

İDARE HUKUKU

BİRİNCİ BÖLÜM İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

Kamu hukukunun doğuşu tek kişinin egemen olduğu monarşik yönetimlere dayanır. Monarşik yönetimin egemen olduğu baskı ve şiddet zaman içinde otorite ile halk arasında büyük bir çatışmayı doğurmuştur. İnsanlar, tek kişinin egemenliğine dayalı monarşik yönetimlerin baskılarına karşı çeşitli mücadele yolları geliştirmişlerdir. Bu mücadelelerden en önemlisi 18. yy'da Montesquieu tarafından ortaya atılan kuvvetler ayrılığı teorisi. Düşünürü göre otorite, içerisinde üç temel faaliyeti barındırır. Bunlar:

- Hukuk kuralları koymak,
- Kanunları uygulamak ve subjektifleştirmek,
- Hukuki uyumsuzlukları çözmektir.

Teoriye göre, devletin bu güçleri birbirinden ayrılır ve her bir güç farklı kişi veya organlara verilirse otoritenin temel hakları çiğnemesi önlenir. Temel kural, hiçbir kuvvetin ve egemenliği kullanan organın diğerine müdahale edememesidir. Teorinin kabul görmesiyle devletler üç büyük parçaya bölünmüştür. Bunlar, genel ve soyut hukuk kurallarını koyan yasama, kanunları uygulayan ve subjektifleştiren yürütme ve idare ve hukuki uyumsuzlukları çözen yargıdır.

Yasama, devletin hukuk kurallarını koyan erkidir. Ülkemiz örneğinden gidersek, yasama faaliyeti TBMM'ye aittir. TBMM, 550 milletvekilinden kurulur. (1995 değişikliği). TBMM, görev ve yetkilerini iki tür irade ile ortaya koyar. Bu irade biçimleri, kural olarak soyut hukuk kurallarını belirten kanunlar ve subjektif durumlar yaratan parlamento kararlarıdır.

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 kuvveti, gerek yasama gerekse yargıya göre çok önemli farklar içerir. Bu faaliyet, niteliği ve doğası gereği büyük bir organizasyon ve personeli gerektirir. Ayrıca yürütme, temel hakların ihlal edilmesi konusunda en tehlikeli devlet kuvvetidir. Bu yüzden hukuk devleti kavramının pek çok ilkesi yürütme ve idareye yöneliktir.

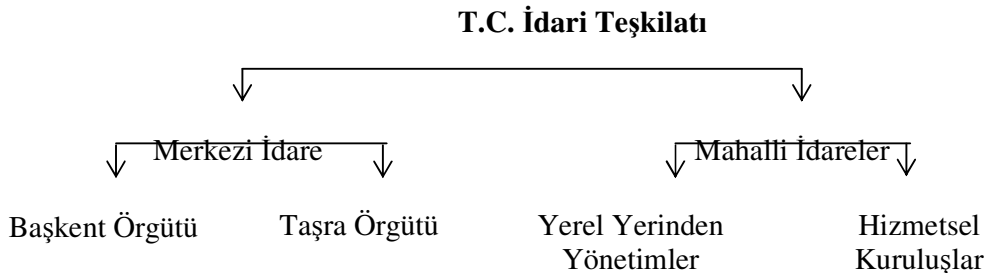
Yürütme ve İdare kavramlarını birbirinden ayırmak gerekir. Yürütme, siyasal işlevi de içeren bir kavramdır. Bu yüzden yürütme organında, siyasi ve idari fonksiyon bir aradadır. İdare hukuku yürütmenin siyasal faaliyetleri ile ilgilenmez. Dolayısıyla organik anlamda idare: yasama ve yargı organları dışında ve siyasal görevleri hariç olmak üzere:

- Cumhurbaşkanı,
- Bakanlar kurulu ve,
- İdari teşkilattan oluşur.

İdare hukukunun konusu dışında olan yürütmenin siyasal işlerine şu örnekler verilebilir:

- Başbakanın atanması ve istifasının kabulü,
- Bakanların atanması ve azledilmeleri,
- Hükümet programının hazırlanması ve hükümetin TBMM ile olan ilişkileri,
- Cumhurbaşkanı'nın, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek görevleri.

İdare kuruluş ve kurumlarını daha ayrıntılı bir biçimde şu şekilde gösterebiliriz:



*Cumhurbaşkanlığı	* İl İdaresi	* İl Özel İdaresi	* Bağ-Kur
*Bakanlar Kurulu	* İlçe İdaresi	* Belediye	* Em. San.
	*Bucak	* Köy	* SSK
	*Bölge İdareleri		* YÖK
			* Üniversiteler
			* DSİ
			* Karayolları
			* KİT'ler
			* Atatürk Dil ve Tarih
			Yüksek Kurumu
			* TRT
			* Köy Hizmetleri

Siyasi görevlerini bir yana bıraktığımız İdarenin, idare hukukunun inceleme alanını oluşturan **idari fonksiyonun**, temel amacı “kamu yararının sağlanmasıdır”. İdare, kamu yararı dışında hiçbir işlem veya eylemde bulunamaz. İdari fonksiyonun özellikleri şunlardır:

- İdari işlemlerle yerine getirilir.
- Üstün ve ayrıcalıklı yetkiler kullanılır. Bireylerle eşitlik söz konusu değildir. İdare tek taraflı ve icrai karar alma yetkisine sahiptir.
- Sürekli bir devlet fonksiyonudur. Yani, yasama ve yargı kesintiye uğrayabilir, fakat idari fonksiyon devamlıdır.

Yargı, bağımsız mahkemelere bırakılmıştır. Ülkemizde, beş ayrı yargı düzeni bulunur. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

Anayasa yargısı: Yasama organının işlemleri olan, kanun, kanun hükmünde kararname ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimidir. Başında Anayasa Mahkemesi bulunur.

İdari yargı: İdarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesidir. Başında Danıştay bulunur. Ayrıca ilk ve son derece mahkemesi olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri ve ilk derece idare ve vergi mahkemeleri ile Sayıştay diğer idari yargı mercileridir. (Sayıştay Anayasada yüksek mahkemeler arasında sayılmaz.) Sayıştayın görevi, genel ve katma bütçeli kuruluşların TBMM adına hesap ve işlemlerini denetlemektir. Ayrıca Danıştay kararlarıyla, TBMM Başkanlığının, örneğin bir memurunu emekliye sevk etmek gibi, idari nitelikli işlemleri ile yargı organlarının mahkeme sıfatıyla yaptığı işlemlerden ayrılabilen idari nitelikli işlemleri de idari işlem teşkil ettiği için, idari yargı mercilerinin denetimine tabidir.

Adli yargı: Kişiler arasındaki özel hukuk uyuşmazlıklarını çözmek ve ceza kanunlarını uygulamakla görevli yargı düzenidir. Başında Yargıtay bulunur. Sulh Hukuk, Asliye Hukuk, Sulh Ceza, Asliye Ceza, Ağır Ceza ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri ilk derece adli yargı mahkemeleridir.

Seçim yargısı: Genel ve yerel seçimlerin gözetim ve denetimidir. İl ve ilçe seçim kurullarına yapılan itirazlar, Yüksek Seçim Kurulunca kesin olarak karara bağlanır.

Uyuşmazlık yargısı: Adli, idari ve askeri yargı mercileri arasında çıkan görev ve hüküm uyuşmazlıklarının kesin olarak karara bağlanmasıdır. Başında Uyuşmazlık Mahkemesi bulunur. Uyuşmazlık Mahkemesi başkanını Anayasa Mahkemesi kendi üyeleri arasından seçer. Ayrıca, Anayasa yargısı ile öteki yargı düzenleri arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarında Anayasa Mahkemesinin kararı esas alınır.

Ne var ki, tek başına kuvvetler ayrılığının kabul edilmesi ve uygulanması temel hakların korunmasına yetmemiştir. Yasama, koyduğu kanunlarla temel hakları çiğnemiştir. Hatta bazı dönemlerde devlet yetkileri yargıya kaydırılmış ve yargı bile temel haklara saygı gösterememiştir. (Yargıçlar hükümeti teorisi). Bundan sonra temel hakların korunması konusunda hukuk devleti ilkesine geçilmiştir.

Hukuk Devleti İlkesi, yönetilenlere karşı hukuk kurallarıyla bağlı olan devlettir. Hukuk devleti ilkesinin unsurları şunlardır:

- Kuvvetler ayrılığının benimsenmesi,
- Yasama organının işlemlerinin anayasal denetimi,
- İdarenin işlemlerinin yargısal denetimi,
- Kanuni idare ilkesi: Anayasaya göre idare, teşkilat ve görevleriyle kanuna dayanır. İdare, kanuni bir dayanak olmaksızın hiçbir işlem yapamaz. Buna göre idarenin kuruluşunda asli yetki yasama organına aittir. Kanuni idare ilkesinin tek istisnası, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğidir.

- Yargı bağımsızlığı: Hukuk devletinin en temel ilkelerindedir. Hukuk devletinde hakimler bağımsızdır ve hakim ve savcı teminatına sahiptir. Ülkemizde hakim ve savcıların özlük işleri, atama, tayin, terfi gibi hususları için Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kurulmuştur. Kurulun başı, Adalet Bakanıdır. Müsteşarı ise,

Kurulun doğal üyesidir. Bu durum hukuk devleti açısından eleştirilmektedir. HSYK, 7 asıl ve 4 yedek üyeden oluşur ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

- Temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması : Temel hakların gerçekten güvence altına alınmış sayılması için, temel haklar anayasada ayrıntılı biçimde sayılmalı, temel hakların sınırlandırılması ve kullanımının durdurulması anayasada açıkça formüle edilmeli ve sınırlama ancak kanunla yapılmalıdır.

- İdarenin mali sorumluluğu: İdare sadece işlemlerinde hukuka uygun davranmakla kalmaz yönetilenlere vermiş olduğu maddi ve manevi zararları da giderir.

- Suç ve cezaların evrensel ilkeleri ile hukukun genel ilkelerine bağlılık: Buna göre suç ve cezalar şahsidir ve geriye yürütülemez. Hiç kimse mahkeme kararıyla saptanincaya kadar suçlu sayılamaz.

TÜRKİYE İDARESİNİN GÖREVLERİ

İdari fonksiyonun temel amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Buna göre idari fonksiyon;

- İdari işlemlerle yerine getirilir.

- Kamu gücü kullanılarak yerine getirilir. Kamu idareleri ile bireyler arasında eşitlik söz konusu değildir.

Bu yüzden idare organları, tek taraflı ve icrai kararlar alabileceği gibi icrai kararını resen icra edebilir. Bu kavramlara, dördüncü bölümde değinilecektir.

Genel olarak Türkiye Cumhuriyeti İdaresinin görevleri şunlardır:

1. Milli güvenliğin sağlanması: Devletin en temel görevi milli birliğin, bölünmezliğin sağlanması ve vatanın korunmasıdır. Bu konuda Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) temel teşkilattır. Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu sorumludur.

2. Kolluk faaliyetleri: İç güvenlik, emniyet, asayişin, yani kamu düzeninin korunmasına yönelik faaliyetlerdir. Bu konuda İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma temel kolluk birimleridir.

3. Kamu hizmetleri: İdare organlarının bayındırlık, eğitim, sağlık, haberleşme konularındaki faaliyetleridir.

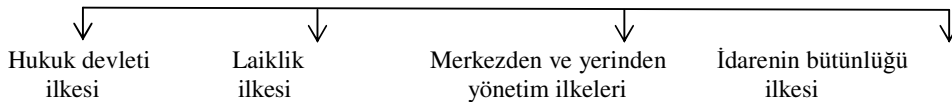
4. Özendirme, destekleme faaliyetleri: İdare belirli kişi, sektör veya çalışmalarını kamu yararı amaçlı olarak destekleyebilir.

5. Planlama faaliyetleri: İdarenin devlet ve toplum hayatının geleceğine yönelik yapmış olduğu planlardır. Bu konuda bakanlıkların APK birimleri, siyasi konularda MGK, ekonomik konularda DPT örnek olarak gösterilebilir.

6. İç düzen (öz yönetim) faaliyetleri: İdarenin kamuya yönelik olmayan personel alımı, personelin eğitilmesi, ihtiyaç duyduğu araç ve gereç teminine yönelik faaliyetleridir. Kamuya yönelik olmayan tek faaliyetidir.

İKİNCİ BÖLÜM ANAYASA VE İDARE

1982 Anayasası incelendiğinde idareye ilişkin temel ilkelerin bizzat Anayasada düzenlendiği görülür. İdare, Anayasa kurallarına uygun davranmak zorunda olduğu için, İdarenin bu kurallara doğrudan doğruya aykırı düşen işlemleri idari yargı mercileri tarafından iptal edilir. Buna karşılık, idari bir işlem doğrudan doğruya değil, dolaylı bir biçimde Anayasaya aykırı ise, yani işlem kanuna uygun fakat kanun Anayasaya aykırı ise, bu takdirde işlem yargı mercii tarafından iptal edilemez. Bu durumda mahkeme, idari işlemin dayanağını teşkil eden normun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi için, davayı geri bırakır ve dosyayı Anayasa Mahkemesine gönderir. İdareyi etkileyen anayasal ilkeler 4 grupta ele alınır.



HUKUK DEVLETİ İLKESİ

Hukuk devleti genel olarak, hukuk kurallarıyla bağlı olan, yönetilenlere karşı önceden belirlenmiş hukuk kurallarına göre işlem yapan ve vatandaşlarına vermiş olduğu zararları tazmin eden devlet olarak tanımlanabilir. Hukuk devletine geçilmeden önce iki aşama yaşanmıştır. Bunlar polis devleti ve hazine teorisi.

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, işlemlerinde hukuka uygun davranmadığı gibi, vatandaşlarına verdiği zararları da tazmin etmez.

Hazine teorisi: Polis Devletinde, daha sonraları özellikle yargı içtihatları ile bazı hukuki güvenceler sağlanması yoluna gidilmiştir. Almanya’da ortaya çıkan hazine teorisi ile, İdarenin faaliyetlerinden hakları ihlal edilenler yargısal yoldan mali karşılık elde etme imkanı elde etmişlerdir. Bu durumda da devlet, işlemlerinde hukuka uygun davranmaz. Ancak polis devletinden farklı olarak, en azından vatandaşlarına verdiği zararları tazmin eder. Hazine teorisinde devleti 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.

Ancak hazine teorisi, kamusal faaliyetleri özel hukuka tabi tutması, devlet yönetiminde iki başlılığa yol açması ve artık hukuk devleti ilkesinin gelişmeye başlamasıyla eleştirilmiş ve zamanla terkedilmiştir.

Bu aşamalardan sonra hukuk devletine geçilmiştir. Hukuk devleti ilkesi Almanya’da ortaya çıkmış, Fransa’da geliştirilmiştir. Hukuk devleti tüm şartlarıyla beraber , işlemleri hukuka uygun olan ve verdiği zararlardan mali olarak sorumlu olan devlettir.

LAİKLİK İLKESİ

İdarenin ideolojik boyutunu ortaya koyar. Laiklik ilkesi hukukumuzda ilk kez 1924 Anayasasına 1937 yılı değişikliğiyle girmiştir. Laiklik, din ve ibadet hürriyetine yer veren ve devlet hayatına din kurallarının etki etmediği anlayıştır. Laikliğin unsurları şunlardır:

- Devlet ve toplum hayatına din kurallarının etki etmemesi,
- Devletin resmi dininin bulunmaması,
- Devletin tüm din ve mezheplere eşit mesafede olması,
- Din işlerinin kamu hizmeti olarak devletçe yürütülmesi: Bu konuda, Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı kurulmuştur. (Diyanet İşleri Başkanlığının tüzel kişiliği yoktur ve yönetmelik çıkaramaz).

Laikliğe geçiş aşamaları şunlardır:

- Cumhuriyetin ilanı,
- Tevhidi Tedrisat Kanunu ve hilafetin kaldırılması,
- 1928’de Devletin resmi dininin İslam olduğu ibaresinin Anayasadan çıkarılması ve 1937 yılında laiklik ilkesinin kabulü.

MERKEZDEN ve YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ

Merkezi idare: Karar alma ve sorumluluğun merkeze ait olduğu, kamu hizmetlerinin tek elde, merkezde toplandığı yönetim modelidir. Merkezi idareler aynı zamanda tüm yurda dağılan taşra örgütlerine sahiptir. Bu modelde, savunma, eğitim, bayındırlık, sağlık gibi temel kamusal faaliyetler merkezde toplanmıştır.

Yerinden yönetim: Merkezin üstlenmediği kimi kamu hizmetlerinin, merkezden ayrı ve özerk kamu idareleri tarafından yürütülmesidir. Ülkemizde, eşraf ve ayanların yönettikleri şehir ve kasabalarda yaşayan insanların ortak gereksinmelerini karşılamakla görevli idari kuruluşlar haline gelmişlerdir. Anayasaya göre, “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Yerinden yönetimin özellikleri şunlardır:

- Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Özerktirler.
- Merkezin hiyerarşisine tabi değildirler
- Genel karar organları seçimle iş başına gelir.
- Ayrı bir mal varlığı ve bütçeye sahiptirler.

Merkezin başkent örgütü, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulundan oluşur. Bütün idari faaliyetlerin merkezi Bakanlar Kuruludur. Merkezin taşra örgütleri, merkezin emir ve direktiflerini, buldukları coğrafyada uygulamakla görevli mülki idare birimleridir. Bunlar devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Özerklikleri söz konusu

değildir,merkeze bağılıdır. Aynı bir bütçeleri yoktur. Bu temel özelliklerine rağmen taşra örgütlerine yetki genişliği verilebilir. Buna göre:

Yetki genişliği ilkesi: Taşra örgütlerinin temel görevleri, merkezin emirlerini yerine getirmek ve merkezin görevlerini buldukları coğrafyada uygulamak olsa bile, bazı durumlarda taşra örgütlerinin merkeze sormadan ve danışmadan karar alma ve uygulama yetkisine verilen addır. Yetki genişliğinin özellikleri şunlardır:

- Amaç merkezi idarenin doğurabileceği sakıncaları hafifletmektir.
- Anayasaya göre illerin idaresi yetki genişliğine dayanır. Yani bu yetki valiye aittir.
- Yetkiyi kullanan amir, merkezin hiyerarşisinden çıkmış sayılmaz.
- Yetki kullanılırken elde edilen gelir ya da yapılan masraf merkeze aittir.
- Yetki milli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi için kullanılır.

Mahalli idareler kendi içinde iki türdür:Yerel Yerinden Yönetimler ve Hizmetsel Kuruluşlar. Yerel yerinden yönetimlerin özellikleri şunlardır:

- Hizmetleri, belli bir coğrafyada yürütürler
- Kişi topluluğu niteliğindedirler.
- Karar organları seçimle işbaşına gelir.

Hizmetsel Kuruluşlar, sosyal devlet ilkesinin gelişmesiyle, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin son derece arttığı, çeşitlendiği ve yoğunlaştığı bir dönemde görülmeye başlamıştır. Ülkemizde, yerinden yönetimin hizmet bakımından uygulanması, Osmanlı imparatorluğu zamanında yabancı müteşebbislere imtiyaz denilen sözleşmeler ile devredilen ve gördürülen havagazı, elektrik, ulaştırma gibi hizmetlerin Cumhuriyetin ilk dönemlerinde millileştirilmesi sonucu olmuştur. Özellikleri şunlardır:

- Tek bir hizmeti tüm Türkiye’de yürütürler. (TRT ve yayın hizmeti gibi).
- Mal topluluğu niteliğindedir.
- Seçim ilkesi uygulanmaz, karar organları kural olarak atama ile belirlenir.

Merkezden ve yerinden yönetim modelleri her ülkede bir arada uygulanır fakat hangi modele ağırlık verileceği ülkeden ülkeye değişir. Ülkemizde merkezi dare ağırlıklı bir yönetim modeli esas alınmıştır. Hangi ilkeye ağırlık verileceğine karar vermek için, bu modellerin yarar ve sakıncalarının bilinmesi gerekir. Buna göre:

Merkezden yönetimin yararları:

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- Hizmetler daha rasyoneldir ve daha az harcama ile yapılır.
- Hizmetler yeknesak (tek tip) yürütülebilir.

Merkezden yönetimin sakıncaları:

- Bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.
- Yerel ihtiyaçlar yeterince dikkate alınmaz.
- Demokratik ilkelere uygun değildir.

Yerinden yönetimin yararları:

- Demokrasi ilkesine uygundur.
- Yerel ihtiyaçlar dikkate alınabilir.
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltır.

Yerinden yönetimin sakıncaları:

- Ülke bütünlüğünü sarsma tehlikesi vardır.
- Hizmetlerin yeknesak yürütülemez.
- Mali denetiminde güçlükler yaşanması söz konusu olur.
- Partizanca uygulamalara yol açabilir.

İDARENİNİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

Anayasaya göre, idare teşkilat ve görevleriyle bir bütündür ve kanuna dayanır. Çok geniş idari teşkilat, üniter devlet ilkesi gereği bir uyum ve bütünlük içinde çalışmalıdır. İdari teşkilat içindeki uyum ve bütünlük iki hukuki araçla sağlanır:

- Hiyerarşi,
- İdari vesayet.

Hiyerarşi: İdari düzeni gerçekleştirmek için, üst makam veya memurların ast derecelerdeki 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 ilkesinin genel özellikleri şunlardır:

- Hiyerarşik Makamlar: Merkezi idarede en üst hiyerarşik amir, Bakandır. Hiyerarşi, aynı zamanda her idari birimin kendi içinde de olduğu için il özel idaresinde vali, belediyede belediye başkanı, köyde ise muhtar en yüksek hiyerarşik amirlerdir.

- Hiyerarşinin Kapsamı: Hiyerarşi, sert bir denetim aracıdır. Asta emir verme, astın işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından denetleme ve astın statüsüne ilişkin işlemler yapma temel hiyerarşik yetkililerdir. Hukuka uygunluk bir işlemin mevzuata uygunluğunun araştırılmasıdır. Yerindelik denetimi ise, bir idari işlemin rasyonelliğinin veya verimliliğinin araştırılmasıdır. Asta emir verme yetkisi ile ilgili olarak, Anayasada da düzenlenmiş olan kanunsuz emir kavramına değinmek gerekir. Buna göre:

Kanunsuz emir: Ast, üstün emrini hukuka aykırı bulursa uygulamaz ve emri tekrar yazılı olarak ister. Emri yazılı olarak alan ast, bu emri uygularsa sorumluluktan kurtulur. Ancak, konusu suç teşkil eden emir hiçbir şekilde uygulanamaz, aksi takdirde her ikisi de sorumlu olur. Ancak hiyerarşik yetkilerine rağmen üst, hiçbir şekilde İLK KEZ astın yerine geçerek işlem yapamaz.

- Hiyerarşik yetkiler olağan ve genel nitelikte olduğu için, hiyerarşik yetkilerin kullanılması için açık bir kanuni izin gerekmez. Genel olarak hiyerarşi yetkisine sahip olmak yeterlidir. Bu yetkiler, ilgililerin istemi üzerine veya re'sen kullanılabilir.

İdari vesayet: 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 evleviyetle kabul edilmektedir. Vesayet yetkisinin özellikleri şunlardır:

- Vesayet makamları, merkezin çeşitli birimleridir. Özellikle içişleri bakanı, vali ve kaymakam temel vesayet makamlarıdır. Vesayet, aynı zamanda, üst kuruluşlar ile bunların alt kuruluşları arasında da görülür. (Ankara Barosu ile Türkiye Barolar Birliği, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişki).

- Vesayet kapsamında: → onama,
 - onamama (iptal),
 - uygulamayı erteleme,
- itiraz ve şikayetleri dinleme yetkileri bulunur.

- Vesayet, ayrık 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.

- Vesayete tabi bir işlem, mahalli idare organı tesis ettiği anda hukuken doğar. Merkezin onaması ile işlem sadece yürürlük kazanır.

- Vesayet yetkisi, mahalli idarelerin organları ve işlemleri üzerinde kullanılır. Organlar üzerindeki vesayet, genellikle mahalli idarelerin organ veya görevlilerinin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi ve görevlerine son verilmesi biçimlerinde ortaya çıkabilir. Ancak Anayasa, bazı idarelerin organlarının işbaşına gelmesi veya görevlerine son verilmesi konusunda merkezi idarenin hiçbir yetkisi olmadığını belirtmektedir. Kamu meslek kuruluşlarının organları konusunda da merkeze yetki verilmemiştir. Ancak, hakkında soruşturma açılan belediye başkanının içişleri bakanınca geçici olarak görevden uzaklaştırılması mümkündür. Çünkü mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kazanılıp kaybedilmesine ilişkin karar verme yetkisi Danıştaya aittir.

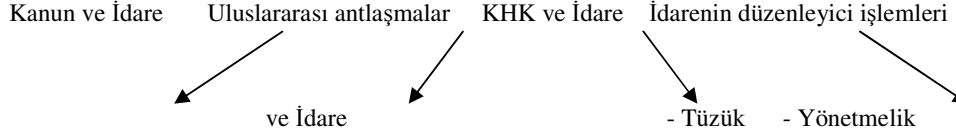
Vesayet, temelde mahalli idarelerin işlemleri üzerinde uygulanır. Kanuna göre, bazı idarelerin tüm, bazı idarelerin ise bazı işlemleri üzerinde vesayet yetkisi kullanılmaktadır. Vesayet makamının onamayı reddetmesi çoğu kez mutlaklıdır. Ancak bazı hallerde onanmayan işlemin başka bir makama havale edilmesi öngörülmüştür. Örneğin, il özel idaresinin karar organı olan, il genel meclisinin bütün kararları valinin onamasına tabidir. Vali onamak istemediği meclis kararlarını 20 gün içinde itiraz yoluyla Danıştaya götürmek zorundadır. Bu konuda nihai kararı Danıştay verir. Bazı istisnalar hariç, ikame mümkün olmadığı için, vesayet makamı mahalli idarenin işlemini değiştiremez. Örneğin, il genel meclisinin daimi masraflardan birini bütçeye koymamış olması durumunda vesayet makamı bunları kendiliğinden bütçeye koyar ve bu masrafların karşılığını teşkil edecek gelirleri de beklenmeyen masraflar faslından temin eder. Vesayete tabi bir işlemde üçüncü kişiler zarar görürse dava:

- merkez onarsa → mahalli idareye
- merkez onamaz, ertelerse → merkezi idareye karşı açılır.

Ne var ki, onamaya tabi olmayan işlemler bile, kanunda öngörülen itiraz yoluyla, merkezin onamasına dolaylı olarak tabi tutulmaktadır. Örneğin, belediye meclisinin onamaya tabi olmayan kararlarına karşı, belediye başkanı ve ilgililer tarafından, il merkezi olan beldelerde İçişleri Bakanlığına, il merkezi olmayan beldelerde ise vilayete itiraz olunabilir. Vilayete yapılan itirazlar il idare kurulu tarafından, Bakanlığa yapılan itirazlar Danıştay tarafından incelenir ve karara bağlanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DİĞER HUKUK KAYNAKLARI VE İDARE



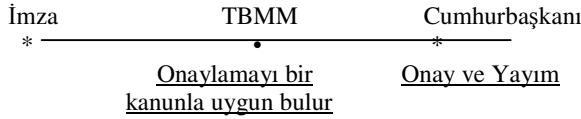
İdareyi etkileyen hukuki kurallar Anayasadan ibaret değildir. Anayasa yanında diğer hukuk kaynakları, yani kanunlar, uluslar arası andlaşmalar, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler de İdareyi bağlar. Şimdi sırasıyla İdareyi etkileyen diğer hukuk normlarını inceleyim.

KANUNLAR ve İDARE

İdare, yasama organının iradesi olan kanunlarla bağlıdır. Hem şekli hem de maddi kanunlar idareyi bağlar. İdarenin kanunla ilişkisi düşünüldüğünde, ortaya çıkan kavram hukuk devletinin de temeli olan kanuni idare ilkesidir. Buna göre idare, hem teşkilatlanma hem de görev ve yetkileri ile kanuna dayanır. Yani bu konuda asli yetki yasama organına aittir. Kanuni idare ilkesinin tek istisnası, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğidir. Kanunların özellikleri Anayasa Hukukunda işlenmektedir.

ULUSLARARASI ANDLAŞMALAR ve İDARE

Hukukumuzda, uluslar arası andlaşmaların kabul ediliş usulünü şu şekilde gösterebiliriz:



-1961 ve 1982 Anayasasına göre, uluslararası antlaşmaları onay ve yayınlama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

-1924 Anayasasında uluslararası antlaşmaları onay ve yayım yetkisi TBMM'ye aitti.

-Anayasaya göre usulüne uygun yürürlüğe giren uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir.

-Uluslararası antlaşmalar hakkında, Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılması mümkün değildir.

-Ekonomik, ticari, teknik antlaşmalar: a) Süresi 1 yılı aşmamak, b) Maliyeye ek yük getirmemek, c) Türklerin yabancı memleketlerdeki kişi hallerine ve mülkiyet haklarına dokunmamak şartları ile doğrudan onaylanıp yayımlanabilir. Bu durumda TBMM'ye 2 ay içinde bilgi verilir.

KANUN HÜKMÜNDE KARARNEMELER ve İDARE

Yasama organı, vermiş olduğu bir yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu'na kanuna eş değer kararname çıkarma izni verir. Bakanlar Kurulu çıkarttığı kanun hükmünde kararname ile kanunları değiştirebilir, kaldırabilir. TBMM'nin vermiş olduğu yetki kanununda, çıkarılacak KHK'nin:

-Amacı,

-Kapsam ve konusu,

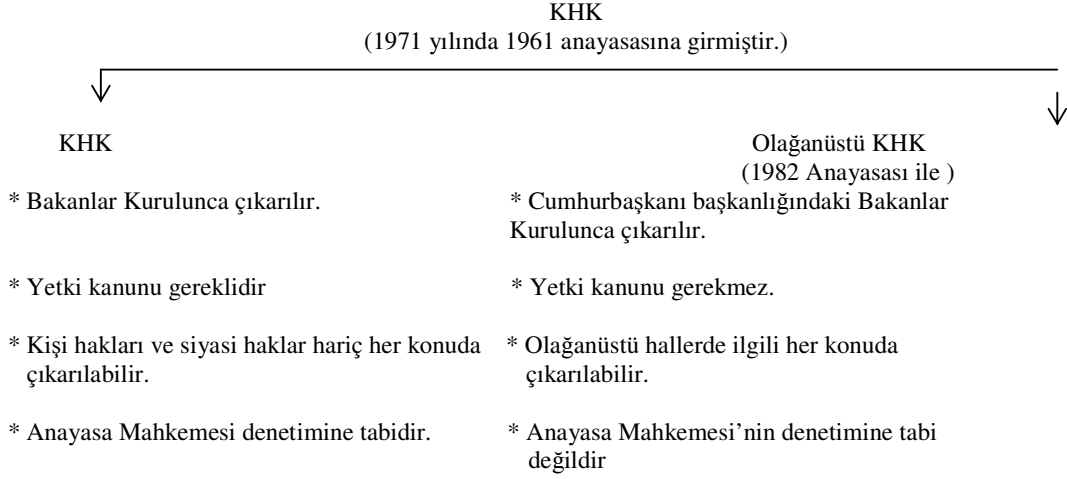
-İlkeleri,

-Süresi

-Süresi içinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı gösterilir. (Son husus 1982 Anayasası ile gelmiştir. 1961 Anayasasında bunun yerine, hangi kanun hükümlerinin yürürlükten kaldırılacağı hususunun gösterilmesi gerekiyordu).

Bakanlar Kurulu'nun düşürülmesi veya istifa etmesi durumunda verilen yetki kanunu geçerliliğini yitirmez. Kanun hükmünde kararname Bakanlar Kurulu'nca yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler ve o gün TBMM'nin onayına sunulurlar. Yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmayan KHK'ler, o gün; TBMM tarafından reddedilen KHK'ler ise bu konuya ilişkin red kararının Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Kanun hükmünde kararname Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak yürütmeyi, hem görev hem de yetki olarak tanımlamıştır. 1982 Anayasasında yürütmenin aynı zamanda yetki oluşunun en önemli kanıtı olağanüstü hal ve sıkıyönetimde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelelerdir. Ayrıca bu tip kararnameleler yasama yetkisinin devredilmezliği kuralını da önemli ölçüde zedelemektedir.

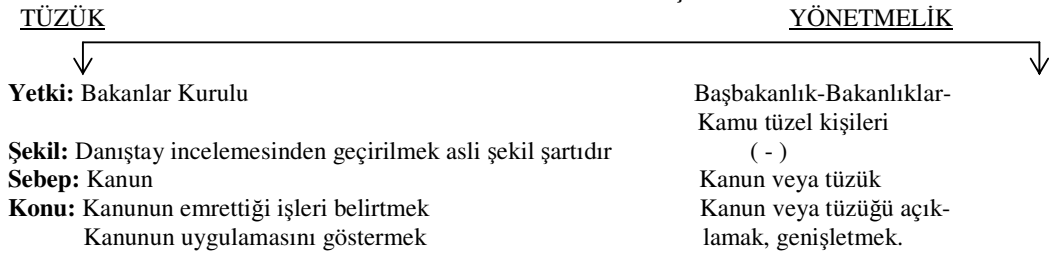


İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

Düzenleme yetkisi, idarenin yasama organı gibi hareket ederek genel ve soyut hukuk kuralları koymasına demektir. Bazı yazarlara göre kanun hükmünde kararnameleler, temelde bizzat anayasada sayılan tüzük ve yönetmelikler idarenin düzenleyici işlemlerindedir. Bununla beraber Anayasada sayılmasa bile idarenin tamim, tebliğ, sirküler, talimatname gibi başka düzenleyici işlemleri de vardır. İdarenin düzenleme yetkisi, temelde idarenin takdir yetkisinden ve eşitlik ilkesinden doğar.

İdarenin düzenleme yapabilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına gelmez. Çünkü günümüzde teknik bilgi ve uzmanlık isteyen konuların artmış olması, İdarenin düzenleyici işlemlerinin kanundan sonra gelmesi ve kanunları açıklaması ve yasama organının ağır işleyişi idareye bu yetkinin verilmesini zorunlu kılmıştır.

İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ



Açıklamalar:

- ✓ Başbakanlık ve bakanlıklar dışında kamu tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar yönetmelik çıkaramaz. Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret, Emniyet Genel Müdürlüğü yönetmelik çıkaramaz. Ayrıca birden fazla bakanlık birlikte veya Bakanlar Kurulu da yönetmelik çıkarabilir. Fakat bu durumda, uygulanması sağlanacak kanunun (veya tüzüğün) birden ziyade bakanlığın veya tüm bakanlıkların görev alanlarını ilgilendirmesi gerekir.
- ✓ Danıştay incelemesinden geçirilmeden çıkarılan tüzükler yok hükmündedir. Ancak Bakanlar Kurulu Danıştay'ın inceleme sonundaki görüşleri ile bağlı değildir. Yetki ve usulde paralellik ilkesinin bir sonucu olarak tüzükler, değiştirilirken de Danıştayın incelemesine sunulmak zorundadır.

- ✓ Tüzüğün sebep unsuru, bir kanunun varlığıdır. Buna göre kanunla düzenlenmeyen bir konuda tüzük çıkarılamaz. Kanun olmadan tüzük yapılmaması, yasama yetkisine müdahale olacağı için, görev gaspı teşkil eder. Belli bir konuda tüzük çıkarmak için, bunun önceden kanunda açıkça öngörülmüş olması gerekmez. Ne var ki kanun, düzenlediği konuda tüzük çıkarılacağını açıkça hükme bağlamışsa, o konu başka bir düzenleyici işlemle düzenlenemez. Ayrıca kanunda tüzüğün çıkarılması için bir süre öngörülmüşse, bu süreden sonra tüzük çıkarılsa bile hukuka uygun kabul edilecektir.
- ✓ Yasama organı dilerse, bir konuyu dilediği kadar ayrıntılı düzenleyebilir. (yasama yetkisinin genelliği). Bu ilkeye göre, TBMM dilerse idareye hiçbir düzenleme alanı bırakmayabilir.
- ✓ Tüzükle, kanunların boşlukları dahi doldurulamaz, sadece kanunun emrettiği işleri belirtip uygulamasını gösterir.
- ✓ Tüzükler Cumhurbaşkanınca imzalanır ve Resmi Gazetede yayımlanarak, kanunlar gibi yürürlüğe girer. (Aksine hüküm yoksa yayımından 45 gün sonra).
- ✓ Bakanlar Kurulu yönetmelikleri hariç, yönetmeliklerde Cumhurbaşkanınca imzalanma koşulu aranmaz. 1961 Anayasasında bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe gireceği belirtilmişti fakat, 1982 Anayasası döneminde hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı bir kanunla belirlenmiştir. Yani tüm yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması şart değildir. Ancak şu yönetmeliklerin yayımı zorunludur:
 - Kuruluşların aralarındaki işbirliği, yetki, görev alanlarına ilişkin yönetmelikler,
 - Kamu personeli ile ilgili genel hükümler taşıyan yönetmelikler,
 - Kamuyu ilgilendiren yönetmelikler.Milli güvenlikle ilgili ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanamazlar. Resmi Gazetede yayımlanması gerektiği halde yayımlanmayan yönetmelik, şekil yönünden hukuka aykırıdır ve hukuki geçerlilik kazanamaz.
- ✓ Tüzük ve yönetmeliklerin iptali davalarına ilk derece mahkeme olarak Danıştayda bakılır. Ancak kamu kuruluşları ile kamu meslek kuruluşlarının sadece belirli bir yerde uygulanacak yönetmelikleri aleyhine açılacak iptal davasında, o yer idare mahkemesi görevlidir.
- ✓ Kanun ve tüzüğün uygulanması amacını güden yönetmeliklere Uygulama Yönetmelikleri denir. Bunun dışında Anayasada sayılan ya da sayılmayan tüm kuruluşların kendi iç işleyiş, düzen ve faaliyetleri için çıkarttıkları yönetmeliklere Adi Yönetmelikler denilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İŞLEM TEORİSİ

Devletin organları kendi görev ve yetkilerini çeşitli hukuki işlemlerle yerine getirirler. Yasama, kanun veya parlamento kararları ile, İdare idari işlemlerle, yargı ise yargısal işlemlerle yetkilerini kullanır. İdari işlem, idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleridir. Ayrıca, yasama ve yargının da idari işlemler yaptığını belirtmek gerekir.

Anayasaya göre İdare, teşkilat, kuruluş, görev ve yetkileri ile kanuna dayanır. Ayrıca yasama organı tek tek her bir idari işlemin iç unsurlarını dahi belirlemiştir. Her bir idari işlem, kamulaştırma, vergi kesme, ceza verme, not verme gibi, beş unsurdan oluşur ve bunların tamamını kural olarak tüm unsurlarıyla kanun belirler. Bu unsurlardan en az birindeki kanuna aykırılık idari işlemi bütünüyle sakatlar. İdari işlemin iç yapısını, yani unsurlarını incelemeyen önce, genel-makro incelemesini yapmak ve idari işlemlere bir bütün olarak bakmak gerekir. Bu anlamda en başta, idari işlemlerin türleri ile genel özelliklerini belirlemek gerekir.

İDARİ İŞLEMLERİN TÜRLERİ

İdari işlemler ilk açıdan, genel ve soyut hukuk kuralı koyuyorsa düzenleyici işlemler (tüzük gibi); bireylere somut olarak bir kanun hükmü uygulanıyorsa bireysel işlemler (atama gibi) olarak iki türdür.

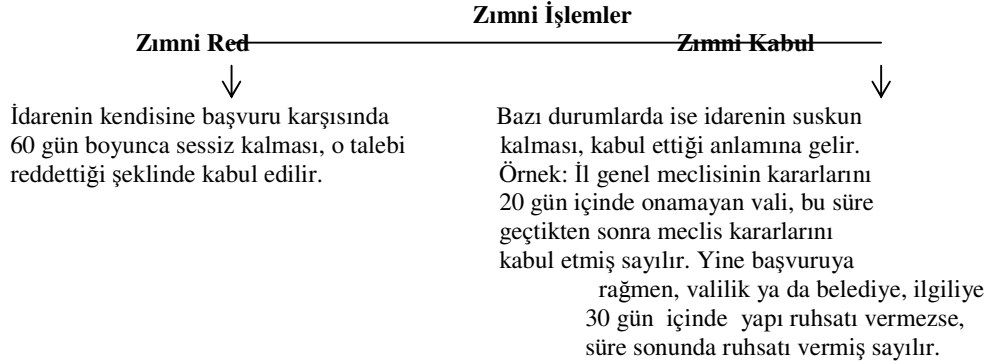
İdare, işlemini ilgililerin rıza ve muvafakatini almaksızın yapıyorsa tek taraflı işlemlerden (atama, kamulaştırma gibi); karşı tarafın da irade beyanını alarak işlem yapıyorsa iki taraflı işlemlerden (sözleşmeler gibi) söz edilir.

Şart işlem (durum işlem): İdarenin yapmış olduğu işlem ile belirli bir kişi ya da nesnenin önceden hukuk kurallarıyla belli, nesnel bir statü içine sokulması veya böyle bir hukuki durumdan çıkarılmasıdır. (atama, İdarenin özel malını tahsis işlemi ile kamu malına çevirmesi, emekliye sevk, okul kayıtları gibi). **Subjektif işlem (öznel):** Kapsamını kişilerin belirlediği veya işlemin kapsamı kişilere göre belirlenen, herkes için ayrı sonuçlar doğuran işlemlerdir. (sınavlarda not verme, sosyal haklardan yararlanma, idari sözleşmeler, vergi kesme gibi).

İdare, yaptığı işlemlerle kişilerin hukuk dünyalarını etkiliyorsa yapıcı işlemlerden söz edilir. Ancak sadece mevcut bir durumu tespit edip belirliyorsa, belirleyici işlemlerden söz edilir. Örneğin, mezun olan bir öğrenciyeye diploma verilmesi, verginin tahakkuku, kamu görevlilerinin yaş haddi nedeniyle emekliye sevk edilmeleri belirleyici işlemlerdendir.

İdari işlemler, işlemi yapan kamu görevlilerinin sayısına veya işlemin içinde bulunan irade sayısına göre de üç kısma ayrılır. **Basit işlem:** Bir işlemin tek bir kamu görevlisinin iradesiyle yapılmasıdır. Amirin memuruna uyarma cezası vermesi gibi. **Kollektif işlem:** Kamu görevlilerinin iradelerini, aynı anda, belli bir yönde ve aynı amaca yönelik olarak ortaya koyması ile almış oldukları kararlardır. Kurul kararları gibi. Kollektif işlemler tek yanlıdır. İdari sözleşmelerde iradeler karşılıklı olarak ortaya konulduğu için kollektif işlem sayılmazlar. **Karma işlem:** Birden çok iradenin bir sıra takip edilerek ortaya konulması ile tesis edilen işlemlerdir. Müsterek kararnameler gibi. (Önce Bakan, sonra Başbakan, sonra Cumhurbaşkanı imzalar). Hem kollektif hem de karma işlemlerde, basit işlemin aksine, birden çok kamu görevlisinin iradesi bulunur. Ancak, karma işlemlerde iradeler belli bir sıra takip eder.

Yukarıdaki ayrımların tamamında idarenin olumlu veya olumsuz bir şey yapması, etmesi, yani aktif bir davranışı söz konusudur. Fakat hukukumuzda bazı durumlarda idarenin hiçbir şey yapmaması, susması dahi bir işlem olarak kabul edilmiştir. Bu işlemler hukukumuzda zımni işlemler olarak adlandırılmaktadır. Buna göre:



İDARİ İŞLEMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Bütün idari işlemler genel olarak üç temel özelliğe sahiptir. Bu özellikler, idari işlemlerin tek taraflılığı ve icrailiği, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve yargısal denetime tabi olmadır.

- **Tek taraflılık** : İdarenin bireylerin rıza ve muvafakatini aramadan işlemi yapmasıdır.

İcraîlik : Alınan bir idari kararın kamu yararı amacına yönelik olması sebebiyle, bireylerin hukuki durumunu anında etkilemesi, yani anında hukuki sonuç ve etki yaratmasıdır. Bu ilkeye göre, idari işlem tesis edilip, ilgisine bildirildiği anda hukuki sonuçlarını doğurmaya başlar. Ancak tüm tek taraflı işlemler icrai nitelikte olmayabilir. Örneğin, İdarenin belli konulara ilişkin niyet ve tasarılarını açıklayıcı nitelikteki işlemleri, hazırlayıcı nitelikteki işlemleri, kendi iç işleyişlerine yönelik tedbirleri icrai nitelikte değildir. İptal davaları icrai kararlara karşı açılabilir. Buna ek olarak İdare, icrai kararını re'sen icra etmeye dahi yetkilidir.

İcrai kararın re'sen icrası: İcrai bir kararın hukuki etkisinin maddi alemde de gerçekleştirilebilmesi gücüdür. İdarenin, işlemi resen icra edebilmesinin koşulu yasada bu konuda açık iznin bulunmasıdır. Örneğin, polis bir eğlence yerini kapatması, belediyenin tesis ettiği yıkım kararını bizzat gerçekleştirilmesi.

- İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Yani, idari işlemler yapıldıkları anda hukuka uygun varsayılırlar. Çünkü İdare, Anayasa ve kanunlara uygun davranmak zorundadır ve bu yüzden yapmış olduğu işlemler, yapıldıkları an hukuka uygun kabul edilir. İdari işlemlerdeki hukuka aykırılık hallerini ancak belirli sürelerde ilgililer iddia edebilir. Hatta, idari işlemlerin hukuka aykırılıklarının yargı mercilerinde ileri sürülmesi dahi, işlemin icrailiğini engellemez, ayrıca işlemin yargı mercileri tarafından yürütülmesinin durdurulması gerekir.

- Yargısal denetime tabi olma: Anayasaya göre bütün idari işlemler yargısal denetime tabidir. Bu kuralın istisnalarını oluşturan idari işlemler şunlardır:

✓ Anayasa'da düzenlenenler:

* Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler: (Bu işlemlere karşı dava açılmamasının sebebi, Cumhurbaşkanı'nın sorumsuz olmasıdır).

* Yüksek Askeri Şura kararları ve buna dayalı olarak tesis edilen idari işlemler,

- * Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları,
- * Kamu görevlilerine verilen uyarma ve kınama cezaları: (Yükseköğretim Kanununa tabi öğretim elemanları hakkındaki uyarma ve kınama cezaları yargı denetimine tabidir).
- * Silahlı Kuvvetler mensuplarına verilen disiplin cezaları.
- ✓ Kanun ve KHK'de düzenlenenler:
 - * Olağanüstü hal valilisinin bazı işlemleri,
 - * Sıkıyönetim komutanının bütün işlemleri.(Hatta bunların hukuki sorumlulukları dahi istenemez).
 - * Yargıtay Başkanlar Kurulu kararları.

İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI

Her idari işlem beş unsurdan oluşur. Bunlar, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarıdır. İdari işlemlerin her bir unsuru kanun tarafından düzenlenir. İdare hiçbir işleminde kanuni dayanak olmaksızın işlem tesis edemez.

A) YETKİ KURALLARI: Kanuna göre tüm idari işlemler, kanunda gösterilen yetkili kişi ya da makamlarca yapılmalıdır. İdari yetki kamu düzeni ile ilgilidir, dolayısıyla uyumsuzluğun her safhasında ileri sürülebilir ve yargı mercileri tarafından re'sen incelenebilir. Yetki kurallarına aykırılık 4 şekilde karşımıza çıkar.

Kişi yönünden yetkisizlik: Bir idari işlemi, en başta ehil olan kamu görevlisi yapabilir. Dolayısıyla, temyiz kudretinden yoksun bir kamu görevlisinin yaptığı idari işlem yok sayılır.Ayrıca idari işlem, İdare adına irade açıklamaya yetkili kılınmış idari merciler tarafından alınmış olmalıdır. İdareye tamamen yabancı bir kimsenin aldığı kararlar İdareye izafe edilemez. İdare adına irade açıklamaya yetkili makamlar, merkezi idarede Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlar; taşra teşkilatında ise yetki genişliği nedeniyle valilerdir. Kaymakamın irade açıklaması için kanunda açık izin olması gerekir. Mahalli idarelerde ise, bu idarelerin karar organları, idari kararlar alma yetkisine sahiptirler.

Konu yönünden yetkisizlik: Belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade eder. Bir bakanlığın görev alanına giren bir konuda başka bir bakanlığın karar alması, astın üst (vali yerine kaymakamın karar alması), üstün ast yerine karar alması(üstün, astın yetkisini onun yerine geçerek ilk kez kullanması - ilçe belediye encümeninin kamu yararı kararının kaymakam yerine vali tarafından onanması), aynı kuruluşun organlarının birbirleri yerine karar almaları (belediye meclisinin alacağı kararı encümenin alması) konu yönünden yetkisizlik oluşturur.

Yer yönünden yetkisizlik: Her kamu kurum veya görevlisi sadece kendi coğrafyasında yetkilidir. Ankara Valiliğinin Kırıkkale sınırlarında işlem yapması gibi.

Zaman yönünden yetkisizlik: Kamu görevlilerinin yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eder. İstifa etmiş, resmen atanmamış, başka göreve atanmış, izinde bulunan, emekli olmuş kamu görevlisinin yaptığı işlemler veya belli işlemlerin belli sürelerde yapılmasını emreden hükümlere aykırı olarak tesis edilen işlemler zaman yönünden yetkisizlik oluşturur.

Kollektif işlemlerde, toplantı ve karar yeter sayılarına uyulmamış olması, Kurul üyesi olmayanların toplantıya katılmaları sonucu alınan kararlar veya karma işlemlerde iradelerden birisinin eksik olması işlemi yine yetki yönünden hukuka aykırı kılacaktır.

Yetki Kurallarına Aykırılık Halleri ve Müeyyideleri

Görev Gaspı	Yetki Gaspı	Yetki Tecavüzü	Yetki Saptırması
Yetki unsurunda hukuka aykırılıklar			Maksat unsurunda

Görev Gaspı (Fonksiyon Gaspı): İdarenin, yasama ya da yargının görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesidir. Bu durumda idari işlem, yok hükmündedir.

- İdarenin kanuni bir yetki olmaksızın temel haklara müdahale etmesi,
- Kanunla düzenlenmemiş bir konunun tüzükle düzenlenmesi,
- Muhtarlığa engel durumun seçimden sonra ortaya çıkması halinde, muhtarlığın geçerli olup olmadığına seçim kurulları yerine İdarenin karar alması.

Yetki Gaspı: İdari fonksiyona dahil bir işlemin, ehil olmayan kamu görevlisi veya idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan veya İdareye tamamen yabancı bir kimse tarafından tesis edilmesidir. Kişi yönünden yetki kurallarına aykırılık halleri yetki gaspı olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca bir makamın, o konuda irade açıklamaya yetkili olmayan makam yerine de karar alması yetki gaspı olarak değerlendirilir. Danıştay, Belediye Meclisinin yapacağı bir işlemin, encümen tarafından yapılmasını yetki gaspı olarak nitelemiştir.

Yetki Tecavüzü: Bir idari kuruluşa ait bir görevin, iş bölümü kurallarına açıkça aykırı biçimde bir başka kuruluş tarafından tesis edilmesidir. Örneğin, Çalışma Bakanlığınca emekli edilmesi gereken kişinin Sağlık Bakanlığınca emekli edilmesi.

B) ŞEKİL KURALLARI: İdari işlemler, kamu görevlilerinin iyice düşünmelerini sağlayabilmek ve idare edilenlere güvence sağlamak maksadıyla, kanunda gösterilen şekil ve usul kurallarına uygun olarak yapılmalıdır. Şekil kuralları şunlardır:

1.**Yazılılık kuralı:** İdari işlemlerin en önemli şekil şartıdır. Tüm işlemler, yazılı, imzalı ve ilgililere tebliğ edilerek yapılmak zorundadır. İstisnaen, bazı idari işlemler sözlü olarak yapılabilmektedir. Örneğin, trafik polisinin dur işareti, kolluk faaliyetlerindeki sözlü işlemler veya zımni red kararları yazılılık kuralının istisnalarıdır.

2.**Gereğe kuralı:** İdare, kararlarını gerekçeli alır, ancak gerekçesini ilgililere göstermek zorunda değildir. Karar metninde işlemin dayanakları gösterilmez. İdare, sadece yargıya götürülmüş işlemi için mahkemeye gerekçe göstermek zorundadır. Ayrıca bazı idari işlemlerin gerekçeli olarak alınması emredilmiş olabilir. Örneğin TRT Genel Müdürü, Bakanlar Kurulu tarafından gerekçesi gösterilerek görevden alınır.

3.**Savunma alınması:** İdare, işlem tesis ederken ilgililerin savunmasını almak zorunda değildir. Ancak, savunma alınması emredildiği işlem ve durumlarda, savunma alınmaması idari işlemi şekil yönünden sakatlar. Örneğin, disiplin cezası vermeden önce İdarenin savunma alması şarttır.

4.**Hazırlık işlemleri:** İdareye bir işlem yapmadan önce hazırlık işlemleri yapılması veya belli mercilerin görüşünün alınması emredilmişse ve idare bu kurallara uymadan işlem yapmışsa, idari işlem şekil yönünden sakatlanır.

5.**Kollektif ve karma işlemler:** Kollektif işlemlerde görüşme usullerine uyulmamışsa, görüşme yapılmadan ya da elden imza suretiyle karar alınmışsa, karma işlemlerde iradelerin sırası gözetilmemişse işlem şekil yönünden sakatlanır.

Şekil Kurallarına Aykırılık Halleri ve Müeyyideleri

Tüm şekil eksiklikleri idari işlemi sakatlamaz. İşlemin özünü etkileyecek eksiklikler idari işlemi sakatlar.(Asli şekil noksanlıkları). Ancak, sonradan giderilebilir veya işlemin özünü etkilemeyen şekil eksiklikleri idari işlemi sakatlamaz.(Tali şekil noksanlıkları). Örneğin, doçentlik jürisinde öğretim üyelerinin cüppe giymeleri kanunda istenmesine rağmen, cüppe giyilmemiş olmasını Danıştay tali bir şekil noksanlığı olarak kabul etmiş ve işlemi iptal etmemiştir.

Yetki ve Şekil Kurallarına İlişkin Ortak Hükümler

1.Yetki ve imza devri: Yetki ve imza devri kanuna uygun olmak zorundadır. Aksi halde idari işlem yetki veya şekil yönünden sakatlanabilir. Kanuna uygun yetki ve imza devrinin şartları şunlardır:

- Yetki devri bir makama yapılırken, imza devri kişiye yapılır. Bu nedenle, yetki devralan makamdaki kişi değişse bile, yetki o makamda kalmaya devam etmektedir. Oysa, imza devri kişisel olduğu için, devralan kişi görevden ayrılınca imza devri de sona ermektedir.

- Yetki devrinde karar alma yetkisi, yetkiyi devralana geçer. Dolayısıyla yetkiyi devreden makam, yetki devrini kaldırmadıkça o yetkiyi bir daha kullanamaz.

- Her ikisinde de yasal bir dayanak, bu konuda hukuka kanuni izin olması şarttır. Aksi halde kanunun belli makama verdiği karar alma yetkisi, idari makamlarca rahatlıkla değiştirilebilir.

2.Yetki ve usulde paralellik ilkesi: Bir idari işlemi kim ve hangi usulde yapmışsa, aksine hüküm olmadıkça, aynı işlemi değiştirmeye, geri almaya ve kaldırmaya, aynı kişi ve aynı usulde yetkilidir. Danıştay tarafından getirilmiş bir ilkedir. Anayasa ve kanunlarda yer almaz.

C) SEBEP KURALLARI: İdare, işlemlerini yaparken kanunda gösterilen sebeplere uymak zorundadır. Sebep, ya maddi bir vakıya ya da bir başka hukuki olaydır. Sarhoşluk, amire fiili darp, göreve gelmeme, vatandaşlıktan çıkarma gibi vakıya ya da hukuki olaylar, sebep unsuruna verilebilecek örneklerdir. İdare, kanunda gösterilen sebeplere uymamışsa işlem sebep yönünden hukuka aykırıdır. Fakat bazı durumlarda kanun sebep göstermemiş olabilir, bu durumda idare takdir yetkisine sahiptir. Buna rağmen Danıştay, sebep gösterilmese bile işlemin mutlaka somut olaylara ve nedenlere dayanması gerektiğini belirtmiştir.

D) KONU KURALLARI: İdari işlemde, kanun tarafından gösterilen neticenin hasıl olmasıdır. Konu kurallarına aykırılık halleri şunlardır:

1. Sebep ve konu arasında bağlantı kopukluğunun olması (kınama cezası verilmesi gereken bir kişiye aylıktan kesme cezası verilmesi).

2. Belli statüdekiler için yapılacak bir işlem, başka statüdekilere yapılmışsa, (Çalışanlara yapılacak işlemlerin emeklilere yapılması)

3. İdari işlemin konusu imkansız veya gayri meşru ise (ölmüş bir kişinin memuriyete atanması, öğretmenlere eğitim döneminde yıllık izin verilmesi, kamu malının kamulaştırılması, İdarenin yargı kararını uygulamayı reddetmesi).

4. İdari işlem geçmişe etkili tesis edilmişse: İdari işlemler yapıldığı andan sonra yürürlüğe girer yani geçmişe etkili işlem yapılamaz. Fakat iki durumda idari işlemin geçmişe etkili olarak yapılması mümkündür:

- * İdarenin yargı kararlarını yerine getirmesi,
- * Geri alma işlemi.

E) MAKSAT UNSURU: İdari işlemlerin yöneldiği yegane amaç kamu yararadır. Kişisel, felsefi, dini amaçlarla veya siyasi nedenlerle yapılan idari işlemler maksat yönünden hukuka aykırı olur. Bazen kanunlarda belirli işlemler için özel bir amaç da belirlenmiş olabilir. Maksat unsuruna aykırı işlemler, yetki saptırması ile maluldür, sakattır.

Yetki Saptırması: Maksat unsurundaki bir sakatlıktır. Buna göre:

- Kişisel neden
 - Siyasi nedenler
 - Felsefi nedenler
 - Dini amaçlarla
 - Özel maksadı aşan
- } Bu işlemler yetki saptırmasıyla maluldür, sakattır.

İDARİ İŞLEMLERDEKİ SAKATLIKLARA UYGULANACAK MÜEYYİDELER

1-Yokluk: Kanuna göre idari işlemlerdeki belirli sakatlıklar yok hükmündedir. İdare hukukundaki yokluk halleri istisnaidir. Kanun, bu sakatlıkları kamu düzenini ilgilendirdiği için yok hükmünde saymıştır. Yok hükmündeki işlemler:

- Kamu düzenini ihlal ettiği için sonradan geçerlilik kazanamaz, diriltilemez.
- Yok hükmündeki işlemde istenen amaç ancak işlemin yeniden yapılması ile sağlanabilir.
- Hiçbir süreye bağlı değildir.
- Üçüncü kişilerce ileri sürülebileceği gibi hakim yok hükmündeki sakatlıkları resen nazara alır. Yargı mercileri genel olarak, yok hükmündeki işlemin yokluğunu tespit edip, açılan davayı iptidaen reddetmektedir. İdare de böyle bir kararı her zaman geri alabilir.

Kanuna göre yok hükmündeki sakatlıklar şunlardır:

- Yetki unsurundaki görev gaspı, yetki gaspı ve ağır ve bariz olmak kaydıyla yetki tecavüzü.
 - Şekil unsurunda yazılılık kuralının ihlali, toplantı ve karar yeter sayılarına uyulmadan veya elden imza usulü ile alınan kararlar.
 - Konu unsurundaki işlemin konusunun imkansız veya gayri meşru olması hali.
 - İlgililerin rıza ve muvafakatinin alınması gereken işlemlerde rıza ve muvafakatin alınmamış olması.
- Esasen bu durumda işlemin sebep unsuru ihlal edilmektedir. Örneğin, Emekli Sandığı Kanununa göre 25 hizmet yılını dolduran bir kimse, istek üzerine emekliye sevkedilebilir.

2- Hükümsüz Kılınma: Kanun bazı sakatlık hallerini kamu düzenini ilgilendirir bulmadığı için kişisel olarak nitelemiştir. Bu durumda ilgililer veya idare belirli süreler içerisinde bu sakatlığı bizzat ortadan kaldıracaktır. Bu sakatlıklar hafiftir, hakimce re'sen nazara alınmaz, kişiler belirli sürelerde dava açmazlarsa süre sonunda sakat işlem kendiliğinden geçerli bir işleme dönüşür. Böyle işlemler, ya ilgili tarafından iptal davası yoluyla kaldırılır ya da sakat işlemi bizzat idare geri alır. İptal davası ve bu davanın hüküm ve sonuçları idari yargıda görülecektir. Burada geri alma konusu işlenecektir.

GERİ ALMA : İdare, Anayasa ve kanunlara uygun hareket etmek zorunda olduğu için kendi yaptığı sakat idari işlemi, bizzat geri almakla yükümlüdür. **Geri alma işleminin özellikleri şunlardır:**

- Sakat bir idari işlem idarenin alacağı bir başka kararla geri alınır. Geri alma işleminin konusu, sakat bir idari işlemin alındığı andan itibaren tüm hukuki sonuçları ile birlikte hukuk aleminden silinmesidir. Ayrıca İdare, gerekli durumlarda önceki sakat işlemin tüm etkilerini gidermekle yükümlüdür.
- Geri alma işleminin sebep unsuru, idarenin daha önce tesis ettiği sakat bir idari işlemdir. Dolayısıyla sadece hukuka aykırı işlemler geri alınabilir. Hukuka uygun işlemler geri alınmaz.

- Yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince, aksine hüküm olmadıkça sakat işlemi kim ve hangi usulde yapmışsa geri almaya da aynı kişi ve usulde yetkilidir.
- Geri alma işlemi aynı makam yapabileceği gibi, hiyerarşik üst de astın işlemi geri almaya yetkilidir.
- Yargı kararlarına göre, geri alma işleminin süresi hukuki istikrarın korunması amacıyla iptal davasının süresiyle aynı olduğu yondadır. Danıştay, İdarenin yaptığı işlemi yokluk, açık hata, gerçek dışı beyan veya hile hallerinde her zaman geri alabileceğini kabul etmiştir. (Ancak yükümlendirici sakat işlemlerde geri almanın herhangi bir süreye tabi olmadığı kabul edilir).
- Geçmişe etkili olmama kuralının istisnasıdır.

İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

İdari işlemler fiili ya da hukuki nedenlerle sona erebilir. Örneğin, ilgilinin ölmesi veya otel olarak işletilmesine izin verilen binanın yıkılması fiili bir neden, işlemin mahkemece iptali veya ilgilinin hakkından feragat etmesi hukuki bir nedendir. Belli durumlarda, özellikle süreye bağlı işlemlerde, işlem sürenin dolmasıyla kendiliğinden ortadan kalkabilir. İdari işlemler bizzat idarenin iradesiyle de sona erebilir. Buna göre:

Kaldırma: Bir idari kararın alınan bir başka idari kararla geleceğe yönelik yok edilmesidir.

Değiştirme: Bir idari kararın bir başka karar ile geleceğe yönelik değiştirilmesidir.

Düzeltilme: Bir idari kararın bir başka kararla geçmişe ve geleceğe yönelik düzeltilmesidir.

İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ

- 1.Genç ve tedvin edilmemiş bir hukuk dalıdır. Metin hukuku değildir.
- 2.Kaynakları, Anayasa-yazılı kurallar-yargısal içtihatlar-idari teamül ve tatbikat ile doktrindir.

Bir ülkede idare hukukunun gelişebilmesi için, idare fonksiyonunun gelişmiş olması, kamu-özel hukuk ayrımının yapılması, hukuk devletinin benimsenmesi, idari işlemlerin yargısal denetiminin kabul edilmiş olması gereklidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

İDARE ve SÖZLEŞMELER

İdari işlemler kural olarak tek taraflıdır. İdare, bazı durumlarda karşı tarafla irade uyuşmasına dayalı olarak iki taraflı işlemler de yapabilir. İdare belli durumlarda mal ve hizmetlere ihtiyaç duyabilir ya da özel kişilerin kamu hizmetlerine katılmasını her zaman tek yanlı işlemleri ile sağlayamayabilir. İdarenin karşılıklı irade uyuşmasına dayalı olarak yapmış olduğu işlemlerinin tipik örneği yapmış olduğu sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler bir yandan şart, diğer yandan subjektif nitelikli idari işlemlerdir. İdare, mahiyet ve özellikleri birbirinden çok farklı iki tip sözleşme yapar. Bunlar, idari sözleşmeler ve idarenin (özel hukuk) sözleşmeleridir.

1. İdari sözleşmeler :

- Konusu bir kamu hizmetine katılmadır. (Kamu hizmetinden yararlanmayı sağlayan sözleşmeler idari sözleşme sayılmazlar. Abonman sözleşmeleri gibi.)
- İdare üstün taraftır, yani sözleşmenin koşullarını belirler, karşı tarafı denetler.
- Bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklara idare hukuku ve idari yargı uygulanır.
- Sözleşmenin en az bir tarafı İdaredir.(Yani her iki taraf da idari bir kuruluş olabilir. İdarenin taraf olmadığı, karşı âkidin üçüncü kişilerle yaptığı veya İdarenin sadece fiyat tespit etmek suretiyle müdahale ettiği sözleşmeler İdareye izafe edilemezler.).

2. İdarenin (özel hukuk) sözleşmeleri :

- Konusu alım-satım,trampa,kiralama,yapım,onarım,bayındırlık gibi faaliyetlerdir.
- Eşitlik esastır.(Buna rağmen idarenin belirli üstünlüklerine kamu yararı amacıyla yer verilmektedir).
- Bu sözleşmeler Borçlar Hukuku kuralları uygulanır ve buradan doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

1. Mali iltizam sözleşmeleri: Bir kamu hizmetinin götürü bir kazanç, oran veya ücret karşılığında mültezim adı verilen kimseye gördürülmesidir. Eskiden aşar vergilerinin tahsili bu yöntemle yapılmıştır. Bugün bu yöntem hazineye ait dalyanlardan yararlanmak için yapılmaktadır.

2. Kamu istikraz sözleşmeleri: Devletin tahvil, bono gibi adlarla halktan borç para alınmasını sağlayan akdi ilişkilerdir. Ülkemizde Devlet adına borçlanma yetkisi daha önceleri Maliye Bakanlığına ait iken artık iç borçlanma yetkisi Hazine Müsteşarlığına aittir. Belediyeler de en çok 20 yılda itfa olunmak üzere Emlak Bankası kefaletiyle tahvil çıkarabilir. İl özel idareleri de belli yerlere harcanmak kaydıyla borçlanma yetkisine sahiptir. Bu sözleşmelerin idari sözleşme sayılmasının nedeni idareye ve akde, konversiyon, konsolidasyon, haciz edilememek gibi ayrıcalıklı yetkilerin tanınmış olmasıdır.

3. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri: Bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bir kamu hizmetinin belli bir süre işletilmesini öngören sözleşmedir. Batıda ortaya çıkan imtiyaz yöntemi, Osmanlı İmparatorluğu döneminde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Cumhuriyetin ilanından sonra, yabancı müteşebbislere verilen imtiyazlar rachat (satın alma) yolu ile kaldırılmış ve bunlar iktisadi kamu kurumlarına devredilmiştir.

Belediye Kanunu ile, belediyelerin de süresi 40 yılı aşmamak ve Devletçe konulan kurallara uymak kaydıyla imtiyaz verebilecekleri hükme bağlanmıştır.

4. Yeraltı ve yerüstü servetlerin işletilmesine ilişkin sözleşmeler: Bunlar kural olarak sözleşme değil ruhsat usulüne tabidir. Maden veya petrol arama ruhsatla yapılır.

- Bu servetlerden kamu hizmeti biçiminde işletilenler için (kaplıcalar gibi) idari sözleşme usulü uygulanmaktadır.
- Bunların idare sözleşme sayılma nedeni servetlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasıdır.
- 1985'den sonra madenlerde imtiyaz usulüne son verilmiştir.

5. Orman İşletme Sözleşmeleri: Ormanların işletilmesi, bakım ve onarımına ilişkin sözleşmelerdir. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasasının kabulünden sonra artık orman işletme sözleşmeleri yapılamamaktadır.

6. İdari Hizmet Sözleşmeleri: İdarenin memurlar ve sözleşmeli personel ile akdetmiş olduğu hizmet sözleşmeleridir.

İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİ (KAMU İHALELERİ)

Kamu ihaleleri, 1984 yılı itibariyle Devlet İhale Kanununa tabidir. Buna göre İdarenin alım, satım, kiralama, taşıma, yaptırma, bayındırlık gibi işleri devlet İhale Kanununa tabi tutulmuştur. Bu sözleşmelerde eşitlik ilkesi kural olsa bile İdare, ihaleyi yaparken kanunun emrettiği yetki ve şekil kurallarına uymak zorundadır. Çünkü, İdarenin tüm işlemlerinin amacı kamu yararının gerçekleştirilmesidir. İhalelerde kamunun parası harcadığı için bu sözleşmelerde bile belirli oranda idareye üstünlükler tanınmıştır.

Şu kuruluş ve kurumlar Devlet İhale Kanununa tabidir:

- Genel bütçeli daireler (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Sayıştay, DPT, Hazine ve Dış Ticaret, Tapu ve Kadastro, DİE, Diyanet İşleri, Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü gibi).
- Katma bütçeli idareler (Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri, Çocuk Esirgeme Kurumu, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Telsiz Genel Müdürlüğü, YÖK, Üniversiteler gibi.).
- Özel bütçeli olan il özel idareleri ve belediyelerin ihaleleri.

Ancak Devlet İhale Kanunu, sayılan bu idarelerin bazı ihalelerini bu Kanunun kapsamı dışında tutmuştur. Buna göre, bu idarelerin kendi aralarında yapacakları ihaleler, Hazinesinin özel mülkiyetindeki mallarının kamu yararına çalışan derneklere satımı kıymet takdiri suretiyle yapılacaktır. Tarihi değeri olan malların kiraya verilmesi veya Hazineye ait yerlerin kiraya verilmesi ve trampası Maliye Bakanlığı yönetmeliği ile belirlenecektir. Ayrıca Bakanlar Kurulu kararı ile, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Silahlı Kuvvetlerin belli amaçlarla mal ve hizmet ihaleleri bu Kanunun hükümleri dışına çıkarılabilecektir.

Devlet İhale Kanununa tabi olmayan kuruluşlar:

- Köyler.
- Özerk bütçeli olan KİT'ler.

- Sosyal kamu kurumları.

KAMU İHALELERİNE EGEMEN OLAN İLKELER

A. Aleniyet (açıklık) ilkesi: Kamu ihaleleri yolsuzluk, şüphe ve söylentilerin önlenmesi amacıyla herkese duyurulmak zorundadır. Sözleşmelerin ilan edilmesi veya teklif zarflarının istekliler huzurunda açılması bu ilkenin sonuçlarıdır. İlan ilkesinin iki istisnası vardır.

- ✓ Belli istekliler arasında yapılan Kapalı Teklif usulünde ilan yapılmaz. Bu usulde, çok büyük projelerde uygulandığı için yeterliliğini dünya çapında kanıtlamış en az 3 firma doğrudan davet edilir. (Eğer 3 firma çağırılırsa bakanlığın onayı da şarttır. Ancak duruma göre 3 firmadan az davet edilirse bu hususta Maliye Bakanlığının görüşü ve Bakanlar Kurulunun kararı gerekir.).
- ✓ İlan ilkesinin ikinci istisnası pazarlık usulüdür. Bu usulde ilan idarenin isteğine bağlıdır.

B. Serbest rekabet ilkesi: İhaleye herkesin korkusuzca, etki ve baskı altında kalmadan katılabilesidir. Bu ilkenin sonucu olarak ihale komisyonunun üyelerinin eşleri ile belli dereceye kadar kan ve sıhri hısımları ve bunların ortakları ihaleye katılamaz.

C. En uygun bedelin bulunması ilkesi: İdare kamu yararının gereği olarak en uygun bedeli bulmak zorundadır. En uygun bedel, arttırmalarda, tahmin olunan bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseği, eksiltmelerde, tahmin olunan bedeli geçmemek üzere teklif edilen bedellerden tercihe layık görülenidir.

D. Sözleşmede belli bir yeteneğin ve mali iktidarın aranması ilkesi: İdare ihaleye ciddiyet kazandırmak amacıyla başvuranlardan tahmin edilen bedelin %3'ü oranında geçici teminat alır. İdare pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde geçici teminat alıp almamakta serbesttir.

KAMU İHALELERİNİN AŞAMALARI

A- Hazırlık Aşaması:

- Genel ve özel (teknik) şartnamenin hazırlanması.
- Bütçede ödenek olup olmadığının tespiti.
- Bedel tahmini.
- İhale komisyonunun kurulması.

(Genel şartnameyi Bakanlar Kurulu hazırlar ve düzenleyici işlem niteliğindedir. Şartname idarenin koşullarını içerir. Özel şartnameyi ise ihaleyi yapan kuruluş hazırlar. İdare ödenek olmaksızın ihaleye çıkarsa bu durum mali sorumluluğuna neden olabilir. Tahmin edilen bedel özel şartnamede gösterilir. İhale komisyonu ilgili kuruluşun ita amiri tarafından görevlendirilir).

B- Başvuruların Sağlanması ve İlan:

- En az 10 gün önceden ve aralıklarla iki kez ilan yapılır.

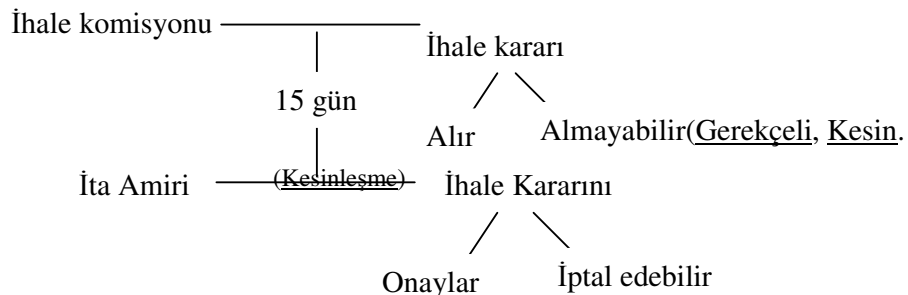
(İlan, günlük gazetelerde, belirli bedeli aşan ihalelerde, Resmi Gazetede yapılır. Belli istekliler arasındaki kapalı teklif ile pazarlık usulünde ilan zorunlu değildir.)

C- En Uygun Bedelin Bulunması ve Sözleşmecinin Seçilmesi:

- Kapalı teklif usulü: Temel yöntemdir.
- Açık artırma ve eksiltme
- Pazarlık usulü
- Yarışma usulü

(Kapalı teklif dışındakiler istisnai yöntemlerdir. Genellikle bütçede gösterilen miktarın altındaki veya acele işlerde bu yöntemlere başvurulur. Projeye dayalı ihalelerde yarışma usulü tercih edilebilir. Açık arttırmalarda tahmin edilen bedelin altında ihaleye karar verilemez; eksiltmelerde ise en uygun bedel en düşük olan olmayabilir.).

D- İhale Kararı ve Sözleşmenin Yapılması:



	Sözleşme harcama gerektiyorsa		
Maliye Bakanlığı	15.gün		VİZE (veya gerekçeli geri gönderir)
Sayıştay	15.gün		TESCİL Yürürlük Kazanır .

Açıklamalar

- * İhale kararı, idarenin belirli bir kişiye tek yanlı işlemi ile ihale yükümlülüklerini yüklemesidir.
- * İhale kararı ita amirince onaylandığı an kesinleşir. Bundan sonra idare ve müteahhit sözleşmeyi yapmak zorunda kalırlar. Kesinleşen ihale kararı 5 gün içinde karşı tarafa bildirilir.
- * Harcama gerektiren bir sözleşme Maliye Bakanlığı vizesi ile kesinleşir. Maliye sözleşmeyi kanuna aykırı bulursa, ilgili kuruma geri gönderir. İkinci kez bu sözleşme Maliyeye geldiğinde bu kez 5 gün içinde vize yapılır. Maliyenin olumsuz görüşüne rağmen (geri çevirme), kanundaki haller hariç, ita amiri sorumluluğu üstlenirse, sözleşme imzalanabilir.
- * Sözleşmenin kesinleşmesinden sonra karşı taraf 15 gün içerisinde en başta yatırdığı %3'lük geçici teminatı %6 oranında "kati teminata" çevirir.
- * Harcama gerektiren sözleşmeler, imzalanmadan itibaren 3 gün içinde Sayıştaya gönderilir. Sözleşmeler, Sayıştay tarafından tescil edilmedikçe yürürlüğe girmez.
- * İdare, turistik amaç ve tesisler dışında bir taşınmaz veya taşınırı en çok 10 yıl için kiraya verebilir. (3 yılı aşan kira akitlerinde ayrıca Maliyenin görüşü alınır). Kiralayan, akdın sonunda tahliye etmezse, İdarenin talebi üzerine mahallin en büyük mülki amiri tarafından tahliye ettirilir.
- * Yapım işlerine ait sözleşmelerde kanun müteahhide ek bir yükümlülük getirmiştir. Buna göre sözleşme uygulanırken işin artması söz konusu olursa müteahhit bunu %30 oranına kadar yüklenmek zorundadır.
- * Sözleşmelere, akdine kadar idare hukuku ve idari yargı uygulanır. Fakat sözleşmelerin akdinden sonra ve uygulanmasından doğan uyumsuzluklara adli yargıda bakılır.

ALTINCI BÖLÜM

İDARENİN YETKİLERİ

A. Düzenleme Yetkisi

İdarenin, yasama organı gibi hareket ederek genel ve soyut hukuk kuralları koyma yetkisine düzenleme yetkisi denilir. İdarenin düzenleme yetkisi temelde, İdarenin takdir yetkisinden, düzenli idare ve eşitlik ilkelerinden doğar. İdarenin düzenleyici işlemleri olan kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler doğrudan Anayasada düzenlenmiştir. Fakat idarenin Anayasada sayılmasa bile tamim, sirküler, tebliğ, genelge gibi başka düzenleyici işlemleri de söz konusudur.

- Birisi hiyerarşik üst, diğeri astın yaptığı iki yönetmelik birbiriyle çatışırsa hiyerarşik üstün yönetmeliği esas alınır. (Bakanlar Kurulu – Sağlık Bakanlığı).
- Hiyerarşik olarak iki kuruluşun yönetmeliği birbiriyle çatışırsa, kimin görev alanına giriyorsa onunki esas alınır.
- Tek bir makamın yaptığı iki yönetmelik birbiri ile çatışıyorsa, sonraki tarihli yönetmelik esas alınır.

B. Örgütlenme Yetkisi

İdare, idari fonksiyonunu yerine getirmek için örgütlenme yetkisine sahiptir. İdarenin örgütlenmesinde temel ilke kanuni idare ilkesidir. İdari teşkilat, kanun veya kanunun verdiği izne dayalı olarak idari bir işlemle kurulur. Aşağıdakiler mutlaka kanunla kurulur:

- Bakanlıklar
- İller ve ilçeler
- İl özel idareleri
- Üniversiteler
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları.

Ancak, örneğin bucak, belediye, yeni bir köy veya KİT kurulmasında yasa koyucu idareye takdir yetkisi verdiği için bunlar idari işlemlerle kurulurlar.

C. Yaptırım Uygulama Yetkisi

İdare, üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini yürütürken yaptırım uygulama yetkisini de kullanır. İdarenin yaptırım uygulama yetkisi iki şekilde karşımıza çıkar. Ceza verme ve tahsil yetkisi. Buna göre:

İdari Cezalar: İdare, idari düzen ve disipline aykırı davranışlar olması halinde ceza verme yetkisine sahiptir. İdare, Anayasaya göre askeri idari cezalar hariç, kişi özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuran cezalar veremez.

- İdari cezalar, yargısal cezalardan farklıdır. İdari cezalar idari makamlarca idari disipline aykırılık durumunda verilirken, yargısal cezalar yargı organları ve toplumsal düzene aykırı davranışlara verilir.

- Yargısal cezalar mutlaka kanuna dayanır.(kanunilik ilkesi). İdari cezaların ise, konusu kanun konusu olmadıkça mutlaka kanunla belirlenmesi gerekmez. Yani yönetmelik gibi, idarenin düzenleyici işlemleriyle de idari cezalar konulabilir.

- İdarenin kamu personeline verdiği disiplin cezaları kanunla konular ve düzenlenir. (Memurlara verilen disiplin cezaları mutlak kanunlara dayanır). Ne var ki, memurlar dışındaki diğer kamu görevlilerine ilişkin disiplin cezalarının Anayasaya aykırı olarak yönetmeliklerle düzenlendikleri görülmektedir. Örneğin öğretim elemanları için. Bunun dışında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve öğretim kurumları da disiplin cezaları vermeye yetkilidirler. Yine Vergi Usul Kanunu ve Belediye Kanununda buna benzer cezalar düzenlenmiş bulunmaktadır.

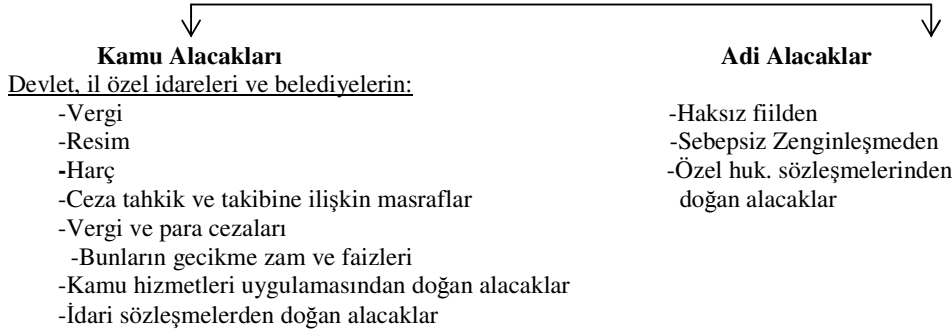
İdari İcra (re'sen icra): İdari icra, İdarenin idari işlemleri kendisinin uygulaması ve kamu hukukundan doğan alacaklarını kendisinin tahsil etmesidir. Ancak İdarenin, işlemini re'sen icra edebilmesinin temel koşulu, bu konuda kanuni bir dayanağının bulunmasıdır. Re'sen icra iki şekilde incelenebilir. Tahsil yetkisi ve diğer re'sen icra örnekleri.

A. Tahsil Yetkisi: İdari icra (resen icra) yetkisinin en önemli görünümünden birisi idarenin kendi alacaklarını kendisinin tahsil etmesidir. İdarenin iki türlü alacağı vardır:

- Kamu alacakları
- Adi alacaklar.

İdare, kamu alacaklarını kendi örgütüyle ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Kanununa göre yapar. Oysa adi alacaklarını herkes gibi icra ve iflas daireleri vasıtasıyla ve İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil eder.

İdarenin Alacakları



- Kanun, Devlet, il özel idareleri ve belediyelerin alacaklarını kamu alacağı olarak saymış ancak, kamu iktisadi teşebbüsleri veya sosyal kamu kurumları gibi yerleri Kanunun kapsamına dahil etmemiştir.

- Kamu mallarına verilen zararlardan doğan alacaklar kamu alacağı olarak kabul edilir.

- İdare, kamu alacağını tahsil etmeden önce alacağı tahakkuk ettirmek zorundadır. İlgili, tahakkuk işlemine karşı idari yargıda dava açılabilir. (Vergi alacağına karşı tahakkukun iptali için açılan dava tahsil işlemlerini durdurur). Ancak diğer alacaklarda dava açılması tahsil işlemini durdurmaz.

- Alacağın takip ve tahsili, kamu idareleri tarafından düzenlenen bir ödeme emri ile başlar. Kişi, 7 gün içinde ya borcunu öder ya da mal beyanında bulunur. Mal beyanında bulunmazsa bir defaya mahsus 3 ayı geçmemek üzere hapisle tazyik edilir. Kişinin borca itiraz etmesi de mümkündür.

- İtiraz, alacak bir vergi alacağı ise vergi mahkemesine, diğer bir kamu alacağı ise idare mahkemelerine yapılır. Alacak tahakkuk ettiği için kamu alacaklarının dayanağına itiraz etmek mümkün değildir. Borcun olmadığı, kısmen ödendiği veya borcun zaman aşımına uğradığı itirazları dile getirilebilir. Ödeme emrine karşı açılan dava tahsil işlemlerini durdurmaz.

- İdare, alacağını tahsil edemezse kişinin malları haczedilir. Kamu alacakları kamu idarelerince haczedilir. Taşınır malların satışı tahsil dairesince, köylerde ise ihtiyar meclisi tarafından açık arttırma veya peşin parayla yapılır. Taşınmaz malların satışı, satış komisyonları tarafından yapılır.

Resen icra yetkisi tahsil yetkisi dışında başka durumlarda da ortaya çıkabilir. Örneğin polisin hukuka aykırı film gösterilen bir yeri kapatması, belediyenin yıkım işlemi re'sen icra yetkisinin diğer görünümüdür.

D. İdarenin Mal Edinme Yetkileri:

İdare, ihtiyaç duyduğu menkul ve gayrimenkulleri kamu hizmetinin bir gereği olarak zorla ele geçirme yetkisine sahiptir. İdare satın alma yoluna başvurursa ilgililerin rızası aranacağı için her malı satın alarak iktisap edemeyebilir. Zorla mal edinmek iki şekilde olur. Kamulaştırma ve istimval.

Kamulaştırma, gayrimenkullerin zorla ele geçirilmesidir. İstimval ise sadece olağanüstü durumlarda taşınırlara zorla el atılmasıdır. (Taşınırlar kural olarak satın alınır). Ancak olağanüstü durumlarda taşınırlar da birbirlerinin yerine ikame edilemeyecekleri için zorla ele geçirilebilir. (Kamulaştırma olağan, istimval olağanüstü bir yetkidir).

KAMULASTIRMA

Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin Anayasanın 46.maddesine göre, özel mülkiyette bulunan bir gayrimenkulün tamamına veya bir kısmına bedelini peşin ve nakden ödemek suretiyle zorla el atmasıdır. Kamulaştırma olağan bir yetkidir, kamu yararı amacıyla yapılır. Kamula bedeli peşin ödenir ancak, belli durumlarda istisnai olarak taksitlendirmeye gitmek mümkündür. Kamulaştırma bedeli nakden ödenir. Bu kuralın istisnası, trampa yoluyla kamulaştırmadır.

Yetki: Kamulaştırmaya yetkili makamlar Devlet ve diğer kamu tüzel kişileridir. Bunlar ancak kendi görev alanlarına giren konularda kamulaştırma yapabilirler.

- Hukukumuzda istisnai olarak ve kanunda açıkça gösterilmek koşuluyla özel kişiler lehine kamulaştırma yapılabilir. Kanuna göre imtiyazcılar, maden işletme ruhsatına sahip olanlar ve petrol işletenler lehine kamulaştırma mümkündür. Kamulaştırmayı Devlet yapabilir. Kamulaştırma sonunda gayrimenkul özel kişinin mülkiyetine geçer. Ancak 3996 sayılı Yap-İşlet-Devret Kanununa göre yapılan kamulaştırmalarda gayrimenkul devlet mülkiyetine geçer.

Şekil ve Usul: Kamulaştırma Kanunu 2001 yılında 4650 sayılı kanunla önemli değişikliklere uğramıştır. Yeni kanuna göre kamulaştırma usulü şu şekildedir:

1-İdare, yeterli ödeneği temin etmeden kamulaştırma işlemine başlayamaz. (Böylece bedel güvence altına alınmak istenmiştir).

2-Kamu yararı kararı alınmalıdır. Bu kararlar kamulaştırma işleminin sebep unsuru belirlenmiş olur. Buna göre kamu yararı kararı alamaya yetkili makamlar şunlardır: Köy lehine kamulaştırmalarda köy ihtiyar meclisi, belediyelerde belediye encümeni, il özel idarelerinde il daimi encümeni, Devlet lehine kamulaştırmalarda il idare kurulu,büyük enerji sulama,iskan, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması veya turizm amaçlı kamulaştırmalarda ilgili bakanlık, birden fazla ili içine alan kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu, kamu tüzel kişilerinde tüzel kişiliğin yönetim organları kamu yararı kararı almaya yetkilidir.

İhtiyar meclisi ile belediye encümeninin almış olduğu kamu yararı kararı mahallin en büyük mülki amiri, il daimi encümeninin kamu yararı kararı valinin onamasına tabidir. Tasdikli imar planı veya bakanlıklarca tasdikli özel plana göre yapılacak hizmetler için kamu yararı kararı almaya gerek yoktur.

3- Kamulaştırılacak taşınmaz tespit edilir.

4- Kamulaştırma kararı alınır.Kamu yararı kararı soyuttur. Oysa kamulaştırma kararı somuttur, yani hangi taşınmaza el konulacağıının açıkça belirlenmesidir.

5- Satın alma usulünün denemesi: Kamulaştırma işlemlerinde son yapılan değişikliklere göre İdare, öncelikle satın alma usulünü deneyecektir.Tapuda kayıtlı taşınmazlarda:

Öncelikle idare, odalardan, yerel emlak bürolarından gerekli bilgileri topladıktan sonra taşınmazın bedelini tespit etmesi amacıyla, en az 3 kişiden oluşan kıymet takdir komisyonu görevlendirir. Yine İdare, kendi içinden satın alma veya trampa işlemlerini yürütmek için bir uzlaşma komisyonu kurar. Sonra İdare, tahmin edilen bedeli belirtmeksizin malike taşınmazı satın almak ya da trampa yoluyla devralmak istediğini tebliğ eder.

- Malik, 15 gün içinde uzlaşma komisyonuna başvurarak pazarlık yapar.
- Anlaşma sağlanırsa bir tutanak tutulur. (Anlaşma bedeli, tahmini bedeli aşamaz).
- İdare tutanak tarihinden itibaren 45 gün içinde bedeli hazırlar ve durumu malike bildirir.
- Belirlenen günde idare adına tapuda ferağ verilmesini ister. Ferağdan sonra bedel malike ödenir.

Böylece gayrimenkul kamulaştırma ile alınmış olur. Gayrimenkul üzerinde daha önce tapuda tescil edilmiş aynı ve şahsi haklar artık idareye karşı ileri sürülemez.

Mahkeme yolu ile bedel tespiti ve tescil kararı

-Satın alma ile kamulaştırma yapılamazsa yargı yoluna gidilir.
-İdare tüm bilgi, belgeler ve bedel tespitini içeren bir dilekçe ile gayrimenkulün bulunduğu yer Asliye Hukuk Mahkemesine başvurur.

-İdare, mahkemeden bedelin tespitini, peşin veya taksitle ödenmesi karşılığında gayrimenkulün idare adına tapuda tesciline karar verilmesini talep eder.

-Asliye hukuk mahkemesi, en geç 30 gün sonrası için belirleyeceği duruşma gününü tüm belgelerle beraber malike tebliğ eder. Mahkemenin davetiyesinde, taşınmazın ada, parsel, yüzölçümü gibi vasıfları, maliklerin ad ve soyadları, kamulaştırmayı yapan idare, tebligattan sonra 30 gün içinde kamulaştırmanın işleminin iptalinin idari yargıda, maddi hataların düzeltilmesinin adli yargıda dava yoluyla istenebileceği, davalarda husumetin kime yönlendirileceği, işleme karşı iptal davası açılırsa davanın açıldığı veya yürütmenin durdurulması kararının alındığının bildirilmemesi durumunda kamulaştırma işleminin kesinleşeceği ve mahkemece belirlenen bedel üzerinden gayrimenkulün idare adına tapuda tescil edileceği, bedelin hangi bankaya yatırılacağı, konuya ve savunmaya ilişkin delillerin mahkemeye yazılı olarak bildirilmesi gerektiği hususları yer alır. Ayrıca asliye hukuk mahkemesi, kamulaştırma ve bunun belgelerini gazetede en az bir kere yayımlar.

-Mahkeme duruşma başlayınca tarafları anlaşmaya davet eder; anlaşma sağlanamazsa hakim bilirkişi ve keşifle beraber bedeli tespit eder.

-Anlaşma veya bedel tespitinden sonra mahkeme idareye, bedelin veya ilk taksidin yatırıldığına dair dekontun ibrazı için 15 gün süre verir. Dekontun ibrazından sonra mahkeme idare adına tescile karar verir. Bu anda, yani Mahkemenin tescil kararı ile mülkiyet idareye geçer. Tescil kararı kesindir. Ancak bedel konusunda temyiz yolu açıktır. Eski kanuna göre mülkiyet İdareye, kamulaştırma kararının idari yargı önünde kesinleşmesi ile geçiyordu. Ferağ ile de idare gayrimenkulün zilyetliğine el atabiliyordu. Ayrıca 30 ve 60 günlük süreler içinde tezyidi bedel (Bedel Artırım) ve tenkisi bedel (Bedel İndirim) davaları açılabilirdi. Yine eski Kanundaki acele işlerde el koyma müessesesi de böylece gereksiz hale gelmiş ve kaldırılmıştır.

Sebeup ve Amaç: Kamulaştırma işleminin amacı kamu yararındır. Sebebi ise, kamu yararını sağlamaya yönelik bir dürtüdür. Önceleri kamulaştırmanın sadece bayındırlık işleri için yapılacağı kabul edilirken bugün artık, turizm, spor, sosyal saiklerle kamulaştırma yapılmaktadır.

Konu: Kamulaştırmanın konusu, özel mülkiyette bulunan bir gayrimenkulün mülkiyetinin İdarenin mülkiyetine geçirilmesidir. Kısmi kamulaştırma mümkündür. Ancak kısmi kamulaştırma neticesinde, taşınmazın arta kalan kısmı kullanılamaz hale gelirse, bu durumda malik, kamulaştırma işleminin iptali davası açmamış olmak kaydıyla, 30 gün içinde İdareye başvurarak, arta kalan kısmın da kamulaştırılmasını isteyebilir. Bu durumda İdare, geri kalan kısmı kamulaştırmaya mecburdur. Tabii servetlerin kısmen kamulaştırılmasına gerek yoktur, çünkü bunlar zaten Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Kamulaştırmaya konu taşınmaz, özel kişiye ait olmalıdır. Buna göre, kamu malları kamulaştırılmaz. Ayrıca, kamu tüzel kişilerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların kamulaştırılması da mümkün değildir. Bir kamu idaresi diğer bir kamu idaresinin gayrimenkulüne ihtiyaç duyarsa o idareye yazılı olarak başvurur. Olumlu cevap veya hiçbir cevap alamazsa (zımnı red) isteyen idare Danıştaya başvurur ve gayrimenkulün devrine Danıştay iki ay içinde kesin olarak karar verir. Fakat bedel konusundaki uyuşmazlıklar yine Asliye Hukuk Mahkemesinde çözülür. Bu durumda ilgili İdare, Danıştay kararının tebliğinden sonra 30 gün içinde asliye hukuk mahkemesine başvurabilir.

Kamulaştırma İşlemine Karşı İptal Davası

Asliye Hukuk Mahkemesinde görülen davada taşınmaz maliki idari yargıda dava açarsa veya yürütmenin durdurulması kararı alırsa Asliye Hukuk Mahkemesi kendi davasında idari yargının vereceği kararı beklemek, yani durumu bekletici sorun yapmak zorundadır.

İptal davasının ön koşulları: Kamulaştırma işlemine karşı dava idari yargıda açılır. Bu davada görevli mahkeme idare mahkemesidir. Yetkili mahkeme ise özel yetki kuralı gereğince, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir. Bu davayı menfaati ihlal edilenler açar, ancak ilgili bu davadan önce ferağ vermişse davanın reddedilmesi gerekir. Ayrıca belli bir süredir kullanan ve mülkiyeti iktisap edebilecek konumdaki zilyed dahi bu davayı açabilir. Fakat gayrimenkulün kiracısı bu davayı açamaz.

Bu davada süre, asliye hukuk mahkemesince taşınmaz malikine yapılacak tebligattan itibaren 30 gündür. (Yani bu davada 60 günlük genel süreye uyulmaz.). Muhatabın adresi bilinmiyorsa ilan tebligat yapılır. Dava süresi tebligattan itibaren işlemeye başlar. Süre ara vermeye denk gelirse (20 Temmuz – 6 Eylül) dava açma süresi 7 gün uzar.

Davada husumetin kime yönlendirileceği Asliye Hukuk Mahkemesi davetiyesinde yer alır. (Davalı gösterilmez ya da yanlış gösterilirse mahkeme dilekçeyi gerçek hasma tebliğ eder). Dava bir dilekçe ile açılır. Kamulaştırma işlemi, imar planına dayalı yapılmışsa kamulaştırmanın iptali ile planın iptali tek dilekçe ile istenebilir.

Davada esasa ilişkin koşullar: Yetki yönünden: Kamulaştırmaya yetkili olanlar Devlet ve diğer kamu tüzel kişileridir. (Bir idare kendi görev alanı dışında bir hizmet için kamulaştırma yaparsa konu yönünden yetkisizlik oluşacağından işlem yetki yönünden sakatlanır). (Kamu meslek kuruluşları tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen Danıştay, bunların kamulaştırma yapabileceğini kabul etmemektedir. Ankara Barosu gibi). Yetkili merciler hariç kamu yararı kararı alınırsa kamulaştırma yine yetki yönünden sakatlanır. Şekil yönünden: Kamulaştırmada onaylı imar planı veya bakanlıkça onaylı özel plan olmadığı halde kamu yararı kararı alınmadan işlem yapılırsa veya karar alan merci toplantı ve karar yeter sayısına uymazsa işlem şekil yönünden hukuka aykırı olur. Örneğin 4 kişi ve muhtarlar toplanıp kamu yararı kararı alması gereken ihtiyar meclisinin 2 kişiyle karar alması. (Tasdikli imar planı varsa kamu yararı kararı alınmaz). Sebeup ve maksat yönünden: İşlemin sebebi bir kamu hizmeti, maksadı kamu yararadır. Kamulaştırma imar planına göre yapılıyorsa sebebi imar planıdır. (İmar planında kamulaştırılacak yer hangi hizmete tahsis edilmişse o hizmet için işlem yapılabilir, aksi halde sebep ve sonuç yönünden işlem sakatlanır). Konu yönünden: İşlemin konusu, özel mülkiyetteki gayrimenkullerdir. Kamu malları kamulaştırılmaz. (Çünkü işlem, imkansız olacağı için konu yönünden sakatlanır). Kamulaştırma amacının gerçekleşmesi için, taşınmazın bir kısmının kamulaştırılması yeterli ise ve buna rağmen tamamı kamulaştırılırsa işlem yine konu yönünden sakatlanır.

Kamulaştırmada Taksitlendirme

Anayasaya göre kamulaştırma bedeli nakden ve peşin ödenir. Nakden ödeme kuralının istisnası trampa yoluyla kamulaştırmadır. Buna göre İdare, malikin rızası ile kamu hizmetine tahsis edilmeyen özel taşınmaz malını trampa edebilir. Ancak idarenin trampa teklif ettiği malının değeri, kamulaştırma bedelinin % 120'sini aşamaz. Taşınmaz mal bedelleri arasındaki fark taraflarca nakden giderilir.

Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Kurma Hakkı

Anayasaya göre Devlet ve kamu tüzel kişileri mülkiyete el atmaksızın bir gayrimenkulün kullanma ve yararlanma hakkını (sınırlı aynı hak) elde edebilirler. Medeni irtifaktan farklı olarak idari irtifak zorla kurulur. İdari irtifakta bir kısım bedel mutlaka peşin ödenir. İdari irtifakta bedel, gayrimenkulün değerindeki azalmadır ve bedel Asliye Hukuk Mahkemesinde belirlenir.

Kamulaştırmatsız El Atma

El atma, İdarenin usulüne uygun olarak alınmış kamulaştırma kararı olmaksızın veya işgal koşulları olmaksızın bir gayrimenkule el atmasıdır. El atma iki şekilde olur. Bu durumda kamulaştırma kararı alınmaz.

A) Hukuka uygun kamulaştırmatsız el atma: İdare, İmar Kanununa göre imar sınırı içinde bulunan arsa ve arazileri, maliklerin ve hak sahiplerinin muvafakatı olmaksızın imar planına uygun ada ve parsellere ayırmaya, belediye ve mücavir alan içinde belediyeler vebu alan dışında valilikler yetkilidir. Bu düzenleme sonrasındaki maliklerin gayrimenkullerindeki değer artışı karşısında, İdare bir defaya mahsus olmak üzere düzenleme ortaklık payı ayırır. Bu pay arazinin yüzölçümünün % 35'ini aşamaz. Ayrılan bu pay, düzenlemeye tabi yerlerin ortak

ihtiyaçları için kullanılabilir. Fakat kamu hizmeti gerektiriyorsa geri kalan kısım kamulaştırılır. DOP için herhangi bir bedel ödenmez.

B) Hukuka aykırı kamulaştırmaz el atma: İdarenin hiçbir yasal dayanağı olmaksızın kişilerin mülkiyet haklarına tecavüz etmesidir (fiili yol). Öyle ki bu tecavüz idari bir eylem olarak dahi kabul edilemez, yani bu saldırı eylemin idari niteliğini dahi ortadan kaldırır, eylemi bir haksız fiile dönüştürür. Malik, bu durumda adli yargıda meni müdahale davası açabilir. Ancak eylemin kamulaştırmaz el atma olması için, bir an için kişilerin gayrimenkule zarar vermeleri niteliğinde olmaması gerekir, bu durumda tam yargı davası açılabilir.

Kamulaştırmaz el atmada doğabilecek en büyük sorun, İdarenin el atmadan sonra o gayrimenkule kamu hizmeti ile ilgili bir tesis yapmasıdır. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararına göre, malik bu durumda tazminat veya meni müdahale davası açabilir. Ayrıca, kamu yararına tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan gayrimenkullerin, malik, zilyet veya mirasçılarının bu taşınmaz ile ilgili her türlü dava hakkı, el koyma tarihinden itibaren 20 yıl geçmekle düşer.

İSTİMLVAL

İdare, kural olarak taşınırları birbirlerinin yerine kolayca ikame edebileceği ve rahatça alabileceği için satın alma ile elde eder. Fakat olağanüstü durumlarda menkullere erişmek dahi zorlaşabilir. Buna göre istimval, yasaya dayanılarak, olağanüstü durumlarda, karşılığı ödenmek suretiyle menkullere idarece zorla el atılmasıdır. İstimvalin konusu taşınırlardır. Bedensel yükümlülükler de istimvalin konusu olabilir, özellikle olağanüstü hal kanununda düzenlenmiştir. Kamulaştırma olağan, istimval olağanüstü bir yetkidir. İstimval işlemi yargı denetimine tabidir ve bedel uyuşmazlıkları adli yargıda görülür.

Geçici İşgal

İdarenin gayrimenkulün mülkiyetine el atmaksızın o gayrimenkule geçici olarak el atmasıdır. Anayasada düzenlenmemiştir. Geçici işgalin özel bir biçimi Bedelsiz Kullanma Yetkisidir. Buna göre MSB, Bayındırlık, Tarım Bakanlığı, TCDD, DSİ, TCK çalışmaları ile bölgelerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunmayan taş, kum, kireç ocaklarını bedelsiz olarak kullanabilirler.

- Geçici işgalin sebebi bayındırlık işidir.
- Geçici işgalin konusu arsa ve araziler olup, konut veya eklentiler geçici işgale konu olamaz.
- İşlem il idare kurulu tesis eder ve ödenecek tazminat 1 yıllığına belirlenir.
- Geçici işgal kararnamesine karşı idari yargıda iptal davası açılabilir, malik bedeli az bulursa adli yargıya başvurabilir. İdare takdir olunan tazminatı % 20 fazlasıyla depo ederek işgal eylemini gerçekleştirir.

YEDİNCİ BÖLÜM

KOLLUK FAALİYETLERİ

İdarenin kolluk faaliyetlerindeki amaç iç düzen, emniyet ve asayişin sağlanmasıdır. Kısaca kolluk faaliyetlerinde amaç, kamu düzeninin korunmasıdır. İdare, kolluk faaliyetleri ile kişilerin ancak dışa yansıyan davranışlarına müdahale edebilir. Kişilerin iç dünyası veya subjektif ahlak ya da değer anlayışları kolluk faaliyetinin dışındadır. Açık veya yakın bir tehlike olmadıkça, kolluk kuvvetlerinin, bireylerin ahlak anlayışlarına müdahale etmesi, yetki aşımı olarak nitelendirilmektedir.

Kamu düzeninin 4 unsuru bulunur:

- Dirlik (yıkılmaya yüz tutmuş binaların yıkımı).
- Esenlik (toz, gürültü, dumanla mücadele).
- Güvenlik
- Sağlık.

Buradaki sağlık, genel sağlıktır. Genel sağlık, toplumun bütününe tehdit eden bulaşıcı ve yaygın hastalıklarla mücadele demektir. Örneğin genel suların temizliği, zabitanın yiyecek ve içecek kontrolleri, fuhuşla mücadele gibi faaliyetler. Kolluğun bu faaliyeti, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile düzenlenmiştir. Genel sağlık faaliyetleri, insanlar, hayvanlar, menkul veya gayrimenkuller üzerinde uygulanabilir.

İdare, temel hakları en çok kolluk faaliyetleri ile tehdit eder. İdarenin kanuni bir dayanak olmaksızın temel haklara müdahalesi görev gaspı teşkil eder. Ayrıca İdarenin, kişilerin subjektif yargılarına, yakın bir tehlike mevcut olmadıkça müdahale etmesi yetki aşımı ile nitelendirilir.

Kolluk Türleri

Adli kolluk: Kamu düzeni bozulduktan sonra harekete geçen, suçluları ve delilleri araştıran kolluktur.

İdari kolluk: Kamu düzeni bozulmadan önce faaliyet gösteren ve tedbirleri alan kolluktur.

Siyasi polis: İstihbarat toplama, istihbaratı değerlendirme, edindiği istihbaratları yetkili makamlara, Başbakan ve Milli Güvenlik Kuruluna bildirme görevinin yürütüldüğü gizli polis faaliyetleridir. Siyasi polis, tüzel kişiliği olmayan Başbakanlık MİT bünyesinde örgütlenmiştir.

Adli Kolluk

- Adli makamların emrinde çalışır.
- İşlemlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür.
- Bastırıcı niteliktedir.
- İşledikleri suçlarda Cumhuriyet Savcılığınca doğrudan kavuşturulurlar.

- Tam teşekküllü karakolların olduğu yerlerde oluşturulurlar.

İdari Kolluk

- İdari makamların emrinde çalışır.
- İşlemlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.
- Önleyici niteliktedir.
- Suç işlerse Memurin Muhakematı Kanununa (Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına Dair Kanun) göre yargılanırlar
- Her yerde bulunur.

Her iki kolluk da tüzel kişiliği olmayan İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir.

Kolluk Makamları ve Personel

1.GENEL İDARİ KOLLUK MAKAMLARI:

Bakanlar Kurulu → İçişleri Bakanlığı → Vali → Kaymakam → Bucak Müdürü

Düzenleyici işlemlerle kolluk faaliyetine katılır

Bireysel + Düzenleyici işlemlerle katılır

Personeli:

- Polis, jandarma ve bekçiler genel kolluk personelidir.
- Jandarma, eğitim yönüyle Genelkurmay Başkanlığına, idari ve kolluk yetkileri yönüyle İçişleri Bakanlığına bağlıdır. İçişleri Bakanı lüzum halinde Bakanlar Kurulu 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 kolluk makamları, yerine göre, İçişleri Bakanı ve validir. Kolluk kuvvetlerine yardım eden silahlı kuvvetler komutanları ve emrindekiler ise kolluk personeli durumundadırlar.

2.ÖZEL İDARİ KOLLUK MAKAMLARI:

Belediyede:

Belediye Başkanı + Başkan Yardımcısı + Encümen + Belediye Meclisi
Düzenleyici kolluk işlemleri yapar

Personeli:

- Zabıta (silahsızdır).

Köyde:

Muhtar + İhtiyar Meclisi

Düzenleyici işlemlerle

Personeli:

Silahlı Köy korucuları:

İhtiyar Meclisi tutar + Kaymakam emri ile göreve başlar. Her köyde en az 1 köy korucusu bulunur. 1000'den fazla nüfusu olan yerlerde ise her 500 kişiye 1 köy korucusu daha tutulur.

Gönüllü köy korucuları: Mahsulü eşkiyadan ve yağmadan korumak için tutulur. Muhtar ve İhtiyar Meclisi tutar + Kaymakam emri ile göreve başlar.

Geçici köy korucuları: Şiddet ve terör durumunda oluşturulur.Valinin teklifi + İçişleri Bakanının onayı ile göreve başlarlar.

3.HİZMET KOLLUKLARI: Genel ve özel kolluk faaliyetinin dışında kalan özel ve ayrı bir biçimde yürütülmesi gerekli olan kolluk faaliyetleridir. Kara, deniz, hava trafikleri, hudut ve sahillerde güvenliğin sağlanması, orman, gümrük, maliye ve tekel kollukları gibi.Örneğin burada Orman Genel Müdürü bir kolluk makamıdır.

KOLLUKTA İKİ USUL

Bildirim Usulü: Vatandaşların belli faaliyetlerini kolluğa haber vermek zorunda olmasıdır.

Örneğin, gösteri yürüyüşünün 72 saat önceden mülki amire bildirilmesi. Dernekler mahallin en büyük mülki amirine bildirilir.

İzin Usulü: Vatandaşların belli faaliyetleri için kolluktan izin almalarının gerekli olmasıdır. Örneğin, umuma açık dinlenme yeri açılması, bar, hamam, sinema açılması polisin tahkiki üzerine mülki amirin iznine bağlıdır.

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

KOLLUK İŞLEMLERİNDE GENEL MÜEYYİDELER

İdarenin kolluk işlemlerine uymayanlar ve karşı koyanlar hakkında mahkemelerce, para, hapis, işten yasaklama, işyerini kapatma gibi adli cezalar uygulanabileceği gibi, kolluk makamlarınca da para cezası, işyerinin kapatılması gibi idari müeyyideler uygulanabilir. Kolluk işlemlerine uymayanlar hakkında uygulanacak adli cezalar, özel kanunlarda başka bir ceza öngörülmemişse, Türk Ceza Kanununun 526.maddesinde yer alan cezalardır.

Ne var ki adalet hakimi, TCK.526.maddeyi uygularken, yapılan kolluk işleminin hukuka uygun olduğunu araştırmak durumundadır. Fakat hakim bunu, işlem aleyhine idari yargıda dava açılmamışsa veya iptal edilmemişse, bekletici sorun yaparak idari yargıya gönderemez. Aynı şekilde düzenleyici işlemlere aykırı davranışlarda bu madde hükmü tatbik edilemeyecektir.

Genel bir yaptırım, İl İdaresi Kanununda da mevcuttur. Buna göre, il genel meclisi veya il idare kurullarının kararlarına karşı koyanlara da TCK.526 madde uygulanacaktır.

Belediyenin kolluk işlemlerine uymayanlar hakkında uygulanacak yaptırımlar da mevcuttur. Buna göre, belediye encümeni ve meclisinin işlemlerine uymayanlar hakkında para cezası, meslekten men gibi cezalar verilebilecektir. Uygulanacak cezalar idari bir işlem ile tertip edilir. Bu işlemlere karşı, idari yargıya değil, tutanağın sahteliği veya maddi ağır yanlışlıklar olduğu iddiasıyla adli yargıya (sulh ceza mahkemesi) başvurulabilir.İtiraz yerinde görülmezse, belediye organının tertip ettiği ceza bir ceza kararnamesine bağlanır.

Köy korucuları ise, köylünün ırzına, malına, canına el uzatan kimseleri yakalayarak hükümete teslim etmek zorundadırlar.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU

İdarenin, idari işlem veya eylemleriyle, kişilere vermiş olduğu maddi veya manevi zararları gidermesi hukuk devletinin en temel ilkelerinden biridir. İdare günümüzde hem kusurlu hem de kusursuz olarak sorumlu tutulmasıdır. İdarenin sorumluluğunun nelere dayandığı şu şekilde gösterilebilir:

KUSUR SORUMLULUĞU

A. Hizmet Kusuru :

- Hizmetin geç işlemesi
- Hizmetin kötü işlemesi
- Hizmetin hiç işlememesi
- İdarenin hukuka aykırı işlem yapması.

Örneğin, belediyenin açtığı çukuru kapatmaması sonucu kişinin ölmesi, Hastanın devlet hastanesinde yanlış iğne ile sakat bırakılması, polislin aramalara rağmen olay yerine gelmemesi.

İdarenin kusurundan dolayı sorumlu tutulmasında, zararı veren kamu görevlisinin ortaya çıkarılması zorunlu değildir, başka bir deyişle hizmet kusuru nesnel ve anonim nitelikli bir kusurdur. Ancak özellikle, Devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki hizmetlerinde, Anayasa ile belirlenen mali kaynakların yeterliliği ölçütü söz konusudur. Dolayısıyla bu gibi durumlarda, İdarenin hareketsiz kalması, sorumluluğuna yol açmayabilir. Ancak Devlet, her zaman bu sınırı, hizmetlerdeki aksamanın bir nedeni olarak gösteremez.

B. Hizmet İçi Kişisel Kusur : Kamu görevlilerinin hizmetle ilgili olmayan kusurlu davranışlarından İdare sorumlu tutulamaz. Bu durumda, kişisel kusurdan söz edilir ve meydana gelen zarar, kamu görevlisinden ve haksız fiil esaslarına göre tazmin edilir. Ancak öğretilerde ve yargı kararlarında bazı hizmet içi veya hizmetle ilgili bazı eylemler de kişisel kusur olarak değerlendirilmektedir. Buna göre:

- Kamu görevlisinin ağır kusuru,
- Kötü niyetli davranışları,
- Suç niteliğindeki davranışları,
- Yargı kararına uymaması.

İdarenin sorumluluğuna gidilir.

+

Hizmet kusuru ile kişisel kusurun iç içe girmesi
(Gerekli düzenleme, denetimi yapmadığı için idare sorumludur).

İdare sorumludur.

+

Hizmet dışı kişisel kusurdan idare hiçbir şekilde sorumlu olmaz. Örneğin bir polis, kendi evinde iken olay çıkartıp zarar vermesi durumunda, bu zarardan idare sorumlu değildir.

KUSURSUZ SORUMLULUK

A. Tehlike (risk) ilkesi: İdare, tehlikeli faaliyetlerinden dolayı kişilere zarar verirse kusursuz olarak sorumludur. Şu şekillerde ortaya çıkabilir:

- İdarenin tehlikeli araç ve taşıtlarının, helikopter, lokomotif gibi, verdiği zararlar.
- **Mesleki Risk:** Özellikle, İdarenin kendi kolluk güçlerinin ve diğer personelinin (itfaiye erleri gibi), mesleklerini icra ederken uğradıkları zararın kusursuz giderilmesidir. Kolluk kuvvetlerinin, görev sırasında hizmetleri nedeniyle ve hatta görevleri sona erse bile hizmet nedeniyle uğradıkları zararların giderilmesi için 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun çıkarılmıştır.
- Sosyal Risk: Terör olayları sonucunda kişilerin uğradıkları zarar idarece, kusursuz olarak tazmin edilir.

B. Fedakarlığın Denkleştirilmesi (Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik): İdarenin bir kamu hizmetini yürütürken bazı kişilerin katlanmış olduğu fedakarlığı tazmin etmesidir. Böylece kişinin fedakarlığı para ile denkleştirilir. En tipik örneği kamulaştırma'dır.

Açıklamalar

1. İdarenin sorumluluğunu tespit ederken öncelikle hizmet kusurunun olup olmadığı araştırılır, yok ise ve koşulları uygun ise kusursuz sorumluluğuna bakılır.

2. Kamu görevlilerinin vermiş olduğu bu zararlar da dava zararı veren kamu görevlisine değil, İdareye karşı açılır (Teminat Güvence Sistemi). Eğer kamu görevlisi kusurlu ise İdare, kendi görevlisine rücu eder.

3. Teminat sisteminin tek istisnası yargı kararına uymamadır. Buna göre 30 gün içinde yargı kararına kasten uymayan kamu görevlisine doğrudan dava açılabilir. Bu dava adli yargıda görülür.

Sorumluluğun Şartları

- 1- Hukuka aykırı idari davranış(idari işlem veya eylem).
- 2- Zarar.
- 3- Davranış ile zarar arasında illiyet bağı.
- 4- Kusur (Kusursuz sorumlulukta bu şart aranmaz).

Sorumluluğu Kaldıran veya Azaltan Nedenler

- 1- Mücbir sebep (Zorlayıcı neden).
- 2- Beklenmeyen hal.
- 3- Üçüncü kişinin veya zarar görenin kusuru.

Mücbir sebep : İdarenin isteği dışında oluşan, tüm tedbirleri olsa bile önlenmesi mümkün olmayan nedenlerin zarara neden olması. Deprem, sel, yangın, vs. Bu durumda İdarenin hem kusurlu hem kusursuz sorumluluğu ortadan kalkar.

Beklenmeyen hal (Kaza) : Mücbir sebep gibi idarenin isteği dışında oluşan ancak idari faaliyetin içerisinde meydana gelen nedenlerdir. Örneğin; araba lastiğinin patlaması. Bu durumda idarenin kusur sorumluluğu kalkar, varsa kusursuz sorumluluğu devam eder.

Zarar görenin veya üçüncü kişinin kusuru: Zarara tamamen zarar gören veya 3. kişi sebep olmuşsa İdare tamamen sorumsuzdur. Fakat karşılıklı kusur varsa herkes kusuru oranında sorumludur.

DOKUZUNCU BÖLÜM

KAMU HİZMETİ

İdarenin üstlenmiş olduğu tüm hizmetlere kamu hizmeti denir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştaya göre; "Giderilmediği ya da eksik dahi giderildiğinde toplumu felce uğratacak temel kamusal faaliyetlerdir".

Artık günümüzde kamu hizmetleri, 19.yy'dan farklı olarak sadece devlet tarafından değil, Devletin gözetim ve denetiminde özel kişiler eliyle de yürütülmektedir.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmayacağına veya bir kamu hizmetinin kamu hizmeti olmaktan çıkarılmasına yasama organı karar verir. Yani kamu hizmetleri kanunla kurulur. Kamu hizmetinin temel ilkeleri şunlardır:

1. Süreklilik
 2. Değişkenlik
 3. Eşitlik
 4. Bedelsizlik
- Temel İlkeler.

1- Süreklilik : Kamu hizmetleri sürekli ve düzenli yürütülmelidir. İstifa eden bir memurun yerine bir ay içinde yenisi gelene kadar beklemesini emreden kural, kamu personelinin grev yasağı, imtiyaz sözleşmesinde imprevizyon (öngörülmezlik) kuralı, sözleşmede akdın diğer getirilen ağır yükümlülükler bu ilkenin sonuçlarıdır.

2- Değişkenlik (uyarlama) ilkesi : Kamu hizmetleri değişen ve gelişen şartlara uyarlanmak zorundadır. İdarenin takdir yetkisi, imtiyaz sözleşmelerinde idarenin tek taraflı değişiklik yapma yetkisi bu ilkenin sonuçlarıdır.

3- Nesnellik ve eşitlik ilkesi : Kamu hizmetleri tüm yurda ve herkese eşit bir biçimde götürülür. Bu ilkeye aykırı işlemler idari yargı tarafından iptal edilir.

4- Bedelsizlik ilkesi : Kamu hizmetleri kural olarak bedelsizdir. Devletin bu hizmetlerden kar elde etmesi asla düşünülemez. Devlet okullarında ilk ve orta öğrenimin parasız olması gibi. Ancak günümüzde iktisadi kamu hizmetlerinden belirli bir bedel alınmaktadır. Fakat bu bedel hiçbir şekilde iktisadi bir fiyat (maliyet + kar) olamaz.

Kamu Hizmetinin Türleri

Bir hizmet sadece devletçe yürütülüyorsa, **Tekelli kamu hizmeti:** Posta - Demiryolu.

Devletle beraber özel kişilerce yürütülüyorsa **Tekelsiz kamu hizmeti:** Eğitim-Sağlık.

Kamu hizmeti tüm yurda yürütülüyorsa **Milli kamu hizmeti:** Eğitim – Sağlık.

Belli bir yörede yürütülüyorsa **Mahalli kamu hizmeti**: Aski – İski.

En önemli ayırım faaliyet konularına göre yapılan ayırımdır. Buna göre kamu hizmetleri dört grupta ele alınır:

1- İdari Kamu Hizmetleri : İdarenin klasik, geleneksel faaliyetleridir.

Bayındırlık	Tapu ve Kadastro
Eğitim	Çocuk Esirgeme Faaliyetleri.
Sağlık	
Nüfus İşleri	

2 – İktisadi Kamu Hizmetleri : 19.yy'dan sonra elektrik – ulaşım gibi konulardaki idari faaliyetlerdir. Kamu iktisadi teşebbüsleri.

3 – Sosyal Kamu Hizmetleri : Devletin çalışma hayatı, sosyal güvenlik, emeklilik,fakirlere yardım, iş ve işçi bulma alanındaki, idari faaliyetlerdir.

Bağ-Kur	Emekli Sandığı
SSK	Basın İlan Kurumu
İş Kurumu	

4 – Bilimsel ve Kültürel Kamu Hizmetleri : Devletin sanat, müzik, araştırma ve bilim konularındaki faaliyetleridir.

TÜBİTAK	Üniversiteler
Devlet Opera ve Balesi	

Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri

1- Emanet Usulü : Bir hizmetin sadece Devlet ve kamu tüzel kişilerinin ajan, imkan ve personeliyle yerine getirilmesidir.

2- Müşterek Emanet Usulü : Bir kamu hizmetinin hasar, zarar, masraflarının Devlete ait olmak koşuluyla özel kişiye belirli bir ücret veya oran karşılığında gördürülmesidir. Osmanlı dönemindeki sahil fenerlerinin işletilmesi müşterek emanet biçimindedir.

3- İmtiyaz Yöntemi : Bir kamu hizmetinin hasar, zarar ve masrafları özel kişiye ait olmak üzere kurulması ve işletilmesini veya kurulmuş bir kamu hizmetinin işletilmesini düzenleyen sözleşmedir. Sadece bir hizmetin kurulmasını öngören sözleşmeler, bayındırlık sözleşme niteliğinde olduğu için özel hukuk sözleşmesi sayılır.

Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri

- Sözleşmede karşı tarafa imtiyazcı adı verilir.

-**Yetki**: Devlet adına imtiyaz verme yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir.(1580 sayılı Belediye Kanunu ile Devletçe saptanan kurallara uygun olarak ve 40 yılı aşmamak kaydıyla belediyelerin de imtiyaz verebileceği kabul edilmiştir. Örneğin toplu taşımada.. Belediyede imtiyaz verme yetkisi belediye meclisine aittir ve meclisin bu konudaki kararı içişleri bakanının vesayetine tabidir).

-Şekil olarak KHİS yazılı olmak zorundadır. KHİS bir yönden şart, bir yönden subjektif işlemdir, aynı zamanda iltihaki sözleşmelerdir. 1924 Anayasası döneminde, kamu hizmeti imtiyazlarının Danıştay görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu kararı ve TBMM onayı ile Türk anonim şirketi statüsündeki tüzel kişilere verilmesi öngörülmekteydi. 1961 Anayasası ile TBMM'nin bunları onaylama yetkisi kaldırılmış, Danıştayın inceleme yetkisi kabul edilmiştir. 1982 Anayasası ilk halinde 1961 Anayasasının uygulamasını benimsemişti, ancak 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Danıştayın imtiyaz sözleşmelerini inceleme yetkisi salt iki ay içinde görüş bildirme görevi haline getirilmiştir. Buna ek olarak 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen bazı hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılabilmesi mümkün kılınmıştır.

- İmtiyaz alabilecekler, sadece Türk Anonim Şirketleridir. Dolayısıyla, yabancı bir gerçek veya tüzel kişiye imtiyaz verilemez.

- Bu sözleşmelerde İdare, denetim ve yaptırım uygulayabilir (para ödetme – işletmeye geçici el koyma – işletmeyi feshetme yaptırımlarını uygulayabilir). Ayrıca İdare tek tarflı değişiklikler yapabilir ve tek yanlı fesih yoluna gidebilir.

- İdare, imtiyazcının ağır kusuru varsa sözleşmeyi doğrudan feshedebilir ve tazminat ödemez. Ancak kusur yoksa İdare, hizmetin bedelini ve zararını ödeyerek tüm tesisatı satın alabilir(rachat). Bu sözleşmelerde, imtiyaz sahibi mali dengesinin korunmasını isteyebilir, imprevizyona göre sözleşmenin yeni koşullara uydurulmasını,

lehine kamulaştırma isteyebilir, ancak İdarenin denetimine katlanmak, tek yanlı değişiklikleri kabul etmek, kazancından yıllık aidat ödemek ve hizmeti bizzat yürütmek zorundadır. Ayrıca ücret kural olarak idarece belirlenir.

-İmtiyaz sözleşmesi sürenin dolması ile sona erer. (Bu durumda tesisat bedelsiz olarak idareye geçer). Sözleşme İdarece feshedilebilir. İdarenin imtiyazcının ağır kusuru nedeniyle mahkemece fesih yoluna gitmesi mümkündür. İmtiyaz sahibi de idarenin kusuru varsa veya şartlar ağırlaşırsa mahkemeden fesih isteyebilir.

- İmtiyaz sözleşmesinin iptali istemiyle açılacak davalar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görüşülür. (Tahkim şartı öngörülmemişse).

Tahkim : Anayasada 1999 yılında yapılan değişiklikle imtiyaz sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların milli ya da milletlerarası tahkimle çözülebileceği hükmü getirilmiştir. Buna ek olarak, Tahkim Yasası, bundan doğan uyuşmazlıkların “yabancılık unsuru içermesi halinde” milletlerarası tahkime gidilebileceği hükmünü kabul etmiştir. Milli hakem heyetlerinin kararları ile milletlerarası hakem kararlarının temyiz mercii Yargıtay olacaktır.

-1999 Anayasa değişikliği ile KİTLER, Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden bazıları, özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacaktır.

4 – Ruhsat usulü : Burada özel kişiyle sözleşme yapılmaz. Özel kişi idarenin tek taraflı iznine dayalı olarak kamu hizmetine katılır. Belediyelerin toplu taşımacılık hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi. 2001 yılında kabul edilen Elektrik Piyasası Kanununa göre elektrik hizmetlerinde imtiyaz yöntemi terkedilerek ruhsat usulüne geçilmiştir. Buna göre, Türkiye elektrik iletim anonim şirketinin tekeline bırakılan iletim dışındaki bütün elektrik hizmetleri Enerji Piyasası Üst Kurulunun ruhsatına tabi tutulmuştur.(Lisanslar bir depoda ve en çok 49 yıl için verilecek, üretim-iletim ve dağıtım lisansları asgari 10 yıl olacaktır).

ONUNCU BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ (Devlet Memurları)

İdarenin insan ögesini kamu görevlileri oluşturur. Hukukumuzda kamu görevlileri kavramı iki değişik kapsamda kullanılmaktadır. Geniş anlamda kamu görevlileri, Cumhurbaşkanından herhangi bir kamu işçisine kadar herkesi kapsar. Dar anlamda kamu görevlileri ise, Devletin siyasi yapısını oluşturan organlar ile özel hukuk hükümlerine göre çalışanlar hariç, kamu hizmetine bağlı bir örgütteki herkesi kapsamaktadır. Anayasa ve TCK' ya göre memur tanımı geniş anlamda kamu görevlilerini kapsar. Oysa ki, idare hukukunda esas alınan tanım dar anlamda kamu görevlileridir.

İdare hukukunda memur tanımı 657 sayılı Kanuna göre şu ölçütleri içermektedir:

- genel idare esaslarına göre çalışmak
- kamu hizmetini asli ve sürekli olarak görmek
- bir kamu kuruluş veya kurumuna bağlı olmak

657 sayılı Kanunda, kamu görevlileri kavramı 4 temel kategoride ele alınır:

1. **Memurlar :** Bir kamu hizmetini bir idari organa bağlı olarak asli ve sürekli olarak yürüten kimselerdir.

2. **Sözleşmeli Personel :** Özellikle teknik bilgi ve uzmanlık isteyen konularda bir kimsenin kamu hizmetine alınmasıdır. Sözleşme ile çalıştırılırlar ve işçi sayılmazlar. Bunlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliyenin görüşü alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile istihdam edilirler. Ödeneklerini de Bakanlar Kurulu belirler.

3. **Geçici Personel :** Bir yıldan az süreli veya mevsimlik işlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi niteliği taşımayan personeldir.
4. **İşçiler :** Kamu işçileri bir hizmet akdine dayalı olarak özel hukuk hükümlerine tabi bir biçimde çalışırlar. (Bunlar için toplu sözleşme - grev yasağı yoktur – siyasi partilere üye olabilirler – iş hukuku hükümleri çerçevesinde çalışırlar).

Memurların, yukarıda sayılan diğer kamu görevlilerinden ayrılan en önemli özelliği görevlerinin asli ve sürekli olması yanında bir kadro karşılığında çalışıyor olmalarıdır.

Devlet Memurluğunun Temel İlke ve Kuralları

A. **Memurluk tanımı :** Memurun 657 sayılı kanuna göre bir kadro karşılığında, bir kamu organına bağlı çalışan asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten ve idarenin insan ögesini oluşturan kamu görevlileridir.

B. **Memurluk Mesleği :** Memuriyet bir meslektir. Memurluğun meslek olmasının iki önemli sonucu vardır:

- Meslek olduğu için siyasi iktidarlarla ilişki içinde değildir. Dolayısıyla iktidarlar değişince memurlar değişmez.
- Meslek olduğu için memurlar tarafsız olmak zorundadır. (Bu yüzden siyasi partilere üye olamazlar).

C. Memurların sınıflandırılması: 657 sayılı kanun devlet memurlarını görevlerine göre çeşitli sınıflara ayırmıştır. Sınıflandırmada memur esas alınıyorsa rütbe sınıflandırılması, görev esas alınıyorsa kadro sınıflandırması söz konusudur. 657 sayılı kanun rütbe sınıflandırmasını esas almıştır. Buna göre memurlar şu sınıflara ayrılır:

- Genel idare hizmetleri sınıfı (özel idare hizmetleri sınıfı yoktur).
- Teknik hizmetler sınıfı (mimar – mühendis – jeolog gibi).
- Sağlık hizmetleri sınıfı.
- Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı .
- Avukatlık hizmetleri sınıfı .
- Din hizmetleri sınıfı.
- Emniyet hizmetleri sınıfı.
- Yardımcı hizmetler sınıfı (aydınlama – ısıtma – temizlik vb).
- Mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfı.
- Milli istihbarat hizmetleri sınıfı.

Kural, memurların kendi sınıflarında çalışmalarınıdır. Bununla beraber, geçilecek sınıfın niteliklerine sahip olmak koşulu ile, eşit dereceler arasında veya derece yükselmesi suretiyle bir sınıftan diğerine geçmek mümkündür.

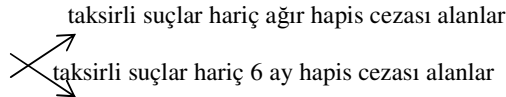
Memurlukta ilerlemenin, yükselmenin veya memurluğa girebilmenin yetenek esasına göre yapıldığı sisteme LİYAKAT sistemi denir. Liyakat ilkesi uyarınca, bireyler bilgi ve yeteneklerine göre memurluğa girerler ve memur olduktan sonra ilerleme ve yükselmeleri hizmet süreleri ile birlikte yeteneklerine göre olur. Kariyer sistemi ise, memurların, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanına sahip olmalarını ifade etmektedir.

D. Memurluğa giriş koşulları : Anayasaya göre, her Türk kamu hizmetine girebilir. Kamu hizmetine girmede serbestlik ve eşitlik ilkesi geçerlidir.

a – Genel Koşullar :

- Türk vatandaşlığı: (Çifte vatandaşlık memuriyete girmeye engel değildir) ve (yabancılar sözleşmeli olarak çalıştırılabilir).
- Yaş: Kural olarak 18 yaş doldurulmalıdır.(Ancak bir meslek veya sanat okulunu bitirenler 15 yaşını doldurmak ve kazai rüşt kararı almak koşuluyla 18 yaşından önce memur olabilirler).
- Öğrenim: En az ortaokul mezunu olmak şarttır.(İstekli bulunamazsa ilkökul mezunları da alınabilir). Belli mesleklerde daha yüksek öğrenim koşulu aranır.

- Mahkumiyet:

Memur olamaz 

(Affa uğrar + tecil edilirse memurluğu engellemez).

Aşağıdaki suçlardan herhangi bir mahkumiyet alanlar:

- Devlet sırlarını açığa vurma
- Devletin şahsiyetine karşı cürümler
- Zimmet, irtikap, rüşvet
- İnancı kötüye kullanma
- Dolanlı iflas
- Kaçakçılık
- İhaleye fesat karıştırma gibi

(Bunlar affa uğrasa, tecil dahi edilse durumu değiştirmez).

Bir kimse birden çok, fakat her biri 6 aydan az ceza alırsa cezalar toplanarak kişinin memurluğa alınmaması veya görevine son verilmesi Danıştay'a göre hukuka aykırıdır.

- Askerlik: yapmış, muaf, tecilli olmak gerekir.

- Sağlık: Ancak 657 sayılı Kanunda sakatların da belli görevlerde çalışacakları hükme bağlanmıştır.

b – Özel Koşullar :
Çeşitli hizmetler için aranan ruhsatname, yabancı dil gibi özel koşullardır.

ADAYLIK

Memurlar mesleğe aday olarak başlarlar. Memurlukta adaylık en az 1 en çok 2 yıldır. Aday memur, bu süre içinde yalnızca kendi kurumunda çalıştırılır, diğer kurumlara nakledilemez. Bu sürede hizmet içi eğitimlerini ve stajlarını tamamlarlar. Adaylık süresi içinde memurlukla bağdaşmayan hal ve hareket sergileyenlerin, sicil amirinin teklifi, atamaya yetkili amirin onayı ile görevlerine son verilirler. Bunları başarı ile bitirenler memurluğa asaleten atanırlar. Adaylık süresini başarı ile tamamlamayan ve görevlerine son verilenler 3 yıl süreyle devlet memurluğuna alınmazlar.

GÖREVE BAŞLAMA

Memur, adaylık süresi bittikten sonra yetkili amir tarafından atanır. Atama işleminin yazılı olması şarttır. Atama işleminin sebep unsurunu, atanacak boş bir kadronun bulunması oluşturur. Memur, bulunduğu yere atanmışsa tebligattan bir sonraki gün, bir başka yere atanmışsa 15 gün içinde görevine başlamak zorundadır. Bu kurala uymayanlar 1 yıl süreyle devlet memuru olamazlar .

MEMURLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Memurlar, yetkili amirleri tarafından sicil notları ile değerlendirilir. Olumlu sicil almış olmak için 100 üzerinden 60 almak gereklidir.

Memur, olumsuz sicil işlemine karşı tebliğinden itibaren 1 ay içinde atamaya yetkili amire itiraz edebilir. (Amir, bu konudaki kararını 2 ay içinde ilgisine yazılı olarak bildirir). Olumsuz sicil alanların ve kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesi yapılmaz.

İki kez üst üste olumsuz sicil alan bir memur, bir başka sicil amirinin emrine atanır. Yine olumsuz bir sicil alırsa, kişinin memuriyetle ilişkisi kesilerek, kişiye Emekli Sandığı Kanununun emekliliğe ilişkin hükümleri uygulanır.

MEMURLARIN ÖDEVLERİ

Müspet Ödevler:

- Anayasa ve kanunlara sadakat ödevi
- Hizmeti bizzat ve kesintisiz yürütme ödevi: (Memurlar Cumartesi ve Pazar hariç, haftada 40 saat çalışırlar). Günlük çalışma saatleri, merkezde Bakanlar Kurulu, illerde valiler tarafından belirlenir.
- Hiyerarşik üste bağlılık ödevi
- Mal bildirme ödevi
- Davranışlarında itina ödevi
- İkamet yükümlülüğü
- Resmi belge, araç ve gereçleri iade ödevi

Menfi Ödevler:

- Başka bir görev alma yasağı
- Sanat ve ticaretle uğraşma yasağı: (Memurlar ticaret ve sanayi kuruluşlarında görev alamaz, esnaf veya tacir sayılacak iş yapamazlar, ticari vekil, ticari mümessil, kollektif, adi ve komandite ortak olamazlar). Memurlar üyesi oldukları yapı, tüketim ve kalkınma kooperatifleri ile kanunla kurulan yardımlaşma sandıklarının yönetim ve denetim kurulu üyesi olabilirler. Memur kendisine yasaklanan bu faaliyetlerin eşi veya reşit olmayan çocuklarınca yapılması durumunda, durumu 15 gün içinde kurumuna bildirmek zorundadır.
- Siyasi faaliyette bulunma ve siyasi partilere girme yasağı
- Dernek kurma ve derneklere girme yasağı
- Toplu hareket yasağı
- Grev yasağı
- Hediye ve çıkar sağlama yasağı
- Gizli bilgileri açıklama yasağı
- Ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı (Memur ayrıldığı tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulunduğu kuruma karşı ayrılışından itibaren üç yıl boyunca görev alamaz).

MEMURLARIN İLERLEMESİ

Yatay İlerleme (Kademe İlerlemesi) : Memurun bulunduğu derecede yatay olarak kademe ilerlemesidir. Yatay ilerlemenin koşulları şunlardır:

- Bulunduğu kademe en az bir yıl çalışmak
- O yıl olumlu sicil almak
- İlerleyebileceği boş kademenin mevcut olması

Dikey Yükselme (Derece yükselmesi):

- Üst derecede açık bir kadronun bulunması
- Bulunduğu alt derecede en az üç yıl çalışması
- Yükselcek derecede gerekli koşulları taşıması ve gerekli niteliklere sahip olması

MEMURLARIN HAKLARI

Memura hizmet süresi 1 yıldan 10 yıla kadar ise 20 gün, 10 yıldan fazla ise 30 gün yıllık izin verilir. Birbirini izleyen iki yılın izni birlikte de verilebilir.

Radyoaktif ışınlarla karşı çalışanlara yıllık izne ek 1 ay izin verilir. (Sağlık İzni).

Memurlara doğum veya evlenme gibi durumlarda verilir. Bunun dışındaki mazeret izinlerinin toplamı yılda 10 günü geçemez.

Hasta olan memura 3 aydan 18 aya kadar izin verilir. (Hastalık izni). Memur iyileşmezse bu izin tekrar verilir. Yine iyileşmezse malülen emekliye sevk edilir.

1961 Anayasasının ilk halinde memurlara sendika kurma ve üye olma hakkı tanınmıştı. Ancak 1971 yılı Anayasa değişikliğiyle bu hak kaldırılmıştır. 1982 Anayasası ise ilk şeklinde bu hakkı yasaklamayarak memurlara bu hakkı tanımıştır. Daha sonra yapılan Anayasa değişikliği ile memurlara bu hak yeniden açıkça düzenlenmiştir. Ancak bu sendikalar, toplu sözleşme ve grev yapamazlar. Bunlar Kamu İşveren Kurulu ile toplu görüşme yaparlar ve görüşme 15 gün içinde tamamlanır. Bu görüşmenin tutanağını Bakanlar Kurulunun takdirine sunarlar. Bakanlar Kurulu ise 3 ay içinde gerekli çalışmalarını yaparak hazırlayacağı kanun tasarısını TBMM'ye sunacaktır. Toplu görüşmede uzlaşma sağlanamazsa, taraflardan biri üç gün içinde, öğretim üyelerinden oluşan Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilecektir.

30 yıl hizmeti olan memura, emekliye esas maaşının %70'i emekli aylığı olarak ödenmektedir.

MEMURLARIN YARGILANMASI

Memurlar hakkında görev suçlarından dolayı kovuşturma yapılması ve ceza davası açılması özel usullere tabi tutulmuştur. Kamu görevlilerinin yargılanması bugün, 1999 yılında kabul edilen Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine tabidir.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlara görev suçu denilir. Kanun, memurların yargılanmasında ağır suçüstü halini kapsam dışında bırakmıştır. Ayrıca özel kanunla, memur tarafından işlenen rüşvet, irtikap, zimmet, ihalelere fesat karıştırma gibi suçlar da doğrudan Cumhuriyet savcılığı tarafından kovuşturulabileceği kabul edilmiştir.

Cumhuriyet savcısı, memurun bu Kanunun kapsamına giren bir suç işlediğini öğrendiğinde, durumu soruşturmaya yetkili amire bildirir ve bu merciden izin ister.

Soruşturma izni vermeye yetkili merciler, ilçedeki memurlar hakkında kaymakam, ilde ve merkez ilçelerde vali, Başbakanlık ve bakanlıklardaki memurlar hakkında en üst idare amiri, Cumhurbaşkanlığındaki memurlar hakkında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri 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, köy ve mahalle muhtarları hakkında ilçelerde kaymakam ve illerde valilerdir.

Soruşturmaya izin vermeye yetkili merci, ihbar veya şikayet üzerine memur hakkında bir ön inceleme başlatır. Bu inceleme sonucunda bir rapor hazırlanır ve bu rapora istinaden yetkili merci, suçu öğrenmesinden itibaren 30 gün içinde soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Memur, soruşturma izni verilmesi kararına karşı veya savcı aksi karar için 10 gün içinde itiraz edebilir. İtiraz, duruma göre Danıştay 2. Dairesi veya Bölge İdare Mahkemesinde incelenir.

MEMURLARA UYGULANAN DİSİPLİN CEZALARI

Memurun eylemi, hem bir disiplin suçu ve hem de ceza kanunlarında öngörülmuş bir suçu oluşturuyor ise, hem disiplin soruşturması hem de ceza kovuşturması yapılır. Memura, aynı eyleminden dolayı ceza kovuşturması açılmışsa, bu durumda disiplin soruşturması geciktirilemez. Ceza yargılaması sonunda, suçun unsurlarının oluşmaması ya da suçun memur tarafından işlenmediği saptanması gerekçesi ile beraat kararı

verilmişse, bu beraat kararı disiplin cezası verilmesini engeller. Ancak memur, delil yetersizliği nedeniyle beraat ederse, böyle bir beraat kararının disiplin cezası verilmesi konusunda engel teşkil etmeyeceği kabul edilmiştir.(Danıştay Kararı).

657 sayılı Kanuna göre disiplin cezaları şunlardır:

1. **Uyarma**: Memura daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

Memura görevine geç gelme, erken ayrılma, görev yerini terk etmek,kılık kıyafet hükümlerine aykırı davranmak, tasarruf tedbirlerine uymamak gibi durumlarda uyarma cezası verilir.

2. **Kınama**: Memura kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Memura eşlerinin veya reşit olmayan çocuklarının sürekli kazanç getiren kazançlarını kuruma bildirmeme, amirine saygısızlık, görev dışında memurluğun itibarını sarsacak davranışlarda bulunma, emirlere itiraz , diğer memurlara sataşma gibi durumlarda kınama cezası verilir.

Uyarma ve Kınama : (Yargı denetimine tabi değil → 7 gün → Üst disiplin amiri veya kuruluna karşı → itiraz → 30 gün içinde karara bağlanır).

3- **Aylıktan kesme** : Memurun brüt aylığından 1/30 – 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

Memura resmi araçları kullanarak menfaat sağlama, bir veya iki gün işe gelmemek, il sınırlarını izinsiz terk etmek, toplu müracaat veya şikayette bulunmak, yanında yasak yayın bulundurmamak durumlarında aylıktan kesme cezası verilir.

4- **Kademe ilerlemesinin durdurulması** : Memurun bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1- yıl durdurulmasıdır.

Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkol almak, 3-9 gün işe gelmemek, yasaklanan kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak, mal beyanında bulunmamak, bir siyasi parti yararına veya zararına faaliyette bulunmak, görevinde dil, din, ırk gibi ayrımlarda bulunmak gibi durumlarda kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

5- **Çıkarma** : Memurun, bir daha Devlet memurluğuna alınmamak üzere çıkarılmasıdır.

Siyasi partiye üye olan, özürsüz olarak 1 yılda toplam 20 gün işe gelmeyen, amirine veya beraberindekilere fiili tecavüzde bulunan, gizli belgeleri açıklayan, yurt dışında devletin itibarını zedeleyen memur memuriyetten çıkarılır.

Aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve çıkarma:(Yargı denetimine tabidir → İptal davası ile).

Açıklamalar

Memurun daha önce ceza verilen eylemi, henüz sicilinden silinmeden tekrerrür ederse, memura bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının uygulanmasında bir derece ağır ceza verilir. Buna karşılık, Danıştaya göre, olumlu çalışmaları olan ve çok iyi sicilili olan memura verilecek cezalarda bir derece hafif disiplin cezası verilmelidir.

Disiplin cezalarını disiplin amiri verir. Kademe ilerlemesinin durdurulmasını atamaya yetkili amir verir. Ancak çıkarma cezasını sadece Yüksek Disiplin Kurulu verir. Yüksek Disiplin Kurulu atamaya yetkili amirin önerdiği cezadan başka bir ceza tayin edemez.

Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması gerektiren fiilin işlenildiğinin öğrenilmesinden itibaren 1 ay, çıkarmada 6 ay içinde disiplin soruşturması başlatılmalıdır. Her halde ise eylemden itibaren iki yıl içinde ceza verilmelidir. Aksi halde tüm bu durumlarda zamanaşımı söz konusu olur. Anayasaya göre memura, savunması alınmadan disiplin cezası verilemez.

Aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlar vali – büyükelçi – müsteşar – müsteşar yardımcısı – genel müdür – genel müdür yardımcısı ve daire başkanı görevlerine atanamazlar.

Uyarma ve kınama cezası alan memur 5 yıldan sonra, diğer cezalarda 10 yıl sonra atamaya yetkili amire başvurarak cezanın sicilden silinmesini isteyebilir.

GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA

Hizmette fiilen durması sakıncalı olan memurun geçici bir tedbir olarak görevinden uzaklaştırılmasıdır. Amacı, açılmış bir soruşturmanın selametle yürütülmesidir. Hatta memur, henüz soruşturma açılmamış dahi olsa görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden Uzaklaştırmaya Yetkili Makamlar

- a- Atamaya yetkili amirler
- b- Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri
- c- İllerde valiler
- d- İlçelerde kaymakam

Uzaklaştırılan memurun memurluk statüsü sona ermez. Memurun bu dönemde her hak ve yükümlülüğü devam eder. Görevden uzaklaştırma tedbiri en çok 3 ay sürer ve memura bu dönemde aylığının 2/3'ü ödenir. Yine, görevden uzaklaştırılan, tutuklanan ya da göz altına alınan memura aylığının 2/3'ü ödenir.

MEMURLUĞUN SONA ERMESİ

1. Çekilme (istifa): Memur, yerine gelecek kimseyi 1 ay beklemeden, amirine haber vermeden görevi bırakırsa 1 yıl, gerekli ise devir ve teslim yapmadan görevini bırakırsa 3 yıl, olağanüstü hallerde yerine atanan kimseyi beklemeden görevini bırakırsa hiçbir surette devlet memurluğuna alınmaz. Ayrıca, kurallara uygun olarak çekilen memur çekilme tarihinden itibaren 6 ay geçmeden memuriyete alınmaz.

2. Çekilmiş sayılma: memurun, belli hallerde İdarenin yapacağı bir işlemle çekilmiş sayılmasıdır. Kadro açığına alınan memur başka göreve atanmasına rağmen göreve başlamazsa, başka yere atanan memur 15 gün sonra ve 10 günlük de ek süreden sonra göreve başlamazsa, aynı yere atanan memur bir sonraki gün göreve başlamazsa, memur aralıksız 10 gün görevi terk ederse, izinli olarak yurt dışına çıkan memur izin bitimi sonrası 15 gün içinde görevine başlamazsa çekilmiş sayılır. Bunlar çekilmiş sayılma tarihinden itibaren 1 yıl devlet memuru olamaz.

3. Çıkarılma

4. Koşullarda eksiklik

5. Bağdaşmazlık

6. Ölüm

7. Emeklilik: Emeklilik yaş haddi kural olarak 65'dir. Görevi nedeniyle sakatlanan veya hastalanan memur vazife malulüdür. Görev dışında olması adi malullük sayılır. 30 yılını veya 60 yaşını dolduran memurlar kurumlarınca emekliye sevk edilebilirler. Olumsuz sicil alanlar, kurumlarınca emekli edilebilirler. Bunlar içinde 25 hizmet yılını dolduranlara emekli aylığı bağlanır. Emeklilik hakkı iki durumda düşer.

- Türk vatandaşlığından çıkma ya da çıkarılma

- Türk vatandaşlığını muhafaza etmeden başka devletin vatandaşlığına geçme.

657 sayılı yasa şuralarda uygulanır:

- Genel bütçeli

- Katma bütçeli

- İl özel idareleri, belediyeler. Bunların katıldığı iştiraklerde.

- Fonlarda

- Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünde.