

MERKEZDEN YÖNETİMİN GERÇEKLEŞME ARACI OLARAK HİYERARŞİ

Yrd.Doç.Dr.Zehreddin ASLAN*

I. GENEL OLARAK:

Anayasamızın 123. maddesinin ikinci fıkrası idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtmiştir. Burada sözü edilen merkezden yönetim kavramı Devlet İdaresinin karşılığıdır. Çünkü, Devlet idaresi, mahalli idareler ve kamu kurumları ile meslek teşekküllerini kapsayan yerinden yönetim kuruluşları dışında kalıp, başkentte ve ülke üzerinde idari faaliyetler ve kamu hizmetleri gören bütün kamusal örgütleri ifade eder¹.

Devlet idaresinin başında kimler olduğuna bakıldığında Anayasanın 8. maddesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu görüyoruz. Gerçekte, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetki ve görevlerini düzenleyen Anayasal düzenlemelere bakıldığında bunların idarenin yetkili ve sorumlu temsilcileri olmadığı görülür. Hukuk açısından, Devlet idaresini, Anayasa'nın "Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin işlem ve işlemlerinden de sorumludur" diyen 112. maddenin ikinci fıkrası gereğince, bakanların kendi alanlarında genel yetkili olduğunu kabul etmek zorunludur. Yani, bakan, tek başına kendi görev alanında Devlet tüzel kişiliğini temsil eder.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında: "Her bakanlık, devlet tüzel kişiliğinde, belli bir hizmeti görmek ve bu hizmetle ilgili işleri yürütmek amacı ile oluşturulmuştur." diyerek; yukarıdaki görüşü teyit etmektedir².

* I.Ü. S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.

¹Lütfi DURAN, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, s.79.

²Anayasa Mahkemesi, 19.3.1987T., E.1986/5, K.1987/7, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, s.23, Ankara, 1989, s.133-145.

Bu genel açıklamalar ışığında tartışılması gereken diğer bir husus Başbakan-bakan ilişkisidir.

Bilindiği gibi, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir karar organı olmakla beraber, bu kurul içinde Başbakanın özel bir siyasal liderlik mevkiî vardır³. 1982 Anayasası ile getirilen yeni düzenlemeler ile Başbakanlık makamı daha da güçlendirilmiştir⁴.

Bu düzenlemelere göre 1961 Anayasasında da yeralan "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir." (AY. Mad.112/I) hükmü tekrar edilmekten başka "Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlüdür." (AY.Mad.112/III) ifadesine de yer verilmiştir. Başbakanın, bir bakanın azlını Cumhurbaşkanı'dan isteyebilme yetkisi (AY.Mad.109/III) de buna eklendiğinde, 1982 Anayasasının Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın durumunu önemli ölçüde güçlendirmiş olduğu haklılık kazanmaktadır.

Buna rağmen, anayasa ile getirilen tüm bu düzenlemeleri, kabine ve ortak sorumluluk sistemini kaldıran, Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiyi, yönetsel ast-üst ilişkisi durumuna getiren bir düzenleme olarak görmemek gerekir⁵. Bu düzenlemelerle, Başbakan, 1961 Anayasasında olduğu gibi "eşitler arasında birinci" olmaktan çıkmıştır⁶. Yoksa Başbakan idare hukukundaki anlamıyla "hiyerarşik amir" değildir⁷.

Gerçekten Başbakan-Bakan arasındaki ilişkide, hiyerarşik tanımın bir takım unsurlarını görmek mümkün ise de Başbakanın, bakanların yaptıkları işlemleri iptal etme, değiştirme veya yenisinin yapılmasını isteme yetkisi bulunmamaktadır.

Devlet idaresi yukarıda da belirtildiği gibi, başkentteki örgütlenme yanında taşra teşkilatını da kapsar. Valilerde "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde kamu tüzel kişiliğini temsil ederler. Bu ayırıma rağmen, Devlet idaresi,

³Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Bası, Ankara, s.307.

⁴Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, 4. Bası, Ankara, s. 214.

⁵Şeref GÖZÜBÜYÜK, *a.g.e.*, s.215.

⁶Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, 4.Bası, Ankara, s.230.

⁷Lütfi DURAN, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, İstanbul, 1988, s.58.

merkeziyet esasına ve vasfına uygun olarak tek bir sistem ve birlik halinde işler. Merkezi idarede bu birlik işte "Hiyerarşi" denilen bir bağ ve güç ile sağlanır⁸.

II. TANIMI:

Hiyerarşi çeşitli müelliflerce çeşitli şekillerde tanımlanmıştır:

Onar'a göre, hiyerarşi: "Merkez memurları arasında bir derece ve mertebe silsilesinin mevcudiyetidir ki bu mertebe dolayısıyla madun yani alt derecedeki memur, ya ettiği muameleyi, sadece kanunun kendisine yüklediği vebce ve kanun ile doğrudan doğruya alaka ve itisali itibarıyla değil; kanunla kendi arasına girmiş olan mevkinin yani üst derecedeki amirinin, emrine riayet mecburiyetiyle ve bu emre uyarak, emir dairesinde yapma" yı ifade eder⁹.

Duran'a göre hiyerarşi "Devlet idare teşkilatında yer alan makam ve memurların, aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine basamak ve derece derece bağlanarak, baştaki yetkiliye veya yetkililere her bakımdan tabi olması" durumudur¹⁰.

Versan da hiyerarşiyi, memurlar arasında bir derece ve mertebe silsilesi olarak tanımlamıştır¹¹.

Giritli ise şöyle bir tanım getirmiştir. Hiyerarşi; bir teşkilat içinde çalışan kişiler arasında mevcut olan ve alt üste bağlamak suretiyle bunları tek şefe bağlayan daha doğrusu onun emir ve direktifi altına koyan bir bağıdır¹².

Gözübüyük'e göre, bir kuruluştaki kamu görevlilerinin ast üst biçiminde örgüdenmesine hiyerarşi denilmektedir¹³.

Özay da hiyerarşiyi, örgüt içinde bulunanlar arasında bir derecelenme olarak görmektedir¹⁴.

⁸Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.55.

⁹Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, İstanbul, 1966, s.598.

¹⁰Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.56.

¹¹Vakur VERSAN, Kamu Yönetimi, 10. Bası, İstanbul, 1990, s.77.

¹²İsmet GİRİTLİ, Türkiye'nin İdari Yapısı, 9.Bası, 1993, s.17.

¹³Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s.230.

¹⁴İl. Han ÖZAY, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1992, s.147.

Sonuç olarak söylenebilir ki hiyerarşi bir ast üst ilişkisi şeklinde merkezdeki şeflerle, başkentte ve ülke üzerinde yer alan memur arasındaki sıkı bir bağ ifade eder.

III. HİYERARŞİ KUDRETİNİN ANAYASAL VE YASAL DAYANAĞI

A) ANAYASAL DÜZENLEMELER:

Anayasa'da hiyerarşi kudretinin ilk dayanağı kanaatimizce 112. maddenin ikinci fıkrası oluşturur. Yukarıda belirtilen fıkradan bakanların en yüksek hiyerarşik makam olduğu anlamı çıkmaktadır. Bakanlar demokratik parlamenter rejimde - kendi görev alanlarında- en üst tabakayı oluştururlar. Bundan dolayı idarenin hiyerarşi gücü, ona bağlı örgütler ve memurlar bakımından bakana aittir¹⁵.

En üst hiyerarşik tabakasını oluşturan bakanın hiyerarşik ilişki çerçevesinde, astın kusurundan dolayı siyasal sorumluluğu söz konusudur.

Anayasamızın 137. maddesinin 1. fıkrası da ast,üst arasındaki bir emir ilişkisini düzenlemekle hiyerarşik ilişkisinin varlığını Anayasal planda göstermektedir.

Kanunsuz Emir kenarbaşlığı taşıyan bu maddeye göre "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmeyebilir ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz."

Bu da gösteriyor ki hiyerarşik ilişkide memur yasayı, amirlerin görüş ve anlayışına göre tatbik etmelidir. Burada ast, yapma durumunda olduğu hukuki işlem ve eylemleri sadece yasaların kendisine yüklediği biçimde ve yasa ile doğrudan doğruya ilgisi nedeniyle değil, yasa ile kendisi arasında girmiş bulunan üstün vermiş olduğu buyruk doğrultusunda yapmak zorundadır. Dolayısıyla yasal düzenlemelerin anlam ve kapsamı konusunda her kamu görevlisinin bir anlayış ve yorumu bulunmakla beraber, üstün emri bu noktada astın kendi anlayışından hukuksal açıdan daha etkili olmaktan ve uyulması gereken bir bağlayıcı nitelik taşımaktadır¹⁶.

Bu şekilde hareket hiyerarşinin kurallarına ve gereklerine uygundur. Çünkü, suç konusu olmayan hallerde kamu hizmetleri ile ilgili hukuk kurallarının yorumu, uygulanması ve bu yorum ve uygulamadan doğacak

¹⁵Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.56.

¹⁶İl. Han ÖZAY, a.g.e., s.149.

sorumluluk üste ait olduğuna göre artık astın kendi görüşünde ısrar etmesine gerek yoktur. Üstün bir işin yapılma biçimi ve yöntemi konusundaki davranışı hizmetin gerekleri ve bağlı olduğu kurallara uygun olmasa bile, son söz hizmetten birinci derece sorumlu olan üste ait olduğundan, astın görevi sadece onu usulüne uygun olarak uyurabilmek, görüşlerini üstüne bildirmektir¹⁷.

Üçüncü düzenlemeyi Anayasanın 126. maddesinin ikinci fıkrasında görüyoruz. "İllerin idaresi yetki genişliği" esasına dayanır ilkesini getiren bu düzenleme ile vali Devlet idaresi adına karar alma ve uygulama yetkisine sahip olmakta ve astlarıyla ilişkilerinde hiyerarşik yetkisini kullanmaktadır. Yani yetki genişliğine sahip valinin bu yetkiye dayanarak kullandığı yetkiler hiyerarşik yetkiler olmaktadır¹⁸.

B) YASAL DÜZENLEMELER:

1- İl İdaresi Kanunu: İl İdaresi Kanununun 9, 10, 11, 12, ve 13. maddeleri Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valiye taşra teşkilatı bazında -hiyerarşik üst olarak- geniş denetim, gözetim ve teftiş yetkisi vermektedir.

Valinin bu kanunda belirtilen geniş yetkileri yukarıda ifade edilen "yetki genişliği" ilkesinden kaynaklanmaktadır. Bundan dolayıdır ki bu ilkenin uygulama alanı bulunmadığı ilçelerin başında bulunan kaymakamların yetkileri valininki kadar geniş ve orjinal değildir. Örneğin, aynı kanunun 31. maddesinin A fıkrasında "Kaymakam, valinin talimatı ve emirlerini yürütmekle ödevlidir" hükmü yer almaktadır.

2- İdari Yargılama Usulü Kanunu: Hiyerarşi gücü ve yetkisinin diğer pozitif hukuksal düzenlemesi İ.Y.U.K.nun 11. maddesinin birinci fıkrasında yer almaktadır. Buna göre "İdari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan istenebileceği öngörülmüştür.

Burada da amirin aşağıda ayrıntılarını inceleyeceğimiz gibi işlemler üzerindeki hiyerarşik denetimini yasal planda görebilmekteyiz.

¹⁷Zehreddin ASLAN, İdari Denetim Biçimleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1989, s.45-46.

¹⁸Halis GERDANİ, Yetki Devri, Ankara, 1972, s.51.

3- Diğer Kanunlar: Yukarıdaki düzenlemeler yanında, bakanlıkların veya herhangi bir katma bütçeli idarelerin kuruluş kanunlarına bakıldığında örgütlerin hiyerarşik düzende yapılandığı ve iç ilişkilerinde hiyerarşik ilişkinin tanımında yer alan bütün unsurları kullandıklarını görmek mümkündür. Örneğin 2992 sayılı "Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun" 5. maddesi "Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir" ile Bakan, emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu olup, Bakanlık merkez ve Taşra teşkilatının ve bağlı kuruluşunun faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını düzenlemekte görevli ve yetkilidir." şeklinde bir düzenleme getirmiştir.

Demek ki hiyerarşi ast-üst ilişkisi olma dışında üstün asta emir vermesi, onu denetlemesi veya onu yönlendirmesi yetki ve gücünü de içerir.

IV. UYGULAMA ALANI

Hiyerarşi yetkisi genel bir yetkidir. Bunun anlamı, herhangi bir yasal düzenlemede hiyerarşinin tanımlanması ve konusunun belirlenmesi gerekmemektedir. Üst, salt bu niteliği ve konumu nedeniyle ve üst-ast ilişkisinin hukuksal bir sonucu olarak emrindkiler üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanabilmektedir¹⁹.

Hiyerarşi yolu ile denetim tabaka tabaka yapılır. Bilindiği gibi, her icrai karar vermek ve resen hareket etmek yetkisini haiz olan makam ve memur bir hiyerarşi tabakası teşkil eder. Örneğin, kendi bölgeleri içinde icrai kararlar vermek yetkisini haiz olan valiler birer hiyerarşi tabakası teşkil ederler. Hiyerarşi yolu ile denetim tabaka tabaka yapılacağından ve bir üst tabakada bulunan üst ancak kendisinden bir tabaka aşağıdaki memurla temas edebileceğinden, istisna dışında, üst daha aşağıdaki tabakalarla doğrudan doğruya ilişki kuramaz; onlarla ancak bir derece astı yolu ile temas eder²⁰.

İşte bu bağlamda hiyerarşi, bakanı merkezden yönetim tüzel kişiliği içindeki en üst düzeydeki görevliye kademe-kademe, derece derece bağlayan bir zincir olmaktadır. Her bir kademe-bu zincirin halkalarını oluşturmakta ve birinden diğerine geçebilmek için bu halkalarda hiç bir eksiklik ve atlama olmamak gerekir²¹.

¹⁹İl Han ÖZAY, a.g.e., (384 No.lu Dipnot), s.149.

²⁰Vakur VERSAN, a.g.e., s.80.

²¹İl Han ÖZAY, a.g.e., s.149.

Hiyerarşi kudreti ve denetimi üst tarafından doğrudan doğruya yapılabileceği gibi, üçüncü kişilerin isteği üzerine de yapılabilir.

Her iki yöntemde de hiyerarşik denetim merkezi idarenin içinde yer alan kurum ve kişiler arasında cereyan eder.

Bununla birlikte merkezi idare içinde yer almakla beraber fonksiyonları icabı hiyerarşi denetimine tabi olmayan kuruluş ve işlemlerde vardır.

1) Hakimler üzerinde ve mahkemeler arasında hiyerarşi ve hiyerarşik denetim yoktur. Çünkü, yargıçlar yasaları doğrudan doğruya kendi görüş ve anlayışlarına göre uygularlar. İdari işlerde olduğu gibi yargıda yargıç ile yasa arasında emir ve talimat mahiyetinde ve amirin anlayışını ifade eden vasıta yoktur.

Nitekim Anayasamızın 138. maddesinin 1 ve 2. fıkraları bu hususu açıkça ifade etmiştir. Buna göre; "Hakimler görevlerinde bağımsızdır; Anayasaya kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz."

Bunun yanında yargıçların idari fonksiyonu üzerinde denetim ve gözetim yetkisi görülmektedir. Şöyle ki; 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 5 ve 10. maddelerinde bu yetkiler açıkça belirtilmektedir. Kanunun 5. maddesinin 3. fıkrası "Adalet Bakanı, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin görevler hariç olmak üzere hakim ve savcılar üzerinde gözetim hakkına sahiptir." hükmünü getirirken, 10. maddede ise Bakana bağlı olarak çalışan Teftiş Kuruluna, hakim ve savcılarının görevlerini, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerle (Hakimler idari nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını ve adalet daireleri ile idari yargı dairelerini denetleme yetkisi vermektedir.

2) Askeri kuruluşlar ve personeli de hiyerarşinin dışında kalırlar. Askerler arasında da sıkı bir hiyerarşi ve hiyerarşi denetimi vardır. Fakat bu, mülki idarenin ve mülki idare cihazının diğer memurları üzerindeki hiyerarşi yetkisinden ayrı ve farklıdır.

Zaten "Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar", kanunsuz veya suç teşkil eden

emirlerle ilgili maddenin 1. ve 2. fıkralarından ayrı tutulmuştur²².

Örneğin, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununa göre, "Ast, amir ve üstüne umumi adap ve askeri usullere uygun tam bir hürmet göstermeğe, amirlerine mutlak surette itaate ve kanun ve nizamalarda da gösterilen hallerde de üstlerine mutlak itaate mecburdur. Ast muayyen olan vazifeleri, aldığı emri vaktinde yapar ve değiştiremez, haddini aşamaz. İcradan doğacak mesuliyetler emir verene aittir."

Görülüyor ki askeri mevzuatımız emri veren kimsenin yetkili olup olmadığını araştırmak bakımından şöyle bir ayırım yapmıştır. Emri veren bir "amir" ise, mutlak itaat prensibi geçerlidir; emri veren herhangi bir "üst" ise mutlak itaat esası ancak kanun ve nizamalarda gösterilen hallerde vardır. Şu halde ast, emri verenin amir mi, yoksa sadece bir üst mü olduğunu araştıracaktır; amir ise mutlak surette itaat edecektir; üst ise kanun ve nizamalara göre o üstün kendisine böyle bir emri vermeğe yetkili olup olmadığını inceleyecek, yetili olduğuna kanaat getirirse, yine mutlak olarak itaat edecektir. Demek oluyor ki, yetkiyi araştırma hususu, amirden verilen emirler bakımından söz konusu değildir²³.

3) Hiyerarşi ilişkisi merkezi idarenin dışında kalan ve tüzel kişiliği ve idari özerkliği sahip kamu kurum ve kuruluşları üzerinde de mevcut değildir. Bu kurum ve kuruluşlar ile merkezi idare arasındaki ilişki "idari vesayet" ilişkisi olmaktadır.

Buna karşılık, bu ilişki hem yer yönünden yerinden yönetim hem de hizmet yönünden yerinden yönetim idarelerini herbirinin içinde kararların hazırlayıcısı ve uygulayıcısı olan belediye başkanı ile bu süreçte yer alan idare personel arasında vardır. Bu kurumların seçilmiş organları arasında hiyerarşik ilişkiden veya yetkisinden söz edilemez. Bunlar karar alma sürecinde birbirini tamamlayan organlardır.

V. İŞLEMLER ÜZERİNDE HİYERARŞİ KUDRETİNİN KULLANILMASI USULLERİ

İdare işlemler üzerindeki hiyerarşik yetkiler hizmetin yerine getirilmesine yönelik yetkililerdir. Hiyerarşik amir, astın muamele ve fiilleri üzerindeki bu yetkileri kullanarak

²²Sulhi DÖNMEZER-Sahir ERMAN, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım, C.II, Onuncu Bası, İstanbul, s.93.

²³Sahir ERMAN, Askeri Ceza Hukuku, İstanbul, 1983, s.178.

hizmetin gerektiği gibi ifa edilmesini temin eder²⁴.

1- Emir ve Talimat Verme Yetkisi: Emir ve talimat verme yetkisi hiyerarşik amirin, hizmetin gerektirdiği işlemler yapılmadan önce, memurun hareket tarzı hakkında direktifler vermesi, ona hizmetin ne tarzda ifa edilmesi lazım geldiği hakkında görüşünü bildirmesidir²⁵.

Hiyerarşik amir önceden emir ve direktif vermek, genelge, tebliğ, açıklama göndermek suretiyle kanunların ve diğer mevzuatın ne yolda uygulanması ve yerine getirilmesi gerektiğini nesnel, soyut ve genel biçimde ya da öznel, somut ve belirli hallerde astlara bildirebilmektedir²⁶.

Bu yetki ile, üstün asta emir ve talimat vererek, işlem yapılmadan önce denetim imkanı sağlanır. Bunlar karşısında astların ona uymadan başka bir seçenekleri olmayıp emri tartışmaları söz konusu değildir.

2- Kontrol Yetkisi: Bu yetki, işlemler tamamlandıktan sonra onaylamak ya da, ilgililerin şikayeti üzerine veya doğrudan harekete geçerek değiştirmek, düzeltmek, uygulanmasını durdurmak veya ertelemek şeklinde ortaya çıktığı gibi²⁷; yapılan işlemlerin hizmetin ifası sırasında ve her aşamada hukuk kaideleri ile halin icaplarına uygun olup olmadığının incelenmesine de ilişkin olabilmektedir. Bu kontrol neticesinde hukuk kaidelerine, amir tarafından verilen emir ve direktifler ile halin icaplarına uygun olmayan işlemler, hiyerarşik üst tarafından kaldırılabilir veya iptal edilebilir²⁸.

Hiyerarşik kontrol aşamasında üst hukuka uygunluk denetimi yanında, yerindelik denetimi de yapabilir. Yani, hiyerarşik amir denetimi işlemin takdiri unsurları üzerinde de yapabilir. Üst bu yolla, memurun işlemini, maddi şartları teknik özellikleri itibariyle de kontrol edebilir. Memurun işlemi "hizmetin bütünün icaplarına uygun olup olmaması" ve bizzat "o" memurun ifa ettiği fonksiyon icaplarına "uygun olup olmadığı bakımından denetime tabi tutulacaktır²⁹.

²⁴Şefik Can AĞAR, İdari Hiyerarşi Kudreti, İstanbul, 1970, s.156.

²⁵Sıddık Sami ONAR, a.g.e., s.600-601.

²⁶Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.57.

²⁷İl Han ÖZAY, a.g.e., s.152-153.

²⁸Sıddık Sami ONAR, a.g.e., s.603.

²⁹Şefik Can AĞAR, a.g.e., s.186.

Amirin yukarıda özetlenen yetkileri astın yerine geçip karar verme yetkisini de içermez. Hiyerarşik amirin, hiyerarşi yetkilerini aşarak, astın yetki sahâsına girip karar alması, işlemi yetki unsuru bakımından sakatlar³⁰.

Bazı müelifler ise üstün, astın yerine geçip işlem yapma yetkisi bulunmamasına rağmen, aynı konuda işlem yapılmasını hiyerarşik yetkisine dayanarak istemesiyle amacına ulaşabileceğini ifade etmektedir³¹.

VI. KAMU GÖREVLİLERİ ÜZERİNDEKİ HİYERARŞİ KUDRETİNİN KULLANILMASI USULLERİ

Üstün, astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkileri, esas itibariyle memur hukukunu ilgilendirir ve bu şekillerde görülür.

1- Görev Yerini Değiştirme Yetkisi: Hiyerarşik amir, memurun mesleki ehliyet ve hizmetin icaplarına göre muayyen bir yerde çalışan personelin görev yerini değiştirme yetkisine sahiptir.

Kamu hizmetinin sürekliliği ve değişkenliği ilkeleri, bu konuda hiyerarşik üste geniş bir takdir yetkisi vermektedir³². Ancak, bu değişiklikler hizmet icaplarının gerekleri, özellikler ve memurunda menfaatleri gözönünde tutularak adil ve dengeli bir sistem içinde yapılmalıdır³³.

Danıştay'da bir kararda idareye tanınan bu takdir yetkisinin mutlak olmayıp hukuki esasalar içerisinde kamu yararı ve kamu görevinin gerekliliği ile sınırlandırılmış bulunduğunu ifade etmiştir³⁴.

2- Terfi Yetkisi: Terfi, bir memurun hiyerarşi kademe ve dereceleri içinde ilerleme ve yükselmesi, böylece daha büyük menfaat ve yetkiler kazanmasıdır³⁵.

³⁰Bülent DAVER, İcra Organının İstisnai Yetkileri Bakımından Feykâlade Hal Rejimleri, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1961, s.17 vd.

³¹Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.57; İl Han ÖZAY, a.g.e., s.153.

³²Şefik Can AĞAR, a.g.e., s.103.

³³Tayfun AKGÜNER, Kamu Personeli Yönetimi, İstanbul, 1992, s.47.

³⁴Danıştay Beşinci Dairesi, 29.3.1974 T., E. 1974/5491, K.1974/6775.

³⁵İsmet GİRİTLİ, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, 7. Bası, İstanbul, 1983, s.323.

Memurların kademe ve derece olarak terfi edebilmeleri için sicil bakımından üst derecelere yükseltebilecek nitelikte olduğunun saptanmış olması gerekir³⁶. Terfi için gereken koşullardan en önemlisi olan memurun sicil açısından değerlendirilmesi hiyerarşik üst tarafından yapılacaktır. Hiyerarşik üst, memurun hizmetteki başarısını veya başarısızlığını tesbit ederek, aslının bir yıl içindeki başarılarının, verimli olup olmadıklarını tesbit eder.

Terfi yetkisine sahip hiyerarşik amir tayin yetkisine sahip olan amirdir. Devlet Memurları Kanununun "kademe ilerlemeleri ve derece yükselmelerinde onay merci atamaya yetkili amirdir" diyerek bu esası benimsemiştir (D.M.K. Mad.60).

3- Disiplin Yetkisi: Hiyerarşik kudretinin müeyyidesi üstün emir ve talimatlarına veya memur statüsü hükümlerinin memura yüklediği sorumluluk ve sınırlamalara riayet etmeyen astı cezalandırma iktidarındır³⁷.

Hiyerarşik kudreti hiyerarşik amirin iradesinde oluşan disiplin yetkisi ile bir müeyyideye kavuşur. Bu bakımdan disiplin yetkisi hiyerarşik kudretinden ayrılamaz. Bu yetki dayanağını yönetim içinde karar alma durumunda bulunanların aynı zamanda bu kararlarının sorumluluğunu da taşımaları oluşturmaktadır³⁸.

Devlet Memurları Kanununda disiplin cezaları ağırlık derecelerine göre Uyarma, Kınama, Aylıktan Kesme, Kademe İlerlemesinin Durdurulması ve Devlet Memurluğundan Çıkarma şeklinde sıralanmıştır³⁹.

a) Uyarma: Memura görevinde daha dikkatli davranması gerektiğinin yazılı olarak bildirilmesidir.

b) Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazılı olarak bildirilmesidir.

c) Aylıktan Kesme: Memurun aylığının otuzda biri ile sekizde biri arasında kesinti yapılmasıdır.

d) Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Memurun bulunduğu kademe ilerlemesinin bir ila üç yıl durdurulmasıdır.

e) Devlet Memurluğundan Çıkarma: Bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır.

Prensip olarak her hiyerarşik amir disiplin yetkisine sahiptir. Ancak, yetkinin bütün hiyerarşik amirlere tanınması mümkün değildir. Disiplin yetkisinin de muayyen ve sınırlı hiyerarşik amirler tarafından kullanılması gerekir⁴⁰.

Devlet Memurları Kanununda disiplin yetkisinin eşas itibarıyla atamaya yetkili amire ait olduğunu belirtmiştir (D.M.K.Mad.126). Ancak önemsiz bazı disiplin cezalarının bir üst hiyerarşik amir tarafından da verilmesi mümkün olduğu gibi, en ağır cezaların verilmesinde, atamaya yetkili amirin disiplin yetkisine "Disiplin Kurulu" ve "Yüksek Disiplin Kurulu" ortak edilmiştir.

VII. SONUÇ

Görüldüğü gibi, hiyerarşi, merkezden yönetimde kamu gücü ve buna bağlı karar alma yeteneği merkezde toplanmış olduğu için tüm görevlilerin bir üst aracılığıyla merkeze bağlanmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Hiyerarşik denetimin varlığı bazı yönlerden eleştirilmektedir. Özellikle görevlinin davranış özgürlüğünü ortadan kaldırarak kendini bir otomat duruma sokması veya görevlinin almış olduğu emri bir mazeret olarak kullanması bu eleştirilerin en sık rastlananlarıdır.

Bununla beraber hiyerarşi bir zaruret ve bir takım faydaları da vardır. Hiyerarşik denetim ilişkisiyle merkez ile bunun dışında kalan kamu görevlileri ve kamu hizmetleri arasında bir bağın, hizmetlerin ülkenin bütününde aynı şekilde bir bütün halinde uygulanması sağlanmış olur.

Üçüncü şahıslar açısından ise; hiyerarşi idari işlemlerde bir usul ve şekil unsuru olarak görülür. Bundan dolayı hiyerarşiye riayet edilmeksizin yapılan bir işlem usul ve şekil bakımından noksan ve sakat bir işlemdir. Örneğin, bir bakan hiyerarşi tabakalarından ve asıl yetkili dairelerinden geçirilmeksizin bir memur hakkında nakil gibi bir işlem yapacak olursa hiyerarşi kaidelerine uymayan bu işlem iptal davasına konu olabilir.

³⁶Tayfun AKGÜNER, a.g.e., s. 88.

³⁷Sıddık Sami ONAR, a.g.e., s.603.

³⁸Zehreddin ASLAN, a.g.e., s. 66.

³⁹Tayfun AKGÜNER, Devlet Memurları Kanunu ve İlgili Mevzuat, İstanbul, 1993, s.85 vd.

⁴⁰Şefik Can AĞAR, a.g.e., s.137.