

İDARE HUKUKUNDA YETKİ VE İMZA DEVRİ

Arş. Gör. S. Burak AÇDOYURAN*

GİRİŞ

Yetki devri ve imza devri kavramları hukukumuzda pek üzerinde durulmayan, iki önemli kamu yönetimi tekniğidir. Başarılı bir idareci astlarına yetki ve imza devri yapabilen idarecidir. Ancak astlarına yetki ve imza devri yapabilen bir idareci, kendisini rutin ve önemsiz işlere boğulmaktan kurtarabilir ve asıl ilgilenecekleri gereken önemli işlerle ilgilenebilir. Sosyal Devlet ilkesi gereği devletin faaliyet alanlarının genişlediği bugün, kamu yönetiminin, bu tekniklerden yararlanılmadan başarılı bir şekilde yürütülebilmesi mümkün değildir.

Türk kamu yönetiminde bu teknikler gerektiği gibi uygulama alanına konulmuş olmaktan uzaktır. Bu iki kavramın, uygulamada ve kanuni düzenlemelerde çoğu zaman birbirleri yerine kullanıldığı göze çarpmaktadır. İşte uygulamadaki bu karışıklığın giderilmesi ancak yetki ve imza devri kavramlarının ayrıntılı şekilde ele alınıp, birbirlerinden farklılıklarının tespit edilmesi ile mümkün olacaktır.

I. YETKİ DEVRİ

Yetki devri kavramının, kamu yönetimi alanında uygulanması çok eski tarihlere dayanmamaktadır. Çağımızda; devletin görevlerinin giderek artması, idari teşkilatın her geçen gün daha da genişlemesi ile idarecilerin görevlerinin ve iş hacimlerinin büyümesi, "yetki devri" tekniğinin kullanılmasını gündeme getirmiştir. Günümüz şartlarında, kamu yönetiminin "yetki devri" tekniği kullanılmadan başarıyla yürütülmesi de mümkün değildir.

A. Yetki Devrinin Anlamı

Yetki devri kavramı, kamu yönetiminde, resmi bir memura ait yetkinin tamamen veya kısmen yetkili makamın onayı ile diğer bir memura devredilmesidir¹. Başka bir anlatımla yetki devri, yetkili makamın mevzuatla belirlenmiş konulardaki yetkilerini, belirli bir süre için, idare adına irade açıklamaya yetkili başka bir görevliye aktarmasıdır².

Anayasamızın "egemenlik" kenar başlıklı 6. maddesinin son fıkrası "egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılmaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi

S.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

YILMAZ Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara 1986, s. 797.

YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985, s. 91.

kullanamaz" hükmünü taşımaktadır. Bu kuralın doğal sonucu, kamu yönetiminde yetkilerin kanunlardan kaynaklanması ve kimin tarafından kullanılacağına kanunlarla belirlenmiş olmasıdır. Danıştay'a göre "bilindiği üzere kamu yöneticilerinin görev ve yetkileri yasalarla belirlenir. Hatta bazen anayasaların bile bu konuda düzenleme getirdiği bilinmektedir. Bu husus, kamu hizmetinin düzenli ve devamlı biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla yönelik olduğu kadar, görev ve yetkinin kamu düzeniyle ilgili olmasından da kaynaklanmaktadır. Yetki unsurunun bu temel niteliğinden çıkan ilk sonuç onu kullanacak kişinin yasa cevaz vermedikçe bunu başkasına devredememesidir. Şayet yasa belli bir konuda idari makamı değil de, o kamu hizmetini yürüten kişiyi yetkili kılmışsa yetkinin doğrudan doğruya bu kişi tarafından kullanılması gerekir³. Bu kullanım, göreve gelmekle başlar; yasal sürenin bitmesi, (örneğin seçimle gelen kişinin yeniden seçilememesi, emekliye ayrılma vb.) veya idari bir işlem nedeniyle (örneğin görevden alma, başka bir göreve atama) sona erer..."⁴.

O halde yetki, kanunların öngördüğü tüm koşullara uyularak kullanılabilir ve yetkililer, özel hukukta olduğunun aksine, başkalarını kendi iradeleriyle yetkilendiremezler; yetkilerinden başkaları adına vazgeçemezler. Bu anlamda yetki devri çok özel kurallara bağlıdır⁵.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda yetki devri, kanunların açıkça öngördüğü⁶ ya da en azından yasaklamadığı konularda, üst kademede bulunan bir idarecinin, yetkilerinin bir kısmını, kendi adına kullanmaları için astlarına devretmesidir⁷.

Yetki devri kavramı, üstle astların daha verimli çalışmalarını sağladığı için kullanılması gereken bir yönetim tekniği olarak anlaşılmalıdır.

Yetki devrinden söz edebilmek için, görevle birlikte, bazı karar alma ve icra, hatta planlama yetkilerinin en azından bir kısmının devri sözkonusu olmalıdır. Yani, idari örgütün başındaki yöneticinin, astları arasında görev bölümü yapması,

3 Yetkinin, sadece kanunda belirlenen kişi tarafından kullanılabilmesi ilkesi, latince *delegatus non potest delegare*" şeklinde ifade edilmektedir. Bu konuda bkz. **CRAIG PP.**, *Administrative Law*, London 1994, s. 386 387; de **SMITH Stanley - BRAZIER Rodney**, *Constitutional and Administrative Law*, London 1994, s. 618.

4 D5D., E. 89/2735, K. 89/2286, KT., 13.12.1989, DD., sy.78-79, s. 266.

5 ÖZAY İl Han, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul 1996, s. 157.

6 "... bu yetkinin ancak kanunla bir devir yetkisi tanınması halinde devredilmesi mümkün olup..." D10D, E. 91/1213, K. 92/73, KT., 21.1.1992, DD., sy. 86, s. 532; "... asıl yetkili makamların sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla astlarına yetkilerini devredebileceği hükme bağlandığına göre, ... yetki devrinde bulunmasında yasaya aykırılık bulunmadığının ..." D5D., E. 85/510, K. 85/2274, KT., 7.10.1985, DD., sy. 62-63, s. 197.

7 **WADE H.W.R.**, *Administrative Law*, Oxford 1994, s. 45; **ONARAN Oğuz**, *Yetki Göçerimi*, AİD., c. 7, sy. 2, Haziran 1974, s. 5.

bizzat yaptığı bazı gündelik işler için astlarını görevlendirmesi, "yetki devri" anlamına gelmez⁸.

Üçüncü kişilerin menfaatlerini korumak amacıyla yetki devrini öngören işlemin yayınlanması ve ilgililere duyurulması gerekir⁹. Yetki devri kararında, devredilen yetkiler tek tek belirtilmeli ve devredilen yetkinin sınırları da açıkça ifade edilmelidir¹⁰.

Merkezi idarenin taşra örgütündeki amirlerine belli konularda merkeze danışmadan merkez adına kendiliklerinden karar alabilme olanağı veren "yetki genişliği" de yetki devrinin özel bir türüdür¹¹.

B. Yetki Devrinin Önemi ve Faydaları

Sosyal devlet ilkesinin gelişimiyle birlikte, devlet toplum hayatıyla çok daha fazla içiçe olmaya başlamış; bu durum, devletin görevlerini de büyük ölçüde arttırmıştır. Devletin görevlerinin artmasıyla; kamu yönetiminin işlevi de artmış, idari fonksiyonu yerine getiren teşkilatlarda büyük bir genişleme eğilimi görülmüştür. Bu durum doğal olarak, yüksek görevlerdeki idarecileri görev ve iş hacmi yönünden zora sokmuştur¹².

İşte yüksek kademe idarecilerin bu ağır iş yükünü hafifletmek, onların önemli meselelere daha fazla zaman ayırabilmelerini sağlamak amacıyla, kamu yönetimi bilimi, yukarıda izah edilen "yetki devri" tekniğini geliştirmiştir. Yetki devri, hizmette verimlilik yanında, ast konumundaki personelin de gelişme ve yetişmesine yani daha kaliteli bir yönetimin ortaya çıkmasına hizmet etmiştir¹³.

NEWMAN H. William, Sevk ve İdare, Çev. Kenan Sürgit, TODAİE Yayınları, No: 115, Ankara 1970, s.206.

WADE, s. 309; DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 404; GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargısı, 10. Bası, Ankara 1996, s. 182.

GERDANERİ Halis, İl Genel Yönetim ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri, T.C. İçişleri Bakanlığı -İçdüzen Yayınları:11, Ankara 1972, s. 24; D8D., E. 95/860, K. 96/3398, KT., 25.11.1996, DD., sy. 93, s. 407; "...sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla... yetki devrinde bulunmasında yasaya aykırılık bulunmadığının..." D5D., E.85/510, K. 85/2274, KT., 7.10.1985, DD., sy. 62-63, s. 197.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 1996, s. 41; GÖZÜBÜYÜK Şeref- AKILLIOĞLU Tekin, Yönetim Hukuku, Ankara 1992, s. 39.

GELEGEN Taner, Türk Yönetim Örgütünde Yetki Devri, DD., y. 2, sy. 6-7, 1972, s. 77; ÇELİK Mehmet, Belediye Başkanının Belediye Encümeninde Üye Olmayan Belediye Başkan Yardımcısına Encümen Başkanlık Görevini Yetki Devri Suretiyle Verip Veremeyeceği, Mülkiye Müfettişlerinin 1986-1987 Kış Dönemi İnceleme - Araştırma Raporları, Ankara 1988, s. 235.

GERDANERİ, s. 9.

Günümüzde vazgeçilmez bir kamu yönetimi tekniği olan "yetki devri"nin faydalarını şu şekilde belirtebiliriz¹⁴:

1- Üst düzey idareciler, bir takım yetkilerini astlarına devrederek, yoğun iş yüklerinden bir derece olsun sıyrılarak, daha verimli çalışmaya imkan bulabilirler.

2- Astlarını, kendi denetimleri altında çalıştırarak onların göreve daha fazla yoğunlaşmalarını, daha yüksek ve karmaşık görevler için hazırlanmalarına önayak olmuş olurlar.

3- Kendilerine yetki devrolunan astların işe daha azimli, daha sıkı sarılmaları, sorumluluk duygularının artması, tüm bunların sonucu olarakta manevi açıdan tatmin olmaları sağlanmış olur.

C. Yetki Devrinin Kapsamı

Yetki sahibi amirin, astına yetki devrinde, yetki devri kararı üç hususu beraberinde getirir¹⁵:

1- Amir tarafından belirli işlerin yapılması ya da planlanması gibi bazı görevleri asta devredilir.

2- Kaynakların kullanımı, görevlerin yapılması ve taahhütlere girişilmesi için gereken işlemlerin yapılmasına izin verilir.

3- 1 ve 2 no'lu maddelerde belirtilen hususlar dışında sorumluluk da devredilir.

Yetki devri tekniğinde sayılan üç husus bir arada bulunmalıdır. Yetki devrindeki en ideal şekil de yetkilerin yanında sorumluluğun mümkün olan en alt kademelere devredilmesidir¹⁶.

D. Devre Konu Olacak Ve Olmayacak Yetkiler

Yetki devrine konu olacak ve olmayacak yetkilerin ayrımı oldukça zordur. Ancak bu ayrımın yapılmasında kullanılabilecek birtakım ilkeler de vardır. Bu ilkeleri, devredilmesi gereken ve devredilmeyip bizzat kullanılması gereken yetkiler diye iki başlık altında inceleyebiliriz.

1. Asta Devredilmesi Gerekli Olan Yetkiler

Genellikle, mutad günlük idari işlerle ilgili, basit ve aynı nitelikte tekrarlanan kararların alınmasına ilişkin yetkiler yetkili amir tarafından astlara devre-

4 ONARAN, s. 5.

5 NEWMAN, s. 206.

6 GERDANERİ, s. 7.

dilir¹⁷. Unutmamak gerekir ki; bir idareci için, astlarına yapılışını öğretebileceği veya kamu hizmeti açısından herhangi bir risk söz konusu olmadan onları eğitebileceği; idari faaliyet konuları yetki devri için en ideal konulardır¹⁸.

Astlara devredilmesi gereken yetkileri, genel bir yaklaşımla şu şekilde sıralayabiliriz¹⁹:

1- Öncelikle, her gün alışılmış şekilde tekrarlanan işlerin yapılmasına ilişkin yetkiler,

2- Bir teknisyen tarafından yapılması zorunlu, özel teknik bilgi gerektiren işlerin yapılmasına ilişkin yetkiler,

3- Eğitildikleri takdirde astlarca yapılması mümkün olan, zaman alıcı, ayrıntıya ilişkin işlerin yapılmasına yönelik yetkiler devredilmelidir.

2. Devredilmemesi Gereken Yetkiler

Aslında kanuni sınırlar içinde amirin tüm yetkilerini devredilebilmesi mümkündür. Ancak "delegatus non potest delegare" niteliğinde²⁰ yani kullanılması kanunla bir makama değil, doğrudan bir kamu görevlisine verilmiş olan mevzuat ve içtihat tarafından açık veya kapalı biçimde devir yasağı bulunmayan²¹ yetkiler dışında, şu yetkilerin de amir tarafından kullanılması gerekir²².

1- Planlama yetkisi,

2- Yapılması gereken işlerin tasnifi ve bu işleri yapacak kamu görevlileri arasındaki iş bölümünü kapsayan örgütlendirme yetkisi,

3- Üstün astları üzerindeki denetim yetkisi,

4- Disiplin yetkileri²³,

5- Astların değerlendirilmesine ve terfiine yönelik yetkiler,

ARAN, s. 13.

GERDANERİ, s. 18.

GERDANERİ, s. 19.

ÖZAY, s. 386; de SMITH - BRAZIER, s. 618; GERDANERİ, s. 19-20.

ARAN, s. 403; ÖZAY, s. 177.

GERDANERİ, s. 19-20; ONARAN, s. 12.

...ndan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 138'inci maddesinde de görevden uzaklaştırma yetkililerinin kimler olacağı sayılmış ve bu sayılanlar arasında maddenin (c) fıkrasında valiler de sayılmış bulunmaktadır. İdare hukukunda belli konularda karar alma yetkisi mevzuatla belli makamlara verilmiş bulunduğu hallerde, bir üst makama verilmiş bir yetkinin, mevzuatta bu hususta açık hüküm bulunmaksızın bir alt makam tarafından kullanılarak işlem tesis edilmesi, o işlemin hukuken sakat bir işlem haline gelmesi sonucunu doğurur..." D5D., E. 76/797, K. 79/1984, 15.12.1979, DD., sy. 36-37, s. 361.

6- Yetki devretme yetkisi,

7- Maddi maliyeti ve prestij maliyeti²⁴ çok yüksek olan işlerin yapılmasına yönelik yetkiler devre konu edilmemelidir.

E. Yetki Devrinin Sonuçları

Yetki devrinin sonuçlarını yetki, sorumluluk ve alınan kararlar açısından ele almak doğru olur.

1. Devredilen Yetki İle İlgili Sonuçlar

Yetki devrinde birazdan bahsedileceği gibi sorumluluk da, asta devredildiği için, amir hiyerarşiden kaynaklanan genel denetim ve disiplin yetkileri dışında, devredilen yetki ile ilgili karar düzeltme, kararı ıslah gibi yetkileri elinde bulundurmaya devam etmemelidir. Zira bu durum kamu yönetimi esaslarına göre astın çalışma isteğini azaltıp, hizmette verimliliğin düşmesine sebep olabileceği gibi, yetki devrinin özüne de aykırı bir durum yaratacaktır²⁵.

Aslında yetki devrinde, yetkiler bir makam ya da görevliden diğerine devredildiğinden, bu husustaki kurallar değiştirilmiş olmaktadır. Yani yetki devrinde, yetkiyi devreden makam veya görevlinin, bu yeni yetki kuralları kaldırılıncaya değin, o yetkileri kullanması mümkün değildir. Burada, yetkiyi devreden görevli ya da makamın, devralan lehine yetkilerinden sıyrılması söz konusudur²⁶.

Yetki devrinde; karar ve icra yetkisinin de devri söz konusu olur. O halde yetki devri devam ettiği sürece, yetkiyi devredeninin devredilen alan üzerinde yetkisini kullanması mümkün değildir. Aksi durum ise yetki tecavüzünü oluşturmaktadır²⁷.

2. Sorumluluk

Yetki devrinde, devredilen yetkinin kullanımından doğan sorumluluk, cezai ve hukuki sorumluluk olmak üzere iki boyutta karşımıza çıkar.

24 "prestij maliyeti yüksek iş" deyiimiyle kastedilen, teşkilatın statüsünü, öteki teşkilatlar arasındaki saygınlığını etkileyebilecek, çalışanların manevi şahsiyetlerini olumsuz yönde etkileyebilecek işlerdir.

25 GERDANERİ, s. 28.

26 DURAN, s. 403; GÜNDAY, s. 106.

27 ONARAN, s. 6; İdari vesayet yetkisinin de merkezi idarenin yerinden yönetime yaptığı bir tür yetki devrinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu durumda, vesayet makamının, vesayet altındaki özerk müessese yerine geçerek, işlem tesis etmesi de "yetki tecavüzü" halidir. Bu konuda Danıştay da "...vesayet makamının sahip olduğu yetkiyi aşarak ve vesayet altında bulunan özerk müessesenin yerine geçerek işlem tesis etmesinde isabet görülmediğinden bu işlemin yetki tecavüzü sebebiyle... iptali ile..." ifadesini kullanarak tavrını göstermiştir. D12D., E. 67/1727, K. 68/1464, KT., 24.6.1968, DİNÇER Güven - ÇIRAKMAN Erol - NECİPOĞLU Nejat, Danıştay Kararları 1967-1968-1969, s. 106.

Ceza hukukundaki "şahsilik prensibi" gereği; yetki devrinde yetkiyi devralanın, devraldığı yetkiyi kullanması sebebiyle ortaya çıkabilecek suçlardan bizzat sorumlu olacağı muhakkaktır²⁸. Ancak, elbette ki suça azmettirme; iştirak ya da ihmalin ispatı halinde; yetkiyi devreden de bu fiilleriyle bağlı olarak cezai sorumluluğu söz konusu olabilecektir²⁹.

Yetki devri halinde hukuki sorumluluk (idari sorumluluk ve disiplin sorumluluğu) konusu ise, doktrinde tartışmalı bir konudur.

Mevzuatımızda yetki devri ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme olmayıp, konuya az sayıdaki kanunlarda genel bir şekilde deyinilmiştir.

Yetki devri ile ilgili genel hükümler 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun'un 34, 37, ve 38'inci maddelerinde, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 30, 33 ve 34'üncü maddelerinde, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 4, 5, 9, 27, 28, 31 ve 37'nci maddelerinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 101. ve 126'ncı maddelerinde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 71'inci maddesinde, Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 22'nci maddesinde yer almaktadır.

Sorumluluk meselesi ile ilgili olarak, bu mevzuata bakıldığında karşımıza iki önemli hüküm çıkmaktadır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 38. maddesine göre; "Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinde bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz." 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 34. maddesi ise, "Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri gerektiğinde, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. ancak, yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz." hükmüne yer vermektedir.

Bu maddeleri dikkate alarak, doktrinde birtakım yazarlar; yetkiyi devreden yetkiyi devretmekle sorumluluktan kurtulamayacağını; bu görüşün aksinin savunulması halinde idarecilerin, yetki devrini sorumluluktan kaçma veya kurulma tekniği olarak göreceklarini ifade etmektedirler³⁰.

Bir kısım yazarlarımız ise, Fransa'daki yetki devri uygulamasının da etkisinde kalarak; yetki devri halinde yetkiyi devreden, geri almadığı sürece, so-

ÖZKEMEN Mustafa, Yetki Devri, Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 Kış dönemi İnceleme-Raportları, Ankara 1995, s. 35.

ÖZKEMEN, s. 35.

ÖZKEMEN, s. 27; GERDANERİ, s. 30; ONARAN, s. 10.

rumluluğu da yetki ile beraber tam olarak devrettiği, tek sorumlunun yetkiyi devralan olduğu fikrini savunmaktadırlar³¹.

Kanımızca, kanundaki "sorumluluğun kalkmayacağı" hükmü, yetkiyi devredeni yetki devri konusunda daha titiz davranmaya yöneltmek amacıyla getirilmiştir. Bu sayede, yetki devredilen kişinin seçiminde, devredilen yetkiyi kullanmasında daha sağlıklı bir kontrol geliştirilmek istenmiştir. Ayrıca bu şekilde, yetki devredilen kişinin seçimi, gözetimi ve denetimi konusunda, yetkiyi devreden kişi üzerinde psikolojik baskı oluşturulur ve kamu hizmetinin etkin, verimli, kesintisiz, sürekli işlenmesi sağlanmış olur.

Gözübüyük'e göre de idare biliminde "yetki devri" kavramı, idare hukukundaki imza yetkisi ile eş anlamda kullanılmaktadır³². Kanun koyucu da yetki devri kavramını kullanırken, imza devrini kastetmektedir.

Zaten yetki devrinde, sorumluluğun yetkiyi kullanana ait olması, yukarıda yetki devri tekniğinin önemi ve gereği ile ilgili söylediklerimizin de bir neticesidir. Aksi halde, yetkiyi devreden sorumluluğu devretmeyecek ve hukuki sorumluluğa katlanmak zorunda kalacaktır. Bu durum ise, idarecilerin çağın gereği olan yetki devri tekniğinden kaçınmalarına yol açar. Bu bakımdan ideal olan, Fransız uygulamasında olduğu gibi, yetki devri halinde sorumluluğunda yetki ile birlikte devredilmesidir.

3. Yetki Devri Sonucu Alınan Kararların Niteliği

Yetki devri sonucu alınan kararlar kurallar hiyerarşisinde, yetkiyi kullanan idari makamın idari durumuna uyan hiyerarşik seviyededir³³.

Yani devralınan yetkiye dayanan kararlar, bunu alan makam veya görevlinin işlemi sayılır, onun hiyerarşisinde değer ve kuvvet kazanır³⁴. Danıştay'ın uygulamaları da genelde bu yöndedir³⁵.

Ancak, bu noktada Danıştay'ımızın zaman zaman farklı yönde kararlar verdiğini de belirtmek gerekmektedir. Danıştay Olağanüstü Hal Bölgesi'ndeki bir ilin valisinin, yetki devri sonucu Olağanüstü Hal Bölge Valisi'nin iptal davasına konu edilemeyecek bir yetkisini kullanması halinde, sözkonusu işlemin de iptal

31 Bu konuda Muammer Oytan'ın görüşleri için bkz. Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1995, s. 18.

32 GÖZÜBÜYÜK-AKILLIOĞLU, s.39-40.

33 GERDANERİ, s. 32.

34 DURAN, s. 403.

35 D5D., E. 95/4235, K. 96/3251, KT., 24.10.96, sy. 93, s. 258.

davasına konu olamayacağını kabul etmektedir³⁶. Burada Danıştay genel ilkelelerinden farklı olarak yetki devri sonucu yapılan işlemi, yetkiyi kullanan makamın değil de devreden makamın bir işlemi gibi değerlendirmiştir.

II. İMZA DEVRİ

A. İmza Devrinin Anlamı

İdari makamların günlük iş yükünün hafifletilmesinde kullanılan, yetki devri benzeri bir diğer teknik de imza devridir.

İmza, bir belgedeki beyanların sağlıklı olduğunu göstermek maksadıyla, belgedeki beyanların sahibi olan irade sahibinin yaptığı nihai işlemidir³⁷.

İmza son derece önemlidir; sıklıkla işlemin varlığının bir şartıdır ve adeta işlemi yapanın iradesinin gösterilmesi vasıtasıdır. İmzalanmamış bir metin, ancak bir proje oluşturur ve henüz hukuki bir varlığa sahip değildir. Şu halde imza, öncelikli olarak şekil unsuru ile değil, yetki unsuru ile ilgili bir konudur³⁸.

İmza yetkisinin devri, bazı konularda idari işlemin, asıl yetkiliye paralel olmak kaydıyla, farklı bir görevli tarafından imzalanabilmesi yetkisinin devridir³⁹. Yani, açıklamadan da anlaşılabilceği gibi bir tür yetki devridir. Ancak, "yetki devri" adı altında yukarıda değindiğimiz kavramdan pek çok yönde ayrılmaktadır⁴⁰.

Aslında imza devri, bir teşkilatın iç örgütlenmesi ile ilgili basit bir tekniktir. Amaç ise, idari personelin rutin imza törenlerinden alıkonarak, daha verimli ve sağlıklı çalışmasının sağlanmasıdır.

İmza devri tekniği üç tür işlemi kapsar⁴¹:

1- İdari bir kararın, idareci tarafından denetlenmesi anlamına gelen imza yetkisi devredilir.

2- Üstün astlarıyla birlikte "ortak karar verme" sürecinde gündeme gelen imza yetkisi devredilir.

³⁶ D5D., E. 94/763, K. 96/2936, KT., 2.101996, DD., sy. 93, s. 296; Danıştay bir başka kararında da kaymakamlık tarafından yapılan yetki devrine dayanarak yapılan idari işlemlere yönelik açılacak davalarda husumetin kaymakamlığa yöneltilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bkz. D10D., E. 90/81, K. 90/2484, KT., 7.11.1990, DD., sy. 82-83, s. 976.

³⁷ YILMAZ, s. 333.

³⁸ DELVOLVÉ P., L'acte Administratif, Sirey, Paris 1983, s. 187-188.

³⁹ YAYLA, s. 91.

⁴⁰ ONARAN, s. 6.

⁴¹ ONARAN, s. 6.

3- İdari işleme, hukuki statü kazandırmak yani işlemi daha emredici hale getirmek için gerekli olan imza yetkisi devredilir.

B. İmza Devrinin Sonuçları

İmza devrinin sonuçlarını devredilen hususlar üzerinde devreden ve devralanın yetkisi ve imza devrinden doğan sorumluluk açısından değerlendirmek gerekir.

İmza devrinde yetki devrinden farklı olarak, karar alma yetkisi, imza yetkisini devreden makamda kalmakta, sadece imza ile nihai işlemin yapılması yetkisi devredilmektedir⁴².

İmza yetkisinin devrinde sözkonusu olan, bir makam veya görevlinin, ödevlerinden bir kısmının yani nihai işlemde bulunması gereken imzası ile yükümlülüğünün, başkasına yaptırılarak yükünün hafifletilmesidir. Bu sebeple, imza yetkisini devreden makam yetkilerini her zaman muhafaza eder⁴³. İmza yetkisini devreden, bu yetkiyi dilediği zaman bizzat kullanabilir.

İmza devri vekaletten farklıdır. Vekalet etme en basit anlamıyla bir başkası adına hareket edebilmek için yetkilendirilmeyi ifade eder⁴⁴. Vekalet halinde, vekil asilin sahip olduğu bütün yetkileri kullanabilir⁴⁵. Vekalet geçici olduğundan, uzun vadeli işlerin vekalet ile yapılması sakıncalıdır⁴⁶.

İmza yetkisinde ise devredilen sadece imza yetkisidir ve bu yetki, yetkisi devreden uygun göreceği zamana kadar devam eder. Ayrıca vekalet etme imza devrinden farklı bir kamu yönetimi tekniğidir. Vekalet halinde, vekilin hemen her konuda imza yetkisi varken, imza devri halinde imza yetkisi sadece önceden belirlenen konular içindir. Öte yandan vekalet edenin, vekili iş başındayken imza yetkisini kullanması mümkün değilken, imza devri halinde imza devri yapanın bu yetkisini, imza yetkisi kendine devredilen kişi ile birlikte, aynı anda kullanması imkan dahilindedir⁴⁷.

İmza yetkisinin devri halinde, karar alma yetkisi hala yetkiyi devreden makamda olduğu için, imza yetkisi devredilenin yaptığı işlerin sorumluluğu da

42 GÜNDAY, s. 106.

43 DURAN, s. 403.

44 YILMAZ, s. 770.

45 GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s.183.

46 YAYLA, s. 91. Ülkemizde idare hukukunun bir nezaket prensibi olan bu kurala riayet edildiğini söylemek zordur. Yüksek kademedeki idari makamların, uzun yıllar vekil sıfatıyla doldurulması ve bu yıllar dahilinde de hiç de günlük olmayan, hayati ve uzun vadeli işlemlerin yapılması hemen her gün karşılaşılan bir durumdur.

47 ÖZAY, s. 157.

yetkiyi devredene aittir⁴⁸. Cezai sorumluluk halinde ise, cezaların şahsiliği prensibi gereği sorumluluk imza yetkisini kullanandır⁴⁹. İmza yetkisini kullananın bir diğer sorumluluğu da, imza yetkisini kendisine devredene karşı disiplin yönünden ortaya çıkan sorumluluğudur⁵⁰.

SONUÇ

Yukarıda anlatılan konular ana hatlarıyla dikkate alındığında yetki devri ve imza devri müesseselerinin, günümüz kamu yönetiminin vazgeçilmez teknikleri oldukları görülmektedir.

Yetki devrinde karar alma yetkisi, devredilen yetkiyi kullanacak olan makama geçmektedir. Bunun sonucu olarak da yetkiyi devreden makam, yetki devrini kaldırmadığı sürece o yetkiyi bir daha kullanamamaktadır. Buna karşılık imza devrinde karar alma yetkisi imza yetkisini devredende kalmakta ve imza yetkisini devreden bu yetkisini, imza yetkisi devredilenle birlikte istediği zaman kullanabilmektedir⁵¹.

Yetki devrinde devir ilişkisi, makamlar arasındadır. Yani yetkiyi devralan makamdaki kamu görevlisi değişse dahi yetki o makamda kalmaktadır. İmza devrinde ise çalışanlar arasındaki kişisel bir ilişki söz konusudur. İmza devrinde bulunan ya da devralan kişi değiştiğinde imza devri sona erer⁵².

Hemen bu noktada değinmek istediğimiz bir hususta, yetki devrinin kişilik dışı soyut olması halinin yetkiyi devralan makam için geçerli olması meselesidir. Yani, yetki devri halinde yetkiyi devralan makamdaki kişinin değişmesi yetki devrini sona erdirmez. Ancak yetkiyi devreden makam açısından aynı soyut ve kişilik dışı durumdan bahsedilemez. Yetki kullanımı ile ve idari işlemle yapılan yetki devrinde, yetkiyi devreden makamdaki kamu görevlisinin değişmesi halinde tıpkı imza devrinde olduğu gibi devir işlemi kendiliğinden son bulur. Nitekim Danıştay da bir kararında "... kişi irade ve takdirini kullanarak yetki devrinde bulduktan sonra görevden ayrılmış, yerine başka bir kamu yöneticisi gelmişse devrolunan yetki kendiliğinden devredene döner. Çünkü aslanan yetkinin yasal sahibi tarafından kullanılmasıdır. Yeni bir yetki devri yapılmadıkça yetkinin evvelce devrolmuş kişiye kullanılması, işlemi yetki yönünden sakatlar. Yetki devri konusunda evvelki (devreden) yönetici ile onun yerine gelen sonraki yöneticinin iradeleri farklı olabilir. yeni yönetici yasanın kendisine verdiği yetkileri devret-

48 GERDANERİ, s. 30.

49 Bu konuda Muammer Oytan'ın görüşleri için bkz. Mülkiye Müfettişlerinin 1994-1995 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1995, s. 19.

50 GERDANERİ, s. 30.

51 GÜNDAY, s. 106.

52 ONARAN, s. 5.

mek istemeyebilir..." ifadesini kullanarak, yetki devrinin bu yönüne işaret etmiştir⁵³.

Yetki devri ile imza devrinin bir başka farkı da kendisini devir sonucu yapılan işlemin niteliğinde gösterir. Yetki devri ile alınan kararlar, bunu alan makam ya da görevlinin işlemi sayılır. Oysa imza devri halinde ise, alınan karar bu yetkiyi veren makam veya görevlinin işlemi kabul edilir ve onun niteliğini taşır⁵⁴.

İki devir tekniğinin, sorumluluk yönünden de farklı yapıları vardır. Yetki devrinde yetkiyi devreden yetki ile birlikte sorumluluğu da devreder. İmza yetkisinin devri halinde ise, sorumluluk devredende kalmaktadır⁵⁵.

Türk kamu yönetimi sisteminde yetkilerin fazla merkezleştirilmiş olması ve kamu personelinin bu tekniklerin kullanımına yatkın olmaması, yetki ve imza devri tekniklerinden etkin ve rasyonel şekilde yararlanılmasına engel olmaktadır. Bu durum da, Türk devlet idaresinde gözlemlenen verim düşüklüğü, hantallık ve tıkanıklığın başlıca nedenidir.

53 D5D., E. 89/2735, K. 89/2286, KT., 13.12.1989, DD., s. 78-79, s. 266-271.

54 DURAN, s. 403.

55 OYTAN, s. 18.