gerekli tedbirleri alır.
2. Başsavcı, incelediği dava dosyaları hakkında düşüncelerini bildirir ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.
3. Başsavcı her takvim yılı sonunda, işlerin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık varsa sebepleri hakkında Danıştay Başkanlığına bir rapor verir ve alınmasını lüzumlu gördüğü idari tedbirleri bildirir.
4. Başsavcı, savcılardan birini, idari işlerde kendisine yardım etmekte görevlendirebilir.

g. Savcıların görevleri

1. Savcılar, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülen dava dosyalarından kendilerine havale olunanları Başsavcı adına incelerler ve esas hakkındaki düşüncelerini, bir ay içinde gerekçeli ve yazılı olarak verirler. Bu süreler geçirilirse durumu sebepleriyle birlikte Başsavcıya bildirirler. Danıştay Başkanının ve Başsavcısının vereceği diğer görevleri yerine getirir; çalışma düzeninin korunması ve iş veriminin artırılması için Başsavcının alacağı tedbirlere uyarlar.
2. Savcılar, ilgili yerlerden Danıştay Başkanlığı aracılığı ile her türlü bilgileri isteyebilecekleri gibi işlem dosyalarını da getirebilirler.
3. Dava dairelerince gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay savcıları, önceden haber verilmek suretiyle, düşüncelerini sözlü olarak da açıklarlar.

h. Tetkik Hakimlerinin görevleri

1. Tetkik hakimleri Danıştay Başkanının, daire ve kurul başkanlarının kendilerine havale ettikleri işleri inceleyerek daire veya görevli kurula gerekli açıklamaları yaparlar. Kendi düşünce ve görüşlerini sözlü ve yazılı olarak bildirirler, karar taslaklarını yazarlar, gerekli tutanakları düzenler ve Danıştay Başkanı, kurul başkanı ve daire başkanının verecekleri diğer görevleri yerine getirirler.
2. Her daire ve kurulda, o daire veya kurul başkanınca birinci sınıfa ayrılmış bir tetkik hakimi, memurların görevlerine devamlarını, yetişmelerini ve verimli bir biçimde çalışmalarını, idare, dosya ve diğer yazı işleri ile tebligat işlerinin gecikmeden ve düzenli olarak yürütülmesini, Danıştay Başkanının, daire ve kurul başkanının vereceği diğer işleri yapmakla görevlendirilir.

D. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

Uyuşmazlık mahkemesi, bir başkan altı asıl ve altı yedek üyeden kurulur. Başkan, Anayasa Mahkemesi tarafından kendi üyeleri arasından seçilir.

Uyuşmazlık Mahkemesine, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ile Danıştay Hukuk Genel Kurulunca kendi daire başkan ve üyeleri arasından üçer asıl, üçer yedek üye seçilir.

Uyuşmazlık Mahkemesinin Başkanı, Başkanvekili ve üyeleri **dört yıl** için seçilir.

Uyuşmazlık mahkemesi adli, idari ve askeri yargı mercilerin arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlmeye yetkilidir.

Anayasa Mahkemesiyle diğer mahkemeler arasındaki görev uyuşmazlıklarında Anayasa Mahkemesinin kararı esas alınır.

Uyuşmazlık mahkemesinin verdiği kararlar kesindir. Uyuşmazlık Mahkemesinin görevli saydığı mahkeme davaya bakmak zorundadır.

Uyuşmazlık Türleri:

1. Görev Uyuşmazlığı

a) Olumlu Görev Uyuşmazlığı: Bir uyuşmazlığın başka bir yargı düzeninin görevi içine girdiği gerekçesi ile yapılan görevsizlik itirazının mahkemece reddi üzerine, görev alanı korunmak istenen yargı düzeni içinde yer alan başsavcının görev konusunun incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesinden istemesidir.

Olumlu görev uyuşmazlığının olabilmesi için aşağıdaki koşulların varlığı gerekir.

- ➔ Yargı yerine açılmış bir dava olmalıdır.
- ➔ Cevap süresi içinde görevsizlik savında (itirazında) bulunulmalıdır. Davalının hukuk mahkemelerinde en geç “birinci oturumda”, ceza mahkemelerinde “delillerin ikamesine” başlamadan önce, idari yargı yerlerinde “**dilekçe ve savunma**” aşaması tamamlanmadan önce görevsizlik itirazında bulunulması gerekir.
- ➔ Mahkeme görevsizlik savını (itirazını) reddetmelidir.
- ➔ Mahkemece esas hakkında karar verilmemiş olmalıdır.

Olumlu Görev Uyuşmazlığının Çıkarılması

- ➔ Olumlu görev uyuşmazlığını çıkarma yetkisi; adli yargıda, Cumhuriyet Başsavcısına, idari yargıda, Danıştay Başsavcısına verilmiştir.
- ➔ Başsavcıların kendiliğinden olumlu görev uyuşmazlığı çıkarma yetkisi yoktur. Bu kişileri harekete geçirme görevi, olumlu görev uyuşmazlığının söz konusu olduğu davada görevsizlik itirazını ileri süren kişi ya da makama aittir.
- ➔ Davalı **15 gün** içerisinde uyuşmazlık çıkarılması istemini yetkili makama sunulmak üzere mahkemeye vermelidir.
- ➔ Mahkeme bu istemi yetkili olduğu ileri sürülen mahkemenin başsavcılığına gönderir. Bu istemi alan başsavcı bu istemi ya reddeder, ki bu karar kesin olup herhangi bir başvuru imkanı yoktur ya da itirazı kabul ederek **on gün** içerisinde Uyuşmazlık Mahkemesine gider.

- ➔ Uyuşmazlık Mahkemesine başvuru üzerine yargı yeri davayı Uyuşmazlık Mahkemesinin kararını vermesine kadar ileri bir tarihe atar. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi kararını **6 ay** içerisinde vermezse mahkeme davayı görmeye devam eder.
 - ➔ Uyuşmazlık Mahkemesi kararı davanın esası sonuca bağlandıktan sonra gelirse sonuç değişmeyecektir. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi kararı temyiz sebebi olarak ileri sürülebilir ve temyiz mercii de bu karara uyar zira görev kamu düzenine ilişkindir.
- b) Olumsuz Görev Uyuşmazlığı:** Adli veya idari yargıya mensup iki ayrı mahkemenin tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada karşılıklı birbirlerini görevli saymaları gerekçesiyle, görevsizlik kararı vermeleri ve bu kararların kesinleşmesi üzerine ortaya çıkan görev uyuşmazlığı halidir.

Olumsuz görev uyuşmazlığının olabilmesi için aşağıdaki koşulların varlığı gerekir.

- ➔ Ortada iki görevsizlik kararı bulunmalıdır (aynı yargı düzenine tabi mahkemeler arasında çıkan görev uyuşmazlıkları o yargı kolunun en üst derecesindeki mahkeme tarafından çözümlenir).
- ➔ Görevsizlik kararları ayrı yargı düzeni içinde yer alan yargı yerlerince verilmelidir.
- ➔ Görevsizlik kararları biri diğerinin görevli olduğu gerekçesiyle verilmelidir. Mahkemelerden biri üçüncü bir mahkemenin görevli olduğunu iddia ederse olumsuz görev uyuşmazlığı çıkmaz.
- ➔ Her iki yargı yerince görevsizlik kararı verilen davalar, aynı olmalıdır.
- ➔ Görevsizlik kararları kesinleşmiş olmalıdır.

Yukarıda yer alan koşulların gerçekleşmesi durumunda, olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarına ve ceza davalarında ise ayrıca ilgili makamlarca ileri sürülebilir.

Uyuşmazlığın giderilmesi kural olarak davacı tarafından istenir, davalının böyle bir istekte bulunması beklenemez.

Olumsuz görev uyuşmazlığında, uyuşmazlığın giderilmesi bir dilekçe ile son görevsizlik kararını veren yargı merciiine yapılır.

Olumsuz görev uyuşmazlıklarında dava dosyaları, son görevsizlik kararını veren yargı merciiince, bu kararın kesinleşmesinden sonra, ceza davalarında doğrudan doğruya Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilir ve görevli yargı merciiinin belirlenmesi istenir. Diğer davalarda (hukuk ve idari davalarda) ise son görevsizlik kararını veren mahkeme, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra, taraflardan birinin istemi üzerine dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilerek görevli yargı merciiinin belirlenmesi istenir.

2. Hüküm Uyuşmazlığı

Hüküm uyuşmazlığı, adli ve idari yargı yerleri tarafından görevle ilgili olmaksızın kesin olarak verilmiş veya kesinleşmiş aynı konuya ve aynı sebebe ilişkin taraflardan en az biri aynı olan ve kararlar arasında çelişki yüzünden hakkın yerine getirilmesi olanaksız olan durumlarda hüküm uyuşmazlığı yoluna gidilir.

XI. İDARİ YARGILAMA USULÜ

A. İDARİ YARGILAMA USULÜNÜN TEMEL ÖZELLİKLERİ

- İdarî yargı temel olarak İdarî Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine tabidir.
- İdarî yargıda davalar kural olarak dosya üzerinden görülür ve yazılılık ilkesi esastır.
- Hakimın ceza yargılamasına benzer şekilde re'sen araştırma ve inceleme yetkisi vardır.
- Danıştay'da savcılık vardır.

B. DAVANIN AÇILMASI, DİLEKÇE VE İLK İNCELEME

İdari davalar, Danıştay, İdare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır.

Dilekçelerde bulunması gereken unsurlar (İYUKm.3):

1. Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri ile gerçek kişilere ait TC kimlik numarası,
2. Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller,
3. Davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi,
4. Tam yargı davalarında uyumsuzluk konusu miktar, (2013 yılında ıslah hakkı getirilmiştir. Belirtilen miktar, süre diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere arttırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe 30 gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir.)
5. Vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarda uyumsuzluk konusu miktar,
6. Vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası.

Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenir. Dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur.

Dilekçenin Verileceği Yerler:

- Dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin her türlü evrak, Danıştay, veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare mahkemesi veya vergi mahkemesi başkanlıklarına verilir.
- İdare ve vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde dilekçeler bunlara gönderilmek üzere ***büyükşehir belediye sınırları içinde kalıp kalmadığına bakılmaksızın asliye hakimliklerine veya yabancı memleketlerde türk konsolosluklarına*** verilebilir.

Bu yerlere verilen dilekçeler, en geç **3 gün** içinde Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlığına taahhütlü olarak gönderilir. Bu yerlerde harç pulları bulunmadığı takdirde bunlara karşılık alınan paraların miktarı ve alındı kağıdının tarih ve sayısı dilekçelere yazılır.

Uyarı

Davayı görecek görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesi ya da Danıştay davacının bulunduğu ilde ise, dava dilekçeleri doğrudan bu mahkemelere verilmek zorundadır. Aynı ilde başka mahkemeye dilekçe verilirse dava açılmış sayılmaz.

Dilekçe Üzerine Uygulanacak İşlemler:

- ➔ Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına veya diğer yerlere verilen dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhal kayıtları yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Dava bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır.
- ➔ Davacılara, kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı ve mühürlü, pulsuz bir alındı kâğıdı verilir.
- ➔ Dilekçede biçim noksanları varsa, mahkeme 30 günlük süre vererek dilekçeyi reddeder.
- ➔ 30 gün içinde eksiklikler tamamlanmazsa **davanın açılmamış sayılmasına karar verilir.**
- ➔ Herhangi bir sebeple harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç veya posta ücreti ile dava açılmış olması halinde, 30 gün içinde harcın ve posta ücretinin verilmesi ve tamamlanması hususu daire başkanı veya görevlendireceği tetkik hakimi, mahkeme başkanı veya hakim tarafından ilgiliye tebliğ olunur.
- ➔ Tebligata rağmen gereği yerine getirilmezse bildirim aynı şekilde bir daha tekrarlanır.
- ➔ Bildirimin tekrarlanmasına rağmen yine gereği yerine getirilmezse **davanın açılmamış sayılmasına karar verilir** ve davacıya tebliğ olunur.

Uyarı

Dava açıldıktan sonra posta ücretinde tebliğ işlemlerinin yapılmasını engelleyecek şekilde azalma olması halinde, 30 gün içinde posta ücretinin tamamlanması daire başkanı veya görevlendireceği tetkik hâkimi, mahkeme başkanı veya hakim tarafından ilgiliye tebliğ olunur.

Tebligata rağmen gereği yerine getirilmezse bildirim aynı şekilde bir daha tekrarlanır.

Tekrarlanan bildirime rağmen posta ücreti süresi içinde tamamlanmazsa dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verilir.

*Bu kararın tebliğinden itibaren **3 ay içinde**, eksikliği tamamlanmak suretiyle dosyanın yeniden işleme konulması istenmediği **takdirde davanın açılmamış sayılmasına karar verilir** ve davacıya tebliğ olunur.*

İYUK M.5 AYNİ DİLEKÇE İLE DAVA AÇILABİLECEK HALLER:

- ➔ Her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılır. Ancak, aralarında maddi veya hukuki yönden bağılılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilir.
- ➔ Birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmesi için davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması gerekir.
- ➔ Eğer dilekçeler bu hükme uygun olarak düzenlenmezse otuz gün içerisinde uygun şekilde yeniden düzenlenmek için dilekçe reddedilir. Dilekçenin reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlış yapıldığı takdirde **dava reddedilir.**

DİLEKÇELER ÜZERİNE İLK İNCELEME

Dilekçeler, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından şu yönlerinden incelenir:

1. Görev ve yetki
2. İdari merci tecavüzü
3. Ehliyet
4. İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı
5. Süre aşımı
6. Husumet
7. İdari Yargılama Usulü Kanunun 3. ve 5. maddesine uygun olup olmadığı, yönlerinden sırasıyla incelenir.

Not



Dilekçeler üzerinde yapılacak ilk inceleme dilekçenin alındığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır.

İlk İnceleme Sonunda Verilecek Kararlar:

Dilekçeler Danıştay'da Evrak Müdürlüğüne kaydedilir ve Genel Sekreterlikçe görevli dairelere havale olunur. Bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dilekçeler, evrak bürosunca kaydedilerek ilgili mahkemelere havale olunur. Dilekçe sahibine evrakın tarih ve sayısını gösterir ücretsiz bir alındı kâğıdı verilir.

Dilekçelerin yukarıdaki yönlerden Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince incelenmesi sırasında kanuna aykırılık görülürse şu kararlar verilir:

1. GÖREV VE YETKİ

- ➔ Adli yargının görevli olduğu konularda açılan davanın reddine karar verilir.
- ➔ Karara karşı kanun yolu açıktır.
- ➔ İdari yargının görevli olduğu konularda görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan dava görev ve yetki yönünden reddedilir ve dava dosyası görevli veya yetkili mahkemeye gönderilir.
- ➔ Karara karşı kanun yolu kapalıdır.

2. İDARİ MERCİ TECAVÜZÜ

- ➔ Dilekçenin görevli idari merciine tevdiine karar verilir.
- ➔ Karara karşı yargı yolu açıktır.

Uyarı



Danıştay veya ilgili mahkemeye başvurma tarihi, idari merciye başvurma tarihi olarak kabul edilir.

3. EHLİYET

- Dava reddedilir.
- Kanun yolu açıktır.

Uyarı

Ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise 30 gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine karar verilir.

4. İDARİ DAVAYA KONU OLACAK KESİN BİR İŞLEM OLUP OLMADIĞI

- Dava reddedilir.
- Kanun yolu açıktır.

5. SÜRE AŞIMI

- Dava reddedilir.
- Kanun yolu açıktır.

6. HUSUMET

- Davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilecek açılması halinde, dava dilekçesinin gerçek hasma tebliğine karar verilir.
- Karara karşı kanun yolu kapalıdır.

7. İYUK m.3 ve m.5'e UYGUNLUK

- 30 gün içinde m.3 ve m.5'e uygun olarak yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlamak üzere dilekçe reddedilir.
- 30 gün içinde eksiklikler tamamlanmazsa dava reddedilir.
- Yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir.

Uyarı

Dilekçelerin 3. maddeye uygun olmamaları nedeniyle reddi halinde yeni dilekçeler için ayrıca harç alınmaz.

- İYUK m.3 ve m.5'e uygun olmama nedeniyle verilen dilekçe red kararlarına karşı kanun yolu kapalıdır.
- Yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir.

Uyarı

Bu hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her aşamasında ilk inceleme sonucunda verilebilecek kararlar verilir.

Uyarı

*İlk inceleme üzerine Danıştay veya mahkemelerce verilen; yukarıda belirtilen idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlarla, gerçek hasma tebliğ ve dilekçe red kararları **dışında**, ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilir.*

Temyiz ya da istinaf yoluna başvurulamayacak kararlar

- İdari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlar
- Davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine ilişkin kararlar
- Dilekçenin reddi kararları

Dilekçeler bu yönlerden kanuna aykırı görülürse durum; görevli daire veya mahkemeye bir rapor ile bildirilir. Tek hakimle çözümlenecek dava dilekçeleri için rapor düzenlenmez ve ilk inceleme üzerine verilecek kararları ilgili hakim tarafından uygulanır. Bu işlemler dilekçenin alındığı tarihten itibaren **en geç onbeş gün** içinde sonuçlandırılır.

İlk incelemeyi yapanlar, bu noktalardan kanuna aykırılık görmezler veya daire veya mahkeme tarafından ilk inceleme raporu yerinde görülmezse, tebligat işlemi yapılır. Bu işlemler dilekçenin alındığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır.

İNCELEME KONUSU	VERİLEN KARAR	KANUN YOLU
Dava idari yargının görev alanına girmiyorsa	DAVA RET	İstinaf ve temyiz yolu açık
İdari yargının görev alanı içinde yanlış yere açılmışsa	DAVA RET Dosyanın görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesi	İstinaf ve temyiz yolu kapalı
Zorunlu olan idari başvuru yapılmamışsa	İdari merci tecavüzü Dosyanın ilgili idari mercine gönderilmesi	İstinaf ve temyiz yolu açıktır.
Ehliyet	Dava açma ehliyeti yoksa DAVA RET	İstinaf ve temyiz yolu açıktır.
Davaya konu olan işlemin icrai olup olmaması	İşlem icrai değilse DAVA RET	İstinaf ve temyiz yolu açıktır.
Süre aşımı	Süre geçmişse DAVA RET	İstinaf ve temyiz yolu açıktır.
Husumet	Yanlış hasım gösterilmişse GERÇEK HASMA TEBLİĞ	İstinaf ve temyiz yolu kapalı
Dilekçenin İYUK 3. ve 5. maddeye uygun olup olmadığı	Uygun değilse DİLEKÇE RET	İstinaf ve temyiz yolu kapalı

C. TEBLİGAT VE CEVAP VERME

Dava dilekçelerinin ve eklerinin birer örneği davalıya, davalının vereceği savunma davacıya tebliğ olunur.

Taraflar yapılacak tebliğlere karşı, tebliğ tarihinden itibaren **30 gün** içinde cevap verebilir.

Haklı sebep bulunması halinde tarafların talebiyle mahkeme 30 günü geçmemek üzere, bir defaya mahsus ek süre verebilir. Sürenin geçmesinden sonra yapılan uzatma talepleri kabul edilmez.

Davacının ikinci dilekçesi davalıya, davacının vereceği ikinci savunma da davacıya tebliğ edilir. Davalının 2. savunmasına karşı davacı cevap veremez. Ancak, davalının 2. savunmasında, davacının cevaplandırmasını gerektiren hususlar bulunduğu, davanın görülmesi sırasında anlaşılırsa, davacıya cevap vermesi için bir süre verilir.

Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler. **Ancak tam yargı davalarında ISLAH mümkündür**, yani dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir.

Davalara ilişkin işlem dosyalarının aslı veya onaylı örneği idarenin savunması ile birlikte, Danıştay veya ilgili mahkeme başkanlığına gönderilir

Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda savcının esas hakkındaki yazılı düşüncesi taraflara tebliğ edilir. Taraflar, tebliğden itibaren 10 gün içinde görüşlerini yazılı olarak bildirebilirler.

Sonradan İbraz Olunan Belgeler:

Dilekçeler ve savunmalarla birlikte verilmeyen belgeler, bunların vaktinde ibra edilmelerine imkân bulunmadığına mahkemece kanaat getirilirse, kabul edilir ve diğer tarafa tebliğ edilir. Bu belgeler duruşmada ibraz edilir ve diğer taraf cevabını hemen verebileceğini beyan eder veya cevap vermeye lüzum görmezse, ayrıca tebliğ edilmez.

D. DURUŞMALI DAVALAR

Danıştay ile İdare mahkemesi ve vergi mahkemesinde açılan, iptal davası ve belirli bir miktarı (25.000 TL'yi - 2018 itibarıyla 36.000 TL) aşan tam yargı davaları ile tarh edilen vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı belirli bir miktarı (25.000 TL'yi - 2018 itibarıyla 36.000 TL) aşan vergi davalarında, **tarafardan birinin istemi üzerine duruşma yapılır.**

İlk derece mahkemelerinde talep halinde duruşma yapılması zorunludur. Yapılmazsa istinaf veya temyizde bozma sebebidir. Duruşma talebi, dava dilekçesi ile cevap ve savunmalarda yapılabilir.

Temyiz ve istinaflarda ise duruşma yapılması tarafların istemine ve Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemesinin kararına bağlıdır.

Not



Yukarıdaki şartlara bağlı kalınsızın Danıştay, mahkeme ve hâkim de kendiliğinden duruşma yapılmasına karar verebilir.

Duruşma davetiyeleri duruşma gününden en az **30 gün** önce taraflara gönderilir.

Duruşma Süreci:

- ➡ Duruşmaları başkan yönetir.
- ➡ Duruşmalar açık olarak yapılır. Genel ahlakın veya kamu güvenliğinin gerekli kıldığı hallerde, görevli daire veya mahkemenin kararı ile duruşmanın bir kısmı veya tamamı gizli olarak yapılır.

- ➔ Duruşmaya taraflar katılmışsa taraflara ikişer defa söz verilir.
- ➔ Eğer duruşmaya taraflardan yalnız biri gelirse onun açıklamaları dinlenir.
- ➔ Hiçbiri gelmezse duruşma açılmaz, inceleme evrak üzerinden yapılır.
- ➔ Danıştay'da görülen davaların duruşmalarında savcının bulunması şarttır. Taraflar dinlendikten sonra savcı yazılı düşüncesini açıklar. Bundan sonra taraflara son olarak ne diyecekleri sorulur ve duruşmaya son verilir.
- ➔ Duruşmalı işlerde savcılar, keşif, bilirkişi incelemesi veya delil tespiti yapılmasını yahut işlem dosyasının getirtilmesini istedikleri takdirde, bu istekleri görevli daire veya kurul tarafından kabul edilmezse, işin esası hakkında ayrıca yazılı olarak düşünce bildirirler.

Duruşmalı İşlerde Karar Verilmesi:

Duruşmalı işlerde, duruşma yapıldıktan sonra **en geç 15 gün** içinde karar verilir. Ara kararı verilen hallerde, bu kararın yerine getirilmesi üzerine, dosyalar öncelikle incelenir.

E. DOSYALARIN İNCELENMESİ VE KARARA BAĞLANMASI

Dosyaların İncelenmesi

Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar.

Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması halinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir.

Taraflardan biri ara kararın icaplarını yerine getirmedeği takdirde, bu durumun verilecek karar üzerindeki etkisi mahkemece önceden takdir edilir ve ara kararında bu husus ayrıca belirtilir.

Not



Ancak, istenen bilgi ve belgeler devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya devlet güvenliği ve yüksek menfaatiyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Cumhurbaşkanı ya da ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez.

Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dosyalar, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen öncelik veya ivedilik durumları ile Danıştay için Başkanlar Kurulunca; diğer mahkemeler için Hakimler ve Savcılar Kurulunca konu itibarıyla tespit edilip Resmi Gazete'de ilan edilecek öncelikli işler gözönünde bulundurulmak suretiyle geliş tarihlerine göre incelenir ve tekemmül ettikleri sıra dahilinde bir karara bağlanır. Bunlar dışında kalan dosyalar ise tekemmül ettikleri sıraya göre ve tekemmül tarihinden itibaren **en geç 6 ay** içinde sonuçlandırılır.

Dosyaların Karara Bağlanması

Konular aydınlandığında meseleler sırasıyla oya konulur ve karara bağlanır. İlk inceleme üzerine verilecek kararlardan biri ile veya yargılama usullerine ilişkin meselelerde azınlıkta kalanlar işin esası hakkında da oylarını kullanırlar. Azınlıkta kalanların görüşleri kararların altına yazılır.

Tutanaklar

Her dava dosyası için görüşmelere katılan başkan ve üyelerin, Danıştayda düşünce veren savcının, tetkik hakiminin ve tarafların ad ve soyadlarını, incelenen dosya numarasını, kısaca dava konusunu ve verilen kararın neticesini, çoğunlukta ve azınlıkta bulunanları gösteren bir tutanak düzenlenir. Bu tutanaklar görüşmelere katılanlar tarafından aynı toplantıda imzalanır ve dosyalarında saklanır.

Not

İYUK'ta duruşmada tutulan tutanağın mahkeme heyeti ve taraflarca imzalanmasına ilişkin bir düzenleme yoktur.

Kararlarda şu hususlar belirtilir:

1. Tarafların ve varsa vekillerinin veya kanuni temsilcilerinin ad ve soyadları yahut unvanları ve adresleri,
2. Davacının ileri sürdüğü olayların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti istem sonucu ile davalının savunma özeti,
3. Danıştay görülen davalarda tetkik hakimi ve savcının ad ve soyaları ile düşünceleri,
4. Duruşmalı davalarda duruşma yapılıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunan taraflar ve vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları,
5. Kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hüküm ile tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı,
6. Yargılama giderleri ve hangi tarafa yükletildiği,
7. Kararın tarihi, oybirliği ile mi, oy çokluğu ile mi verildiği,
8. Kararı veren mahkeme başkan ve üyelerinin veya hakimin ad ve soyadları ve imzaları ve varsa karşı oyları
9. Kararı veren dairenin veya mahkemenin adı ve dosyanın esas ve karar numarası.

Kararların Saklanması ve Tebliğ

Kararın mahkeme başkanı ve üyeleri veya hakimi tarafından imzalı asıllarından biri, karar dosyasına, diğeri de dava dosyasına konur; mahkeme mührü ve başkan yahut hakim, Danıştayda daire veya kurul başkanı veya görevlendireceği bir üye imzasıyla tasdikli birer örneği de taraflara tebliğ edilir.

Kararların Sonuçları:

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın tebliğinden itibaren **30 gün** geçemez.

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir. Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde **tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.**

Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderleri, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildirileceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren 30 gün içinde yatırılır. Bu süre içinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.

Vergi uyumsuzluklarına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğinden sonra bu kararlara göre tespit edilecek vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümler ile zam ve cezaların miktarı ilgili idarece mükellefe bildirilir.

Tazminat ve vergi davalarında, mahkeme kararının tebliğ tarihi ile ödeme tarihi arasındaki süreye 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 48 inci maddesine göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanacak faiz ödenir. Ancak mahkeme kararının davacıya tebliği ile banka hesap numarasının ilgili idareye bildirildiği tarih arasında geçecek süre için faiz işlemez.

Mahkeme Kararlarının Açıklanması

Danıştay, Bölge idare mahkemeleri, İdare ve Vergi mahkemelerince verilen kararlar yeterince açık değilse, yahut birbirine aykırı hüküm fıkralarını taşıyorsa, taraflardan her biri kararın açıklanmasını veya aykırılığın giderilmesini isteyebilir. Açıklama dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazla verilir. Kararı vermiş olan daire veya mahkeme işi inceler ve gerek görürse dilekçenin bir örneğini, belirleyeceği süre içinde cevap vermek üzere, karşı tarafa tebliğ eder, cevap iki nüsha olarak verilir. Bunlardan biri, açıklama veya aykırılığın kaldırılmasını isteyen tarafa gönderilir. Görevli daire veya mahkemenin bu husustaki kararı, taraflara tebliğ olunur. Açıklama veya aykırılığın kaldırılması, kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.

Yanlışlıkların Düzeltilmesi

İki tarafın adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaları sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesi de istenebilir. Yanlışlıkların düzeltilmesine karar verilirse, düzeltme ilamın altına yazılır.

F. TARAFLARIN KİŞİLİK VEYA NİTELİĞİNDE DEĞİŞİKLİK:

Dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçenin başvurmasına kadar; gerçek kişilerden oluşan tarafın ölümü halinde, idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar, ilgili mahkeme dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verir.

4 (dört) ay içinde yenileme dilekçesi verilmemiş ise, varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır. Yalnız öleni ilgilendiren davalara ait dilekçeler iptal edilir.

Davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması halinde, yeni adresin bildirilmesine kadar dava dosyası işlemde kaldırılır ve varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır. Dosyanın işlemde kaldırıldığı tarihten başlayarak **1 (bir) yıl** içinde yeni adres bildirmek suretiyle yeniden işleme konulması istenmediği takdirde, **davanın açılmamış sayılmasına** karar verilir. Dosyaların işlemde kaldırılmasına ve davanın açılmamış sayılmasına dair kararlar diğer tarafa tebliğ olunur.

HUKUK USULÜ MUHAKEMELERİ KANUNU İLE VERGİ USUL KANUNUNUN UYGULANACAĞI HALLER

İdari yargılama usulü kanununda hüküm bulunmayan hususlarda;

- Hakimın davaya bakmaktan kaçınması ve reddi,
- Ehliyet,
- Üçüncü şahısların davaya katılması,
- Davanın ihbarı,
- Tarafların vekilleri,
- Feragat ve kabul,
- Teminat,
- Mukabil dava,
- Bilirkişi,
- Keşif,
- Delillerin tespiti,
- Yargılama giderleri,
- Adli yardım hallerinde,
- Duruşma düzeninin bozulması halinde yapılacak işlemler,
- Elektronik işlemlerde, Hukuk Usulu Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır.

Ancak, davanın ihbarı Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından resen yapılır. (HMK'dan farklı olarak)

İYUK m.31 uyarınca HMUK'a atıfta bulunulan haller saklı kalmak üzere, vergi uyuşmazlığının çözümünde Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

Hâkimin çekilmesi ve reddi ile delillerin tespiti konuları hem İYUK'ta özel olarak düzenlenmiş hem de HMK'ya atıfta bulunulmuştur. (İYUK m.56 Danıştay'da çekinme ve ret, m.57 mahkemelerde çekinme ve ret, m.58 idari davalarda delillerin tespiti)

Ehliyet ve duruşma İYUK'ta özel olarak düzenlenmiştir.

Not



"Derdestlik" İYUK'ta düzenlenmemekle beraber HMK'ya atıf da yapılmamıştır. Derdestlik idari yargılamada içtihatla uygulanmaktadır.

Uyarı



- Süre ve sürelerin hesaplanması,
- tanık dinleme,
- yemin, istinabe,
- ihtiyati tedbir,
- ikrar,
- islahat HMK'ya atıf yoktur.

Not



Süre konusunda HMK'ya gönderme yoktur, sadece İYUK hükümleri uygulanmaktadır.

XII. İVEDİ YARGILAMA USULÜ

İYUK20/A

Aşağıda sayılan işlemlerden doğan uyuşmazlıklar hakkında ivedi yargılama usulü uygulanır:

1. İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri,
2. Acele kamulaştırma işlemleri,
3. Özelleştirme yüksek kurulu kararları,
4. 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri.
5. 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar.
6. 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanlığı kararları.

Not

İvedi yargılama usulünde İYUK m.11 “üst makamlara başvurma” hükümleri uygulanmaz.

Not

İvedi yargılama usulünde yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez.

İvedi Yargılama usulünde;

- ➔ Dava açma süresi 30 gündür
- ➔ 7 gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır
- ➔ Savunma süresi tebliğden itibaren 15 gündür. Bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla 15 gün uzatılabilir.
- ➔ Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır.
- ➔ Davalar dosyanın tekemmülünden itibaren en geç 1ay içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da durulma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır.
- ➔ Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. **İSTİNAF YOK.**
- ➔ Temyiz dilekçeleri 3 gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır
- ➔ Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi 15 gündür.
- ➔ Temyiz istemi en geç 2 ay içinde karara bağlanır
- ➔ Karar en geç 1 ay içinde tebliğe çıkartılır.

MERKEZİ VE ORTAK SINAVLARA İLİŞKİN YARGILAMA USULÜ**İYUK m.20/B**

MEB ile ÖSYM tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalara ilişkin yargılama usulü:

Not

İYUK m.11" üst makamlara başvurma" uygulanmaz.

Not

Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez.

- Dava açma süresi 10 gündür.
- 7 gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır.
- Savunma süresi tebliğden itibaren 3 gündür. Bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla 3 gün uzatılabilir. Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır.
- Dosyalar tekemmülden itibaren en geç 15 gün içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır.
- Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. *İSTİNAF YOK.*
- Temyiz dilekçeleri 3 gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır.
- Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi 15 gündür.
- Temyiz istemi en geç 15 gün içinde karara bağlanır. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir.
- Karar en geç 7 gün içinde tebliğe çıkarılır.

Uyarı

MEB ile ÖSYM tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalarda verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları, söz konusu sınava katılan kişilerin lehine sonuç doğuracak şekilde uygulanır.

İYUK m.20/a ve m.20/B' TEMYİZ İNCELEMESİ SONUCU

Danıştay, İYUK m20/A ve m.20/B'de evrak üzerinden yaptığı temyiz incelemesi sonunda, maddi vakalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında yeniden karar verir. Aksi halde, gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak işin esası hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hallerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir.

	NORMAL YARGILAMA	İVEDİ YARGILAMA	ÇOK İVEDİ YARGILAMA
Dava açma süresi	60 gün	30 gün	10 gün
İYUK 11 uygulanması Başvurunun süreyi durdurması	Süreyi durdurur.	Süreyi durdur- maz.	Süreyi durdurmaz.
İlk inceleme Süresi	15 gün	7 gün	7 gün
Savunma Süresi	30 gün	15 gün	3 gün
Yürütmeyi durdurmaya itiraz	Var	Yok	Yok
Dilekçe ve savunma	2'şer adet	1'er adet	1'er adet
Tekemmülden sonra karara bağlama süresi	6 ay	1 ay	15 gün
Temyiz süresi	30 gün	15 gün	5 gün
Temyiz dilekçesi inceleme süresi	----	3 gün	3 gün
Temyize cevap verme süresi	30 gün	15 gün	5 gün
Esasa girme açısından	Temyiz esasa girmez. İtiraz/istinaf mercileri esasa girer.	İlk inceleme hariç esasa girer.	İlk inceleme hariç esasa girer.
Temyizin karara bağlanma süresi	Süre yok	2 ay	15 gün
Tebliğe çıkarma	Danıştay Mahkemeye gönderir. Mahkeme 7 gün içinde	1 ay	7 gün
Direnme imkanı	Direnme mümkün	Yok	Yok

XIII. İDARİ YARGIDA KANUN YOLLARI

Kanun yolları, veya İdari Yargılama Usulü Kanunun da kullanılan deyimle kararlara karşı başvuru yolları, yanlış olduğu iddia edilen mahkeme kararının yeniden incelenmesi ve değiştirilmesi amacıyla davanın taraflarına tanınan başvuru yollarıdır.

Olağan kanun yolları, henüz kesinleşmemiş hükümlere karşı; olağanüstü kanun yolları ise kesinleşmiş hükümlere karşı izlenen bir yoldur. İdari yargıda olağan kanun yolları istinaf ve temyiz olmak üzere iki tanedir. Olağanüstü kanun yolları ise yargılamanın yenilenmesi ve kanun yararına temyiz şeklindedir.

A. OLAĞAN KANUN YOLLARI

Olağan kanun yolu mahkemelerce verilen “nihai” kararların kesinleşmesine engel olmayı amaçlayan kanun yollarıdır.

1. İSTİNAF (İYUK M.45)

İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa bile, kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki BİM'e istinaf yoluna başvurulabilir.

Not

Konusu 5.000TL'yi geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesindir, bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.

Not

İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda istinaf yoluna başvurulamaz.

Not

İstinaf, temyizın şekil ve usullerine tabidir.

Not

İstinaf başvurusuna konu olacak kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularında dilekçelerdeki hitap ve istekle bağlı kalınmaksızın dosya BİM'e gönderilir.

Not

İstinaf başvurusuna konu edilen kararı veren ya da karara katılan hakim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz.

İstinaf Yoluyla İnceleme Sonucunda BİM'in Vereceği Kararlar:

1. Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonucunda ilk derece mahkemesinin kararını hukuka uygun bulursa, istinaf başvurusunun reddine karar verir. (ONAMA)
 - Karar hukuka uygun olmakla birlikte düzeltilmesi mümkün maddi yanlışlıklar varsa gerekli düzeltmeyi yaparak istinaf başvurusunun reddine karar verir. (DÜZELTEREK ONAMA)
2. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesinin kararını hukuka uygun bulmazsa istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. (BOZMA)
 - Bu durumda BİM, işin esası hakkında yeniden karar verir.

İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması halinde kararı veren mahkeme veya başka bir yer idare ya da vergi mahkemesi istinabe olunabilir. İstinabe olunan mahkeme gerekli işlemleri öncelikle ve ivedilikle yerine getirir.

3. Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davanın görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hallerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesinin kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. BİM'in bu hususta verdiği karar kesindir.

Uyarı

BİM'in İYUK m.46'ya göre temyize açık olmayan kararları kesindir. Bu kararlar, dosyayla birlikte kararı veren ilk derece mahkemesine gönderilir ve bu mahkemelerce 7 gün içinde tebliğe çıkarılır.

Yani BİM istinaf incelemesi sonucunda 4 şekilde hareket edebilir:

1. Onar
2. Düzelterek onar
3. Bozar, işin esası hakkında karar verir
4. Bozar, dosyayı ilgili mahkemeye gönderir (ilk inceleme üzerine verilen kararlarda, yetkisizlik veya görevsiz mahkeme yahut yasaklanmış veya reddedilmiş hâkimin davaya bakması hallerinde)

Uyarı



BİM istinaf incelemesi sonucunda değiştirerek onama yapamaz. (Danıştay temyiz incelemesi sonucunda değiştirerek onama yapabilir.)

Dikkat



Bölge idare mahkemelerinin temyize açık olmayan kararları kesindir.

2. TEMYİZ

Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin İYUK m.46'da sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, kararın tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde Danıştay'da temyiz edilebilir.

İYUK m46'ya göre bölge idare mahkemesinin temyiz yolu açık olan kararları şunlardır:

1. Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.
2. Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.
3. Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları.
4. Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları.
5. Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları.
6. Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar.
7. Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar.
8. Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar.
9. 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar.

10. Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar.
11. Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.
12. 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar.
13. 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar.
14. İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.

TEMYİZ'DE USUL

- ➔ Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır. Temyiz dilekçelerinin İYUK 3. madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir.
- ➔ Temyiz dilekçesi 3. madde esaslarına göre düzenlenmemişse eksikliklerin **15 gün** içinde tamamlanması hususu, kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesince ilgiliye tebliğ olunur.
- ➔ Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa **temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına** Danıştay veya bölge idare mahkemesince karar verilir.
- ➔ Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren bölge idare mahkemesine, Danıştaya veya İYUK 4. maddede belirtilen mercilere verilir ve kararı veren bölge idare mahkemesi veya Danıştayca karşı tarafa tebliğ edilir.
- ➔ Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen **30 gün** içinde cevap verebilir.

Not



Cevap veren, kararı süresinde temyiz etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilir. Bu takdirde bu dilekçeler temyiz dilekçesi yerine geçer.

- ➔ Kararı veren Danıştay veya bölge idare mahkemesi, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştaya veya Kurula gönderir.
- ➔ Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren bölge idare mahkemesince Danıştay başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konusuna göre İdari Veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna gönderilir.
- ➔ Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir.
- ➔ Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; merci tarafından verilecek **7 günlük** süre içinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir.
- ➔ Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, **kararın temyiz edilmemiş sayılmasına** karar verir.

- Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması veya kesin bir karar hakkında olması halinde kararı veren merci, **temyiz isteminin reddine** karar verir.

Uyarı

İlgili mercinin, temyiz isteminde bulunulmamış sayılması, kararının temyiz edilmemiş sayılması ve temyiz isteminin reddine ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 7 gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.

Uyarı

Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödememiş olduğu, dilekçenin 3üncü madde esaslarına göre düzenlenmediği, temyiz kanuni süre içinde yapılmadığı veya kesin bir karar hakkında olduğunun anlaşıldığı hallerde, yukarıda sözü edilen kararlar, dosyanın gönderildiği Danıştayın ilgili dairesi ve kurulunca kesin olarak verilir.

Temyiz İncelemesi Sonucunda Danıştay'ın Vereceği Kararlar:

1. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay kararı hukuka uygun bulursa onar.

- Kararın sonucu hukuka uygun olmakla birlikte gösterilen gerekçeyi doğru bulmaz veya eksik bulursa, kararı gerekçesini değiştirerek onar.
- Kararda yeniden yargılama yapılmasına ihtiyaç duyulmayan maddi hatalar ile düzeltilmesi mümkün eksiklik veya yanlışlıklar varsa kararı düzelterek onar.

2. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay;

- Görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması,
- Hukuka aykırı karar verilmesi,
- Usul hükümlerinin uygulanmasında kararı etkileyebilecek nitelikte hata veya eksikliklerin bulunması, sebeplerinden dolayı incelenen kararı bozar.

Not

Temyize konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim aynı davanın temyiz incelemesinde görev alamaz.

Not

Kararların kısmen onanması ve kısmen bozulması mümkündür. Kararların kısmen onanması ve kısmen bozulması hallerinde kesinleşen kısım Danıştay kararında belirtilir.

Temyizen Verilen Karar Üzerine Yapılacak İşlemler:

1. Temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte kararı veren mercie gönderilir.
- Danıştay ilgili dairesinin onamaya ilişkin kararları, dosyayla birlikte ilk derece mahkemesine, kararın bir örneği de bölge idare mahkemesine gönderilir.
 - Bu kararlar, dosyanın geldiği tarihten itibaren **7 gün** içinde taraflara tebliğe çıkarılır.
 - Danıştay dairesi, bozma kararı vermişse, dosyayı, ilgili mahkemeye gönderir. Bozma kararı kendisine gelen Bölge İdare Mahkemesi, bu bozma kararına uyabilir veya bu karar karşı direnebilir.

Uyma Kararı

- Bölge İdare mahkemesi Danıştay dairesinin bozma kararına uyarsa, dosyayı diğer öncelikli işlere nazaran daha öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir.
- Bu kararın temyiz incelemesi, bozma kararına uygunlukla sınırlı olarak yapılır.

Direnme (İsrar) Kararı

Bölge İdare mahkemesi, kendi kararının doğru, Danıştay dairesinin kararının yanlış olduğunu düşünüyorsa, Danıştay dairesinin bozma kararına uymayarak kendi eski kararında ısrar edebilir. Bölge İdare mahkemesinin bu ısrar kararı temyiz edilirse, dosya tekrar Danıştay'a gönderilir. Dosya bu defa, Danıştay dairesi tarafından değil, konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca incelenir ve karara bağlanır. Danıştay İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları kararlarına uyulması zorunludur.

Danıştay'ın İlk Derece Mahkemesi Olarak Baktığı Davalarda Temyiz İncelenmesi:

Danıştay idari dava dairelerinden birinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararın temyiz incelenmesi, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından yapılır. İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, daire kararını onar veya bozar. Kararı onarsa, dava dairesinin kararı kesinleşmiş olur. Bozarsa, dosya daireye geri gelir. Daire bozma kararına uymak zorundadır; Bu karara karşı kendi kararında ısrar edemez.

Uyarı

Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, bozma kararı üzerine Danıştay ısrar kararı veremez.

İvedi yargılama usulünde ilk derece mahkemesi ısrar kararı verebilir. İsrar kararı verirse dosya Danıştay Dava Dairesi Kuruluna gider.

TEMYİZ/İSTİNAF İSTEMLERİNDE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

Temyiz veya İstinaf yoluna başvurulmuş olması kararların yürütülmesini durdurmaz. Teminat karşılığında Danıştay dava dairesi/kurul/BiM tarafından yürütmeyi durdurma kararı verilebilir. İptal davalarında teminat istenmeyebilir. İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz. Davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi iyuk 27'inci maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır.

B. OLAĞANÜSTÜ KANUN YOLLARI**1. YARGILAMANIN YENİLENMESİ**

Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, aşağıdaki sebepler dolayısıyla süresi içinde yargılamanın yenilenmesi istenebilir.

1. Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması,
2. Karara esas olarak alınan belgenin, sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ikrar olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması,
3. Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması,
4. Bilirkişinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu mahkeme kararıyla belirlenmesi,

5. Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması,
6. Vekil veya kanuni temsilci olmayan kimseler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması,
7. Çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hakim katılmasıyla karar verilmiş olması,

Bu 7 durumda yargılamanın yenilenmesi istemi 60 gün içinde yapılabilir.

8. Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması.

Bu durumda yargılamanın yenilenmesini isteme süresi 10 yıldır.

9. Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlâli suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması veya **hüküm aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine yapılan başvuru hakkında dosthane çözüm ya da tek taraflı deklarasyon sonucunda düşme kararı verilmesi.**

Bu halde yargılamanın yenilenmesini isteme süresi AİHM'nin kararının kesinleştiği tarihten itibaren 1 yıldır.

Yargılamanın Yenilenmesinde Başvuru Süresi

Yargılamanın yenilenmesi süresi, (8.) bentte yazılı sebep için **on yıl**, (9.) bentte yazılı sebep için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararının kesinleştiği tarihten itibaren **bir yıl** ve diğer sebepler için **altmış gündür**. Bu süreler, dayanılan sebebin istemde bulunan yönünden gerçekleştiği tarihi izleyen günden başlatılarak hesaplanır.

Başvuru yetkisi asıl davanın taraflarına aittir. İlgili taraf sebebin gerçekleştiği tarihi izleyen günden başlatılarak 60 gün/ 1 yıl / 10 yıl içinde kararı veren asıl mahkemeye bir dilekçeyle başvurarak yargılamanın yenilenmesini istemelidir.

İsteğin ilişkin olduğu konu, diğer bir daire veya mahkemenin görevine girmiş ise karar bu daire veya mahkemece verilir. Karşı tarafın savunması alındıktan sonra istekler incelenir ve kanunda yazılı sebepler varsa, davaya yeniden bakılarak karar verilir. Yargılamanın yenilenmesi istemleri, kanunda yazılı sebeplere dayanmıyorsa, istemin reddine karar verilir. Yargılamanın yenilenmesi istemlerinde duruşma yapılması, görevli daire veya mahkemenin kararına bağlıdır.

Dikkat



Yargılamanın yenilenmesi istekleri esas kararı vermiş olan mahkemece karara bağlanır.

2. KANUN YARARINA TEMYİZ

İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır.

XIV. MAHKEMELERDE ÇEKİNME VE RET, İDARİ DAVALARDA DELİLLERİN TESPİTİ, ÇALIŞMAYA ARA VERME

MAHKEMELERDE ÇEKİNME VE RET (İYUK M57)

Tek hakimle görülen davalarda hakimın reddi istemi, reddedilen hakimın katılmadığı idare veya vergi mahkemesince incelenir.

İtiraz üzerine veya doğrudan davaya bakmakta olan bölge idare mahkemesi ile idare ve vergi mahkemesi başkan ve üyelerinin reddi istemi, reddedilen başkan ve üyenin katılmadığı bölge idare, idare ve vergi mahkemesince incelenir.

İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise istem bölge idare mahkemesince incelenir. Bölge idare mahkemelerinde reddedilen başkan veya üye birden çok ise istem Danıştayca incelenir.

Danıştayca ve bu mahkemelerce ret istemleri yerinde görülürse için esası hakkında da karar verilir. Davaya bakmaktan çekinme halinde diğer bir hakimın görevlendirilmesi ile mahkemenin noksan üyesinin tamamlanması veya görevli mahkemenin belirlenmesinde yukarıdaki hükümler uygulanır.

DANIŞTAYDA ÇEKİNME VE RET(İYUKM56)

Davaya bakmakta olan dava dairesi başkan ve üyelerinin çekinme veya reddi halinde, bunlar hariç tutulmak suretiyle, o daire kurulu tamamlanarak, bu husus incelenir, çekinme veya ret istemi yerinde görülürse için esası hakkında da bu kurulca karar verilir.

Çekinen veya reddedilenler ikiden fazla ise bu husustaki istem, idari dava dairesi başkan ve üyeleri için İdari Dava Daireleri Kurulunda, vergi dava dairesi başkan ve üyeleri için Vergi Dava Daireleri Kurulunda incelenir. Çekinen veya reddedilen başkan ve üyeler bu kurullara katılamazlar. Üye noksanı diğer dava dairelerinden tamamlanır. Bu kurullarca çekinme veya ret istemi kabul edildiği takdirde davanın esası hakkında da bu kurullarca karar verilir.

İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu başkan ve üyelerinden bir kısmının davaya bakmaktan çekinmesi veya reddi halinde noksan üyelıklar diğer dava dairelerinden tamamlanır.

Dikkat



İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarının toplanmasına engel olacak sayıda ret istemlerinde bulunulamaz ve çekinilemez.

Danıştay Tetkik hakimleri ve savcılarını sebeplerini bildirerek çekinebilecekleri gibi taraflarca da reddedilebilirler. Bunlar hakkındaki çekinme veya ret istemleri davaya bakmakla görevli daire tarafından incelenerek karara bağlanır.

İDARİ DAVALARDA DELİLLERİN TESPİTİ (İYUK.58)

Taraflar, idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak davaya bakan Danıştay, İdare ve Vergi mahkemelerinden isteyebilir. Davaya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemeleri istemi uygun görüldüğü takdirde üyelerden birini bu işle görevlendirilebileceği gibi, tespitin mahalli idari veya adli yargı mercilerince yaptırılmasına da karar verebilir. Delillerin tespiti istemi ivedilikle karara bağlanır.

ÇALIŞMAYA ARA VERME

Bölge idare mahkemesi, İdare ve Vergi mahkemesi 21 Temmuzdan 31 Ağustos kadar çalışmaya ara verirler. (1 Eylülde çalışmaya başlanır)

Not



Yargı çevresine dahil olduğu Bölge idare mahkemesinin bulunduğu il merkezi dışında kalan ve sadece bir idare veya vergi mahkemesi bulunan yerlerdeki idari yargı mercileri çalışmaya ara vermekten yararlanamazlar.

Çalışmaya ara verme süresi içinde:

- Bölge idare mahkemesi başkanının önerisi üzerine, Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından, birden fazla idari yargı mercii olan yerlerde idare veya vergi mahkemeleri başkan ve üyeleri arasından görevlendirilecek yeteri kadar hakimin katıldığı bir nöbetçi mahkeme kurulur.
- Bölge idare mahkemesi için ise Bölge idare mahkemesi başkanının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından, tüm daire başkan ve üyeleri arasından görevlendirilecek yeterli sayıda nöbetçi daire kurulur.

Not



Çalışmaya ara vermeden yararlanamayanlar ve nöbetçi kalanların yıllık izin hakkı saklıdır.

Not



Nöbetçi mahkeme çalışmaya ara verme süresi içinde aşağıda yazılı işleri görür:

1. yürütmenin durdurulmasına ve delillerin tespitine ait işler,
2. kanunen belli süre içinde karara bağlanması gereken işler.

Uyarı



Danıştay daireleri de her yıl 21 temmuzdan 31 ağustosa kadar çalışmaya ara verirler. Ara verme süresi içinde çalışmak üzere, bir daire başkanı ile 4 üyeden ve 1 yedek üyeden oluşan bir nöbetçi daire kurulur. (yedek üye aynı zamanda genel sekreterlik görevini yapar).

Nöbetçi daire, çalışmaya ara verme süresi içinde aşağıda yazılı işleri görür:

1. kanunen belli süre içinde karara bağlanması gereken işlemler/işler.
2. yürütmenin durdurulmasına veya delillerin tespitine ait işler
3. tutuklu memurlar hakkında memurun muhakematı hakkında kanunu muvakkatı hükümlerine göre danışmaya gelen işler.

Yol giderleri, tazminat ve gündelikler

Danıştay meslek mensupları ile Danıştay da görevli idari yargı hakim ve savcılarının keşif, bilirkişi incelemesi veya delillerin tespiti için görevlendirilenlere gerçek yol giderleri ile görevde geçen günler için net aylık tutarlarının otuzda biri oranında gündelik verilir. Bu gündelikler, zorunlu giderleri karşılamazsa, aradaki fark belgelere dayalı olmak şartı ile ayrıca ödenir. Ancak, bu suretle yapılacak ödemeler, gündeliklerin yüzde ellisini geçemez.

Bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri hakimleri ile diğer görevlilerin yol giderleri ve tazminatları hakkında 3717 sayılı Adli Personel ile Devlet Davalarını Takip edenlere Yol Giderleri ve Tazminat Verilmesi ile 492 Sayılı Harçlar Kanununun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

Tebliğ işleri ve ücretler

Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerine ait her türlü tebliğ işleri, Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılır. Bu suretle yapılacak tebliğlere ait ücretler ilgililer tarafından peşin olarak ödenir.

KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN)

2010 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle, herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kurumun görevi

(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

- a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
 - b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
 - c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
 - d) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,
- Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

(1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza

Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

- (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.
- (2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

Görev süresi

- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.
- (2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.
- (3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usulü

- (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.
- (2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.
- (3) Yapılan başvurulardan;
 - a) Belli bir konuyu içermeyenler,
 - b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
 - c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
 - ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.
- (4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir.

Ancak Kurum, telifisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

- (5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.
- (6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.
- (7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya **altmış gün içinde** cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren **altı ay içinde** başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.
- (8) **Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.**

Bilgi ve belge istenmesi

- (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren **otuz gün içinde** verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.
- (2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

İnceleme ve araştırma

- (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren **en geç altı ay içinde** sonuçlandırır.
- (2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.
- (3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini **otuz gün içinde** Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

- (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.
- (2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.
- (3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren **altı ay içinde sonuçlandırması hâlinde** de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.