



anadolulum eKampus ve anadolu mobil

dilediğin yerden,
dilediğin zaman,
öğrenme fırsatı!



 Çıkmış Sınav Soruları	 AÖF Sınavları	 TRT okul ve konu anlatım videoları	 Deneme Sınavı	 Duyurular
 Ders Kitabı (PDF)	 Yaprak Test	 eSeminer	 Sınav Giriş Belgesi	 eKantin
 Sesli Kitap Sesli Özet	 1 Soru 1 Cevap	 Ünite Özeti	 İtunes u	 Takvim
 Sınav Sonuçları	 Etkileşimli eKitap	 Tartışma Forumu	 Sor/izle/öğren	

0850 200 46 10-19 (10hat)
www.anadolu.edu.tr

ekampus.anadolu.edu.tr

Bölüm 1

Web Yayıncılığının Temel Kavramları

Öğrenme Çıktıları	Bilgi	Yetenek	Değer
1	Web'in tarihsel gelişimini tanımlayabilme	1	1
2	Bilgi toplumunun yapısını açıklayabilme	2	2
3	Veri, enformasyon ve bilgi kavramlarını karşılaştırabilme	3	3
4	Web yayıncılığında kodlama ve tasarım	4	4
5	Web yayıncılığında güvenlik	5	5

- ÖÇ1 Web'in tarihsel gelişimini tanımlayabilme
- ÖÇ2 Bilgi toplumunun yapısını açıklayabilme
- ÖÇ3 Veri, enformasyon ve bilgi kavramlarını karşılaştırabilme

Bölüm Özeti
Bölümün kısa özetini gösterir.

Sözlük

Ağ Toplaması dünya üzerinde bilgisayar ağlarının birleşiminden oluşan küresel bir ağıdır. Web; internet üzerindeki servislerden biridir.

Sözlük

Bölüm içinde geçen önemli kavramlardan oluşan sözlük ünite sonunda paylaşıılır.



Karekod

Bölüm içinde verilen karekodlar, mobil cihazlarınız aracılığıyla sizi ek kaynaklara, videolara veya web adreslerine ulaştırır.

Öğrenme Çıktıları

Bölüm içinde hangi bilgi, beceri ve yeterlikleri kazanacağınızı ifade eder.

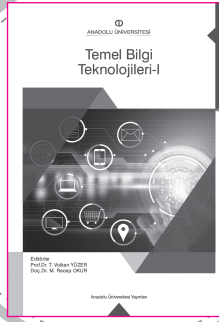
✓ Web sunucusu ya da ağ sunucusu; internet üzerinden yayınlanacak bir web sitesinin dünyaya sunulduğu bilgisayardır. Barındırma (Hosting) işlemi bu sunucu üzerinden yapılmaktadır.

Tanım

Bölüm içinde geçen önemli kavramların tanımları verilir.

Dikkat

Konuya ilişkin önemli uyarıları gösterir.



Web sunucusu ya da ağ sunucusu; internet üzerinden yayınlanacak bir web sitesinin dünyaya sunulduğu bilgisayardır. Barındırma (Hosting) işlemi bu sunucu üzerinden yapılmaktadır.

1. A Yanıtınız yanlış ise "Bilgi Toplumunda Web" konusunu yeniden gözden geçirin.

ÖÇ 1 Web'in tarihsel gelişimini tanımlayabilme		
Bilgi toplumunun yapısını açıklayabilme		
Veri, enformasyon ve bilgi kavramlarını karşılaştırabilme		
Araştır	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
2003 Aralık ayında Cenevre'de Dünya Bilgi Toplumu Doruk Toplantısında alınan kararlar araştırınız.	Tanım, sanayi ve bilgi toplumlarının özelliklerini ve birbirlerine etkisini inceleyiniz.	Veri, enformasyon ve bilgi kavramlarını günlük hayattan örneklerle ilişkilendiriniz.

Öğrenme Çıktısı Tablosu

Araştır/İlişkilendir/Anlat-Paylaş

İlgili konuların altında cevaplayacağınız soruları, okuyabileceğiniz ek kaynakları ve konuyla ilgili yapabileceğiniz ekstra etkinlikleri gösterir.

Yaşamla İlişkilendir

Bölümün içeriğine uygun paylaşılan yaşama dair gerçek kesitler veya örnekleri gösterir.

Araştırmalarla İlişkilendir

Bölüm içeriği ile ilişkili araştırmaların ve bilimsel çalışmalarını gösterir.

İdare Hukuku

Editör

Dr.Öğr.Üyesi Şerife YILDIZ AKGÜL

Yazarlar

BÖLÜM 1,3,4 Prof.Dr. Ender Ethem ATAY

BÖLÜM 2, 5, 6 Prof.Dr. Ahmet NOHUTÇU

BÖLÜM 7, 8 Prof.Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

ÖTAG Birim Yöneticisi

Doç.Dr. Alper Tolga Kumtepe

Kitap Hazırlama Grubu Sorumlusu

Öğr.Gör. Erdem Erdoğan

Grafik Tasarım ve Kapak Düzeni

Doç.Dr. Halit Turgay Ünalın

Dil ve Yazım Danışmanı

Öğr.Gör. İbrahim Gürgen

Ölçme Değerlendirme Sorumlusu

Biriçim Altınordu

Grafiker

Gülşah Karabulut

Dizgi ve Yayına Hazırlama

Kağan Küçük

Saner Çoşkun

Halil Kaya

Yasin Özkır

Dilek Özbek

Handan Bağ

**AKIKÖĞRETİM
FAKÜLTESİ**

YAYINI NO: 2670

İDARE HUKUKU

E-ISBN: 978-975-06-3447-5

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Anadolu Üniversitesine aittir.

“Uzaktan Öğretim” tekniğine uygun olarak hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır. İlgili kuruluştan izin almadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2019 by Anadolu University

All rights reserved

No part of this book may be reproduced or stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means mechanical, electronic, photocopy, magnetic tape or otherwise, without permission in writing from the University.

Bu kitabın tüm hakları Anadolu Üniversitesi'ne aittir.

ESKİŞEHİR, Şubat 2019

2784-0-0-0-1902-V01

İçindekiler

BÖLÜM 1

İdari Etkinliklerin Hukuki Çerçevesi



Giriş	3
İdare Hukukuna İlişkin Temel Kavramlar, İdare Hukukunun Özellikleri ve Kaynakları ..	3
İdare Kavramının Tanımı ve İdarenin İşlevi	3
İdarenin Diğer Devlet Organlarının İşlevlerinden Ayrılması	4
İdare Hukukunun Özellikleri	5
İdare Hukukunun Kaynakları	7
Genel Olarak	7
Asli Kaynaklar	8
Yardımcı Kaynaklar	14
Anayasanın İdareye İlişkin Temel İlkeleri ve Türk İdare Teşkilatı	15
İdarenin Kanuniliği ve İdarenin Bütünlüğü İlkeleri	15
Kamu Tüzelkişiliği	23
Türk İdari Teşkilatına İlişkin Anayasada Öngörülen İlkeler	25

BÖLÜM 2

İdari Teşkilat



Giriş	37
Merkezi İdare - Başkent Teşkilatı	38
Cumhurbaşkanı	38
Bakanlıklar	43
Merkeze Yardımcı Kuruluşlar	48
Milli Güvenlik Kurulu	48
Danıştay	49
Sayıştay	50
Yüksek Askeri Şura	51
Taşra Teşkilatı	52
İl (Genel) İdaresi	53
İlçe (Kaza) İdaresi	54
Bölge Yönetimi	55
Yerinden Yönetimler	59
Mahalli İdareler (Coğrafi/Yerel/Yer Yönünden Yerinden Yönetimler)	59
Kamu Kurumları (HizmetSEL/İşlevsel/ Fonksiyonel Yerinden Yönetimler)	75
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	78
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (Bağımsız İdari Otoriteler/ BİO'lar)	79

BÖLÜM 3**Hukuk Devleti, İdari İşlemler ve İdari Sözleşmeler**

İdare Hukukunun Temeli Olarak Hukuk Devleti	89
Hukuk Devletinin Tarihsel Gelişim Seyri	89
Hukuk Devletinin Gerekleri	90
İdari İşlemler	101
Tanım	101
İdari İşlemin Özellikleri	102
İdari İşlemin Unsurları	105
İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki	112
İdari İşlemin Çeşitleri	113
İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi ve Sona Ermesi	116
İdari Sözleşmeler	120
Tanımı ve Ölçütleri	120
İdari Sözleşmelerin Türleri	121
İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri	124
İdarenin Özel Hukuk Sözleşmelerine İlişkin Kanuni Düzenlemeler	125

BÖLÜM 4**Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin Görevleri ve Kamu Hizmeti**

Giriş	139
Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin Görevleri	139
Milli Güvenliğin Korunması	139
Kolluk Faaliyetlerinin Yürütülmesi/Kamu Düzeninin Sağlanması	139
Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi	140
Özendirme(=Teşvik) ve Destekleme Faaliyeti	140
İç Düzen (=Özyönetim) Faaliyetleri .	140
Planlama Faaliyetleri	140
Kamu Hizmeti Kavramı	141
Kamu Hizmetine Egemen Olan Temel İlkeler	145
Süreklilik (=Kesintisizlik, Devamlılık) ve Düzenlilik	145
Değişkenlik (=Uyarlama)	145
Nesnellik (=Tarafsızlık) ve Eşitlik	146
Kamu Hizmetlerinin Bedelsizliği (=Meccaniliği, Karşılıksız Olması)	148
Kamu Hizmetlerinin Kurulması, Düzenlenmesi, Kaldırılması	149
Kamu Hizmetlerinin Kurulması	149
Kamu Hizmetlerinin Düzenlenmesi ...	150
Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması	150
Kamu Hizmetinin Türleri	151
Tekelli - Tekelsiz Kamu Hizmetleri	151
Yürütüldükleri Alana Göre	151
Bireylerin Yararlanma Biçimlerine Göre	151
Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri	151
Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri	152
Emanet Usulü	152
Müşterek Emanet Usulü	152
Ruhsat Usulü	153
İltizam Usulü	153
İmtiyaz Usulü	153

BÖLÜM 5 Kolluk



Giriş	167
Kamu Düzeni	168
Kamu Düzeninin Unsurları	168
Kolluk Türleri	171
İdari Kolluk – Adli Kolluk Ayrımı	171
İdari Kolluk-Siyasi Kolluk Ayrımı	173
İdari Kolluğun Özellikleri	173
Genel İdari Kolluk ve Özel İdari Kolluk ...	174
Merkezi Yönetim Kolluğu ve Mahalli	
İdare Kolluğu	178
Özel Güvenlik Kolluğu	180
Kolluk Makamları, Amirleri ve Personeli	182
Merkezi İdari Kolluk Makamları,	
Amirleri ve Personeli	182
Mahalli İdari Kolluk Makamları,	
Amirleri ve Personeli	185
Özel İdari (Hizmet) Kolluk Makamları ..	186
Kolluk İşlemleri, Usulleri, Kolluk Yetkilerine	
İlişkin Hususlar	187
Kolluk İşlemleri	187
Kolluk Usulleri	188
Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve	
Yarışması	190
Kolluk Yetkisinin Sınırları ve Hukuka	
Uygunluğu	191
Kolluk Faaliyetlerinin Denetimi	193
Kolluk Yetkilerinin Genişlemesi	193
Kolluk Gözetim Komisyonu	193

BÖLÜM 6 Kamu Görevlileri



Giriş	203
Kamu Görevlisi Kavramı, Memurluk	
Mesleği ve Hukuki Statüsü	203
“Memur” ve “Diğer Kamu Görevlisi”	
Kavramları	203
657 sayılı Devlet Memurları	
Kanunu’nun Dayandığı Temel İlkeler ..	203
657 sayılı Devlet Memurları	
Kanunu’nda İstihdam Şekilleri	204
Devlet Memuru Olma Şartları	205
Memuriyete Girişte Sınav Yöntemi	206
Aday Memurluk	206
Atanma	207
Devlet Memurluğunda İlerleme	
ve Yükselmeler	209
Memurların Ödev, Sorumluluk ve Hakları ...	211
Amir Durumda Olan Devlet	
Memurlarının Görev	
ve Sorumlulukları	212
Memurların Ticari Faaliyette	
Bulunma Yasağı	212
Müracaat, Şikayet ve Dava Açma	213
Toplu Eylem ve Hareketlerde	
Bulunma ve Grev Yasağı	213
Çalışma Saatleri ve İzinler	213
Memurların Disiplin ve	
Cezai Sorumlulukları	215
Memurların Disiplin Rejimi	215
Görevden Uzaklaştırma	219
Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması	
ve Memurların Yargılanması	221
Memurların Mali ve	
Hukuki Sorumluluğu	223
Memurluğun Sona Ermesi ve Memurluğa	
İlişkin Diğer Hususlar	224
Memurluğun Sona Ermesi	224
Kamu Görevlileri Sendikaları	226
Kamu Görevlileri Etik Kurulu	227

BÖLÜM 7**İdarenin Malları
ve Kamulaştırma**

Giriş	235
İdarenin Malları	235
İdarenin Mal İhtiyacının Karşlanması ...	235
Kamusal Mal-Kamunun Özel Malı	
Ayrımı	236
Tahsis Kavramı	237
Mülkiyet-Kamu Mülkiyeti Kavramları ...	238
Kamusal Malların Tasnifi	241
Oluşumları Açısından Kamusal Mallar ...	241
Tahsis Cihetine Göre Kamusal Mallar ..	241
Kamusal Malların Özellikleri	242
Kamusal Malların Devir ve Ferağ	
Edilmezliği	242
Kamusal Malların Zaman Aşımı ile	
İktisap Edilmezliği	242
Kamusal Malların Özel Hukuk İşlemlerine	
Konu Olamaması	243
Kamusal Malların Kamulaştırılmaz ..	243
Kamusal Mallar Vergi Gibi	
Yükümlülüklerden Muafıtır	243
Kamusal Mallar Özel Bir Korumaya	
Tabidir	243
Kamusal Mallardan Yararlanma	244
Kamusal Mallardan Yararlanmanın	
Genel İlkeleri	244
Malların Türüne Göre Yararlanma	
Biçimleri	244
Kamulaştırma	246
Kamulaştırmanın Yasal Dayanakları ..	246
Kamulaştırmanın Temel İlkeleri	246
Kamulaştırmanın Aşamaları	250
Kamulaştırmada İdarî Aşamalar	251
Kamulaştırma İşleminde Adlî Aşama ..	252
Kamulaştırmadan Vazgeçme	253
Mâlikin Geri Alma Hakkı	253
Acele Kamulaştırma	253

BÖLÜM 8**İdarenin
Sorumluluğu**

Giriş	263
Sorumluluk ve İdarî Sorumluluk Kavramı ...	263
Kusura Dayalı Sorumluluk	264
İdare Hukukunda Kusur Kavramı	264
Hukuka Aykırılık-Kusur İlişkisi	267
Kusurun İspatı ve Kusur Karineleri	268
Kusurun Derecelendirilmesi	268
Hizmet Kusuru-Kişisel Kusur Ayrımı ...	268
Kusursuz Sorumluluk	269
Kusursuz Sorumluluğun Özellikleri	269
Risk İlkesi Gereğince Sorumluluk	269
Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik	
İlkesi	272
İdarenin Sorumluluğunun Şartları	273
İdarî Davranışın Varlığı	273
Zararın Varlığı	274
İllyet Bağının Varlığı	274
İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Haller...	275
Mücbir Sebep	275
Beklenilmeyen Hal	276
Zarar Görenin Davranışı	276
Üçüncü Kişinin Davranış	277
Zararın Tazmini	278
Sorumlu İdarenin Tespiti	278
Zararın Tazminine İlişkin İlkeler	278
Zarar Miktarının Tespitinde İlkeler	279

■ Önsöz

Kıta Avrupası geleneğine uygun olarak ayrı bir disiplin olarak idarenin kuruluş ve işleyişi ile idare ile bireyler arasındaki ilişkileri konu edinen idare hukuku, özel hukukun birçok dalına göre yeni bir hukuk dalıdır ve büyük ölçüde içtihatlarla dayanır. İdare hukukunun uygulama alanının ortaya konulmasında belirgin olan unsur kamu gücü ayrıcalıklarıdır. Kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla idareye bireyler karşısında tanınan kamu gücü ayrıcalıklarının varlığı, bireylerin hukuki güvenceden yoksun olduğu anlamına da gelmemektedir. Hukuk devleti ilkesi gereği bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve hukuki güvenliklerinin sağlanması gerekmektedir. İdare hukuku aslında sadece idarenin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıkları ile değil bu ayrıcalıklar karşısında tâbi olduğu yükümlülükler ve yetkilerinin sınırlandırılması ile bireylere tanınan güvencelerle somutlaşır.

Prof. Dr. Ender Ethem Atay, Prof. Dr. Ahmet Nohutçu ve Prof. Dr. Ramazan Çağlayan tarafından kaleme alınan ve sekiz bölümden oluşan bu kitap, uzaktan öğretim programları kapsamında idare hukukuna ilişkin konularda öğrencileri bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. İdare hukuku konuları: İdari etkinliklerin hukuki çerçevesi, idari teşkilat, hukuk devleti

ve idari işlemler, Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin görevleri ve kamu hizmeti, kolluk, kamu görevlileri, idarenin malları ve kamulaştırma ile idarenin sorumluluğu başlıkları altında sınırlandırılarak ele alınmıştır. Bölüm başında öğrenme çıktıları belirlenerek bölümün işlenmesiyle ulaşılmak istenen hedefler ortaya konulmuştur. Bölüm metinlerinde yer alan "Araştır" sorularıyla öğrencilerin, bölümde verilen bilgileri analiz yapabilecek seviyede kullanıp kullanamadıkları ölçülmeye çalışılmıştır. Bölüm sonunda verilen özetlerle bölümde yer alan konular öğrenme çıktıları doğrultusunda kısaca aktarılmıştır. Yine bölüm sonunda verilen "Neler Öğrendik?" soruları ile öğrencilerin bölüm çerçevesinde öğrendikleri bilgiler ölçülmeye, "Yaşamla İlişkilendir" ve "Araştırmalarla İlişkilendir" bölümleri ile ise bilgiler pekiştirilmeye ve günlük yaşamla bağlantı kurulmaya çalışılmıştır.

Kitabın sizlere yardımcı olmasını temenni ediyorum.

Editör

Dr.Öğr.Üyesi Şerife YILDIZ AKGÜL

Bölüm 1

İdari Etkinliklerin Hukuki Çerçevesi

öğrenme çıktıları

1 İdare Hukukuna İlişkin Temel Kavramlar, İdare Hukukunun Özellikleri ve Kaynakları

1 İdare hukukunun temel kavramlarını, özelliklerini ve kaynaklarını açıklama

2 İdare Hukukunun Kaynakları

2 İdare hukukunun asli ve yardımcı kaynaklarını açıklama

3 Anayasanın İdareye İlişkin Temel İlkeler ve Türk İdare Teşkilatı

3 Anayasa'da yer alan idareye ve idari teşkilata ilişkin temel ilkelerini açıklama

Anahtar Sözcükler: • İdare Kavramı • İdarenin Bütünlüğü • Kanuni İdare İlkesi • Kamu Tüzel Kişiliği • İdari Vesayet • Hiyerarşi • Merkezden Yönetim İlkesi • Yerinden Yönetim İlkesi • Yetki Genişliği



GİRİŞ

İdare hukuku kamu hukukunun bir dalıdır ve bir statü hukukudur. İdarenin yetki ve görevleri önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yürütülür. İdarenin tutum, davranış ve işlemlerinin idare edilenler açısından nesnel, adil ve güven sağlayıcı özellikte olması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdare hukuku kamu yararı ile bireyin hak ve hürriyetlerini bağdaştırıp bunların birlikte karşılanmasını amaçlayan kamu hukukunun bir dalıdır. İdare hukukuna ilişkin temel konular ve kavramlar ile idare hukukunun kapsamını belirleyen organik anlamda idareye tekabül eden idari teşkilatlanmaya ilişkin temel ilkelere idare hukukunun kaynakları olan başta Anayasa olmak üzere kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelerde yer verilmiş, yargı içtihatları ve öğreti tarafından da bu kavram ve temel ilkelere incelenmiştir.

İDARE HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR, İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ VE KAYNAKLARI

İdare Kavramının Tanımı ve İdarenin İşlevi

En genel anlamıyla idari ve bireysel işlemler, amaç ve araçlar açısından birbirinden ayrılır. İdarenin amacı ve varlık sebebi kamu yararı, kullandığı araç ise kamu kudretinden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıktır. Bireyler serbestçe belirledikleri, seçtikleri, tercih ettikleri amaçlar doğrultusunda hareket eder, etkinlikte bulunurlar. Bu anlamda kişisel veya maddi (ticari veya ekonomik) bir çıkar, diğerlerinden ayırt edilmeye yarayan bir üstünlük, mesleki anlamda bir başarı, belirli ideallerin gerçekleştirilmesine yönelik amaçları takip edebilirler. Bazen bu amaçların topluluğun iyiliğine yönelik değerlendirme ve toplumun çıkarları ile çakışması mümkündür. Bu anlamda eczacı ilaç satarak, doktor veya diş hekimi özel muayenehanesinde sunduğu sağlık alanındaki etkinliklerinde sağlık kamu hizmetinin gerçekleştirilmesine katılır. Bununla birlikte, eczacının, doktor veya diş hekiminin amacı esas itibarıyla vatandaşlara sunulan sağlık kamu hizmetinin iyileştirilmesi değil, kendi yaşamlarını idame ettirebilmesine imkân tanıyan ticari bir faaliyetin yürütülmesidir. Buna karşılık idare, kamu

yararı (toplumun iyiliği) için gereken hizmetleri sunmayı yüklenmiş ve amaçlamıştır.

Bireyler arasındaki ilişkiler *eşitlik ilkesi* üzerine inşa edilir ve onların iradelerinin uzlaşması sonucu oluşan sözleşmeler aracılığıyla hukuki anlam kazanır. İdarenin kamu yararını gerçekleştirme amacı ve yükümlülüğü ona bireylerin çıkarlarının üstünde bir yer ve önem sağlar. Bundan dolayı idarenin kamunun ortak çıkarlarını tatmin etmek ve bireylerce güdülen çıkarlara üstün gelen hukuki araç ve imkânlarla sahip olması gerekir. İşte bu araçlar, *kamu kudretinin üstünlükleri ve ayrıcalıklarıdır*.

İdare kavramı kamu hizmeti ve idari kolluk etkinlikleriyle kamu yararı ihtiyacının giderilmesini sağlayan hizmetlerin ve kişilerin (personelin) tamamını ifade eder. Kavram kamu tüzel kişilerinca uygulamaya konulmuş örgütlenmedir. İdare hukuku anlamında idare kavramı, kamusal işlemlerin yönetilmesidir. Buna göre idare ilk olarak özelliği ve içeriği belirlenmesi gereken bir etkinlik, bir işlemdir. Bu tanımlama yasama ve yargı işlevlerinin de kamusal işlemlerle ilgisi nedeniyle yetersizdir. Diğer yandan idare kavramı organlar, kamusal işlemleri yürütmekle yükümlü yapıyı da tanımlar. İdarenin rolünün belirlenmesi, idarenin maddi anlamdaki (*fonksiyonel, işlevsel idare*) içeriğinin tanımlanmasına yardımcı olur. Ancak bu anlayış organik idareyi açıklamak için yeterli değildir. Anayasanın 125. maddesinde yer alan “İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmünde idare kavramı teşkilat (*organik anlamda*), 126. maddesindeki hükmündeki idare kavramı idari faaliyet (*etkinlik*) (*maddi, fonksiyonel, işlevsel anlamda*) ve 123. maddesindeki “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” hükmündeki idare kavramı ise teşkilat ve idari faaliyet olarak kullanılmıştır.

İdare, varlık sebebini oluşturan kamu yararının somutlaşmış hali olan kamu hizmetlerini yerine getiren bir cihazdır. Dolayısıyla idari işlevin konusu kamu hizmetleridir. Kamu hizmeti toplumsal ihtiyaçların idarenin bizzat ve/veya kendi gözetimi ve denetimi altında mevzuat gereğince yürüttüğü hizmetlerdir. Bu anlamda görevlerini yerine getirirken idare kamu kudretini kullanır. İdarenin etkinlikleri süreklilik arz eder ve idari işlem veya eylemler yoluyla gerçekleştirilir. İdare etkinlikleri mevzuat gereğince ifa edildiğinden, idarenin harekete geçmesinde bir talebin varlığı aranmaz. İdarenin etkin-

likleri kişilerin yaşamlarının her aşamasında karşı karşıya bulunduğu etkinliklerdir. İlgililer bunların çoğundan haberdar dahi değildir. Bundan dolayı da iyi işleyen idare varlığı hissedilmeyen idaredir.

İdarenin Diğer Devlet Organlarının İşlevlerinden Ayrılması

İdari etkinlik kamusal etkinliklerden biridir. İdari etkinlikler yasamanın, yargının ve hükümetin yani dar anlamda yürütmenin etkinliklerinden ayrıdır.

Yönetmek ve Yasama İşlevlerinin Farklılıkları

Yasama, devletin hukuku ve özellikle de genel nitelik ve içerikteki hukuk kurallarının oluşumunu sağlar. Bu yetki, toplumun ihtiyaç duyduğu genel, soyut, objektif nitelikte asli hukuki düzenlemeler olan kanunları yapma iktidarındır. Kanun koymak, parlamentonun yetkisine dâhil ve ulusal toplumun tamamını yönetme amacını gerçekleştirmeye yönelik genel kuralların oylanarak kabul edilmesidir. Anayasanın 87. maddesine göre; “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.*” TBMM’nin bu düzenlemenin dışında da yetki ve görevleri vardır. Buna göre TBMM; milletvekilliğinin düşmesine, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karar verir (mad.83 ve 84); Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verir (mad. 92); İçtüzük yapar (mad. 95); Cumhurbaşkanı’nın ilan edilen olağanüstü hal kararını onaylar, sürelerinin değiştirilmesine, uzatılmasına ve kaldırılmasına karar verir (mad. 119); Kamu Başdenetçisini (mad. 74), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’na (mad.133), Anayasa Mahkemesi’ne (mad.146), Hâkimler ve Savcılar Kurulu’na (mad.159) üye, Sayıştay Başkan ve üyelerini (Sayıştay Kanunu) seçer; kamu iktisadi teşebbüslerini denetler (mad.165) ve kalkınma planlarını onaylar (mad.166).

Yönetmek ve Yargı İşlevlerinin Farklılıkları

Yargı, yasama organınca oluşturulan hukuk kurallarının birey, toplum ya da devlete ait birimlerce ihlali halinde, ortaya çıkabilecek hak kayıplarını gidermeye ve bireylerin uyuşmazlıklarını çözmeye yönelik işlevidir. Yargının temel görevi, hukuki uyuşmazlıkları çözümlenmek ve bozulan hukuki düzenini olması gereken şekliyle yeniden inşa etmektir. Yargı yetkisi, kanunların uyuşmazlık konusu edilip, dava konusu haline gelmiş somut ihtilaflara uygulanması suretiyle hukuki himaye sağlanması ve yargısal denetim yapılması biçimindeki adalet dağıtma faaliyetlerini ifade eder.

Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır. Bu yetkiyi kullanan hâkimler görevlerinde bağımsız olup, Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez (mad. 9, 138). Yargının idarenin işlem ve eylemlerini hukuki anlamda denetleyerek, onu işlem yapmadan alıkoymak ve yerine geçerek işlem tesis ederek şeklinde olmasa da, yargı işlevinin idareyi etkilemesi söz konusudur. Buna karşılık idare ne doğrudan, ne de dolaylı bir biçimde yargı üzerinde bu tür bir yetki kullanmaz. Yargının kararlarının idarece yerine getirilmesi ve bu kararlara uygun davranılması ve işlem tesis edilmesi idare için anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun ihlali, ihlali gerçekleştiren açısından ceza hukuku anlamında bir suç teşkil eder. Bu durumun tersi yargı için söylenemez. İdare işlevini yerine getirirken yargıda olduğu gibi bağımsız değil; bilakis birbiri arasında ast-üst ilişkisinin olduğu hiyerarşik bir yapılanma içinde görevini ifa eder. İdarenin kararları hiyerarşik ve yargı denetimine tâbi iken, yargının bu anlamda bir bağımlılığı ve denetimi söz konusu değildir.

Yönetmek ve Hükümet Etmek İşlevlerinin Farklılıkları

Yürütme, yönetmek ve hükümet etme kavramını bünyesinde taşıyan, ülkede yasaların ve temel siyasetin yürütülmesi ile ilgili bir yetki ve görevdir. İki kavramın birbirinden ayırt edilmesi hassasiyet ve dikkati gerektirir. Yapısal anlamda hükümet örneğinde olduğu gibi birçok organın aynı zamanda hem idari, hem de siyasi bir otoriteyi oluşturması mümkündür. Maddi planda iki kavramın birbirinden ayırt edilmesi, derecelerindeki farklılıktan dolayıdır. Hükümet etmek, devletin yüksek menfaatleri ve yönetimi ile toplumsal yaşamı düzenlemeyi esas alan temel kararların alınmasıdır. CB yüksek yönetim görevini, bir yandan yürütme alanını bu alanın başı niteliği ile yönetmek, öte yandan yasama organının olumlu işlemlerini ve işbirliğini elde etmek suretiyle başarır. Yönetmek ise günlük anlam ve yaşamda toplumsal huzur ve barış ile kamu yararının tatminini sağlar. Yönetmek işlevini yerine getiren idarenin CB'ye bağımlılığı söz konusudur. CB'nin belirlediği politikalar doğrultusunda davranmak ve aldığı kararlara ve yaptığı düzenlemelere uygun işlem gerçekleştirmesi gerekir. CB'nin söz konusu politikaların belirlenmesinde siyasi anlamda bir tercihi mümkün iken; idare, bu tercihi bir daha siyasi açıdan değerlendiremez. Hükümet işlevini yüklenen CB idare işlevine giren nitelikte işlemler yapabilir. Bu gibi durumlarda söz konusu işlemler, idarenin işlem tesis ederken tâbi olduğu hukuki rejime tâbidir.

Hükümet etme işlevi devletin emniyeti, milli savunma, devletin ve milletin mevcudiyeti ve devamlılığının sağlanması ve korunması ile yüksek menfaatlerinin tespit ve korunmasını, uluslararası ilişkiler ve diplomatik etkinliklerde faaliyette bulunmayı kısacası devletin yüksek menfaatlerine yönelik iş ve işlemleri ifade eder. Faaliyet alanına göre bazen soyutluk ön plana çıkarken, bazen de kişiselleşmiş etkinlikler de bulunulması söz konusu olur. Yürütmenin bir parçasını oluşturan hükümet etme işlevi bazı durumlarda yasama işlevinin bir türevi gibi kendini gösterir. Burada soyutluk, gayri şahsilik ve nesnellik ön plandadır. Özellikle kural koyma yani düzenleyici işlemlerde bu özelliklerle rahat bir şekilde gözlemlenebilmektedir.

İdare Hukukunun Özellikleri

İdare hukuku kapsamındaki işlem ve eylemlerde kamu yararı egemendir. İdare hukuku kamu hukukunun bir dalıdır ve bir statü hukukudur. İdarenin yetki ve görevleri önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yürütülür. İdarenin tutum, davranış ve işlemlerinin idare edilenler açısından nesnel, adil ve güven sağlayıcı özellikte olması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdare hukuku, kamu yararı ile bireyin hak ve hürriyetlerini bağdaştırıp bunların birlikte karşılanmasını amaçlayan kamu hukukunun bir dalıdır. İdare hukukunda kamu yararı kavramının etkinliği, idare hukukundaki durumların kuralısalılığı ve tek yanlılığını ortaya koymaktadır.

İdare Hukuku Özerk (=Bağımsız) ve Genç Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukuku diğer hukuk dallarından bağımsız bir kamu hukuku dalıdır: Bu özelliği sayesinde idare hukuku özel hukuktan bağımsız kabul edilir. Özel hukukun kapsamına giren alana kural olarak idare hukuku uygulanmaz. Bu nedenle idare hukuku idarenin üstünlüklerini ve sınırını ortaya koymaya çalışır. İdare etkinliklerinde özgün nitelikteki kurallara tabidir ve emredicilik niteliği ağır basan bu kurallar özel hukuk kurallarından farklılıklar içerir. İdare hukukunun bağımsızlığı, idarenin etkinliklerini yerine getirmedeki özgünlük gösteren ihtiyaçları üzerine inşa edilmiştir. İdare etkinliklerini yürütmede hukukla sınırlıdır, tam bir bağımsızlığından söz edilemez. Etkinlikleri kamu hizmetlerinin giderilmesi olgusuna dayanır. Hedefleri ve amaçları dolayısıyla idare özel hukuk kurumlarının ve kurallarının kural olarak kendisine uygulanmasına imkân tanımaz. Özel hukuk kural ve kurumlarının dışında şekillenmiştir. İdari rejimi benimseyen Fransa'da 8 Şubat 1873 tarihli Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Blanco Kararı idare hukukunun temeli olarak kabul edilir. Bu kararla idare hukukunun genelliği ve özelliği dolayısıyla farklılığına işaret edilmiş ve bu farklılığın idare hukukunun kapsamına giren bütün konularında kendini gösterdiğinin altı çizilmiştir. Kısacası idare hukuku özel hukuktan ve diğer kamu hukuku dallarından bağımsız kendine özgü bir hukuk dalıdır. Özel hukuk kurallarının oluşumu ve uygulaması tarihsel

süreçte çok eski dönemlere kadar uzanmaktadır. Buna karşılık idare hukukunun tanımı gereğince kamu yararı ile kişisel yararın dengelenmesi amaçlandığından, bu amaç ancak modern anlamda devlet ve bu devlet anlayışının doğal bir sonucu olan hukuk devleti ilkesinin kabulünü gerektirmiştir. Bu nedenle idare hukuku XIX. yüzyılda ortaya çıkmış genç bir hukuk dalıdır. Kısacası, devlet ve devlete ait alana ilişkin hukuk kuralları ve düzeni, çok eskiden beri var olmakla birlikte; günümüz anlamında idare hukuku, hukuk devleti ile ortaya çıkan ve gelişen bir hukuk dalıdır.

İdare Hukuku Tedvin Edilmemiş (=Kodifiye Edilmemiş, Derlenmemiş, Mevzuat Birliği Olmayan) Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukukunun kuralları dağınık hâlde olup, bu kurallar derlenip, bir kanunda (code) madde madde sayılmamıştır. İdare kamu yararını gerçekleştiren bir cihaz olduğundan durağan değildir ve sürekli gelişim ve değişim içindedir. İdarenin etkinliği olan kamu hizmetinin değişkenliği ve uygulama alanının genişliği, idarenin bütün etkinliklerinin metin haline getirilmesini ve tek bir idari kodun oluşumuna imkân tanımamaktadır. Ancak bu özellik idare hukukunun tamamıyla yargı kararlarıyla vücuda geldiği anlamını taşımaz.

İdare Hukuku İçtihadî Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukuku içtihadî (yargı kararlarına dayanan, jurispürüdansiyel) bir hukuk dalıdır. Bu hukuk dalı yargıçların eseridir ve yargı kararlarıyla ortaya konulan ilkelerle şekillenmiş ve gelişmiştir. Ülkemizde Danıştay (Şuray-ı Devlet), Fransız Danıştay'ı örneği esas alınarak 1868 yılında kurulmuştur.

İdare Hukuku Eşitsizlik İlkesi Üzerine İnşa Edilmiştir

İdare hukukunda kamu yararı özel yararlar üstün tutulduğu için, idarenin yaptığı tek taraflı ve icrailik özelliklerini taşıyan işlemlerinde de görüldüğü üzere idare özel hukuk kurallarının aksine, idare edilenlere karşı üstün durumdadır. İdare edilenlerle ve idare arasında, özel hukukta görülen eşitlik ilkesi geçerli değildir.

İdare Hukuku Millidir

Yabancı hukuk ve uygulamalardan kaynaklanan etkilemelerin soyutlanması yaptığı varsayılırsa, idare hukuku geniş bir ölçekte milli, hatta mahalli bir hukuk dalıdır. İçeriği ve eğilimi itibarıyla evrensel olma özelliği taşıyan özel hukukun aksine idare hukuku yöneldiği topluluğun geleneklerinin ve gerçeklerinin ve hatta söz konusu topluluğun tarihi ve kurumlarının izlerini taşır. Bu nedenle idare hukuku sadece normların bir ürünü değildir. Bu bağlamda olmak üzere Avrupa Birliği'nin ortaya çıkmasıyla birlikte idare hukukunun supranasyonal (=uluslarüstü) bir hüviyet kazanmaya başladığını söylemek de gerekir.

İdare Hukuku Anayasa Hukukunun Somutlaşmış Halidir

İdare hukuku milli ve mahalli siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda belli, somut bir çevrenin ürünü olduğu kadar anayasa hukukunun kapsamındaki hukuki sistem ve üst kurumsal yapının hiyerarşik örgütlenmesi gereğince oluşmaktadır. Bu nedenle anayasa, idare hukukunun en üst kaynağıdır. Günümüzde kural olarak ülkelerde, az ya da çok, idare hukukunun bazı temel kavram, kurum ve kuralları bizzat anayasa tarafından belirlenmektedir. Bu husus kavram olarak anayasanın tanımının doğal bir gereğidir. Anayasa hukuku ile idare hukuku arasında bir soyutluk-somutluk ilişkisi söz konusudur. Anayasa hukuku soyut ilkeleri belirler, idare hukuku bunları somutlaştırır. Dolayısıyla idare hukuku, somutlaşmış anayasa hukukudur.

İdare Hukuku Dinamik Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukukunun konusu bu hukuk dalını diğer hukuk dallarına nazaran dinamik olmaya zorlamaktadır. Bu zorunluluk idareye tanınan düzenleme yetkisiyle de somutlaşmıştır. Kamu hizmetinin değişkenliği ve idareye tanınan takdir yetkisi ve denetimi hususu da bu özellikten kaynaklanır.

İdare Hukuku Disiplinler Arası Bir Hukuktur

İdarenin örgütlenmesi dâhil olmak üzere devletten beklenen farklı ve teknik görevlerin sonucundan hareketle idare hukukunun disiplinler arası özelliği haiz olduğu kuşkusuzdur.

İdare Hukukunun Kurum ve Kurallarının Uygulanmasından Kaynaklanan Uyuşmazlıklar İlke Olarak İdari Yargıda Çözümlenir

İdare, kendisine mevzuatla yüklenen görevlerini kamusal yetkiler kullanarak yerine getirir. Ancak idarenin işlem ve eylemlerinde kamu yararının her zaman dikkate alınması ve idarenin kendisine tanınan sınırların dışına çıkmaması hukuksal bir zorunluluk olmasına rağmen, bunun aksi durumların gerçekleşmesi ya da iddia edilmesi her zaman için mümkündür. İşte böylesi durumlarda uyuşmazlık, kural olarak genel mahkemelerin yani adliye mahkemelerin önünde çözümlenmez. Bu anlamda idari rejimi benimsemiş ülkelerde söz konusu uyuşmazlıkların idari yargı mercilerince çözümlenmesi esastır. Ülkemizde idari yargı; idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemesi ve Danıştay'dan oluşmaktadır.

Öğrenme Çıktısı



1 İdare hukukunun temel kavramlarını, özelliklerini ve kaynaklarını açıklama

Araştır 1

İdari işlemlerle yargı işlevini karşılaştırınız.

İlişkilendir

İdare hukuku ile anayasa hukukunu ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

İdare hukukunun özelliklerini anlatınız.

İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI

Genel Olarak

Genel anlamda kaynak bir şeyin, özellikle de suyun çıktığı noktayı göstermek için kullanılır. Hukuki anlamda kaynak her hukuk dalı açısından önemli olup kuralların menşei, doğuşunu ve oluşumunu açıklar. Bu anlamda örf ve adet kuralları toplum içerisinde kendiliğinden oluşur, kamusal otoriteler yazılı kuralları hazırlar, metin haline getirip kabul ederek uygulanmasını sağlamak amacıyla empoze ederler ve yargıçlar da içtihat oluştururlar. Hukukun maddi kaynağı toplumdaki inançlar ve bunların uygulamaya yansıtılmasıdır. Söz konusu kaynak, köklerini tarih, din, sosyolojik veriler, siyaset felsefi gibi hukuk dışı noktalarda bulur. Bunlar oluşan kuralların meşruluğunu sağlarlar. Bu çerçevede varlık kazanan kural ve ilkeler, güçlerini gösterme açısından bir derecelendirmeye tâbi tutulur. Bu derecelendirme hukukun şekli anlamdaki kaynağını ifade eder. Bir başka deyişle, hukukun şekli kaynağı anayasa ve kanun örneğinde olduğu gibi içeriği hukuki nitelik taşıyan kuralların ve işlemlerin oluşum sürecine yollamada bulunmaktadır. Hukukun kaynaklarının yazılı olması esastır. Örneğin kanun,

CK, yönetmelik, genelge vs. bu anlamda yazılı hukuk kaynaklarıdır. Bazı hukuk kuralları ise yazılı metinlerde yer almazlar. Ancak uzunca bir süre uygulanmaları ve toplumda bu tür kurallara uyulması gerektiği yönünde bir kanaatin oluşmasıyla varlık kazanmışlardır (örf ve adet hukuku). Bu tür hukuki kaynağa **yazılı olmayan kaynaklar** denir. Hukuk kurallarının başta anayasa olmak üzere kanun, CK gibi bir kısmı düzenlediği alanlar itibariyle uyulması zorunludur. Bu tür kaynağa **bağlayıcı kaynak** denir. Hukukun kaynaklarının bir kısmı da hukuki çözümlerin oluşturulmasında aydınlatıcı, yol gösterici, yönlendirici ve yardım edici bir işlevi yüklenmiştir. Bu tür kaynaklara da **yardımcı kaynaklar** denir. Yargı kararları (=içtihat) ve öğretisi bu anlamda yardımcı kaynaktır.

Hukukun kaynakları arasında bir sıralama söz konusu olup buna **normlar hiyerarşisi** de denilir. Bu anlamda her bir hukuk kuralı varlık sebebini bir başka hukuk kuralında bulması ve ona uygun olması gerekir. Söz konusu bu ilke, hukuk sisteminde yer alan ve değişik isimler taşıyan yazılı hukuk kuralları arasında yukarıdan aşağıya doğru bir sıralamayı ifade eder bu sıralamada uyum ve uygunluk derecelendirmesi esası geçerlidir. Alt derecede yer alan bir hukuk kuralının üst kademedeki ku-

rallara uygunluğu ve onlara aykırı düzenlemeler içermemesi şarttır. Her kural işgal ettiği düzeyin kapsam ve sınırları içinde norm yaratabilir. Hukuk kuralları arasında sıralamada kuralların maddi anlamdaki kaynağı açısından halkın temsilcilerinin belirledikleri kurallar bu sıralamada kuralların en üstündedir. Bu anlamda normlar hiyerarşisinde en üstte en geniş anlamında kanun yer alır. Niteliği itibariyle bir kanun olan anayasa diğer kanunların üzerinde yer alır. Nitekim **Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü** başlığını taşıyan 11. maddesine göre: “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.*”

Asli Kaynaklar

Anayasa

Bütün devletler bir anayasaya sahiptir. Çünkü yöneticilerin kullandıkları kamusal güç, kendilerinden kaynaklanmaz. Onlara yani devlet kudretinden kaynaklanan yetkilerin kullanması imkânı tanıyan bu güç, daha önceden açık veya üstü kapalı bir şekilde tanınması zorunludur. Bu anlamda anayasa devlet içinde iktidarın kurumsallaşmasını ve meşruiyetini, hangi organlarca ve hangi sınırlar içinde kullanılacağını, organlarla ilişkisini, fren ve denge mekanizmalarını ve bireylerin hak ve hürriyetlerini öngörür. Devlet, tarihsel gelişimin sonucu ortaya çıkmış toplumun siyasi ve hukuki anlamda örgütlenmiş halidir. Günümüzde devlet adına kullanılan yetkiler sınırsız değildir. Bu sınırlandırma yapılırken, bireylere hukuki güvence, toplumsal barış ve güvenliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca yetki sahiplerinin yetkilerini kullanmasında aşırılığa kaçmalarının önlenmesi gerekir. İktidarı elinde bulunduranların kendi yetki alanının belirlenmesi ve bunun dışına çıkmamalarının sağlanması şarttır. Bireylerin hak ve hürriyetlerinin korunması, geliştirilmesi ve her türlü saldırıdan uzak olması zorunludur. İşte bütün bu gereklilikler her devlette bir hukuk düzeninin kurulmasıyla sonuçlanır ve bu hukuk düzeninde kurallar bir piramide benzer. Piramidin en üst noktasında bulunan kurallar **anayasa** olarak adlandırılır. Anayasa böylelikle kendinin altında yer alan kuralların kaynağıdır ve diğer kuralların anayasa ile uyum içerisinde olması gerekir. Buna “**Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcı**

cılığı ilkesi” denilir. Kısacası anayasa, “*devletin organları, bunların görev ve yetkilerini ve aralarındaki ilişkiyi düzenleyen, temel hak ve hürriyetleri belirten ve güvence altına alan en üstün hukuk kurallarının yer aldığı metin*” olarak tanımlanabilir.

Hukukun Evrensel İlkeleri

Hukuk kuralları toplumlarda adalet ve hakkaniyet gereğince oluşturulan nesnel normatif düzenlemeler olmalıdır. Bunlar uygulandığı toplumun ihtiyaçları, sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal yapısı ve geçmişi ile yakından ilgili olmakla birlikte; bazı ilke ve kuralları artık her yerde ve her sistemde tartışmasız kabul görmektedir. İşte bu tür ilke ve kurallara genel olarak “*hukukun evrensel ilkeleri*” denilir.

Milletlerarası Hukuk

Hukukun yaratıcısı devletlerin içerisinde buldukları uluslararası toplumu düzenleyen ve devletlerin uyması gereken ilkelerin tamamı milletlerarası hukuku oluşturur. Bu hukukun önde gelen kaynağı devletlerarasında akdedilen andlaşmalardır. Bu sebeple anayasalarda milletlerarası andlaşmalara ilişkin düzenlemeler yer alır. Bu düzenlemeler andlaşmaların yapılması, yürürlüğe girmesi ve uygulamaya aktarılmasına ilişkin hükümlerin yanında, bunların hukuk sistemindeki yerini de gösterir. Sonuncu husus Anayasanın 90. maddesine göre: “*...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.*”

Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK)

Kanun *en genel anlamıyla* konusu ve kapsamı ne olursa olsun Anayasa ve TBMM İçtüzüğü’nde öngörülen usullere uygun olarak yasama organı (TBMM) tarafından çıkarılan, CB’nin onayı ve Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren bir hukuki tasarruftur. Düzenleme içeriği anlamında kanun, genel, soyut, kişilik dışı ve süreklilik arz edecek nitelikte içerik taşıyan metnin adıdır.

Bu durum kanunun maddi anlamını oluşturur ve yasama organının yanında kamu hukukundaki yetkili olan, yapıcısı kim olursa olsun söz konusu içeriği taşıyan diğer düzenlemeler için de geçerlidir. Maddi kanunların hükümlerinin genel, objektif ve kişilik dışı olma zorunluluğu var iken, bu zorunluluk şekli kanunlar için mutlak anlamda geçerli değildir ve kişisel, sübjektif ve koşul işlem kanun ile gerçekleştirilebilir. Teknik ve şekli anlamda kanun, yasama organının Anayasa ve Meclis İçtüzüğü'nün öngördüğü usul ve esaslara uyarak hazırladığı ve kabul ettiği, CB'nin imzası ile onayladığı ve Resmi Gazete'de yayımlanan metindir. Anayasanın 87. maddesine göre; TBMM'nin görev ve yetkilerinin en başta geleni kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir. Kanun tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir (*mad. 88*).

Hukukun kaynaklarından bazı metinler maddi anlamda kanun olmamalarına karşın idare hukukunun kaynağı olarak kanuna eşdeğerdedir. Bunların bir kısmı Cumhuriyet öncesinden kalan padişahın iradesiyle çıkarılan metinler (fermanlar), diğer bir kısmı 1876 Anayasası uyarınca Meclisin toplantıda bulunmadığı dönemlerde çıkarılan "*Kanunu Muvakkatler*" ve nihayet 1924 Anayasası döneminde çıkarılan "*Meclis Yorumları*"dır. Kanun hükmünde kararname (KHK) kanuna hukuki anlamda eşdeğer bir kaynaktır. Farklı bir biçimde 1876 Anayasası'nda da yer almış olan KHK hukuk sistemimize 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile girmiş ve 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak söz konusu dönemde çıkarılan KHK'ler yürürlükten kaldırılmadığı sürece uygulanmaya devam eder. Söz konusu Anayasa değişiklikleri ile anayasal ilkeleri ve kapsamı belirlenen CK marifetiyle CB'ye (yürütme organına) sosyal, siyasi ve idari alanda düzenleme yapma yetkisi tanımlanmıştır. Yürütme organını tek başına oluşturan CB, değişiklik öncesi olağan dönem KHK için aranan yetki kanunu ve tüzükler için aranan kanunun mevcudiyeti gibi kanuni bir dayanak olmaksızın, doğrudan anayasadan aldığı yetkiyle ilk elden asli bir yetkiyle sosyal ve ekonomik haklar ile idari teşkilat ve işleyişe ilişkin belirli düzenlemeler yapmaktadır. CB'na 2017 Anayasa değişikliği öncesi sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği alanını düzenlemek üzere verilen kararname çıkarma yetkisi, 2017 değişikliği ile konu ve kapsam anlamında genişletilerek tüm yürütme

alanını kapsayacak şekilde bir yetkiye dönüştürülmüştür. Böylece CB, yürütme alanı ile sınırlı, kanuni bir dayanağı olmaksızın kaynağını doğrudan Anayasadan alan asli düzenleme yetkisi ile donatılmıştır. Söz konusu CK Anayasanın 104. maddesinde öngörülmektedir. Bu düzenlemeden çıkan sonuçlar: CK çıkarma yetkisi, yürütme alanıyla sınırlıdır. Anayasanın II. Kısımının 1. ve 2. bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle 4. bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler CK ile düzenlenemez. CK, kanunlara uygun olmak zorundadır. CK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda CK hükümsüz hale gelir. CK hükümlerini CB yürütür. CK'nin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi'nce yapılır.

Anayasada yapılan 2017 değişikliğinin bütünü dikkate alınca CK ile düzenlenebilecek alanlar aşağıdaki gibidir: Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar CK ile belirlenir. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatları CK ile yapılır. Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri, kamu tüzel kişilerinin kurulması, kaldırılması CK ile sağlanır.

İdarenin Düzenleyici İşlemleri

Anayasanın 87. maddesine göre TBMM'nin en önemli yetki ve görevlerinden biri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Bununla birlikte idare "*normlar hiyerarşisi ilkesine*" yani, üst hukuk normlarına uygun olmak şartıyla kendi görev alanına giren hususlarda düzenleme yapma yetkisine sahiptir. İdarenin sahip olduğu bu yetki Anayasada bazı işlem türleri (CK, *mad. 104, 106, 119, Yönetmelik mad. 124*) için açıkça öngörülmüş; bunların dışında kalan düzenleyici işlemleri yapabilme yetkisinin idarenin varlık sebebinin doğasında olduğu kabul edilmektedir.

Kanunla ve/veya CK ile düzenlenmesi gereken hususları idare genel düzenleme yetkisine dayanarak düzenleyemez. Suç ve cezaların kanuniliği ilkesi idarenin düzenlemelerinde büyük bir önemi haizdir. **İlk olarak** CB ve idare hürriyeti bağlayıcı mahiyette yaptırım öngören düzenleyici işlem

tesis edemez. Nitekim Anayasanın 38. maddesine göre; ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. **İkinci olarak** Anayasanın 73/3. maddesinin “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” hükmüne uygun olarak kanunla düzenlenmemiş hususlarda mali yükümlülükler CK veya idare tarafından düzenleyici işlemlerle getirilemez. **Nihayet**, CB ve idare yapacağı düzenleyici işlemlerde düzenleme alanının niteliği, kanun önünde eşitlik, kazanılmış haklara saygı ve ölçülülük ilkesi gibi ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır. CK’leri ve idarenin genel düzenleyici işlemleri maddi anlamda kanun niteliğinde olacağından genel, soyut, kişilik dışı ve süreklilik unsurlarını içeriyor olmalıdır.

İdarenin düzenleme yetkisi ifadesi Anayasada açıkça öngörülenlerle birlikte “**adsız düzenleyici işlemler**” olarak adlandırılan bütün objektif nitelikteki işlemlerini kapsayıcı nitelikte bir anlam taşır. Bunun doğal sonucu; maddi anlamda idare kavramı içinde yer alan idarelerin yani idare ile birlikte yasama ve yargının, idari anlamdaki etkinliklerinde de düzenleme bu organların yetkili birimlerince yapılabilmesidir. Düzenleme yetkisi bu çerçeve içerisinde düzenli idare ilkesinin bir sonucudur. Anayasada yürütme organının düzenleyici işlemlerinden bazılarının ismen zikredilmesi, bu alandaki idarenin diğer düzenleyici işlem yapabilme yetkisini engelleyici mahiyette değerlendirilemez. Zira Anayasanın söz konusu hükümlerinden yürütmenin düzenlemede bulunmasında tahditlilik ilkesinin (=sınırlı sayı prensibinin) geçerli olduğuna dair bir hüküm yer almamaktadır. Bu yetkinin kullanılmasında iki sınırı söz konusudur: **İlk olarak** düzenleme, yapılan alanda mevcut üst hukuk normlarına aykırılık olamaz. **İkinci olarak** da, düzenlemeyi yapan organ kendi görev alanı dışına çıkamaz. Düzenleyici işlemlerin yapılmasındaki yetki ve usul sorunu, yani bunların yapılmasının hangi makamların yetkili ve ne gibi bir şekilde tâbi olarak işlemin tesis edildiği sorunu söz konusu işlemin konusu ve bu anlamdaki mevcut mevzuat hükümlerine göre çözümlenmesi gerekir. Bir üst hukuk normunda, normda düzenlenen hususların uygulanmasında, kanunun veya CK’nin uygulanması için yönetmelik çıkarılması hükmünün öngörülmesi örneğinde olduğu gibi bir düzenleyici işlem tesis zorunluluğu öngörülebilir. Böyle bir durumda üst hukuk normunda öngörülen diğer

düzenleyici işlemler çıkarılmadan normda belirtilen hususların uygulanamayacağına ilişkin açık veya üstü kapalı bir düzenleme yer almadıkça üst normun uygulanması gerekir.

Yönetmelik (=Talimatname)

Uygulamada en sık görülen ve idarelerin genellikle kullandıkları Anayasada da öngörülen geleneksel düzenleyici işlem türüdür. Normlar hiyerarşisinde CK’lerinden sonra gelen genel nitelikli bir kaynaktır. Anayasanın 124. maddesine göre; “*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.*”Yönetmelik çıkarma yetkisi CB ve bakanlıklar tarafından kullanılırken anayasa koyucu bu makamların tüzelkişiliği şartını aramamıştır. Zira bu makamlar görev alanlarında devlet tüzel kişiliğinin temsilcileridir. Bu iki makamın dışında yönetmelik çıkarma yetkisi kamu tüzel kişiliklerine tanınmıştır. Ancak mevzuatta yukarıda belirtilenler dışındaki kuruluşlara yönetmelik çıkarabilme hakkı tanınmakta ve yargı organları da bazen yönetmelik çıkarma yetkisini geniş yorumlamaktadırlar. Yönetmelik çıkarma yetkisini haiz her makamın yönetmelikle ancak kendi görev alanıyla ilgili olarak düzenlemede bulunabilir. Uygulamada görülen tüzel kişiliği olmayan kuruluşların yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesinde ilgili kuruluşun idari teşkilattaki yerine bakılması gerekir. Eğer söz konusu kuruluş idari teşkilatta Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklardan birinin bünyesinde yer alıyor ve icrai nitelikte işlem tesis edebiliyorsa, yönetmelik çıkarabileceğinin kabulü gerekir. Zira söz konusu kuruluş devlet tüzel kişiliğini temsil eden organlardan birinin birimidir. Ayrıca hukuk devletinin bir gereği olan “hukuki güven ve istikrar ilkesi” söz konusu kuruluşların yapacağı işlemlerinin nesnelliliğini sağlamada bu tür bir yetki ile donatılmasını zorunlu kılar. Burada dikkat edilmesi gereken husus, ilgili kuruluşun kendi görev alanının sınırları içinde kalması ve normlar hiyerarşisi ilkesine uygun davranmasının yanında hiyerarşik anlamda kendisinin üzerinde yer alan Cumhurbaşkanlığının veya bakanlığın düzenleyici işlemlerine aykırı düzenlemeler getirememesidir.

Aynı tüzel kişilikçe aynı konuya ilişkin yapılan birden fazla yönetmelik bulunuyorsa, en son tarihli yönetmelik uygulanır. Yönetmelikler farklı makamlar tarafından çıkarılmış ve düzenlemeleri arasında farklılıklar bulunuyor ise, yönetmelikleri çıkaran makam veya birimin idari teşkilattaki işgal ettiği yer göz önünde tutularak sorun çözümlenir. Birden fazla bakanlığın veya kamu tüzel kişisinin görev alanına giren konularda birlikte yönetmelik çıkarılabilir. Bunun yapılmadığı durumlarda her bir kuruluş ancak kendi görev alanına giren konular hakkında yönetmelik çıkarabilir. Bunların görevlerine giren konuların ortak noktaları varsa, hiyerarşik anlamda üstte yer alan kuruluşça düzenlenmesi gerekir. Bu anlamda düzenlemenin bulunmadığı ve fakat ortak alana ilişkin olarak idarelerin çıkardığı yönetmelikler söz konusu ise, genel anlamdaki şartlara uymak üzere, her idare kendi çıkardığı yönetmeliği uygulamak durumundadır. Söz konusu yönetmeliklerin birinin diğerine üstünlüğü ve önceliği yoktur. Yönetmelikler, kanunların ve CK'lerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilir. Dolayısıyla söz konusu iki düzenlemede yer almayan veya bunlara aykırı hükümler yönetmelikle getirilemez. Aksi halde yönetmelik hukuka aykırı olur. Kanun ve CK ile öngörülen hak sağlayıcı düzenlemeler, yönetmelikle kaldırılamaz veya daraltılamaz ve bu tür düzenlemelerde öngörülmeyen yasaklayıcı veya sınırlayıcı hükümler yönetmelikle getirilemez. Kanunun veya CK'nin yönetmelikle düzenlemesini öngördüğü alan başka işleme düzenlenemez.

Yönetmeliklerin bütün türleri bir düzenleyici işlem türü olduğu için ilgilileri hakkında uygulanabilmesi, hukuki anlamda hüküm ve sonuç doğurabilmesi ya ilan ya da yayımlanma yoluyla yürürlüğe konulabilirler. Yayımlanmanın mutlaka Resmi Gazete aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerekmez. Anayasaya göre; *“hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.”* Bu hüküm uyarınca 3011 sayılı Resmi Gazete Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun 01.06.1984 tarihinde çıkarılmıştır. Bu Kanuna göre; CB, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunludur. Resmi Gazetede yayımlanması gereken bir yönetmelik yayımlanmamışsa ilgililer açısından uygulama kabiliyeti yoktur. Bu tür bir yönetmeliğe dayanılarak yapılan işlemler, işlemin dayanağını oluşturan yönetmeliğin yürürlüğe girmediği, uygulanma kabiliyetinin olmadığı için iptali gerekir.

Cumhurbaşkanlığına çıkarılan bir yönetmelikle bazı konuların İdari İşler Başkanlığı, ilgili kurul, fon, bağlı kurul ve başkanlıkları ve bakanlıklara yönetmelik çıkarabilme yetkisi öngörebilir. Bu tür yönetmelikler dayanağını oluşturan CK ve CB Yönetmeliğine aykırı düzenleme içeremez. CK'nin öngördüğü veya uygulanması için doğası gereğince Cumhurbaşkanlığına çıkarılan yönetmelik CK'nin statüsüne dönüşümü kabul edilemez. CB makamı kararnameyle düzenlenmesi gereken alanı yönetmelikle düzenleyemez veya CK’de öngörülen dışındaki hususları içerecek mahiyette CB Yönetmeliği çıkaramaz.



Yaşamla İlişkilendir

“...Dava konusu işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan 15/01/2015 tarih ve 29237 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Dış Temsilciliklerin Korunmasında Geçici Süreli Görevlendirilecek Personeli Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 5. maddesi; “ k) Sınav: Misyon koruma sınavını, I) Sınav dönemi: Başkanlıkça yapılan iki sınav duyurusu arasında kalan süreyi ifade eder.” şeklinde , “Sınav” başlıklı 8. maddesinde; “Sınav, yazılı ve mülakat sınavlarından oluşur.” şek-

linde, “Nihai başarı sıralaması” başlıklı 14. maddesinde; “Nihai başarı sıralaması, bu Yönetmeliğin 10. maddesi gereğince yapılan yazılı sınav ile 12. maddesi gereğince yapılan mülakat sınavında başarılı sayılanların yazılı sınav puanları ile mülakat sınavı puanlarının aritmetik ortalaması alınarak koruma amir ve memurları için ayrı ayrı hesaplanır. Koruma amir ve memurları, nihai başarı puanı en yüksek toplam puana ulaşan adaydan başlamak üzere kendi aralarında sıralanır. (...) (5) Nihai ba-

şarı listesi, müteakip sınav dönemine kadar geçerlidir.” şeklinde, “Atama” başlıklı 17. maddesinde; “(1) Nihai başarı listesindeki sıralamaya göre, görevlendirme için aranan şartları taşıdığı Başkanlıkça bildirilen personelin atama işlemleri nca yerine getirilir.” şeklinde, “Görev süresi” başlıklı 18. maddesinde; “Koruma görevlilerinin görev süresi bir yıldır, ve Genel Müdürlük tarafından uygun görülmesi halinde bu süre bir yıl daha uzatılabilir.” şeklinde düzenlenmiş, geçiş hükümlerinin düzenlendiği dava konusu Geçici 1. maddede; “(1) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde yeni sınav duyurusu yapılır. (2) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, halen yurt dışında görevde olan koruma görevlilerinin;

- a. Görev süresi iki yılı aşanlar merkeze atanarak kadrolarına iade edilirler.
- b. Görev süresi bir yılı aşanlar ise 18. madde kapsamında değerlendirilerek, uygun görülenlerin görev süresi iki yıla tamamlanır. Uygun görülmeyenler ise merkeze atanarak kadrolarına iade edilirler.
- c. Görev süresi bir yılı aşmayan kamu görevlileri ise 18. madde kapsamında değerlendirilir. “düzenlemesine yer verilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden;.....Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü’nde başkomiser olarak görev yapan davacının, 02/12/2012 tarihinde yapılan misyon koruma sınavının yazılı kısmı ile uygulama ve mülakat sınavlarında başarılı olarak 110 asil ve 55 yedekten oluşan nihai başarı listesinin 107. sırasında asil olarak yer aldığı, 165 kişilik listenin 100 kişisinin ilk etapta görevlendirme işlemlerinin yapıldığı, tarafından, dış temsilciliklerin ihtiyacı kapsamında 2012-2013 yurtdışı misyon koruma sınavı nihai başarı listesinde mevcut amirlerden sıradaki ilk 32 kişinin (100-131. sıradaki memurların) yeni atama planlamasına dahil edilmesi üzerine, 32 personelin, 22-23 Mayıs 2014 tarihlerinde 27/01/2010 günlü, 27475 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Dış Temsilciliklerin Korunmasında Geçici Süreli Görevlendirilecek Personeli Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca 22-23 Mayıs 2014 tarihlerinde düzenlenen “Göreve Hazırlık Eğitim Programına” alındığı ve programa katılan personel hakkında katılım belgeleri düzenlendiği ve tercihleri alınarak atama aşamasına gelindiği, nihai başarı listesinin 107. sırasında asil olarak bulunan davacının bu

32 kişi arasında yer aldığı, bu arada dava konusu 15/01/2015 günlü, 29237 sayılı Resmi Gazete’de yayımlan Dış Temsilciliklerin Korunmasında Geçici Süreli Görevlendirilecek Personeli Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği ve bu Yönetmeliğin geçiş hükümlerinin düzenlendiği dava konusu Geçici 1. maddesinde davacı durumunda olup atama bekleyen personelin durumunu düzenleyen bir hükme yer verilmediği anlaşılmaktadır.

Davalı idarelerce, söz konusu Yönetmeliğin gerekçesi olarak; dünyada ortaya çıkan yeni güvenlik tehditleri ve ihtiyaçları çerçevesinde yurtdışında görevlendirilecek personelde aranacak şartların da değiştiği ve personel profiline yeniden değerlendirilmesinin gerekli olduğu, ilgili kurumların çalışmaları ve mutabakatı çerçevesinde ortaya çıkan kriterler çerçevesinde ilgili Yönetmelikte düzenleme yapılması ihtiyacı gösterilmiştir.

İdareler, normlar hiyerarşisine aykırı olmayacak şekilde, hizmette etkinliğinin sağlanması için gerekli önlemleri alma, bu kapsamda mevzuat değişikliği yapma hususunda takdir yetkisine sahiptirler. Kamu hizmetlerinin hangi koşullar altında ve nasıl yürütüleceğini önceden saptamak her zaman mümkün olmadığı için, gelişen durumlara ayak uydurmak ve ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla düzenleyici işlemler üzerinde gerekli değişiklikleri yapma hususunda idarelerin takdir yetkisi bulunmaktadır.

Ancak, idareye tanınan bu takdir yetkisinin, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmeyeceği de açıktır. Zira, takdir yetkisi ile idareye ancak hukuk kuralları içinde hareket özgürlüğü tanınmış olduğundan, yasa koyucu tarafından idareye tanınan bu yetkinin başta kamu yararı olmak üzere hizmet gereklerine, hukuk devleti, hukuk güvenliği ve kazanılmış haklara riayet ilkelerine uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

Hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından biri olan “hukuk güvenliği” ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, önceden oluşmuş hukuksal durumların, sonradan yapılacak işlemlerle değiştirilmesi, hukuksal beklenen güvenle bağdaşmayacaktır.

“Kazanılmış hak” ise doktrinde, yürürlükteki hukuka uygun olarak doğan ve böylece kişiye özgü lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi durumların varlığına rağmen hukuk düzenince korunması gereken bir hak olarak tanımlanmaktadır. İdarenin ister düzenleyici işlem, ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine de “haklı beklenti” denilmektedir.

Davacının yazılı-uygulama-mülakat sınavı şeklinde yapılan üç aşamalı misyon koruma sınavında başarılı olarak nihai listede yedek olarak belirlendiği tarihte yürürlükte bulunan 27/01/2010 günlü, 27475 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Dış Temsilciliklerin Korunmasında Geçici Süreli Görevlendirilecek Personeli Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde, nca ataması yapılacağı bildirilen personelin, görev öncesi eğitim programına tabi tutulacağı ve görev öncesi adayların bu eğitime katılmalarının zorunlu olduğu öngörülmüştür. Bu itibarla, nihai başarı listesinde yedek olarak yer alan, nca ataması yapılacağı bildirilen personel arasında bulunan, görev öncesi eğitim programına katılan ve bu eğitim sonrası tercihleri alınan davacının bu duruma atama konusunda “haklı bir beklenti” oluşturmaktadır.

Sonuç itibarıyla, usulde paralellik ilkesi gereğince, değişen ihtiyaçlar ve karşılaşılan aksaklıklar dikkate alınarak söz konusu Yönetmeliğin değiştirilmesi hususunda idarenin takdir yetkisi bulunduğundan, bu takdir yetkisi kapsamında idarece, yurtdışında görevlendirilecek personelde aranacaklar şartların ve personel profilin yeniden değerlendirilerek yeni kriterler getirilmesinde hukuka aykırılık bulunmamakta ise de, idarece söz konusu değişiklik yapılırken ilgililerin haklı beklentilerinin göz ardı edilmemesi gerektiğinden, işlem tarihi itibarıyla nihai başarı listesinde yedek olarak yer alan ve nca ataması yapılacağı bildirilen personel arasında bulunduğu için görev öncesi eğitim programına katılan personelin mevcut kazanılmış haklarını ve beklentilerini koruyan geçici maddelere yer verilmesi gerekirken, bu yönde düzenlemelere yer verilmeyen dava konusu Yönetmeliğin geçiş maddelerinin düzenlendiği Geçici 1. maddesinde ve davacının, atamasının yapılmasına ilişkin yaptığı başvurunun reddine

ilişkin işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davacının, atamasının yapılmasına ilişkin yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlem ile bu işleme dayanak olan dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde ilga edilen yönetmeliğe göre atanma hakkı elde etmiş bulunan kişilerin bu haklarının korunması yönünde bir geçiş hükmü öngörmek suretiyle eksik düzenleme içermesi yönünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 4001 sayılı Kanunla değişik 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, davacı itirazının kısmen KABULÜ ile davacının, atamasının yapılmasına ilişkin yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlem ile bu işleme dayanak olan dava konusu Yönetmeliğin; Geçici 1. maddesinde ilga edilen yönetmeliğe göre atanma hakkı elde etmiş bulunan kişilerin bu haklarının korunması yönünde bir geçiş hükmü öngörmek suretiyle eksik düzenleme içermesi nedeniyle Danıştay Onaltıncı Dairesinin 30/06/2015 günlü, E:2015/14801 sayılı kararının kaldırılarak anılan işlem ve düzenlemenin yürütmesinin durdurulmasına; dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinin 1. fıkrası yönünden ise davacı itirazının REDDİNE, 12/11/2015 gününde, davacının, atamasının yapılmasına ilişkin yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlem ile bu işleme dayanak olan dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde ilga edilen yönetmeliğe göre atanma hakkı elde etmiş bulunan kişilerin bu haklarının korunması yönünde bir geçiş hükmü öngörmek suretiyle eksik düzenleme içermesi yönünden oyçokluğu, diğer kısım yönünden oybirliği ile karar verildi...”

Kaynak: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 12.11.2015, Yürütmeyi Durdurma İtiraz No: 1146, [13](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2eryRK7MUtiwTAMILshrM0xXdo1Sfj0WrB%2BCpI%2B%2FtbjrXcx2dq3f6ODQXYFzGbZ8RdhQm5wYO%2B85oqrSjiTFo1EUA%3D%3D&aranan=hiyerar%C5%9Fi&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 15.01.2018.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Diğer Düzenleyici İşlemler

Anayasada öngörülen yönetmeliğin dışında değişik isimler altında (genelge, tebliğ, sirküler, koordinasyon kararları, prensip kararları, tamim, talimat, kararname vs.) düzenleyici işlemler yapılmaktadır. Bu tür işlemler için idarenin düzenleme yetkisinin bulunmadığı ya da bu işlemlerin CK ya da yönetmelikten hangisinin öğelerini taşıyorsa, onun hukuki rejimine tâbi olması gerektiği görüşleri ileri sürülmüş olsa da; görev alanı içinde kalmak şartı ve yürütülen kamu hizmetinin gereklerinin zorunlu kıldığı durumlarda idarenin düzenleyici işlem yapacağı kabul edilmektedir. Dolayısıyla yönetmelik dışında idarenin düzenleyici işlem tesisi yetkisinin kaynağı idarenin takdir yetkisidir. Bu tür düzenleyici işlemlerin bir kısmı üst ve amir durumunda bulunan makamların kendi astlarına gönderdikleri emir ve direktiflerdir. Bu emir ve direktif verme yetkisi hiyerarşik yetkinin kullanılmasından başka bir şey değildir. Söz konusu düzenleyici işlemler belirli bir grup kamu kuruluşu ile bu kuruluşlarda çalışan personeli bağlar ve bazı durumlarda da düzenleyici hükümler içerir. Adsız düzenleyici işlemlerin bir kısmı da yürütülen kamu hizmetinin ve tesis edilen işlemlerin nesnelliğini ve ilgililerine hukuki güvence sağlamaya yöneliktir. Diğer düzenleyici işlemi yapma yetkisi idare içerisinde kamu kudreti kullanabilen ve icrai nitelikte işlem tesis eden her makama tanınmıştır. Bu tür düzenlemeler maddi anlamda kanun niteliğinde olacağından genel, soyut, kişilik dışı ve süreklilik unsurlarını taşımalıdır. İdarenin diğer düzenleyici işlemlerinin kendi aralarında veya yönetmeliklerle çatışma durumunda işlemi yapan makamın idari teşkilat içerisindeki yerine bakmak gerekir. İşgal ettiği makam bakımından üstte olan kuruluşun alttaki kuruluş veya makamların işlemleri bakımından önceliği söz konusudur.

Yardımcı Kaynaklar

İdare hukukunda yazılı kaynakların yanında uygulamalara yön gösterici mahiyette kaynaklar da mevcuttur. Bunlardan *ilki* yargı içtihatlarıdır. İdari anlamdaki hukuki bir sorunun çözümünde mevzuatta açık bir hüküm bulunmadığı durumlarda benzer olaylara ilişkin mahkemelerin verdikleri kararlar söz konusu sorunun çözümünde yol göstericidir. İchtihatların kural olarak bağlayıcılığı söz konusu olmamakla birlikte, konuyla ilgili içtihadı birleştirme kararları varsa, bunlar bağlayıcıdır. Söz konusu kararlar uygulamada maddi anlamda kanun hükmündedir. İkinci yardımcı kaynak örf adet hukukunun idare hukukundaki yansıması olan idari teamüllerdir. İdarenin öteden beri uyguladığı istikrar kazanmış uygulamaları idari sorunların çözülmesinde yardımcı olur. İdari teamüller bireyler açısından hukuki güvenliği sağladıkları için önemlidir. Mevzuata aykırı idari teamüllere dayanılarak sorun çözülmemektedir. Mevzuatta yapılan değişikliklerin idari teamüllere uymadığı gerekçesinden hareketle, idari teamüllerin uygulanması sağlanamaz. Öğreti (=doktrin), idare hukukunun tedvin edilmemiş, dağınık bir hukuk dalı olması dolayısıyla karşılaşılan hukuki sorunların tahlili ve çözülmesinde yardımcı nitelikteki kaynaklardandır.

Öğrenme Çıktısı



2 İdare hukukunun asli ve yardımcı kaynaklarını açıklama

Araştır 2

Normlar hiyerarşisini açıklayınız.

İlişkilendir

İdare hukukunun asli kaynakları ile yardımcı kaynaklarını karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

İdarenin düzenleyici işlemlerini anlatınız.

ANAYASANIN İDAREYE İLİŞKİN TEMEL İLKELERİ VE TÜRK İDARE TEŞKİLATI

İdarenin Kanuniliği ve İdarenin Bütünlüğü İlkeleri

Anayasanın **Yürütme Bölümünde** “İdare” başlığı altında İdarenin Esaslarından ilki olarak İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği düzenlenmiştir. Buna göre: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” (mad. 123). 123. maddenin benzeri bir hüküm Anayasanın bakanlıklarla ilgili olarak 106. maddede “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” şeklindedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimindeki kuruluşların bir uyum içinde var olmalarını ve işlevlerini yerine getirmeyi zorunlu kılar. Bu anlamda kamu yönetiminin bünyesinde sayıca birden fazla tüzel kişiliğin bulunması bir parçalanmışlık gibi görünse de, buradaki parçalanmışlık örgütlenme anlamında kendisini gösterir. Söz konusu idarelerin hepsinin varlık sebebinin kamu hizmetlerini ifası olması dolayısıyla çeşitli tüzel kişiliklerden müteşekkil kamu yönetimi esasında bir bütündür ve uyum içinde bulunmak durumundadır. Örgütlenme anlamındaki parçalanmışlığın nihai amacı kamu yararı ve kamu hizmetini gerektiği ölçüde gerçekleştirmek olması, bunu gerçekleştirecek araçların varlığını gerektirir. İşte bu anlamda merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğün gerçekleştirilmesi için *vesayet yetkisi*, hem merkezi idarenin hem de yerinden yönetim kuruluşlarının kendi içerisinde bütünlüğü gerçekleştirmek için *hiyerarşik yetkilerin* varlığı kabul edilmiştir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanun ve CK ile düzenlenmesi “**kanuni idare ilkesi**” olarak adlandırılır ve bu anlamda yasama organı ve Cumhurbaşkanlığının yetkili olduğunu belirtir. Bu durum da, TC’nin tekçi devlet olması özelliğinin bir sonucudur. Anayasanın “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükmü devletin tekçi özelliğini pekiştirmek içindir. Zira bu

hüküm uyarınca merkezi idarenin dışındaki yerinden yönetim kuruluşlarının varlıkları da kanundan kaynaklanır. Dolayısıyla idarelerin her biri kuruluş, görev ve yetkilerini anayasadan almak zorundadır. **İdarenin kanuniliği idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna veya CK’ye dayanması ve kanuna ya da CK’ye aykırı olmaması anlamına gelir.**

Hiyerarşi Kudreti ve Hiyerarşik Denetim

Genel Olarak

İdarenin örgütlenmesine ilişkin ilkelerden ilkinin oluşturan merkezden yönetim ilkesi, merkez ve taşra örgütünden oluşur. Söz konusu iki örgüt arasında işbirliği ve yürütülecek hizmetlerde yeknesaklık ve uyum bulunması gerekir. Belirtilen bu noktanın, yerel yönetimler ile genellikle başkent ve taşra şeklinde bir örgütlenme yapısına sahip hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları için de gerekliliği yadsınamaz. İşte merkezi idare ile ülke çapında bir örgüte sahip hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının başkent ve taşra örgütlenmesi, yerel yönetimlerin çeşitli birimleri ve aynı tüzel kişilik içindeki birimler arasında kademeli şekilde astlık-üstlük ilişkisi oluşturacak hukuki bağa “**hiyerarşi (silsile-i meratip)**” denilir. Aynı piramit içinde yer alan, aynı tüzel kişiliğin içinde tüzel kişiliğin temsilcilerinin kendileri ve işlemleri üzerinde bir metinde belirtilmesine gerek olmaksızın hukukilik ve yerindelik anlamında üstlerin kullandığı kamusal yetkiler, **hiyerarşi kudretidir**. Böylece örgütlenme şeması içinde yer alan birimlerden alttakiler üsteki birimlerin emir, talimat, tavsiye, telkin, yönlendirme ve iç düzene ilişkin alınan karar ve önlemlere bağımlı kılınırlar. Bu anlamda üst birimlerde yer alan makam ve kamu görevlileri ile memurlar, alta yer alanların hiyerarşik üstleri, amirleri konumuna ulaşır ve bunların üzerinde hiyerarşi kudreti denilen kamusal yetkiler kullanırlar.

Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri

Hiyerarşi yetkisi, hukuki anlamda bir yetki olup aynı idare veya aynı kamu tüzel kişiliği bünyesinde idarenin bütünlüğünün sağlanması araçlarından biridir. Bu yetkinin anayasal dayanağı Anayasanın 137. maddesinin düzenlemesidir. Hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için kanunda ayrıca bir açık düzenlemenin varlığına ihtiyaç yoktur. Bir başka

deyişle hiyerarşi yetkisi, ilke olarak yasal metinlerde gösterilmesine gerek olmaksızın bütün üstlere astlarının üzerinde kullanabildiği emir, talimat verme, işlemlerin iptali veya yeniden tesisine imkân tanıyan bir hak, bir yetkidir. Kısacası, hiyerarşi yetkisi üstlerin kullanabileceği asli bir yetkidir ve kullanılması için ayrıca kanuni bir düzenlemenin bulunması gerekmez. Bu özelliğiyle idari vesayetten ayrılır. Kanuni bir metinde açıkça gösterilmesine gerek bulunmayan hiyerarşi yetkisinde, üstler ile astların aynı tüzel kişiliğe ait olması yeterli ve zorunludur. Dolayısıyla hiyerarşiyi idari vesayetten ayıran bir diğer hususta, ilkinin aynı tüzel kişilik ikincisinin merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde kullanmasıdır. Hiyerarşiden kaynaklanan yetkiler esas itibarıyla resen kullanılmakla birlikte, talep üzerine de kullanılabilir ve bu yetkilerin kullanılmasından vazgeçilemez, gerektiği durumlarda kullanılmaktan kaçınılamaz. Aksi tutum ve davranış duruma göre hiyerarşik yetkiyi kullanmak durumundaki makamın yani üstün akçalı, disiplin ve cezai sorumluluğunu doğurabilir. Hiyerarşik yetki, kamu yararı ve hizmetin gerekleri amacı dışındaki bir amaçla kullanılamaz. Kişisel anlamda kullanılması zorunlu olan hiyerarşi yetkileri dışındaki yetkilerin genel kurallar uyarınca astlara devri mümkündür. Bu özellik idari vesayette bulunmaktadır. Hiyerarşi yetkisi genel bir şekilde aynı idare bünyesinde yer alan üst otoritelerle astları arasında kullanılan genel bir hukuk kuralı niteliği taşıyan bir yetkidir. Bu anlamda hiyerarşi yetkisi, bir bakanla taşra teşkilatındaki temsilcisi olan yöneticileri veya taşradaki yöneticilerle onların astları niteliğindeki diğer yöneticiler yani merkezi idarenin tüm ajanları arasında kullanılan bir yetkidir. Bir başka söyleyişle, merkezi idare ile yerinden yönetim idareleri arasında olduğu gibi farklı iki idare, farklı iki kamu tüzel kişiliği arasında kullanılan bir yetki değildir. Dolayısıyla aynı seviyede bulunan idarelerin tamamında örgütlenme içinde yer alan birimlerin üzerinde etkisini gösteren bir yetkidir. Söz konusu yetki merkezi idare içinde olduğu gibi yerinden yönetim kuruluşlarının içerisinde de kullanılır.

Hiyerarşi Yetkisinin Kapsamı

Hiyerarşik yetki hukukun genel ilkelerinden biri olarak üst otoritenin astları üzerinde kullanabildiği yetkilidir. Bu yolla üst astların yürüttüğü kamu hizmetlerini yönlendirme ve yönetebilme

imkânına sahip olur. Hiyerarşi yetkisi, üstlere astların mesleki kariyerinde atama, ilerleme, yer değiştirme, ödüllendirme ve disiplin hukuku anlamında cezalandırma yetkisini de kapsar. Bu yetki, doğal olarak aynı zamanda astın işlemlerinin hukukilik ve yerindelik açılarından değerlendirebilmeyi de içerir. Hiyerarşik üstler hiyerarşi kudretinden kaynaklanan yetkilerini hukuka uygunluk ve yerindeliği sağlamak amacıyla ayrıca belirli bir neden göstermeksizin astların işlemlerini değiştirme ve iptal edebilme şeklinde kullanabilirler. Bir başka deyişle hiyerarşik yetkinin kullanılması özel hiçbir hukuki sebebe cevap vermek için değildir. Bu yetki mevzuatın öngördüğü hukuka uygunluğun gerçekleştirme amacıyla veya üst hiyerarşik amirlerin değerlendirme takdirine bırakılmış alanda yerindeliği sağlamayı amaçlar. Hiyerarşi yetkisi üstlere bir değerlendirme yapabilme marjı tanıyırsa, bu gibi durumlarda yetkinin üstlere daha az baskısı ve sınırları söz konusudur. Hiyerarşi yetkisi ilgililerin talebi üzerine olabileceği gibi kendiliğinden de kullanılabilir. Bununla birlikte yetki genişliği ilkesinde olduğu gibi üst astın yerine geçerek onun adına işlem tesis edemez. Ancak özel bazı durumlarda kanun veya diğer düzenleyici işlemlerde hiyerarşik üstlere astların yerine bir dosya hakkında astın yerine geçerek karar verme yetkisi tanıyabilir. Burada özel bir metinde bu yetkinin açıkça belirtilmesinin zorunlu olduğu unutulmamalıdır. Hiyerarşi yetkisi emir ve talimat verme, iptal etme veya yürürlükten kaldırma, düzeltme ve değiştirme veya astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi şeklinde somutlaşır.

Emir ve talimat verme yetkisi yürütülen hizmete ilişkin emirler ve genelgeler yayınlanması suretiyle yöneldiği ilgililerinin tutum ve davranışlarının ne tür olması gerektiğinin gösterilmesi yoluyla kullanılmaktadır. Böylelikle astlar işlem ve eylemlerinde yalnız kendi anlayışları doğrultusunda mevzuatı uygulama şeklinde değil, üstlerinin anlayış ve yönlendirmesine bağlı olarak hareket edecektir. Üstün anlayışı bu anlamda astlar açısından bağlayıcıdır. Bir başka deyişle, söz konusu emir ve talimatlara muhataplarının uyma yükümlülüğü vardır. Aksi takdirde ilgili ast, üstlerinin emir ve talimatlarına uygun davranmasına ilişkin yükümlülüğünü ihlal ettiği için disiplin yaptırımını ile karşı karşıya kalır. Astın ancak bu emir ve talimatın hukuka aykırılığı ve yerindeliği anlamında emri veren üstün dikkatini çekmenin dışında bir yetkisi söz konusu değildir. Astlar aldıkları emir ve talimatları idari yargıya taşımaları durumunda açılan dava görülme kabiliyeti

olmadığında reddedilir. Ancak söz konusu işlemler astların hukuki statülerini veya mesleki anlamdaki ayrıcalıklarını ilgilendirdiği durumlarda astların dava hakkı söz konusudur.

Hiyerarşiden kaynaklanan iptal yetkisi, astın aldığı kararın üst tarafından hukuki olarak ortadan kaldırılmasıdır. İptal kararı üst tarafından kendiliğinden veya idare edilenlerden birinin talebi üzerine ya da hukuka aykırılık veya yerindelik sebebine dayanılarak verilebilir.

Düzelme ve değiştirme yetkisi, astın aldığı kararın aynı şartlar içerisinde ve iptal yetkisinin kullanılmasında olduğu gibi aynı gerekçelerle değiştirilebilmesidir. Burada astın kararının yerine az çok farklılıklar arz eden bir başka karar konulmaktadır. Bu karar geçmişe etkili değildir. İptal, düzeltme ve değiştirme yetkisi resen uygulanabilen yetkilerden olup ancak üst bir hiyerarşik amir tarafından kullanılabilir. Üstlerin bu yetkisini kullanmada kazanılmış haklara riayet edilmesine ilişkin ilkeye uyulması gerekir.

Astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi, kural olarak hiyerarşik yetkililere tanınmış bir yetki olmayıp ancak özel bir yasal metinde öngörülme ve bağlı yetkinin söz konusu olduğu durumlarda kullanılabilir. Bu yetki ancak iki durumda söz konusu olabilir. *İlk olarak* tamamiyle bağlı yetki söz konusu ise, kamu düzenine ilişkin emredici sebeplerin varlığın durumunda idarenin harekete geçmesi zorunludur ve bu durumda üstlerin müdahalesi mümkündür. *İkinci olarak* bazen özel olarak yasal metinde sadece yetki genişliğinin söz konusu olduğu durumla sınırlı olmak üzere üstlere astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi tanınabilir.

Hiyerarşi yetkiyi kullanan üstler bu yetkilerini kötüye kullanamazlar. Hiyerarşi yetkisinin kullanılması zorunluluğunun mevzuatta öngörüldüğü durumlarda bu yetkinin kullanılmasının reddi hukuka aykırı addedilir ve idare edilenler bu yetkinin kullanılmasını ilgili üstlerden talep edebilirler veya yetkinin kullanılmamasına karşı dava açabilirler. Hiyerarşi yetkisi astın karar almasında olduğu gibi yöneldiği kişiler veya üçüncü kişilerin kazanılmış haklarını çiğnememeli ve tehlikeye düşürmemelidir. Astın aldığı kararın hukuka aykırı olduğu durumlarda üstler bu kararı iptal etmek veya yerine bir karar almalı yani değiştirme yetkisini kullanmalıdır. Astın aldığı kararın hukuka aykırılığı sadece gerekçesinden kaynaklanıyorsa, üst aynı içerikte ve fakat hukuka uygun gerekçeyi göstererek yeni

bir karar alması gerekir. İptal veya astın kararının yerine alınan karar, astın ilk kararının doğurduğu hukuki etkiyi doğurur.

Hiyerarşi Yetkisinin Kullanılmayacağı Durumlar ve Kanunsuz Emir

Hiyerarşi yetkisinin kullanılması bazı durumlarda söz konusu olmaz. Bu anlamda Anayasanın 138. maddesi gereğince hâkimler ve savcılar, Anayasanın 130/1. maddesi uyarınca da üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma ve faaliyetleri, ifa ettikleri hizmetin doğası dolayısıyla da teknik uzmanların uzmanlığın gereği niteliğindeki mesleki bilgi, tecrübe ve faaliyetleri ile düzenleyici ve denetleyici kurulların alacakları karar ve tesis edecekleri işlemleri üzerinde hiyerarşi yetkisi kullanılamaz.

Hiyerarşik amir hiyerarşi gücünden hareketle astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapar, asta emir ve talimat verebilir, yapacağı iş ve işlemleri yönlendirebilir. Bu tür durumlarda astın ancak Anayasanın 137. maddesinden kaynaklanan hakkı kullanabilmesi söz konusudur. Söz konusu maddeye göre: *“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”*

Hiyerarşi Yetkisini Kullanacak Makamlar

Hiyerarşik yetkileri kimlerin kullanabileceği, söz konusu yetkinin kullanıldığı idarenin örgüt şemasından hareketle belirlenir. Bu anlamda merkezi idarenin söz konusu olduğu durumda, merkezi idare tarafından yürütülen kamu hizmetleri bakanlıklar şeklinde örgütlendiği için, bakan, bakanlığın en üst hiyerarşik üstü, amiridir. Bakanlıkların kuruluşları CK ile gerçekleştirilmesi dolayısıyla bakanlık içerisindeki hiyerarşik amirler ilgili ka-

nunda belirtildiği gibidir. İdari makam ya da kamu görevlisi ve memurlar üzerinde bu anlamda yetki kullanan makam veya kişiye “hiyerarşik üst”, “hiyerarşik amir” ya da “hiyerarşik makam” denilir. Mahalli idarelerden il özel idaresinde en üst hiyerarşik amir vali, belediyelerde belediye başkanı ve köy idaresinde de muhtardır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında hiyerarşik amir ilgili mevzuatında belirtilendir.

İdari Vesayet

Genel Olarak

İster yer, isterse hizmet bakımından olsun yerinden yönetim kuruluşları, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belli ölçülerde bağımsızlığı bulunan ayrı tüzel kişiliğe sahip idari birimlerdir. Yerinden yönetim kuruluşlarının bu özelliğinin doğal bir sonucu olarak merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarını astlık-üstlük ilişkisi tarzında bir yöntemle denetleyemez. Aksi takdirde yerinden yönetimlerin özerkliği ilkesi çiğnenmiş olur. Bilindiği üzere hükümet etme işlevi dolayısıyla devletin ve genel idare anlamında temel politikalar CB’ce yani, merkezi idare tarafından tayin ve tespit edilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerklik özelliği dolayısıyla, merkezi idare bunlar üzerinde hiyerarşik bir yetki kullanamaz. Dolayısıyla iki idari teşkilat birimi arasında karar alınması ve bunların uygulamaya aktarılması ve görevlerinin yürütülmesi anlamında uyumsuzluklar, tezatlar ve zıtlıklar söz konusu olabilecektir. Bu bağlamda ortaya çıkması olası sakıncaların önüne merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde kullanabileceği kanuni bir denetleme yetkisi olan vesayet yetkisiyle geçilebilir.

İdari vesayet, bu anlamda merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Bir başka ifadeyle idari vesayet, hiyerarşi ile birlikte idarenin bütünlüğünü sağlayan iki yöntemden biridir. Anayasanın 127/5. maddesinde bu husus; “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesine, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” şeklinde ifade edilmiştir. Anayasanın bu düzenlemesinde

mahalli idareler ibaresinin yerine yerinden yönetim kuruluşları ifadesi konulduğu zaman idari vesayetin tanımına ulaşılmış olur. Çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi sadece mahalli idareler anlamında değil, genel anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsayıcı bir özelliğe sahip anayasal bir ilkedir. Dolayısıyla mahalli idarelerle birlikte hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları için de idari vesayet yetkisinin kabulü gerekir.

İdari vesayet yetkisi daha da genelleştirilerek günümüzde merkezi idarenin dışındaki kamu tüzel kişileri üzerindeki merkezi idarenin, idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek üzere kullandığı kanuni bir yetki olarak kabul edildiği gözlemlenmektedir. İdari vesayet yetkisi devlet tüzel kişiliği dışında bağımsızlık ve özerkliği bulunan tüzel kişilikler üzerinde kullanılan bir yetkidir ve bu anlamda söz konusu kuruluşların bağımsızlık ve özerkliğinin bir istisnasıdır. Bu istisna ile söz konusu kamu tüzel kişilerinin bağımsızlığı ve özerkliği arasında ters bir orantı bulunmaktadır. İdari vesayet yetkisinin alanının genişletilmesi söz konusu tüzel kişilerinin bağımsızlık ve özerkliklerinin daraltılması anlamına gelir. Bundan dolayı idari vesayet yetkisi kanunla, kanunun gösterdiği sınırlar içerisinde ve kanunun öngördüğü makamlar tarafından kullanılması gerekir.

İdari Vesayet Yetkisini Kullanabilecek Makamlar

Vesayet yetkisi merkezi idare tarafından kullanılan istisnai bir yetki olup, bu yetkiyi kullanacak makamların yetkiyi tanıyan kanunda veya CK’de açıkça öngörülmesi gerekir. Vesayet yetkisi tanınan makamın bu yetkiyi bizzat kullanması gerekir. Dolayısıyla bu yetkinin yetki devri aracılığıyla başka makamlarca kullanılması söz konusu değildir. Vesayet yetkisi başta bakanlar ve özellikle de İçişleri Bakanı tarafından kullanılır. Vesayet yetkisinin üzerinde kullanılacağı yerinden yönetim kuruluşunun yürüttüğü hizmetle ilgisi bakımından vesayet makamı niteliğinin hangi bakanlıkta olacağı kanun koyucu tarafından belirlenir. Bu anlamda yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisi İçişleri Bakanı, mülki idare amirlerinden vali ve kaymakam tarafından kullanılır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki belediyeler

üzerinde büyükşehir belediyesinin vesayet yetkisi kullanıldığı da gözlemlenmektedir. Ancak kullanılan bu yetki büyükşehir belediyelerinin merkezi idarenin bir birimi olmaması dolayısıyla teknik anlamda vesayet yetkisi olarak nitelendirilemez.

Son zamanlarda yapılan yasal düzenlemelerde vesayet yetkisinin nitelik değiştirerek onay sistemi yerine işlemleri yargı önüne götürme şekline dönüştüğü görülmektedir. Türkiye Barolar Birliği'nin barolar ve diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluş birliklerinin odalar üzerinde kullandığı bir takım yetkilere ilişkin örneklerde görüldüğü gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üzerinde birliklerin vesayet yetkisi kullanabildikleri de bilinmektedir. Mevzuatta özellikle disiplin cezaları verilmesi anlamında meslek birliklerinin aldığı kararı onama veya reddetme şeklinde birliklere tanınan yetkinin kararın değiştirilerek ve hatta verilen kararın daha ağır hüküm ve sonuç doğuracak şekilde değiştirilerek onandığı gözlemlenmektedir. Bu tür bir uygulamanın hukukiliğinin Danıştay kararlarında aksi belirtiliyor olsa da, konu tartışmaya açıktır.

İdari Vesayet Yetkilerinin Kapsamı

İdari teşkilatlanma anlamında vesayet yetkisi, merkezi idarenin veya onun adına, devlet dışında diğer tüzel kişiler üzerinde uygulanabilen bir denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Bütün yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin denetim yetkisi söz konusudur. Bu yetki mevzuatta "vesayet yetkisi" veya "denetim yetkisi" ifadeleri ile dile getirilmektedir. Söz konusu yetkinin kapsamı yerinden yönetim idaresinin tutum ve davranışlarının hukukiliği üzerinde denetleme veya bunların yerindeliği anlamında farklılık gösterecek şekilde kullanılmaktadır. **Yerindelik denetimi ihtimalinde** vesayet makamı yerinden yönetim idaresinin tutum ve davranışları üzerinde kendi görüşlerinin ön planda tutulmasını istemektedir. **Hukukilik denetiminde** ise merkezi idare yerinden yönetim idaresinden ancak hukuk kurallarının öncelikle dikkate alınmasını istemekte ve her halükârda hukuk kuralların saygı gösterilmesi zorunluluğunu yerinden yönetimlere empoze etmektedir. Dolayısıyla bu son durumda yerinden yönetim idarelerinin özerkliği çok daha geniştir. Vesayet makamı kendi varsayımlarını, görüşlerini değil, mevzuatın açıkça

öngördüğü hususların uygulanmasını yerinden yönetim kuruluşlarından istemektedir. Dolayısıyla bu anlamda kullanılan yetkiler idari yargıcın denetimi altında gerçekleştirilmektedir. Kullandığı yetkiler dolayısıyla vesayet makamı hem vesayete tâbi makama, hem de üçüncü kişilere karşı sorumludur.

Vesayet makamı hiçbir zaman vesayeti altındaki kuruluşlara emir veremez ve onların kararlarını değiştiremez. Vesayet makamının iptal, onaylama veya işlem tesis etme yetkilerine gelince; bunlar ancak yasal metinlerde açıkça öngörüldüğü durumlarda uygulanabilir. Aynı şekilde söz konusu metinlerde vesayete tâbi makamın işlemlerinin hukuka uygunluğu mu yoksa yerindeliğinin de mi denetleneceğinin belirtilmesi gerekir. Bu husus iki anlamda önem kazanır. **İlk olarak** yerindelik denetimi yerinden yönetimlerin bağımsızlığını daha fazla sınırlar. **İkinci olarak** ise, özellikle idari yargıcın vesayet makamının önlemlerini denetlemesi iki durum bakımından farklılık gösterecektir. Hiç kuşkusuz hem hukukilik, hem de yerindelik anlamında kullanılan vesayet yetkisine ilişkin işlemlerin vesayete tâbi makamca yargının önüne götürülmesi mümkündür. Ancak hukukiliğe ilişkin önlemin yargı önüne götürüldüğü durumlarda vesayete tâbi makamın işleminin hukuka uygun olması durumunda tatmin edici yargı kararını alması söz konusudur. Ancak buna karşılık vesayet makamının yerindelik denetimi yaparak aldığı önlem hakkında yargı iptal kararı veremeyecektir. Kısacası, yerinden yönetim idarelerinin hatalı, eksik tutum ve davranışları ile hareketsizliğinin ortaya çıkardığı kamu yararını olumsuz anlamda etkileyen hususların giderilmesi, olumlu yönde çözüm sağlamak amacıyla vesayet makamına tanınan yetkiler, vesayet yetkisinin içeriğini oluşturur. Bu anlamda vesayet makamının iptal, onaylama, izin, yerine işlem tesis etme (*işlem ikamesi*) ve kararın askıya alınması yetkilerinin varlığından söz edilmektedir. İdari vesayetten kaynaklanan iptal yetkisi, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerinin vesayet makamınca geçmişe etkili bir şekilde ortadan kaldırılmasıdır. İvedi durumlarda kararın yürütülmesinin yani kararın etkilerinin askıya alınmasına da hükmedilebilir. Eğer vesayet makamına bu anlamda bir yetki tanınmamışsa, vesayet makamının hukuka aykırı olarak değerlendirdiği söz konusu işleme karşı dava açabilme hakkının varlığının kabulü gerekmektedir.

Onaylama yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarının daha önceden aldığı kararları ilgilendirmektedir. Ancak bu yetkinin varlığından söz edebilmek için söz konusu kararların icralığı onaylama işlemine tâbi kılınmış olmalıdır. Onaylama işlemi geçmişe etki göstererek kararın alındığı tarih itibarıyla hüküm ve sonuç doğurmasını sağlar. Onaylama işlemi genellikle açık, bazen de öngörülen sürenin geçmesine bağlı onaylamanın gerçekleştiği varsayımı örneğindeki gibi zımni olabilmektedir.

Vesayet yetkisi anlamında izin, zorunlu olarak izinin vesayet makamından alınmasından sonra yerinden yönetim idarelerinin karar verebileceği durumlar için söz konusudur. Vesayet makamının yerinden yönetim idareleri yerine geçerek işlem tesis edebilmesi, vesayet makamının vesayete tâbi idareye yaptığı ikaza rağmen herhangi bir işlem yapılmadığı durumlarda vesayet makamının vesayete tâbi makam adına karar alınması halini ifade eder. Bu yetki daha çok hiyerarşi yetkisinin kullanılmasında hiyerarşik üstün kullandığı yetkiye benzemektedir. Bu anlamda alınan karar adına karar alınan yerinden yönetim idaresinin kararı olup, yerinden yönetim idaresinin sorumluluğunu doğurur.

İdari Vesayet Yetkisinin Hiyerarşik Yetki ile Karşılaştırılması

- Hiyerarşik yetki aynı tüzel kişilik içinde kullanılan asli bir yetki olup ayrıca belirtilmesine gerek yoktur. İdari vesayet kanuni düzenlemede açıkça belirtilmesi gereken merkezi idarenin kural olarak yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde kullandığı istisnai bir yetkidir. Bir başka deyişle yasal düzenlemeye dayanmayan veya yasal düzenlemede öngörülenin ötesinde bir vesayet yetkisi söz konusu olamaz. Vesayet yetkisini hiyerarşi yetkisinden ayıran temel özellik, vesayet makam ve yetkilerinin yasal düzenlemede açıkça gösterilmiş olmasıdır. Dolayısıyla hiyerarşik yetki kullanmada zamanı belirleme hususunda hiyerarşik amirin geniş bir takdir yetkisi söz konusudur. Buna karşılık vesayet makamları vesayet yetkilerini ancak kanuni düzenlemede öngörülen durumların varlığında kullanabilmesi söz konusudur. Aksi halde yetki tecavüzü söz konusu olup, tesis edilen işlem, yok hükmündedir.
- Vesayet yetkisi istisnai bir yetki olduğu için kanuni düzenlemede bu anlamda öngörülen yetkinin dar yorumlanması ve yorum yoluyla genişletilmemesi gerekir. Bu husus kamu hukukunda yetkinin kamu düzenine ilişkin olması ve yetkisizliğin esas olması ilkelerinin bir sonucudur.
- Hiyerarşi yetkisinin aksine vesayet yetkisi, vesayet makamının hiçbir şekilde emir ve talimat vermesi ve kural olarak alınan kararı değiştirmesi şeklinde uygulanmaz. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğini kaldıracak anlamda vesayet yetkisi kullanılmasına imkân tanıyan yasal düzenlemeler Anayasaya aykırıdır. Bu anlamda vesayet yetkisi hiyerarşik yetkiden ayrılır. Vesayete tâbi makam vesayet makamına bağlı, onun astı bir makam değildir. Vesayet makamının vesayete tâbi makam üzerinde idarenin bütünlüğünü sağlama amacına yönelik olarak sadece bir denetleme yetkisi bulunmaktadır. Vesayet yetkisi KİT'ler ve meslek kuruluşları üzerinde de bunların statülerine ilişkin kanuni düzenlemede öngörülen şartlar çerçevesinde uygulanabilir.
- Hiyerarşi yetkisinin üzerinde kullanıldığı astların bu yetkinin kullanılması dolayısıyla kural olarak dava açma hakkı söz konusu değilken, vesayet yetkisinin kullanılması sonucunda bu yetki üzerinde kullanılanların, kullanılan yetkiye karşı dava açma hakkı mümkündür.



Yaşamla İlişkilendir

“...4. İtiraz konusu kuralla, TMMOB’yi veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmanın, Bayındırlık Bakanlığından izin alınmasına bağlı olduğu, bu izin verilmeden önce, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile toplantı ve kongrenin konusuna göre diğer ilgili Bakanlıkların görüşlerinin de alınabileceği kural altına alınmaktadır. Bayındırlık Bakanlığı, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adı altında yeniden teşkilatlanmıştır.

5. Anayasa’nın 135. maddesinin birinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileri olduğu, beşinci fıkrasında ise bu meslek kuruluşları üzerinde devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kuralların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

6. Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtildikten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı ifade edilmiştir.

7. İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle, idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu ilke, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca iki hukuksal araç, “*hiyerarşi*” ve “*idarî vesayet*” kullanılmaktadır. Bunlardan hiyerarşi, merkezi

yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüşmeyi sağlamaktadır.

8. Meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, üstlendikleri hizmetler itibarıyla Anayasamızda kamu kurumu niteliğinde birer kamu tüzelkişisi olarak yer almışlardır. Bu nitelikleri itibarıyla, idari teşkilat bütünü içerisinde kamu idareleri, kamu kurumları yanında meslek kuruluşları olarak ayrı bir kategoriyi oluşturmaktadırlar. Meslek kuruluşları da idari teşkilat bütünü içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar gibi Devletin gözetim ve denetimine tabidirler.

9. Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa’nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabilirliği açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa’nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin “*idarî ve malî denetiminden*” söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir.

10. Anayasa’nın 135. maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Maddede meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçime göreve gelmesinin öngörülmesi, Devletin idari ve mali denetimine tabi olduklarının belirtilmesi ve sorumlu organlarının görevlerine yargı

kararıyla son verilebileceğinin kurala bağlanması, bu kuruluşların özerkliğine işaret etmektedir.

11. Özerklik, kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır. Bu bağlamda, meslek kuruluşları, idari özerkliklerinin sonucu olarak, kendi seçilmiş organlarıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Özerklik, kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisine sahip olabilmeyi de içerir.

12. Kurumların özerkliğinin hangi unsurları içermesi gerektiği ve hangi hâllerde bir kurumun özerk sayılabileceğine yönelik olarak Anayasa'da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Anayasa'da belirtilen amacı ya da kamu yararını gerçekleştirmek için kanunla yapılacak olan düzenleme, kanun koyucunun yapacağı tercihlere göre şekillenecektir. Bu konuda takdir yetkisi anayasal ilkelere aykırı olmamak koşuluyla kanun koyucuya aittir.

13. 6235 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, TMMOB ile Odaların, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu oldukları ifade edilmiş, 2. maddesinde, mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve meslek disiplinini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak, TMMOB'nin görevleri arasında sayılmıştır. Mesleğin gelişimine katkı sağlayan unsurlardan biri de meslek kurullarının uluslararası standartlara kavuşturulmasıdır. Bu bağlamda, TMMOB ile Odaların, uluslararası kuruluşlara üye olması, toplantı ve kongrelere katılarak bilgi alışverişinde bulunması, mesleğin gelişimi ve uluslararası standartlara kavuşturulması açısından büyük önem taşımaktadır.

14. Günümüzde, küreselleşme ile birlikte gelişen uluslararası ilişkiler, meslek kuruluşlarını da kaçınılmaz olarak etkilemiş, bu kuruluşların, uluslararası kuruluşlara üye olması, uluslararası kongre ve toplantılara temsilci göndermek sure-

tiyle iştirak etmesi, mesleki faaliyetlerinin önemli bir kısmı haline gelmiştir. Bu nedenle, organları kendi üyeleri tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve meslek mensuplarının ortak çıkarlarını karşılama, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlama gibi görevleri bulunan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, mesleğin gelişimi amacıyla uluslararası toplantı ve kongrelere, herhangi bir mercinin iznine bağlı olmadan kendi iradesi ile temsilci gönderme yetkisine sahip olması Anayasa 135. maddesi ile öngörülen özerk yapının gereğidir.

15. İtiraz konusu kuralda ise, TMMOB veya Odaların, uluslararası toplantı ve kongrelere temsilci göndermesi, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak yeniden teşkilatlanan Bayındırlık Bakanlığının iznine tabi kılınmıştır. TMMOB ile Odaların, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olduğu ve Anayasa'nın 135. maddesi gereğince, merkezî idarenin bu birlikler üzerindeki denetiminin idari ve mali denetimle sınırlandırıldığı gözönünde bulundurulduğunda, uluslararası organizasyonlara temsilci gönderebilmelerinin Bakanlığın iznine tabi kılınması, bu kuruluşların mesleki faaliyetlerine idari ve mali denetimin ötesinde bir müdahale niteliği taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, adı geçen meslek kuruluşlarının mesleki bir faaliyet niteliğinde olan uluslararası toplantı ve kongrelere katılabilmesi için Bakanlıktan izin alma şartı getirilerek bu faaliyetlerinde merkezi idareye bağımlı hale getirilmesi, Anayasa'nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için öngörülen idari ve mali denetim yetkisiyle bağdaşmamaktadır.

16. Açıklanan nedenlerle, TMMOB veya Odaların uluslararası toplantı ve kongrelere temsilci gönderebilmesini idari ve mali denetim yetkisini aşacak biçimde Bakanlığın iznine tabi kılan kural, Anayasa'nın 135. maddesine aykırıdır. İptali gerekir..."

Kaynak: Anayasa Mahkemesi, 22.06.2016, Esas No: 2015/106, Karar No: 2016/128, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e6685949-2665-44b796ef16d88dc80a1c?exclud eGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 15.01.2019.

Kamu Tüzelkişiliği

Genel Anlamda Tüzel Kişilik ve Özel Hukuk - Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği

Hukukta hak sahibi olmak ve yükümlülük altına girmek yani dış dünyaya yansıyan iradesinin hukuki anlamda hüküm ve sonuç doğurduğu kabul edilenlere **kişi** denilir. Hukuki anlamda kişilikte asıl olan bilinç ve iradesi ile hukuki anlamda işlem yapan, hukuki hak ve yükümlülüklerle sahip olan gerçek kişilerdir. (4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun (TMK) mad. 8 vd.) TMK 47. maddesi hükmüne göre: “Başlı başına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ve belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal toplulukları, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazanırlar. Amacı hukuka ve ahlaka aykırı olan kişi ve mal toplulukları tüzel kişilik kazanamaz.” Dolayısıyla fiili ve hukuki birtakım sebepler gerçek kişilerin dışındaki kişi ve mal topluluklarına da bir kişilik tanınması zorunluluğunu doğurmuş ve bu zorunluluk hukuk düzenlerince kabul görmüştür. Bu anlamda insan topluluklarının ortak ve hukuki, meşru çıkarlarını savunmak ve sağlamak ile belirli bir malın belirli bir amacın gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olarak tahsis edilmesi ve bu topluluk ya da mal varlığına kişilik tanınması, **tüzel kişilik** olarak adlandırılır. Bu bağlamda günlük hayatta karşılaşılan en bilinen tüzel kişilik örnekleri dernekler, sendikalar, siyasal partiler, şirketler, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve vakıflardır. Söz konusu tüzel kişiliklere ilişkin hukuki düzenlemeler ya genel bir kanun veya CK aracılığıyla ya da özel bir kanunun düzenlemeleri içinde gerçekleştirilmektedir.

Tüzel kişilikler tâbi olacakları hukuki rejim açısından özel ve kamu hukuku tüzel kişilikleri olmak üzere ikiye ayrılırlar. Özel hukuk tüzel kişiliklerinin varlık sebebi genel olarak ticari ve bazen de kişisel anlamdaki çıkarların gerçekleşmesini sağlamaya yöneliktir. Bunlar mevzuatın amir hükümlerine aykırı olmamak şartıyla kurucularının iradesine bağlı olarak oluşturulur, faaliyette bulunur ve hukuki varlıklarını devam ettirirler. Kuruluşları ve faaliyetleri anlamında irade serbestisi söz konusudur. Tüzel kişilikler varlık sebeplerini organları aracılığıyla gerçekleştirirler. Dolayısıyla tüzel kişiliklerde irade açıklaması özel kişilerde olduğu gibi kişiliğin sahibi tarafından değil, organlarınca gerçekleştirilir. Tüzel kişiliklerin cezai anlamda sorumlulukları olmayıp,

hukuki ve özellikle de mali sorumlulukları bulunur. Tüzel kişilik adına suç teşkil edecek nitelikte işlem veya faaliyette bulunulması halinde tüzel kişiliğin değil, tüzel kişilik adına irade açıklayan, işlem tesis eden yani en genel anlamda faaliyette bulunanların cezai sorumlulukları söz konusu olur.

Kamu Hukuku Tüzel Kişilikleri ile Özel Hukuk Tüzel Kişiliklerinin Birbirlerinden Farkları

Özel hukukta başlangıçta hukuki anlamda hak ve yükümlülük sahibi olma yetkisi yani kişi niteliğini taşıma hakkı sadece gerçek kişiler için kabul edilmişken, zamanla gerçek kişilerle birlikte tüzel kişilerine de hukuki anlamda varlıkları tanınmıştır. Benzer bir gelişim seyri daha sonraki dönemlere rastlamakla beraber kamu hukukunda da gözlemlenmiştir. Artık özel hukukta kişi denilince akla öncelikle gerçek ve tüzel kişiler, kamu hukukunda ise tüzel kişiler gelmektedir. Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişileri arasındaki temel ayrılık Anayasanın 123. maddesinde öngörülen “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” hükmünden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla her halükârda bir kamu tüzel kişiliğinin oluşturulması için kamusal bir yetkinin kullanılması zorunludur. Kamusal yetki devletin Anayasa ile yetkilendirdiği organlarınca kullanılan yetkililerdir. Bu nedenle özel hukuk hükümlerinden hareketle bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması mümkün değildir. Kamu tüzel kişiliklerinden bazıları Yükseköğretim Kurulu (mad. 131) ve Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (mad. 134) örneklerinde olduğu gibi ismen Anayasada öngörülmüştür. Bir tüzel kişiliğin yasal düzenleme gereğince doğrudan kamu tüzel kişisi sayılması mümkündür. Bu gibi durumlarda yasal düzenleme ile söz konusu tüzel kişiliğin hukuki mahiyetini, yani kamu hukuku tüzel kişiliği niteliği belirlenmiştir. Anayasada bazı kamu tüzel kişiliklerinin örneğin üniversiteler (mad. 130) ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları (mad. 135) kanunla kurulması öngörülmüştür. Söz konusu kamu tüzel kişilerin mutlak suretle kanunla kurulması gerekir, yani bu tür kamu tüzel kişilikleri CK veya idari bir işlemle kurulması mümkün değildir.

Özel hukuk tüzel kişileri ilgililerin iradesiyle veya bunlara ilişkin mevzuatın hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara uyarak ilgili mercilerce ve

genellikle de mahkeme kararıyla sona erer. Kamu tüzel kişilikleri, kural olarak tüzel kişiliğin oluşturulmasındaki işlemle sona erdirilebilir. Kanunla öngörülen kamu tüzel kişiliği kanunla, CK ile oluşturulan kamu tüzel kişiliği CK veya bir kanunla sona erdirilebilir.

Kamu tüzel kişilikleri idare hukuku hükümlerine tâbidirler. Dolayısıyla idarenin varlık sebebi ve faaliyetlerinin sadece kamu yararını gerçekleştirme zorunluluğu, doğal olarak kamu tüzel kişiliklerinin de kamu yararı amacıyla kurulabileceği sonucunu doğurur. Kamu tüzel kişilikleri kendilerini oluşturan hukuki işlemde (kanun veya CK) öngörülen kamu hizmetini gerçekleştirirler ve bu hizmetin alanını organlarının iradesiyle kendiliklerinden daraltıp, genişletemezler. Ancak devlet ve kamu idareleri bu ilkeyle bağlı değildirler. Kamu tüzel kişilikleri için öngörülen faaliyet alanında işlem ve eylemde bulunmak bir zorunluluktur. Söz konusu faaliyette bulunmama veya eksik bulunma ilgili kamu tüzel kişisinin organlarını oluşturan kişilerin veya yöneticilerinin hukuki sorumluluğunu doğurur. Tüzel kişiliğin oluşturulması, örgütlenmesi ve faaliyetlerinde kişiselleştirilemeyen bir eksiklik ilgili kamu tüzel kişiliğinin mali sorumluluğunu yani idarenin sorumluluğunu doğurur.

Kamu tüzel kişilerinin kamu yararını gerçekleştirme ve kamu hizmeti sunmaları, faaliyetlerinde kamu kudreti kullanılmasına imkân tanır. Bunlar kamu kudretinden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıklarla donatılmışlardır. Tek yanlı işlemleri ile işlemin muhataplarının hukuki durumları üzerinde etkili olabilirler. Kamu tüzel kişileri kendi faaliyet alanlarıyla ilgili olmak ve kanuna dayanan ve ona aykırı olmamak şartıyla düzenleyici işlem yapabilirler. Söz konusu düzenleyici işlemlerin ilgililerinin işlemdeki hükümlere uyma zorunluluğu söz konusudur. Özel hukuk tüzel kişileri ancak üyeleri veya ortaklarını bağlayıcı mahiyette işlem yapabilir. Özel hukuk tüzel kişilerinin yetkili organları kendi iradeleriyle oluşturulan işlemleri ve/veya mevzuatın ilgili hükümlerine uygun olmak koşuluyla faaliyetlerinin konusunu değiştirebilir. Özel hukuk tüzel kişileri kamu kudreti kullanamaz. Bazı durumlarda özel hukuk tüzel kişilerinin mevcut bir kamu tüzel kişiliğinin nam ve hesabına ya doğrudan bir kanun veya CK hükmü gereğince bir yetkiye dayanılarak tesis edilen bir idari işlemle sınırları çok iyi belir-

lenmiş bir alanda kamu kudreti kullanması söz konusu olabilir. Bu durum ilgili tüzel kişiliğin hukuki niteliğini değiştirmez. Özel hukuk tüzel kişilerinin amacı belirli kişilerin kişisel çıkarlarını gerçekleştirmek ya da kâr elde etmek, yani ticaridir. Kamu tüzel kişilerinin ticari anlamda faaliyette bulunması mümkün olmakla birlikte, nihai amacı kâr elde etmek olamaz.

Kamu tüzel kişiliklerinin niteliklerine göre denetimi kendi içerisinden oluşturulan bir mekanizmayla ya da bir diğer devletin birimi veya yargısal yolla olabilir. Bu denetimlerden kendi içerisinden yapılan denetimde hukukilik ve yerindelik denetimi, diğer bir idari anlamdaki devlet birimin denetiminde esas olarak hukukilik ve bazı durumlarda da yerindelik ve yargısal denetimde ise sadece hukukilik denetimi yapılır. Bir başka devlet birimi tarafından denetim genellikle merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimi yöntemiyle yapılmaktadır. Uluslararası yükümlülükler dolayısıyla yapılan uluslararası denetimler özellikle devlet birimleri (bakanlıklar) ve kamu tüzel kişilikleri için söz konusu olmaktadır.

Kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen personel kural olarak kamu görevlisi ve memurdur, malları kamu malı sayılır ve bundan dolayı kamu mallarının tâbi olduğu hukuki rejime tâbi olur. Gelirleri kamu geliri sayılır ve buna bağlı olarak da 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Alacakları icra hukuku anlamında imtiyazlı alacaklardır. Özel hukuk tüzel kişilerinde istihdam edilen personel kural olarak iş akdine göre istihdam edilir ve İş Kanunu hükümlerine tâbidir. Bazı durumlarda da vekâlet veya diğer özel hukukta geçerli olan sözleşme türlerine göre de istihdam edilebilirler. Bu anlamda kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen personelle tüzel kişilik arasında çıkan ihtilaflar idari yargıda özel hukuk tüzel kişisi ile istihdam ettiği personeli arasındaki ihtilaflar da adli yargı da çözümlenir.

Kamu tüzel kişiliklerine katılmakta ilgilinin serbest iradesi etkili olmaz. Bu anlamda ülkede doğmak, il ve belediye sınırları içerisinde ikamet etmek ya da belli meslek veya sanatı icra edebilmek için o alanda kurulmuş meslek odasına kayıt olmak gerekir. Oysaki özel hukuk tüzel kişiliğine katılmak ve ayrılmak ilgilinin iradesi ve ihtiyarına tâbidir.

Türk İdari Teşkilatına İlişkin Anayasada Öngörülen İlkeler

Merkezden Yönetim İlkesi

Tanımı ve Özellikleri

Hiyerarşi ilkesi çerçevesinde doğrudan yürütmeden kaynaklanan idari organların örgütlenmesi merkezi idare olarak adlandırılır. Bu teşkilatlanmada yürütülen hizmetin niteliğinden hareketle kurulan bakanlıklar kendi görev alanına dâhil personeli ve işlemleri üzerinde hiyerarşi yetkisine sahiptir. Bakanlıkların kendi görev alanı dışında uyguladıkları teşkilatlanma ve personelin hukuki statüsü ve karar alma ve uygulamada aynı tür kurallara tâbidirler. Merkezden yönetim şeklindeki idari teşkilatlanmada kararların tamamı devlet tüzel kişiliğinin adına ve onun bünyesinde alınır ve devlet ulusal nitelikli hizmetler ve mahalli nitelikte olmanın ötesinde sayılan hizmetlerin yürütülme ve yönetilmesinde tek başına yetkilidir. Böylece yönetimin etkinliklerinin tekliği mutlak bir şekilde ortaya çıkar.

İdarenin örgütlenmesinde merkezden yönetim ilkesi, yönetimin birliği, tekliği ile karakterize edilmektedir. Merkezden yönetim ilkesi devlet otoritelerince yürütülen işlemlerin tek bir merkezde ve burada bütün idarelerin bir araya toplanmasından başka bir şey değildir. Bu ilke gereğince, idari yetkilerin tamamı ulusal boyuttaki kamu yararı ile ilgili hususlarda olduğu kadar, halkın belirli bir bölümü ya da coğrafi anlamda sınırlandırılmış mahalli işlemlerin yönetimi de devletin ajanlarının elleri arasında toplanmıştır. Merkezi güç böylece ülkenin tamamında aynı yönde merkezileşmiş bir anlamda hizmetleri belirler, planlar, kararlaştırır ve uygulamaya aktarır. Merkezci bir devlette sadece tek bir kamu tüzel kişiliği vardır ve o da devlettir. Ülkenin bölge, il veya ilçe adı altında çeşitli bölümlere ayrılması bunlara bir tüzel kişilik tanımaksızın sadece coğrafi anlamda sınırların belirlenmesi işlemidir. Merkezden yönetim siyasi sistemleri ne olursa olsun bütün devletlerin idarelerinde farklı yoğunlukta uygulanan bir ilkedir. Bireylere sunulacak kamu hizmetleri tek bir elden yani merkezden belirlenmesi, planlanması ve uygulamaya konulması anlamına gelir.

Her bir bakanlığın görevleri ile ilgili konuların görüşülüp, planlanıp, kararlaştırıldığı yer; esas itibarıyla devlet merkezi olan başkenttir. Bu çerçevede planlama, düzenleme ve kararların alındığı ve uygulanmasının takip ve denetlendiği örgüte, “*bakanlığın (=merkezi idarenin) merkez teşkilatı*” denilir. Başkent teşkilatında alınan kararların merkezin dışındaki coğrafi alanlarda da uygulanabilmesi için bakanlıkların yürüttükleri hizmetin niteliğine göre teşkilatlanması sonucunda ortaya çıkan teşkilata da, “*bakanlığın (=merkezi idarenin) taşra teşkilatı*” denilmektedir. Türkiye’nin merkez teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı teşkilatıdır. Ülkemizdeki merkezi idarenin taşra teşkilatı; il ve ilçe yönetimlerinden müteşekkil “*mülki idari birimleri*” ile birkaç ili içerisine alan “*bölge yönetimleri*”nden oluşur.

Merkezden yönetim ilkesinde hizmetlerin idare edilenlere götürülmesinden merkezi idare sorumlu olduğu için, götürülen hizmetin harcamaları yani gelir ve giderleri devletin bütçesinden karşılanır. Yürütülen hizmetlerin gerçekleştirilmesinde sahip olunan mallar, merkezi idarenin malvarlığına dâhildir ve istihdam edilen personel de, merkezi idarenin personelidir. Bunların kullandıkları yetkiler merkezi idarenin yetkileridir. Bu ilkenin uygulanmasında kamu hizmeti ile ilgili icrai karar alma ve kararları uygulamaya aktarma yetkisi, devlet tüzel kişiliğinden kaynaklanan yetkileri kullanma imkânına sahip merkezdeki idari birimlerce yerine getirilir. Taşradaki birimlerin ve görevlilerin yetki genişliği ilkesi uyarınca kanunen yetkilendirildiği durumlarda karar almaları mümkündür.

Merkezden Yönetim Yöntemleri

Merkezden yönetim başkentte oluşturulmuş tek bir idari cihazın bulunması anlamına gelmemektedir. Hiç kuşkusuz pratik sebepler dolayısıyla merkezi güç mahalli kamu görevlileri marifetiyle ülkenin farklı bölümlerinde temsil edilmek zorundadır. Ancak merkeziyetçilik ve yetki genişliği olarak adlandırılan iki yöntemin uygulanmasına göre söz konusu idari personelin yetkileri değişkenlik göstermektedir.

Merkeziyetçilik

Karar almaya ilişkin yetkilerin tamamının hiyerarşik anlamda idarenin en başında bulunan kişilere tanınmasıdır. Bu kişiler başkentteki devlet otoritesini kullanmak üzere ihdas edilen kadroları işgal eden kişilerdir. Ülkeye yayılmış devletin kamu görevlilerinin rolü başkentte alınan kararların uygulanmasını sağlamak veya kararların alınmasında hazırlayıcı bir rol üstlenmenin ötesine geçmez. Bu sistem bünyesinde bir takım olumsuzlukları barındırmaktadır. Zira merkezdeki otoriteler zorunlu olan süratle kararların tamamını alma hususunda yetersiz kalır. Karar alma sürecindeki hazırlık aşaması ve alınan kararın uygulanması çok geç işler. Üstelik merkezden alınan kararların somut olaylara uymama riski söz konusudur. Çünkü merkezdeki otoriteler mahalli halkın ihtiyaçlarını net bir şekilde bilme imkânına sahip değildir. Bu nedenle merkeziyetçilik uygulamasında genellikle düzeltici etkileri olan yetki genişliği ilkesi ile birlikte uygulanır.

Yetki Genişliği (=Âdem-i Temerküz, Tevsi-i Mezuniyet)

Yetki genişliği ilkesi merkeziyetçiliği yumuşatma ve esneklik sağlama ve merkeziyetçiliğin uygulanması halinde ortaya çıkan uyumsuzluk ve sakıncaları asgari seviyeye indirmeyi amaçlar. Bir yönetim tekniği olarak yetki genişliği, bakanlıkların yetkilerinin bir bölümünü valilere devretmesi örneğindeki gibi, karar alma yetkisinin aynı tüzel kişilik içerisinde daha alt kademede yer alan bir makama transfer edilmesidir. Dolayısıyla ilke gereğince faaliyette bulunan kamu görevlisi aynı hukuk düzeni ve hiyerarşik yapıya tâbidir. İlke özü itibarıyla karar alma yetkisinin merkezi idarenin mahalli temsilcilerine tanınması esasına dayanmaktadır. Böylelikle merkezi idarenin mahalli temsilcisi söz konusu kamu görevlileri başkentte alınan kararların sadece basit uygulayıcısı olmayıp, mahalli ölçekte karar alabilme yetkisini de ellerinde bulunduracaklardır. Bununla birlikte sistem söz konusu merkezi idarenin mahalli ajanlarının merkezi idareye bağımlılığı ölçüsünde merkezi olmaya devam edecektir. Üzerlerinde kullanılan hiyerarşik yetkiden kaynaklanan bu bağımlılık ilişkisi yetki genişliği ilkesinin en belirgin ayırt edici özelliğidir. Bu anlamda yetki genişliği yerinden yönetim yönteminden ayrılır. Anayasanın 126. maddesine göre; “*Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*” Bu hüküm uyarınca ilke ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatında anayasal bir zorunluluk olarak sadece il idaresinde uygulanmaktadır. Yetki genişliği ilkesinin uygulanması esas itibarıyla yetki devri müessesesinin bir versiyonudur. Ancak ilke yetki devrinden belli alanlardaki konulara ilişkin genel yetkilendirilmiş olma özelliğiyle ayrılır. Ayrıca ilke, anayasal bir hüviyete sahip olup geçici mahiyette değil, süreklidir.

Merkezden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

- Devlet yönetiminde birlik ve beraberliği sağlamada etkili olur. Bu anlamda adalet, eğitim, sağlık ve savunma gibi bazı kamu hizmetlerinin mutlaka merkezi idare tarafından yürütülmesi gerekir. Ancak günümüzde merkezi idare tarafından yürütülmesi zorunluluğu olan hizmetlerin sorgulandığı ve bu alanın daraltılmaya çalışıldığı gözlenmektedir.
- Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli ihtisaslaşma ve yeterli ve gerekli kaynaklara sahip olma merkezi yönetim ilkesinin uygulandığı durumlarda daha rahat bir şekilde gerçekleştirilmektedir. İhtisaslaşma kamu hizmetlerinin sunulmasındaki maliyetlerin düşürülmesinde yardımcı olur.
- Kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve gerçekleştirilmesinde yerel baskılardan uzak kalındığı için bu hizmetler daha rasyonel ve verimli bir şekilde yürütülebilir. Buna bağlı olarak kamu görevlilerin mahalli etkilerden uzak bir biçimde görevlerini yerine getirmesi söz konusudur. Kamu hizmetinin belirli bir standartta ülke sathında yürütülebilmesine imkân tanır.

Belirtilen bu faydalarının yanında ilkenin uygulanmasından kaynaklanan bazı **sakıncalar** da söz konusu olabilmektedir.

- Özellikle ilkenin katı uygulaması bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırır. Bürokrasinin artması kararların alınmasında ve alınan kararların uygulanmasındaki sürati ve çözüm üretmeyi olumsuz yönde etkiler. Bu olumsuzluk yetki genişliği ile belirli bir ölçüde giderilebilir.

- Merkezden yönetim ilkesi demokratik ilkelere uygun düşmez. Çünkü kamu hizmetlerini ifa etmek durumunda olan kamu görevlileri atanma yoluyla göreve geldikleri için kendilerini halka karşı sorumlu hissetmezler. Kamu hizmetlerinin belirlenmesinde hizmetten yararlananların etkisi ve katılımı söz konusu olmaz. Bu da, yerel halkın yürütülen hizmetle ilgilenmemesi ve her şeyi merkezi idareden yani, devletten beklemesine neden olur.
- İlkenin uygulanması sırasında kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve uygulamaya aktarılmasında siyasal etki ve baskılar önemli rol oynayabilir. Bu tür bir olasılığın gerçekleşmesi kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını önler. Aşırı politize olunan durumlarda kamu hizmetlerinin ülkede dengeli ve uyumlu gerçekleştirilmesi mümkün olmayabilir. Kararların merkezden masa başından alınması alınan kararların isabeti ve gerekliliğini önemli ölçüde sekteye uğratar. Bu anlamda mahalli ihtiyaçlara göre karar alınması ve çözüm üretilme mümkün olmayabilir. İdarenin tarafsızlığı ilkesi zedelenebilir.
- Merkezden yönetimin doğuracağı sakıncaları azaltmak amacıyla benimsenen yetki genişliği ilkesi gereğince bazı kararlar merkezi idarenin taşra teşkilatında alınsa da, mahalli amirler (yetkililer) sorumluluktan kurtulmak amacıyla veya bilgi ya da deneyim eksikliği dolayısıyla kendi yetkileri kapsamında karar alınıp çözüm üretilebilecek hususları dahi merkeze sorma alışkanlıklarını devam ettirebilirler. Bu durumda da yetki genişliği ilkesinden beklenen fayda gerçekleşmez. Aynı şekilde merkezi idarenin taşra teşkilatındaki yetkililer kendi inisiyatifleriyle karar alabilecekleri durumda mahalli politikacıların müdahaleleri ile karşılaşabilirler. Merkezdeki politikacılar taşrada alınacak her türlü karara müdahil olma ve bu durumdan siyasi rant elde etme amacıyla olduğu durumlarda yetki genişliği ilkesinden beklenen sonuç bu anlamda da gerçekleşmez. Bu da merkezi yönetim ilkesine getirilen bir eleştiri ve sakıncadır.

Yerinden Yönetim (=Âdemi Merkeziyetçilik)

Çağımız devletlerinde açık bir şekilde kendini gösteren ve gerçekte de biri birini dengeleyen merkeziyetçi ve âdemi merkeziyetçi (=yerinden yönetimci) iki akım söz konusudur. Gerçekten de, yerine getirilmesi gereken ödevlerin ve tatmin edilmesi gereken ihtiyaçların artan çokluğu karşısında merkezi idare, **ilk olarak** coğrafi anlamda **ikinci olarak** da hizmetin niteliğinden hareketle yerinden yönetim kuruluşları lehine idari yetkilerinin belirli bölümlerini terk etmek zorunda kalmaktadır. Bu anlamda merkezi idare kendi personeli ile bizzat hareket etmek yerine tüzel kişiliği haiz, özerk idarelerin faaliyetlerini denetlemekle yetinmektedir. Bu idari yönetim tarzı “yerinden yönetim ilkesi” olarak adlandırılmaktadır. Bir başka deyişle yerinden yönetim, merkezi idare ile arasındaki hiyerarşi ilişkisinin basit bir denetim ve gözetim yetkisine dönüştürülerek kaldırıldığı, kamu tüzel kişiliklerince kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bir idari teşkilatlanma ilkesidir. Özetle kamu hizmetlerinin merkezi idare dışında teşkilatlanması ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısına dâhil olmadan ayrı tüzel kişiliğe sahip idarelerce yürütülmesi, yerinden yönetim olarak adlandırılır.

Genellikle yerinden yönetim ilkesi geniş anlamda devletin dar anlamda da merkezi idarenin yönetme erkinde ve bu erkin özünü oluşturan kamu kudretinde bir bölünmeyi açıklamak için kullanılmaktadır. Ancak bu bölünme hizmetlerin yürütülmesi yöntemine ilişkindir. Bölünmenin devlet yetkilerinin bölünmesi anlamında kullanılması devletin niteliğindeki bir değişimi ifade eder. Ülkemizdeki teşkilatlanmada bu anlamda bir bölünme anayasal anlamda mümkün değildir. Bu bağlamda ilke ilk olarak somut şekilde günümüz idaresinde devletin merkezi idaresinin bir bölümü karşısında, mahalli seçilmiş otoritelerin yetkilerini artırmaktan başka bir şey değildir. Yerinden yönetim ne bir örgütlenmenin coğrafik anlamındaki bir değişim olan yerel olmaktan çıkarılma, ne de merkezi gücün düzenlenmesine ilişkin bulunan merkeziyetçiliğin basit bir modeli olan yetki genişliğidir. Dolayısıyla yerinden yönetim ilkesi iki veçhesi olan bir örgütlenme modelidir: Coğrafi anlamda yerinden yönetim ve işlevsel yani hizmet bakımından yerinden yönetim.

İlk anlamı ile ilke devletin dışındaki topluluklar (il özel idaresi, belediye ve köy) ile onların organlarıyla (il genel meclisi ve başkanı, belediye meclisi ve belediye başkanı, köy ihtiyar heyeti ve muhtar) ilişkilidir. Bu anlamda yetkiler düşey düzlemde paylaşılması ilkesine göre coğrafik ölçüt üzerine oturtulmuş devlet tüzel kişiliğinin altında yer alan belirlenmiş tüzel kişiliklere yetki tanınması **yer bakımından yerinden yönetim** olarak adlandırılır. Belirlenen belli mahalde, bu mahalde oturanların işleri kendi temsilcileri niteliğindeki

seçimle belirlenmiş kişilerce yürütülür, yerine getirilir. Burada devlet idaresindeki basit bir taksimat yerine gerçek anlamda özerk ve tüzel kişiliği haiz mahalli idare olarak adlandırılan kuruluşlar oluşturulmuştur.

İlkenin ikinci anlamı ise özellikle diğer kamu tüzel kişiliklerine oranla birtakım özerkliklerden yararlanan kamu kurumlarını (=hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını) tanımlar. Yerinden yönetimin bu ikinci grubu içinde belirli bir alanla yetkileri sınırlı, organları sayesinde birtakım kamu hizmetlerinin yönetilmesi ve yürütülmesinin sağlandığı kamu tüzel kişilikleri yer alır. Burada mahalli idarelerden farklı olarak dikey anlamda bir yetki paylaşımı söz konusudur ve oluşturulan tüzel kişilikler bazen kamu tüzel kişiliği, bazen de meslek kuruluşlarına yani özel hukuk tüzel kişiliklerine kamusal bir hüviyet tanınması şeklindedir.

Merkezi idare karşısında belirli ölçüdeki bağımsızlıkları, genel anlamda devletin dışında ayrı tüzel kişiliklerinin olması ve kararlarını kendi organlarının aracılığıyla tesis edip uygulamaları, devlet bütçesinden ayrı kendilerine özgü bütçelerinin varlığı yerinden yönetim kuruluşlarının belirgin özellikleridir. Özetle idari teşkilatlanmada yerinden yönetim modeli, mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik yanı ağır basan kamu hizmet ve faaliyetlerinin, merkezi idarenin dışına çıkarılarak kendilerine ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmasıdır. Bu tüzel kişilerin kararlarının merkezi idarece tesis edilmemesi ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almamaları dolayısıyla merkezi idarenin tersi anlamında bir idari teşkilatlanma modelidir. Yerinden yönetim kuruluşları ya Anayasada öngörülerek doğrudan ya da kanun veya CK ile oluşturulurlar. Bu anlamda yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları (mahalli idareler) Anayasada il özel idaresi, belediye ve köyler olarak öngörülmüş ve sınırlı sayı prensibine tâbi idarelerdir. Bunların örgütlenme modelinden kaldırılması söz konusu olamayacağı gibi yeni yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla veya CK ile ihdas edilmesi de mümkün değildir.

Özellikleri

Yerinden yönetim kavramı kısaca merkezi idare için idari yetkilerinin bir kısmını kendisine bağlı olmayan otoritelere kanunen aktarılması anlamına gelir. İlke böylece kamusal işlemlerin özerk (=otonom) yönetim merkezlerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Gerçekten de, idari nitelikli sorunların bir kısmı bir grubu veya ülkenin belirli bir bölümünü ya da halkın bir kısmını ilgilendiriyor olabilir. Yerinden yönetimle bu grup ya da topluluk kendi ile ilgili işleri bizzat kendisinin belirlediği organlar yardımı ile kendi imkânlarıyla yönetecektir. Yerinden yönetimden ancak, mahalli ya da merkezi idare dışında yürütülen bir kamu hizmeti, devletinkinden ayrı bir tüzel kişiliğin bulunması, personel ve mali bağımsızlığa sahip olma ve vesayet denetiminin varlığı durumunda bahsedilebilir. Dolayısıyla yerinden yönetim mahalli ya da merkezi idare dışında yürütülen bir kamu hizmetinin varlığı halinde söz konusudur. İdarenin yerine getirmek durumunda olduğu hizmetlerin arasından halkın tamamını ilgilendirenler (örneğin milli savunma) ile belirli bir topluluğu ilgilendirenlerin (örneğin kırsal kesimde taşımacılık, ziraat, hayvancılık) ayırt edilmesi işleminin yapılması bir zorunluluktur. Mahalli işlemlerin ulusal işlemlerden ayırt edilmesi ve buna bağlı olarak örgütlenmenin gerçekleştirilmesi yerinden yönetimin yer bakımından uygulanması için zorunlu bir şarttır. Yerinden yönetimin ikinci türü olan kamu kurumlarında, bir kamu hizmeti niteliği gereği merkezi idarenin bünyesine çıkarılmıştır

Yerinden yönetimler devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Toplulukların veya merkezi idare bünyesinden çıkarılmış hizmetlerin kendileriyle ilgili işleri bizzat kendilerinin yönetebilmeleri için bir tüzel kişiliğe ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu tüzel kişilik yerinden yönetim kuruluşlarına idari ve mali anlamda özerkliklerini sağlayacaktır. Bunların olmaması halinde yani kendine özgü kaynaklarının ve işlevleri alanında her türlü hukuki hareket imkânlarının bulunmaması durumunda, yerinden yönetim ilkesinin kâğıt üzerinde kalma tehlikesi vardır. Yerinden yönetim kuruluşları tüzel kişiliğinin bulunması özelliğine bağlı olarak, merkezi idare hiyerarşisine tâbi olmayan bağımsız bir personele sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşları devletten ayrı tüzel kişilik, bütçe ve personele sahip olsa da; anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince merkezi idarenin vesayet denetimine tâbidir.

Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Genel olarak merkezden yönetimin yararları yerinden yönetimin sakıncalarını, sakıncaları ise yararlarını oluşturur. Bu anlamda bürokrasi örneğinde olduğu gibi yerinden yönetim merkezi yönetimin sakıncalarını giderme yöntemlerinden biridir. Ancak her iki sistem anlamında belirtilen yararlar ve sakıncaların

her halükârda mutlaka gerçekleşeceği söylenemez. Bu genellemelerin aksi durumların varlığı da her zaman için mümkündür. Teorik olarak yerine getirilecek, kişilere sunulacak kamu hizmetlerinin o hizmete en yakın idareler tarafından yürütülmesi en mantıklı usul olarak kabul edilebilir. Ancak bu varsayımın diğer birtakım özelliklerle desteklenmesi gerekir.

- Yer bakımından yerinden yönetimlerin karar organlarının seçimlerle belirlenmesi, yönetim anlamında demokrasi ilkelerine uygun düşer. Nitekim mahalli idareler için “demokrasinin okullarıdır” deyiimi kullanılmaktadır. Ayrıca mahalli idarelerin güçlü olduğu İngiltere örneğinde olduğu gibi, demokrasinin kural ve kurumlarının oluşmasında olumlu etkilerinin bulunduğu da söylenilmektedir.
- Mahalli idarelerin yönetimlerinde halkın ihtiyaçlarına daha öncelik verileceği, halkın denetimi söz konusu yönetimlerin üzerinde olacağı ve bu duruma bağlı olarak yerine getirilecek hizmetlerin belirlenmesinde ve yerine getirilmesinde daha akılcı (rasyonel) ve gerçekçi davranılacağı söylenebilir.
- Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması merkezi yönetimin neden olduğu bürokrasi ve kırtasiyeciliği engelleyebilir. Ancak büyük ölçekli yerinden yönetim örgütlerinde söz konusu sakınca ile karşılaşmak her zaman için olasıdır. Yerinden yönetim ilkesinin her iki modelinde de kaynakların etkinlik ve verimliliği hususunda idarecilerin daha hassas davranacağı söylenebilir.

Yerinden yönetimlerin belli başlı sakıncaları aşağıdakiler gibidir:

- Merkezi idarenin denetimi dışında kalma uygulamasının aşırıya kaçması halinde zamana ve bölgeye bağlı olarak yürütülen kamu hizmetinin kalite ve etkinliğinde farklılıklar doğabilir. Bu anlamda bölgeler arasında gelişmişlik düzeyi anlamındaki olumsuzluklar artarak devam eder. Böyle bir varsayım halinde bölgeler arasında göç ve göçe bağlı sorunlar artar ve kronikleşir.
- Mahalli anlamda tanınan özerkliğin uygulamada kötüye kullanılarak kamu düzenini tehdit etme, ayrımcılık ve bölücülüğe sebebiyet vermesi de mümkündür. Bir başka söyleyişle yerinden yönetim ilkesinin aşırı nitelikte uygulanması tekçi devlet yapısında ülke birliği açısından tehdit ve tehlikeye dönüşmesi mümkündür.
- Yerinden yönetim de, merkezi yönetimin maruz kaldığı politize olma tehdidi altındadır.
- Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları klasik idari hizmetlerin dışında kalan ve yeni kabul edilen hizmetlerin yürütülmesinde değişen ve gelişen şartlara rahatlıkla uyum sağlamayı gerçekleştirebilir. Bu tür kuruluşların özerklikleri istihdam edecekleri personelin uzmanlaşmış personel niteliğine ulaşmasına imkân tanıyabilir. Böyle bir ihtimalin gerçekleşmesi halinde yürütülen hizmetin niteliğinde ve kalitesinde olumlu gelişmeler yaşanabilir. Bu usulün ekonomik alanda sanayi ve ticaret sektörlerinde uygulanması, özel sektörün çeşitli sebeplerle faaliyette bulunmadığı alanlarda mal ve hizmet üretilmesi ile deneyim ve birikimin oluşmasına imkân tanır. Ancak bu yöntemin devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olması gerçeği dolayısıyla dengeli yürütülmemesi, aşırılığa kaçması durumunda rekabet ortamının tesisini engelleyeceğinden, bu tür alanlarda özel sektör hiç faaliyette bulunamayacaktır. Böyle bir durumun özel teşebbüsün faaliyet alanını daraltması anlamı dışında, söz konusu alanda üretilen mal ve hizmetin kalitesi her zaman günün şartları ile uyumlu halde tutulamaz, fiyat ve kalite anlamında hizmetten yararlananların aleyhine durumlar oluşabilir.

Öğrenme Çıktısı



3 Anayasa’da yer alan idareye ve idari teşkilata ilişkin temel ilkelerini açıklama

Araştır 3

Yetki genişliği ilkesini açıklayınız.

İlişkilendir

Hiyerarşi ve idari vesayeti karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Merkezi yönetimin yarar ve sakıncalarını anlatınız.

1

İdare hukukunun temel kavramlarını, özelliklerini ve kaynaklarını açıklama

İdare Hukukuna İlişkin Temel Kavramlar, İdare Hukukunun Özellikleri ve Kaynakları

İdari etkinlik kamusal etkinliklerden biridir. İdari etkinlikler yasanın, yargının ve hükümetin yani dar anlamda yürütmenin etkinliklerinden ayrıdır. İdare hukuku anlamında idare kavramı, kamusal işlemlerin yönetilmesidir. Buna göre idare ilk olarak özelliği ve içeriği belirlenmesi gereken bir etkinlik, bir işlemdir. Diğer yandan idare kavramı organlar, kamusal işlemleri yürütmekle yükümlü yapıyı da tanımlar. İdare hukuku kapsamındaki işlem ve eylemlerde kamu yararı egemendir. İdare hukuku kamu hukukunun bir dalıdır ve bir statü hukukudur. İdarenin yetki ve görevleri önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yürütülür. İdarenin tutum, davranış ve işlemlerinin idare edilenler açısından nesnel, adil ve güven sağlayıcı özellikte olması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdare hukuku kamu yararı ile bireyin hak ve hürriyetlerini bağdaştırıp bunların birlikte karşılanmasını amaçlayan kamu hukukunun bir dalıdır. İdare hukukunda kamu yararı kavramının etkinliği, idare hukukundaki durumların kuralıllığı ve tek yanlılığını ortaya koymaktadır.

2

İdare hukukunun asli ve yardımcı kaynaklarını açıklama

İdare Hukukunun Kaynakları

İdare hukukunun kaynakları başta anayasa olmak üzere kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi bir kısmı düzenlediği alanlar itibarıyla uyulması zorunludur. Bu tür kaynağa bağlayıcı kaynak denir. İdare hukukunun kaynaklarının bir kısmı da hukuki çözümlerin oluşturulmasında aydınlatıcı, yol gösterici, yönlendirici ve yardım edici bir işlevi yüklenmiştir. Bu tür kaynaklara da yardımcı kaynaklar denir. Yargı kararları =(içtihat) ve öğretisi bu anlamda yardımcı kaynaktır.

3

Anayasa'da yer alan idareye ve idari teşkilata ilişkin temel ilkelerini açıklama

Anayasanın İdareye İlişkin Temel İlkeler ve Türk İdare Teşkilatı

Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtildikten sonra kamu tüzelkişilerinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yine bakanlıkların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulup kaldırılacağı ve teşkilatının düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeden idarenin kuruluş ve işleyişinde kanuni idare ilkesi ile kamu tüzelkişiliği ilkesinin uygulanacağı ortaya çıkmaktadır. Yine 123. maddede idarenin teşkilatlanmasında geçerli olacak yerinden yönetim ve merkezden yönetim ilkeleri bir arada düzenlenmiş merkezi idarenin işleyişini hızlandırmak adına da 126. maddede illerin yetki genişliği ilkesine göre teşkilatlanacağı düzenlenmiştir.

1 Aşağıdakilerden hangisi anayasada yer alan idareye ilişkin düzenlemelerden biri **değildir**?

- A. Kamu ve özel hukuk tüzelkişiliğine ilişkin düzenlemeler
- B. İdarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi tutulmasına ilişkin düzenleme
- C. İdarenin kuruluşunun merkezi idare ve yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrıldığını öngören düzenleme
- D. Kamu görevlileri ve memurlara ilişkin düzenlemeler
- E. İdarenin kanuniliği ve idarenin bütünlüğüne ilişkin düzenleme

2 Aşağıdakilerden hangisi yetki genişliği ilkesi gereğince merkezi idare adına işlem yapabilir?

- A. Bakan
- B. Bakan yardımcısı
- C. Kaymakam
- D. Vali
- E. Belediye başkanı

3 Aşağıdakilerden hangisi idare hukukunun yardımcı kaynaklarından biridir?

- A. Yönetmelikler
- B. Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri
- C. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar
- D. İdarenin adsız düzenleyici işlemleri
- E. Yargı içtihatları

4 İdari işlev ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. En genel anlamıyla idari ve bireysel işlemler, amaç ve araçlar açısından birbirinden ayrılır.
- B. İdarenin kamu yararını gerçekleştirme amacı ve yükümlülüğü ona bireylerin çıkarlarının üstünde bir yer ve önem sağlar.
- C. Bazen bireylerin etkinliklerinin amaçları topluluğun iyiliğine yönelik değerlendirme ve toplumun çıkarları ile çakışabilir.
- D. Bireyler ile kamu idarelerinin arasındaki ilişkiler onların iradelerinin uzlaşması sonucu oluşan sözleşmeler aracılığıyla hukuki anlam kazanır.
- E. Bireyler ile kamu idarelerinin arasındaki ilişkiden farklı olarak bireyler arasındaki ilişkiler eşitlik ilkesi üzerine kurulur.

5 Aşağıdakilerden hangisi olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile **düzenlenemezler**?

- A. Bakanlıkların kurulması
- B. Kamu tüzel kişiliklerinin kurulması
- C. Üst derece kamu yöneticilerinin atanma usulleri
- D. Siyasi haklar ve ödevler
- E. Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin görev süresi

6 İdari işlevin özellikleri ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. İdare, varlık sebebini oluşturan kamu yararının somutlaşmış hali olan kamu hizmetlerini yerine getiren bir cihazdır.
- B. İdarenin harekete geçmesinde hiyerarşik üstlerin emir veya talimatı ya da ilgililerinin bir talebi aranır.
- C. İdarenin etkinlikleri kişilerin yaşamlarının her aşamasında karşı karşıya bulunduğu etkinliklerdir.
- D. İdare görevlerini yerine getirirken kamu kudretini kullanır.
- E. İdarenin etkinlikleri süreklilik arz eder ve idari işlem veya eylemler yoluyla gerçekleştirilir.

7 İdarenin etkinliği olan kamu hizmetinin değişkenliği ve uygulama alanının genişliği, idarenin bütün etkinliklerinin metin haline getirilmesini ve tek bir idari kodun oluşumuna imkân tanınamaması idare hukukunun aşağıdaki özelliklerden hangisini ifade eder?

- A. İdare hukukunun disiplinler arası bir hukuk dalı olmasını
- B. İdare hukukunun eşitsizlik ilkesi üzerine inşa edilmiş bir hukuk dalı olmasını
- C. İdare hukukunun içtihadı (=jurispürüdansiyel) bir hukuk dalı olmasını
- D. İdare hukukunun tedvin edilmemiş (=Kodifiye Edilmemiş, Derlenmemiş) bir hukuk dalı olmasını
- E. İdare hukukunun özerk ve genç bir hukuk dalı olmasını

8 Aşağıdakilerden hangisi yürürlükteki hukuk sistemine göre ülkemizdeki normlar hiyerarşisindeki sıralamayı bozmaktadır?

- A. Anayasa,
- B. Hukukun evrensel ilkeleri ve buna bağlı hukuk sistemimizin kabul ettiği insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar;
- C. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri
- D. Kanun
- E. Sadır olduğu makamın idari teşkilattaki yeri göz önünde bulundurularak yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler

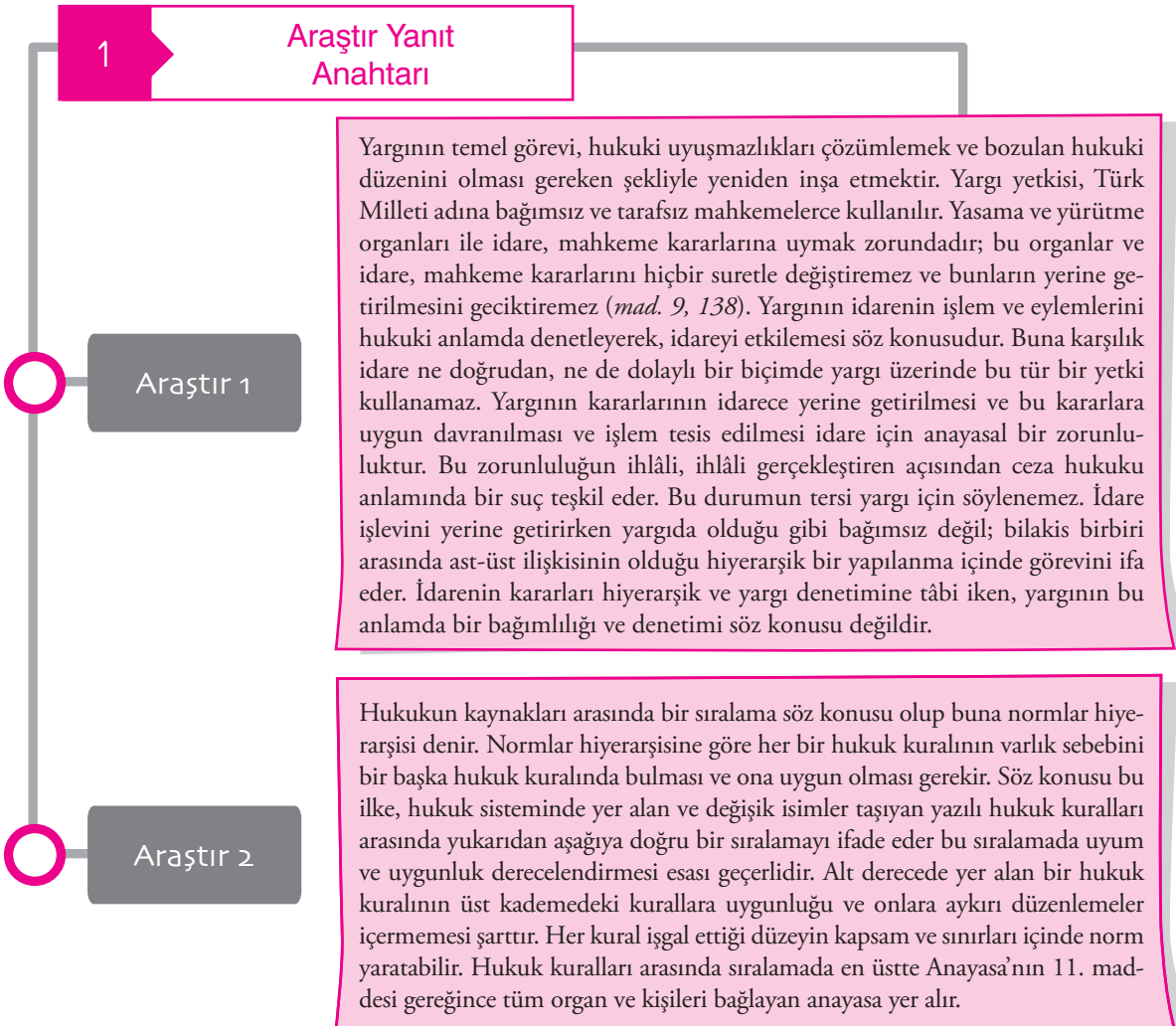
9 Aşağıdakilerden hangisi yer bakımından yerinden yönetim sisteminin sakıncalarından biri **değildir**?

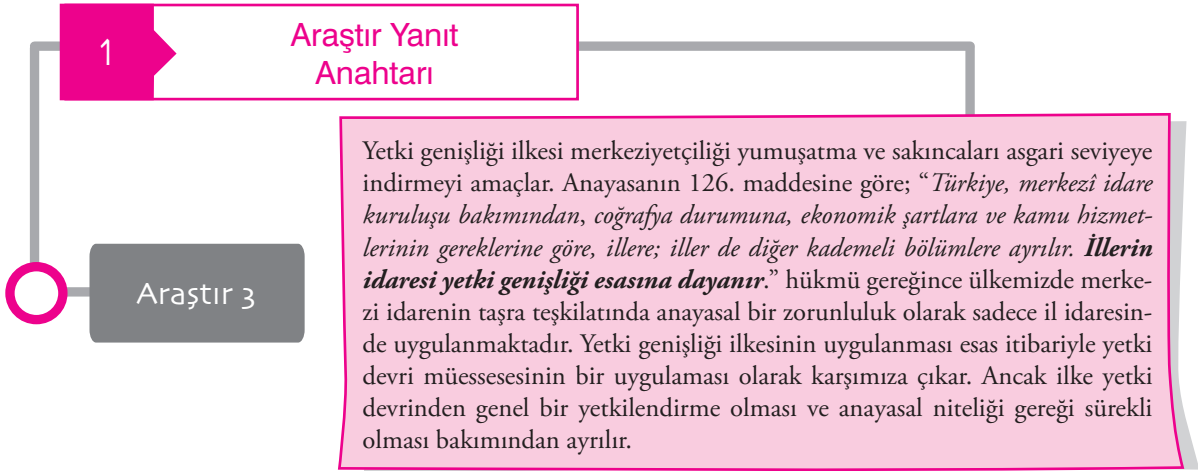
- A. Ülke bütünlüğünü sarsma tehlikesi
- B. Hizmetlerin yeknesak yürütülememesi
- C. Mali denetimde güçlüklerin ortaya çıkması
- D. Partizanca uygulamalara yol açması
- E. Demokratik ilkelere uygun olmaması

10 İdari işlemler üzerindeki hiyerarşik yetki ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Üst, asta emir, tavsiye, telkin ve yön verebilir.
- B. Üst, işlem yapıldıktan sonra denetim yapamaz.
- C. Üst, astın işleminin uygulanmasını nihai karar verilinceye kadar geciktirebilir.
- D. Üst, astın işlemlerini yerindelik yönünden denetleyebilir.
- E. Hiyerarşik denetim sonunda hiyerarşik amir astın işlemlerini iptal edebilir.

1. A	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Tüzelkişiliği” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	6. B	Yanıtınız yanlış ise “İdare Kavramının Tanımı ve İdarenin İşlevi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. D	Yanıtınız yanlış ise “Yetki Genişliği (=Âdem-i Temerküz, Tevsi-i Mezuniyet)” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	7. D	Yanıtınız yanlış ise “İdare Hukuku Tedvin Edilmemiş (=Kodifiye Edilmemiş, Derlenmemiş, Mevzuat Birliği Olmayan) Bir Hukuk Dalıdır” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. E	Yanıtınız yanlış ise “Yardımcı Kaynaklar” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	8. C	Yanıtınız yanlış ise “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. D	Yanıtınız yanlış ise “İdare Kavramının Tanımı ve İdarenin İşlevi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	9. E	Yanıtınız yanlış ise “Yerinden Yönetimin Yollar ve Sakıncaları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. D	Yanıtınız yanlış ise “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	10. B	Yanıtınız yanlış ise “Hiyerarşi Yetkisinin Kapsamı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.





Kaynakça

- AKBULUT Emre (2013). **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**. İstanbul.
- ATAY Ender Ethem (2018). **İdare Hukuku**. Ankara: Seçkin.
- ATAY Ender Ethem (2018). **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan.
- ATAY Ender Ethem (2018). **Hukuk Başlangıcı**. Ankara.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. 6.Bası. Ankara .
- EROĞLU Hamza (1985). **İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi**. 5.Bası. Ankara.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN Pertev, AKGÜNER Tayfun, BERK Kahraman (2017). **İdare Hukuku**. 8.Bası. İstanbul: Der Yayınları.
- GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel (2014). **İdare Hukuku Dersleri**. 15. Bası. Bursa.
- GÜNDAY Metin (2011). **İdare Hukuku**. 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- İSBİR K. Begüm (2017). **Kamu Tüzel Kişiliği**. Ankara.
- KALABALIK Halil (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. Cilt-I, 4. Baskı. Ankara.
- ÖZAY İl Han (2002). **Gün Işığında Yönetim**. İstanbul.
- SANCAKDAR Oğuz (2011). **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**. Ankara.



Bölüm 2

İdari Teşkilat

öğrenme çıktıları

Merkezi İdare / Başkent Teşkilatı

- 1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde, başkent teşkilatı içinde yer alan Cumhurbaşkanının ve bakanlıkların statüsünü öğrenebilme

Merkeze Yardımcı Kuruluşlar

- 2 Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay'ın merkezi idareye görüş bildirme ve denetleme işlevlerini öğrenebilme

Taşra Teşkilatı

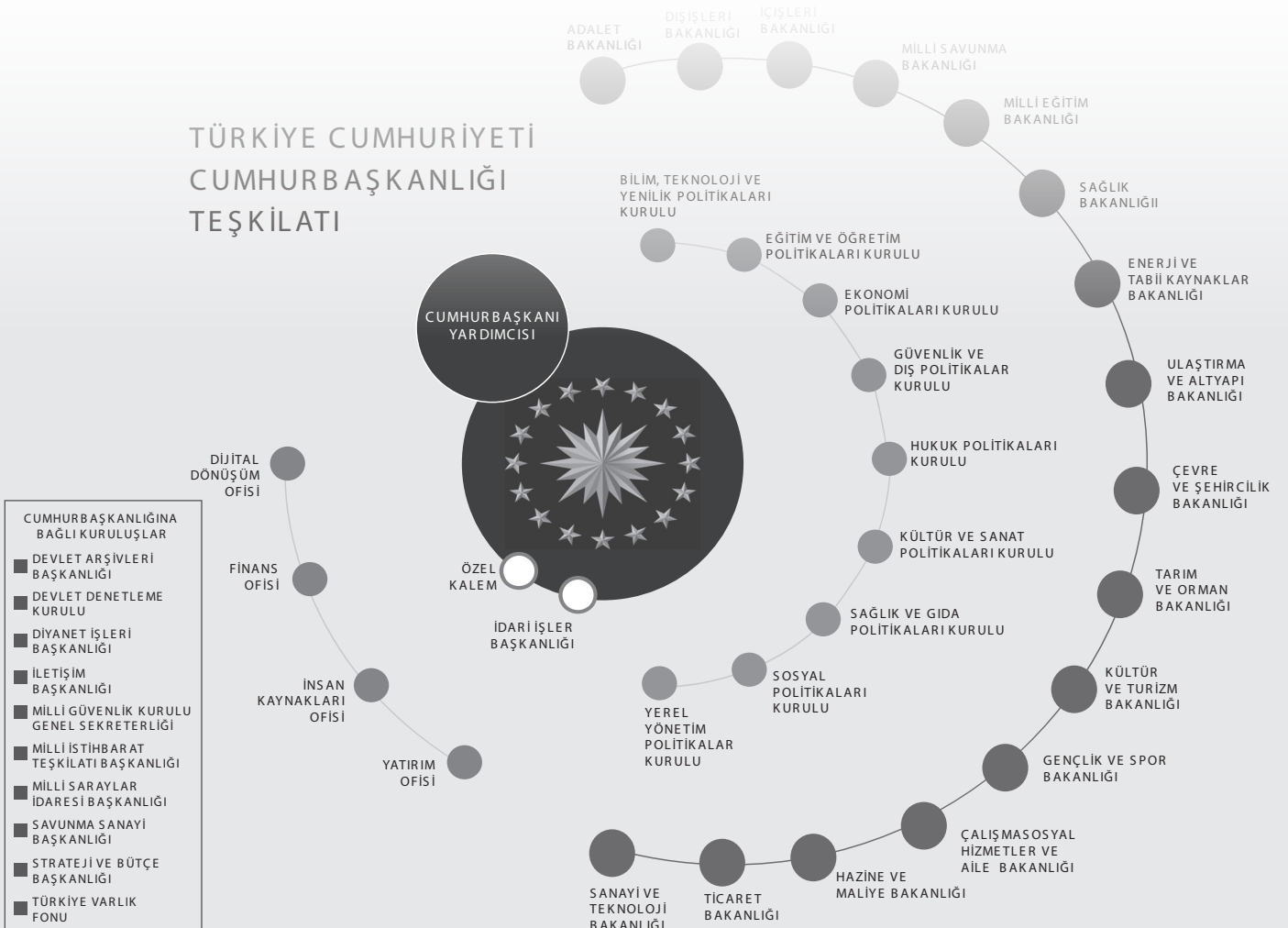
- 3 Merkez teşkilatın taşra birimleri olan il ve ilçe idareleri ile bölge idarelerini öğrenebilme

Yerinden Yönetimler

- 4 Mahalli yerinden yönetimleri, hizmetsel yerinden yönetimleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumları öğrenebilme

Anahtar Sözcükler: • Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi • Bakanlıklar • Mülki Teşkilat
• Yardımcı Kuruluşlar • Mahalli İdareler • Hizmetsel Yerinden Yönetimler
• Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları • Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI

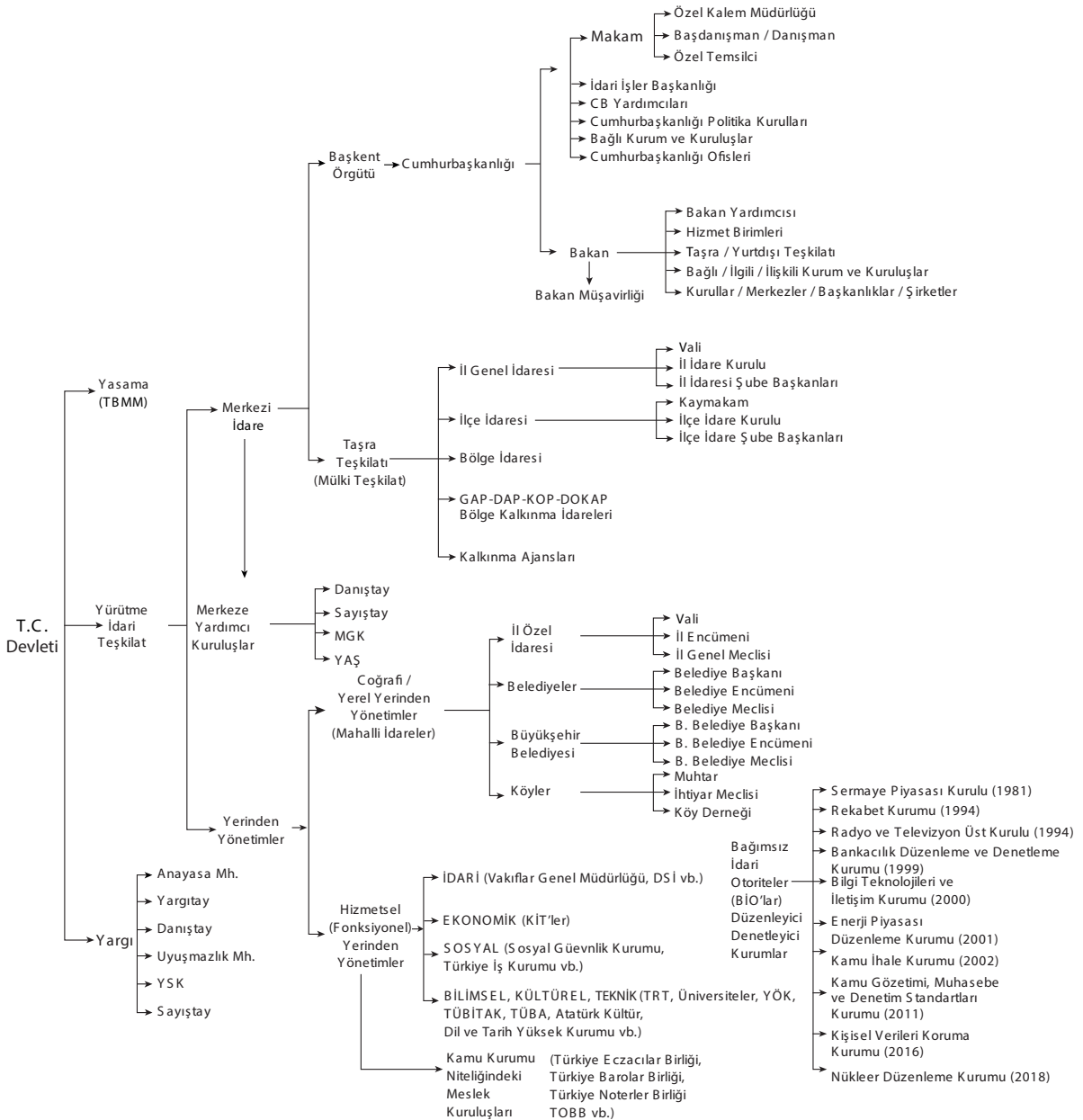


GİRİŞ

Şekli ya da organik anlamda idare kavramı çerçevesinde idari teşkilat, Devlet idaresinin asli görev ve hizmetlerini yürüten tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, makam ve mercilerini, organ ve birimlerini içeren bir kavramdır. Türk idare hukuku kapsamında genel olarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı olarak da nitelenebilecek idari teşkilat, tüm ülkede Devlet tüzelkişiliği kapsamında milli ve asli hizmetleri sunan merkezi idarenin başkent ve taşra teşkilatı ile kamu tüzelkişiliği sahip yerinden yönetimlerden oluşmaktadır.

Merkezi idare devletin sunmak zorunda asli ve milli kamu hizmetlerini tüm ülkede hiyerarşik emir ve talimat yoluyla aynı standartta sunan kamu idarelerdir. Merkezi idareden görece idari ve mali özerkliği haiz yerinden yönetimler ise, belirli ve sınırlı coğrafyada mahalli hizmetler sunan mahalli idarelerle, sunulan hizmetin içeriğine göre farklılaşan hizmetsel ya da fonksiyonel yerinden yönetimler olmak üzere temelde ikiye ayrılmaktadır. Özel meslekleri ifa ve icra edenlerin üye olmak ve koyduğu kurallara bağlı olmak zorunda oldukları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile serbest piyasa ekonomisi içinde regülasyon fonksiyonunu üstlenen düzenleyici denetleyici kurullar ya da bağımsız idari otoriteler de yerinden yönetimlerin bir türü olarak değerlendirilmektedir.

Bu bölümde Devlet teşkilatının tüm bu idareleri, kurum ve kuruluşları hakkında bilgi sahibi olunacaktır.



MERKEZİ İDARE - BAŞKENT TEŞKİLATI

Devletin var oluş nedeni olan kamu hizmetleri, bütün ülkede yekpare ve devasa tek bir Devlet tüzelkişiliği altında Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanını yardımcılarını, bakanlıklar ve bunlara bağlı idare ve kuruluşlardan oluşan başkent teşkilatının hiyerarşik denetim ve gözetimi altında sunulur. Devlet insan vücuduna benzetilecek olursa, başkent teşkilatı vücudun emir ve komuta merkezi olan beyni mesabesindedir.

Merkezi idarenin başkent teşkilatı, yürütmenin oluşumunun ve yasama erkiyle ilişkilerinin sonucu olan hükümet modelinin bir fonksiyonudur. Bu çerçevede, yürütmenin siyasal kanadını oluşturan Devlet başkanı ya da hükümet, başkent teşkilatının hiyerarşik üstüdür.

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri çerçevesinde, 1876 Kanun-ı Esasi'si ile düalist (çift başlı) parlamenter hükümet modelinin değişik versiyonları deneyimlenmiş, 16 Nisan 2017 halkoylamasında kabul edilen 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu kapsamındaki Anayasa değişiklikleriyle ise monist (tek başlı) başkanlık modelinin bir versiyonu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş, nihayet 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının ant içmesiyle yeni hükümet şekli uygulanmaya başlamıştır.

Bu kapsamda merkezi idarenin başkent teşkilatında oldukça köklü ve radikal değişim ve dönüşümler gerçekleşmiştir. Dolayısıyla merkezi idarenin başkent teşkilatı, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin (CHS) getirdiği hukuki ve idari yapılanmalar, statüler ve yenilikler kapsamında ele alınıp anlatılacaktır.

Cumhurbaşkanı

Anayasanın 8. Maddesine göre "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." Cumhurbaşkanı hem siyasal hem de idari açıdan Devletin başıdır. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

Yürütme yetkisi ve görevinin tek başına sahibi olan Cumhurbaşkanı hem siyasal olarak Devletin ve Hükümetin başı, idari olarak da idari teşkilatın en yüksek hiyerarşik amiridir.

Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren Başkanlık sistemi eksenli yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanının konum ve statüsünü güçlendirmiştir. Bu bağlamda sistemin odağını oluşturan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini artırmıştır.

1982 Anayasasının ilk halinde yasama, yürütme ve yargıyla ilgili olmak üzere üç ayrı kategoride düzenlenen Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, 2018 yılında aynı maddede yürürlüğe giren değişikliklerle tek kategoride sıralanmış, Anayasanın diğer maddelerinde verilen görevler bu maddeden çıkarılarak yinelenmeden sakınılmış ve sadeleşmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin gereği olarak yeni görev ve yetkilerle güçlendirilmiştir.

Bu bağlamda, Anayasa'nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler, 2018 yılında yürürlüğe giren yeniliklerin koyu harflerle gösterilmesi suretiyle, aşağıda sıralanmaktadır:

- 1) Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşmasını yapar.
- 2) **Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.**
- 3) Kanunları yayımlar.
- 4) Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderir.
- 5) Kanunların, TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.
- 6) **Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atar ve görevlerine son verir.**
- 7) **Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.**

- 8) Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- 9) Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- 10) Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- 11) **Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.**
- 12) Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.
- 13) Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.
- 14) Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.
- 15) **Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.**
 - a. **Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.**
 - b. **Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.**
 - c. **Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.**
 - d. **Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.**
 - e. **Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.**
- 16) **Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.**
17. **Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.**

Cumhurbaşkanının Anayasanın diğer maddelerinde sayılan görev ve yetkileri de şu şekilde sayılabilir:

 - 1) Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak,
 - 2) Seçimlerin yenilenmesine karar vermek,
 - 3) TBMM'yi ara verme veya tatil sırasında olağanüstü toplantıya çağırarak,
 - 4) Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemek,
 - 5) Devlet Denetleme Kuruluna denetleme, inceleme, araştırma ve idari soruşturma yaptırmak; Kararname ile Kurulun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerini düzenlemek,
 - 6) Millî Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmek ve kararname ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevlerini düzenlemek,
 - 7) Olağanüstü hal ilan etmek, süresi dolduğunda TBMM'den uzatılmasını talep etmek ve olağanüstü hallerde kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak,
 - 8) Kamu tüzelkişilikleri kurmak,
 - 9) Mahalli idarelerin birlik kurmalarına izin vermek,
 - 10) YÖK üyelerini ve rektörleri seçmek,
 - 11) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'nun bağlı olacağı Bakan görevlendirmek,
 - 12) Anayasa Mahkemesi'ne toplam oniki üye seçmek,
 - 13) Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından dört yıl için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilini seçmek,
 - 14) Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek,

- 15) Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na dört üye seçmek,
- 16) Bütçe ve kesinhesap kanun teklifini TBMM'ye sunmak,
- 17) Kanunla yetki verilmesi halinde dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmak,

Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet

Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları atanmalarını takip eden gün Anayasasının 81. maddesinde yazıldığı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırkbeş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur.

Cumhurbaşkanı yardımcısı hakkında görevleriyle ilgili suç işlediği iddiasıyla Meclis soruşturması kapsamında yapılacak soruşturma sonucu yargılama Yüce Divanda yapılır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için yürütülecek Meclis soruşturması, bir önceki "Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu" başlığında yer alan soruşturma usulü ve sonuçları bakımından tamamen aynıdır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır.



dikkat

TBMM'nin denetim yolu olarak Meclis soruşturmasının, milletvekillerinin hatta Cumhurbaşkanı'nın değil, SADECE CUMHURBAŞKANININ YARDIMCILARI VE BAKANLARIN, ister halen GÖREVDE olsun, isterse GÖREVDEN AYRILMIŞ olsun, görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla CEZAI sorumluluğunu araştırma yolu olduğuna dikkat edilmelidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda ise YASAMA DOKUNULMAZLIĞINA ilişkin hükümlerden yararlanmaktadır.

Cumhurbaşkanı hakkında ise, bir suç işlediği iddiasıyla cezai sorumluluğu sürecinin işletilmesinde suç iddiasının göreviyle ilgili olup olmasının farkı yoktur. Diğer bir anlatımla, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan suçlarda da cezai sorumluluğuna gidilebilmesi, Meclis tarafından işletilecek aynı cezai sorumluluk süreciyle mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü

BÜYÜKELÇİ unvanı verilen Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü aşağıdaki hizmetleri düzenler ve yürütür:

- Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetler,
- Cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalar,

- Cumhurbaşkanının tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işleri,
- Cumhurbaşkanlığı makamının protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetleri,
- Cumhurbaşkanının Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine ilişkin talimat, iş ve işlemleri,
- İhtiyaç duyulan yerlerde Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürünün sorumluluğu altında Cumhurbaşkanlığı çalışma büroları açılabilir.

Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı

Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir.

Özel Temsilci

Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere Büyükelçi unvanı da verilebilecek özel temsilci görevlendirebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder. Özel temsilcilerin giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır.

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

En yüksek Devlet memuru olan İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir.



dikkat

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce en yüksek devlet memuru Başkanlık Müsteşarı idi. Yeni sisteme geçilmesiyle birlikte Bakanlık ve Bakanlar Kurulu ile beraber "müsteşar" ve "müsteşarlıklar" da kaldırıldığı için "en yüksek devlet memuru" da artık Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatında bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup, Cumhurbaşkanı kendisine verilen hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde Cumhurbaşkanı karşı sorumlu olan İdari İşler Başkanı Cumhurbaşkanı adına aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmak,
- b) Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- c) Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak,
- d) İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- e) Yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmak,

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı; Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü birimlerinden oluşur.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde aşağıda yer alan dokuz adet Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu kurulmuştur:

- 1) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
- 2) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
- 3) Ekonomi Politikaları Kurulu
- 4) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
- 5) Hukuk Politikaları Kurulu
- 6) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
- 7) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
- 8) Sosyal Politikalar Kurulu
- 9) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

En az üç üyeden oluşan ve üyelerinin tamamı Cumhurbaşkanınca atanan kurulların başkanı Cumhurbaşkanındır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir.

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip aşağıdaki dört adet ofis kurulmuştur: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi.

Cumhurbaşkanı tarafından atanan Ofis Başkanı, ofisin en üst amiri olup ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Ofislerin teşkilatı, ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Başkanlık yurtdışı teşkilatı ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi doğrultusunda yurtdışı teşkilatı kurabilir.

Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, Cumhurbaşkanlığına bağlı olup, kanunları ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki hükümlere tabi olan kurum ve kuruluşlar şöyle sıralanabilir: Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu

Devlet Denetleme Kurulu

İlk kez 1982 Anayasası ile idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur.

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanının isteği üzerine, aşağıdaki kurum, kuruluş ve birimlerde her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar:

- Tüm kamu kurum ve kuruluşları, ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında,
- sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü yurtiçi ve yurtdışı kuruluşta,
- kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
- her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,
- kamuya yararlı derneklerde,
- vakıflarda,
- Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde,
- Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda,
- Mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde.

Yargı organları ile sermayesinin en az yüzde onbeşi, en çok yüzde ellisi kamu kurumlarına ait olan iştirakler Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

2018 yılında yürürlüğe giren Anayasa değişiklikleriyle çerçevesinde Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Bu kapsamda 15 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organı olan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanınca atanan ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bir Başkan ve sekiz üye olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşur.

Kurul, Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşur. Denetim ve soruşturma grupla-

rı, bir Kurul üyesinin başkanlığında yeteri sayıda denetçiden oluşur. Kurul başkanı ihtiyaç gördüğü sayıda denetim ve soruşturma grubu oluşturabilir.



dikkat

16 Nisan 2017 halkoylamasıyla kabul edilen 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu gereğince 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren değişiklikler kapsamında Devlet Denetleme Kurulu'na:

→ Daha önce denetleyemediği Türk Silahlı Kuvvetlerini denetleme yetkisi verilmiştir.

→ Denetimi kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnemelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini içerecek şekilde idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir.

→ Denetimler esnasında gerekli görülmesi halinde görevden uzaklaştırma tedbiri uygulanabilme veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilme yetkisi verilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimine tâbi ilgili, ilişkili veya bağlı kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanınca onaylanan Devlet Denetleme Kurulu raporları üzerine hazırlayacakları cevaplarını varsa yönetim kurullarından yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla raporu aldıkları tarihten başlayarak 45 gün içinde ilgili Bakanlığa, ilgili Bakanlıklar kendi görüşlerini de ekleyecekleri cevapları 15 gün içinde Kurula gönderirler. Bakanlıkları ilgilendiren raporlara cevaplar Bakan onayı ile birlikte raporu aldıkları tarihten başlayarak en geç 45 gün içinde Kurula gönderilir.

Bakanlıklar

Eğitim, sağlık, güvenlik, savunma, adalet, maliye, ulaştırma, tarım, kültür ve turizm gibi Devletin sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin konu bakımından uzmanlık (ihtisas) prensibine göre Devlet tüzelkişiliği içinde sunulduğu en yüksek örgütlenmeye "bakanlık" denir.

1982 Anayasasının ilk halinde bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenmekteyken, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa değişiklikleri bağlamında Anayasasının 106. maddesinin son fıkrası uyarınca bakanlıklara ilişkin şu çok önemli değişiklik yapılmıştır:

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnesiyle düzenlenir.

Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve koşullara uygun sunulabilmesi amaçlarıyla yeni bakanlıkların kurulması, mevcut bakanlıkların kaldırılması ya da birleşmesi ve örgütlenmeleri, artık kanunla değil yasama fonksiyonunun genelliğinin istisnası kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnemesine bırakılmıştır.

Bu doğrultuda, 10.07.2018 Tarihinde Resmi Gazetede Yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinin ile 16 adet hizmet bakanlığı kurulmuştur: 1. Adalet Bakanlığı, 2. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 3. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 4. Dışişleri Bakanlığı, 5. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 6. Gençlik ve Spor Bakanlığı, 7. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 8. İçişleri Bakanlığı, 9. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 10. Milli Eğitim Bakanlığı, 11. Milli Savunma Bakanlığı, 12. Sağlık Bakanlığı, 13. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 14. Tarım ve Orman Bakanlığı, 15. Ticaret Bakanlığı, 16. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Bakanlar

Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanı karşı sorumludur.

Cumhuriyet dönemi boyunca Anayasalarımıza göre, milletvekillerinin bakan olarak görev yapmalarında bir engel bulunmuyor, hatta uygulamada çoğunlukla bakanların neredeyse tamamı milletvekilliğiyle bakanlık görevini aynı anda üstleniyorlardı. 2018 yılında yürürlüğe giren Anayasa değişiklikleri kapsamında kuvvetlerin sert ayrılığı temelinde dayanan Başkanlık eksenli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde aynı kişinin hem yasama hem de yürütme organında görev alabilmesine imkân kalmamıştır.

Bu kapsamda, daha önce anlatılan Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar milletvekilleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınacaklar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erecektir.

Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanmalarını takip eden gün Anayasasının 81. maddesinde yazıldığı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler.

Görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanan bakanlar, görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla ister görevde buldukları sürede, isterse görevleri bittikten sonra yargılanmaları, tıpkı Cumhurbaşkanı yardımcılarında olduğu gibi, Meclis soruşturması yoluyla Yüce Divan'a sevkleriyle mümkün olmaktadır.

Bakan Yardımcıları

9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren CHS öncesi, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenleyen bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verip bunların uygulanmasını gözeten güvenceli bir meslek olan müsteşarlık makamı bulunmaktaydı. 9 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nın 41. maddesiyle 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 47 maddesinden 43 tanesi tamamen kaldırılmış bu bağlamda müsteşarlık makamı da kaldırılmıştır.

Bakan yardımcılığı uygulamasına daha önce 03.06.2011 tarih 643 Sayılı KHK ile Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle geçilmiş, bu kapsamda, hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapan ve Hükümetin görevi sona erdiğinde görevi de sona eren, istisnai memuriyet olan ve üçlü kararname ile atanan bakan yardımcılarını görevlendirilmeye başlanmıştı.

10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Cumhurbaşkanı tarafından atanan Bakan Yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.

Bakan Müşavirliği

10.07.2018 Tarihinde Resmi Gazetede Yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, bakanlıklarda sayısı onbeşi geçmemek üzere Bakan Müşaviri istihdam edilebilir.

Bakanlıkların Temel Kuruluşları ve Hiyerarşik Kademeler

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Bakanlıklar şu birimlerden oluşur: merkez teşkilatı, ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardır.

Merkez Teşkilatı

Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere gerekli birimlerden meydana gelir.

Taşra Teşkilatı

Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

- İl valisine bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

Bakanlık Hiyerarşik Kademeleri

Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir:

- Bakanlık merkez teşkilatında: Bakan Yardımcılığı, Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı,
- Bağlı kuruluşlarda: Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, İhtiyaca göre kurulacak Şube Müdürlüğü,
- Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında: Bölge Müdürlüğü, Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik, Şeflik veya Mühendislik,
- Taşra teşkilatı il kuruluşlarında: Vali, İl Müdürlüğü, Şube Müdürlüğü, Şeflik,
- Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında: Kaymakam, İlçe Müdürlüğü, İhtiyaç bulunan ilçe-lerde Şube Müdürlüğü, Şeflik'tir.

Yurtdışı Teşkilatı

Yurtdışı Teşkilatı; kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlarıdır.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir. Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar bakanlıkların alt birimleri değildir.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir.

Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

Bağlı Kuruluşlar

Bağlı kuruluşlar Cumhurbaşkanlığı veya bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, Cumhurbaşkanlığına veya bir bakanlığa bağlı olarak özel kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır. Dolayısıyla bağlı kuruluşlar, Devlet tüzelkişiliği (D.TK) içinde yer alabileceği gibi kamu tüzelkişiliklerinin de (K.TK) olması mümkündür.

Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek şekilde düzenlenir. Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilir. Örneğin, Cumhurbaşkanlığına bağlı: İletişim Başkanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı Türk Patent ve Marka Kurumu, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı'dır.



Yaşamla İlişkilendir

“...Dava konusu Kurul kararında OYAK’ın 205 sayılı Kanun’a göre Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı bir tüzel kişilik olarak kurulması nedeniyle 4734 sayılı Kanun’un 2. maddesinin (a) bendi kapsamında bulunduğu karar verilmiş ise de; 205 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat bir bütün olarak değerlendirildiğinde; 205 sayılı Kanun’un 1. maddesindeki “Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olmak” ibaresinin, 3046 ve 4734 sayılı Kanunlarda ifade edilen anlamda bir bağlı kuruluş olmayı ifade etmediği, OYAK ile Milli Savunma Bakanlığı arasında bir hiyerarşinin veya vesayet bağının olmadığı, bir bakanlığın bağlı kuruluşu olabilmenin ön şartının bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek olduğu, OYAK’ın ise toplanan üyelik kesintileri ve bu kesintilerin işletilmesinden elde edilen gelirlere dayalı olarak üyelerine bu Kanun’da yer alan sosyal yardım ve hizmetleri sağlayan bir kurum olduğu, Milli Savunma Bakanlığı’nın görev alanına giren bir ana hizmet yürütmediği, 205 sayılı Kanun’un 1. maddesinde de açıkça yer verildiği üzere OYAK’ın özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk bir tüzel kişi olduğu, bu kapsamda, OYAK tarafından yapılan işlemler ve harcamalar üzerinde Bakanlığın veya herhangi bir kamu otoritesinin vesayet denetiminin bulunmadığı; Kurumun senelik bilanço ve kâr-zarar hesapları ve yapılan işler raporu ile Denetleme Kurulu tarafından işlemlerin ve hesapların denetlenmesi neticelerini ve bunların tetkik ve tahlillerini belirten raporlar üzerinden karar vermek ve bu kapsamda bilanço ve yapılan işler raporunu onaylamak suretiyle Yönetim Kurulu’nu ibra etme yetkisinin OYAK Genel Kurulu tarafından yapıldığı; OYAK’ın, mevcutlarının işletilmesi ve kuruluşun yapacağı hizmetler için bir ticaret şirketi gibi faaliyette bulunduğu; OYAK’ın, herhangi bir kamu kaynağı kullanmadığı ve bütçeden pay almasının mümkün olmadığı görülmekte olup; 4734 sayılı Kanun’da belirtilen “Kamu hukukuna tabi olmak veya kamunun denetimi altında bulunmak veyahut kamu kaynağı kullanmak” ölçütleri bakımından da OYAK’ın ve iştiraki olan şirketlerin 4734 sayılı Kanun kapsamında idare olarak kabul edilmesinin hukuken mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan, bir kurum veya kuruluşu Kamu İhale Kanunu kapsamına almaktan beklenen fayda, sahip olduğu kaynağın, bütçe disiplinine uygun olarak Kamu İhale Kanunu’nun 5. maddesinde sayılan prensipler çerçevesinde önceden belirlenmiş kurallara uygun olarak hesap verilebilir bir sistem dâhilinde harcanmasını sağlamaktır. Bu yönüyle bakıldığı zaman, hiçbir şekilde kamu kaynağı kullanması mümkün olmayan OYAK’ı, Kamu İhale Kanunu kapsamında değerlendirmekle elde edilecek bir fayda olmadığı gibi, böyle bir değerlendirmenin OYAK’ın tabi olduğu özel hukuk kurallarının dışına çıkarılması ve kamu hukuku kurallarına tabi kılınması gibi bir sonuca yol açacağı ve kendi Kanununda belirtilen görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesini de engelleyeceği açıktır.

Bu durumda, 205 sayılı Kanun’da “Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olmak” ibaresi yer alsa da; bunun 3046 sayılı Kanun’da ve dolayısıyla 4734 sayılı Kanun’da ifade edilen anlamda bir bağlı kuruluş olmayı ifade etmediği ve OYAK’ın Kamu İhale Kanunu kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşıldığından, dava konusu Kurul kararında hukuka uygunluk, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, temyiz isteminin kabulü ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 49. maddesi uyarınca Ankara 7. İdare Mahkemesi’nin 30.11.2010 tarih ve E:2010/808, K:2010/2027 sayılı kararının BOZULMASINA, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkeme’ye gönderilmesine, 13.03.2017 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi...”

Kaynak: Danıştay 13. Dairesi, 13.03.2017, Esas No: 2016/3107, Karar No: 2017/623, [46](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2ereV4nBF6rI%2BwvkdJIBkrGXBkNnadiWjGbEsJBnEoPH2SWvUbMT5Cm2uGGeOoXnIe9U5o1qtPRnGYbAs3j4VmwIQ%3D%3D&aranan=d%C3%BCzenleyici%20ve%20denetleyici%20kurullar%20&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 16.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

İlgili Kuruluşlar

İlgili kuruluşlar; özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan, tamamının kamu tüzelkişiliği (K.TK) olan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu kuruluşların ilgili olduğu bakanlık kurucu kanunlarının ya da Cumhurbaşkanlığı karar veya kararnamelerinin koyduğu usule göre belirlenir.

Bu özerk kuruluşlar idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince doğrudan Cumhurbaşkanının onayı ile Cumhurbaşkanlığıyla ya da bir bakanlıkla ilgilendirilmiştir. Örnek olarak Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kurumu Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) verilebilir.

İlişkili Kuruluşlar

Tamamının kamu tüzelkişiliği olan, çoğunluğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun sonunda ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ya da diğer bir deyişle Bağımsız İdari Otoritelerin (BİO'ların), merkezle (Cumhurbaşkanı ya da bakanlıklarla) hukuki statüsü 'ilişkili' olarak tanımlanmaktadır. CHS'ne geçildikten sonra 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer almamakla birlikte merkezle ilişkili statüsünde olan kurumların sayısı da artmıştır. Örnek olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Adalet Bakanlığı ile ilişkili Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) verilebilir.

Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı

1982 Anayasası'nda Yürütme bölümünde Cumhurbaşkanlığı alt başlığı altında düzenlenen Genelkurmay Başkanlığı, Devletin asli görevlerinden olan milli güvenlik ve milli savunma hizmetlerini yerine getiren merkez teşkilatın en kritik kuruluşlarından birisidir.

Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhur-

başkanı sorumludur. Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılmaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.

Cumhurbaşkanınca atanan Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir.

Daha önce 1982 Anayasası'na göre, Millî Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı düzenlenmesi kanuna bırakılmışken, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren değişikliklerle bu hüküm ilga edildiği için, bunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin yolu açılmıştır.

Bu çerçevede 10.07.2018 Tarihinde Resmi Gazetede Yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları için şu düzenlemeler yapılmıştır:

- Genelkurmay Başkanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları Millî Savunma Bakanına bağlıdır.
- Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanları ve bağlılarından doğrudan bilgi alabilir, bunlara doğrudan emir verebilir. Verilen emir herhangi bir makamdan onay alınmaksızın derhal yerine getirilir.
- Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları Millî Savunma Bakanına ayrı ayrı bağlı ve sorumludur.
- Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanı namına silahlı kuvvetlerin komutanıdır.
- Genelkurmay Başkanı savaşta başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanı namına yerine getirir.

Ayrıca 10 Temmuz 2018 tarihinde çıkan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre de Genelkurmay Başkanlığındaki atamalara ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır:

- Muvazzaf subayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır. Bu tarih Cumhurbaşkanı tarafından farklı bir tarih olarak belirlenebilir.

- Genelkurmay Başkanı, cumhurbaşkanı tarafından orgeneral-oramiraller arasından atanır. Genelkurmay Başkanının görev süresi 4 yıldır. Görevdeki kalış süresinin tespitinde, atanmış bulunduğu yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır.
- Kuvvet Komutanlarının görev süresi 2 yıldır. Bu süre, birer yıllık sürelerle yaş haddine kadar uzatılabilir. Görevdeki kalış sürelerinin tespitinde, atanmış buldukları yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır.
- Asteğmen-albay rütbeleri arasında rütbe terfileri, bakan tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelere terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanınca yapılır.

Öğrenme Çıktısı



1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde, başkent teşkilatı içinde yer alan Cumhurbaşkanının ve bakanlıkların statüsünü öğrenme

Araştır 1

Bakan yardımcısının görevi ile atanma usulünü açıklayınız.

İlişkilendir

Bağlı kuruluşlarla ilgili kuruluşları karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Merkezi idarenin başkent teşkilatında hangi kuruluşların bulunduğunu anlatınız.

MERKEZE YARDIMCI KURULUŞLAR

Merkezi idarenin başkent teşkilatına idari, hukuki ve mali nitelikte danışma, öneri, inceleme, planlama, eşgüdüm ve denetim yoluyla yardım eden, destek olan “danışma”, “uzman” ya da “kurmay” statüsünde kuruluşlardır.

Devlet tüzel kişiliğinde yer almakla birlikte herhangi bir bakanlık hiyerarşisinde de yer almayan merkeze yardımcı kuruluşlarından bir kısmı geçici, bir kısmı sürekli hizmet verirken, bazıları merkezi yönetimin tümüne bazıları da sadece bir kamusal makama ya da birime hizmet verirler.

Bu kuruluşlara örnek olarak, Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu, Yüksek Askeri Şura, Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Yüksek Planlama Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey verilebilir.

Aşağıda sürekli olarak merkezi idareye hizmet veren ve Anayasada yer alan Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeniden düzenlenen Yüksek Askeri Şura ele alınmaktadır.

Milli Güvenlik Kurulu

İlk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu, 1982 Anayasası'nın 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren değişikliklerinden sonra Cumhurbaşkanının başkanlığında şu üyelerden oluşur: Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet Bakanı, Millî Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Genelkurmay Başkanı, Kara Kuvvetleri Komutanı, Deniz Kuvvetleri Komutanı, Hava Kuvvetleri Komutanı

Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına üyeler dışında, ilgili bakan ve kişiler de çağrılarak bilgi ve görüş alınabilir. Genel Sekreter toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.

Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir.

Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir. Dolayısıyla merkeze yardımcı kuruluş statüsünde olan Milli Güvenlik Kurulu'nun kararları görüş bildirme niteliğindedir, yani bağlayıcı olmayıp tavsiye niteliğindedir.

Millî Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.

Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanını yardımcısının başkanlığında toplanır.

Daha önce Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenleniyorken, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa değişiklikleri sonucunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi kabul edilmiştir. Bu kapsamda 15 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6 sayılı “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çıkarılmıştır.

Söz konusu 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca 2 ayda bir Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Kurul, gerektiğinde doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanır. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Kurula Cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlık eder.

Kurulun gündemi Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanlar ve Genelkurmay Başkanının gündeme girmesini istedikleri konular Genel Sekreter vasıtasıyla Cumhurbaşkanına iletilir.

Kurul, kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının (Cumhurbaşkanı ya da Cumhurbaşkanı yardımcısının) bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Kurul kararları, Genel Sekreterlik tarafından Cumhurbaşkanlığına gönderilir.

Kurul toplantılarında yapılan görüşmeler, usulüne uygun şekilde tutanakla tespit edilir. Kararların asılları ve görüşme tutanakları Genel Sekreterlikte saklanır. Tutanaklar ve görüşmeler açıklanamaz ve yayımlanamaz. Kurul Kararları, Kurulun vereceği karara göre açıklanabilir veya yayımlanabilir.

6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterlik teşkilatı; Genel Sekreter, Genel Sekreter yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur.

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Genel Sekreterliğin en üst amiri olup Genel Sekreterliğin görevlerini, Cumhurbaşkanının emir ve yönlendirmeleri doğrultusunda mevzuat hükümlerine, devletin millî güvenlik siyasetine uygun olarak yürütmekle görevlidir. Genel Sekreter, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Genel Sekreter Yardımcıları, Genel Sekreter tarafından verilen görevleri yerine getirir ve Genel Sekretere karşı sorumludur.

Genel Sekreterlik Genel Bütçeye dâhildir. Bütçenin sarfında kamu maliyesinin öngördüğü işlemler zamanında ve usulüne uygun olarak yürütülür. Gizli hizmet giderleri için bütçeye ayrıca ödenek konulur. Genel Sekreter bu ödeneğin sarfından Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Danıştay

1868 yılında Abdülaziz döneminde “Şuray-ı Devlet” adıyla kurulan Danıştay, 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında müstakil olarak düzenlenmiştir. “Devletin görüş aldığı makam” ismine mütenasip olarak 1876 Kanun-ı Esasi’nde idari bir teşkilat olarak düzenlenmesinin etkisiyle 1924 Anayasasında “Yürütme” bölümünde düzenlenen Danıştay, 1961 ve 1982 Anayasalarında yüksek mahkeme olarak “Yargı” bölümünde düzenlenmiştir. Cumhuriyetten sonra 1925 ve 1982 yıllarında yeniden düzenlenen Danıştay, hem yönetsel yargı sisteminin en üst düzey yüksek mahkemesi, hem de merkezi yönetimin hukuki ve idari olarak en yüksek danışma ve inceleme birimidir.

1982 Anayasasının 155. Maddesi uyarınca Danıştay’ın, yargısal anlamda davaları görmek dışında kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmak üzere idari görevleri bulunmaktadır.

9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren değişiklikler kapsamında, Danıştay’ın 1982 Anayasasının yukarıda anılan maddesinde yer alan “Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları .. hakkında düşüncesini bildirmek” ve “tüzük tasarılarını incelemek” şeklindeki iki idari görevi son bulmuştur.

Danıştay’ın merkezi idarenin başkent teşkilatına yardımcı kuruluş mesabesinde şu an “inceleme”, “düşünce bildirme” ya da “karara bağlama” biçiminde idari görevleri yerine getiren Birinci İdari Dairesi’dir. Bu çerçevede, Birinci İdari Daire:

- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri,
- Kanunlarında Danıştay’dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri,

- 6830 sayılı İstimlâk Kanununun 30. maddesinin uygulanmasından çıkan uyuşmazlıkları,
- İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri,
- Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri,
- Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri
- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yarılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri

inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

Sayıştay

Danıştay gibi Abdülaziz döneminde 1864 yılında "Divan-ı Muhasebat" ismiyle kurulan, yine aynı şekilde 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında müstakil olarak yer alan Sayıştay, en son 3 Aralık 2010 tarihinde kabul edilen 6085 sayılı kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında yüksek mahkemeler arasında sayılmayan Sayıştay'ın da, Danıştay gibi yönetsel ve yargısal görevleri bulunmaktadır. Anayasanın 160. maddesine göre:

"Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır."

2010 yılında çıkan 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4. maddesine göre Sayıştay denetim alanı şöyle belirlenmektedir:

- a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerin (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),
- b) Yukarıda (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler,
- c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibeelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dâhil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,
- d) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dâhil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerdir.

Yukarıda (a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştay'a gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Yukarıda sayılan idarelerin Sayıştay tarafından denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır:

- 1) Düzenlilik denetimi;
 - a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
 - b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç

duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

- c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi,

suretiyle gerçekleştirilir.

2) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.



dikkat

Kamu tüzelkişiliği olduğu halde aşağıdaki idarelerin Sayıştay'ın denetimine tabi olmadığına dikkat edilmelidir:

- 1) Vakıf Üniversiteleri
- 2) Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları
- 3) Köy

“Denetim” yapmak suretiyle merkeze yardımcı olan Sayıştay'ın, 6085 sayılı Kanun bağlamında, iki adet de görüş bildirmek görevi bulunmaktadır:

- 1) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç 30 gün içinde istişari görüşü bildirmek (bu görev Sayıştay Daireler Kurulu'nundur),
- 2) Sayıştay'a ilişkin kanun teklifleri hakkında görüş bildirmektir.

Ayrıca Anayasamıza göre Sayıştay'ın iki görevi daha bulunmaktadır:

- 1) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmak,
- 2) Siyasal partilerin mali denetiminde Anayasa Mahkemesi'ne yardım etmektir.

Yüksek Askeri Şura

Yüksek Askeri Şura ilk defa 17/7/1972 tarih ve 1612 sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildiği 9 Temmuz 2018 tarihinde 703 sayılı KHK'nın 48. maddesiyle Yüksek Askeri Şura'nın kurucu kanunu yürürlükten kaldırılmış, müteakiben 15 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede Genelkurmay Başkanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetlere ilişkin olarak 8 Sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır.

Söz konusu Kararnameye göre, Başkent'te yalnız barış zamanında görev yapan Yüksek Askeri Şura üyeleri şöyle sıralanabilir: Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanlarıdır.

Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Yüksek Askeri Şura toplantılarına katılır ve başkanlık eder. Cumhurbaşkanı katılmadığında, görevlendirildiği yardımcısı başkanlık eder.

Yüksek Askeri Şura, Cumhurbaşkanının başkan olarak belirleyeceği Cumhurbaşkanlığı Yardımcısının çağrısı ile yılda en az bir kez toplanır. Cumhurbaşkanı gerektiğinde Şurayı toplayabilir. Yüksek Askeri Şuranın sekreteryaya hizmetlerini Cumhurbaşkanınca belirlenecek merci yürütür.

Yüksek Askeri Şura, bütün üyelerin katılımı ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik halinde Başkanın katıldığı tarafın oyları geçerli sayılır. Oylama işlemi aksine bir karar alınmadıkça açık olarak yapılır.

Yüksek Askeri Şura kararları Cumhurbaşkanının onayı ile tekemmül eder.

Yüksek Askeri Şura üyeleri; kendileri, kendilerinden kıdemli veya eşiti olan general ve amirallerin yükselme veya emeklilikleri ile ilgili konularda toplantılara katılamazlar.

Yüksek Askeri Şura toplantıları gizli olarak yapılır. Görüşmelerin ve alınan kararların açıklanması

veya yayınlanması yasaktır. Ancak açıklanmasına Yüksek Askerî Şûranın kararıyla müsaade edilen konular Milli Savunma Bakanlığı tarafından yayınlanır. Yüksek Askerî Şûrada görüşülen mevzuat tasarıları ile alınan kararların gizliliğinin ne şekilde ve ne zaman kaldırılacağı yönetmelikte gösterilir.

Yüksek Askerî Şûranın yönetimi ve çalışma usulleri ile sekretarya hizmetlerine ilişkin iş ve işlemler, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.

Yüksek Askerî Şûranın merkezi idarenin Başkent teşkilatına yardımcı kuruluş statüsüyle “görüş bildirme” niteliğinde olup bağlayıcı olmayan görevleri şunlardır:

- Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan askeri stratejik anafikrin (Konseptin) tespiti ve gerektiğinde yeniden gözden geçirilmesi hususlarında görüş bildirmek,
- Silahlı Kuvvetlerin anaprogram ve hedefleri ile ilgili konularda görüş bildirmek,
- Silahlı Kuvvetlerle ilgili olup önemli görülen mevzuat tasarılarını inceleyip görüş bildirmek,
- Cumhurbaşkanının lüzum gördüğü hallerde Silahlı Kuvvetlerle ilgili diğer konular hakkında görüş bildirmektir.

Öğrenme Çıktısı



TAŞRA TEŞKİLATI

Yukarıda anlatılan Başkent teşkilatının Devlet tüzelkişiliği altında tüm ülke çapında sunacağı milli ve asli hizmetler, merkezi idarenin bir parçası olarak tüm ülke sathında taşra teşkilatı aracılığıyla yürütülür. Devlet idaresinin “mülki teşkilatı” adı da verilen, yetki genişliği esasına dayanan, merkeziyetçiliğin sakıncalarını önlediği için merkezi idarenin yumuşatılmış biçimi olan taşra teşkilatının anayasal dayanağı 1982 Anayasası'nın “merkezi idare” kenar başlıklı 126. maddesinde şu şekilde yer almaktadır:

“Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

Bu çerçevede Anayasamızda ismi açıkça geçen tek mülki idare ya da taşra teşkilatı birimi il ida-

residir. Anayasanın “diğer kademeli bölümler” atfı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda geçen “ilçe idaresine tekabül etmektedir. Bu kapsamda, ülkemizde “il” ve “ilçe” olmak üzere iki adet mülki teşkilat türü bulunmaktadır. Bu iki idarenin sırasıyla başında bulunan “vali” ve “kaymakam” ise mülki idare amirleri olarak geçmektedirler.



dikkat

Daha önce aralarında coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan “bucak” idaresi de üçüncü bir mülki teşkilat birimiydi.

Uzun yıllar sadece kâğıt üzerinde (de jure) bir taşra birimi olan “bucak” idaresi, önce 30 Mart 2014 mahalli idare seçimlerinde 30 adet büyükşehir belediyesi olan illerde, sonra da 10.9.2014 tarih ve 6552 sayılı Yasa ile tüm illerde kaldırılmıştır.

Artık mülki idari teşkilatımızda bucak idaresi diye bir birim kalmamıştır.

Ayrıca yukarıda anılan Anayasanın 126. maddesinin son fıkrasında yer alan “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı” ve idari açıdan “bölge” teşkilatına tekabül etmektedir. Bu çerçevede Anayasamız hem geleneksel mülki idare olan il (ve ilçe) sisteminin, hem de bunun dışında doğrudan merkeze bağlı bölgesel örgütlerin kurulabileceğini öngörerek mülki teşkilatta ikili (düalist) bir yapı oluşturmaktadır.

İl (Genel) İdaresi

“Eyalet” sistemine dayanan Osmanlı İmparatorluğu’nda, milliyetçilik akımı başta olmak üzere dönemin siyasal, ekonomik, idari ve kültürel etkileri sonucunda 1864 yılında “Tuna Vilayeti Nizamnâmesi” ile “eyalet” yönetiminden “vilayet” sistemine geçilmiş, “vilayet - sancak - kaza - karye – köy” biçiminde bir mülki bölümlenmeye gidilmiştir. Söz konusu Nizamname (Tüzük) ilk defa Mithat Paşa tarafından pilot bölge seçilen Tuna Vilayetinde uygulanmaya başlamıştır. Cumhuriyetimiz kurulduktan sonra 1924 yılındaki yasayla “sancak” idaresi kaldırılarak tüm sancaklar il yapılmıştır.

1957 yılında 67’ye ulaşan il sayısı, 1989 ve 1990 yıllarında Aksaray, Batman, Bayburt, Karaman, Kırıkkale ve Şırnak’ın il olmasıyla 73 olmuştur. 1999 yılında il statüsü kazanan Düzce’den sonra, şu an ülkemizde 81 il bulunmaktadır.

İllerin bugünkü örgütlenmesi ve yönetimi ile ilgili hükümler 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda yer almaktadır. Ayrıca 10.07.2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de merkezi idarenin ve bakanlıkların taşra teşkilatlarına ve buradaki hiyerarşik kademelere yer verilmektedir.

5442 sayılı Kanuna göre, il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile olur.

İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi Cumhurbaşkanlığı onayı ile olur.

Devlet tüzel kişiliği altında örgütlenen il genel yönetimi vali, il idare kurulu ve il idare şube başkanları olmak üzere 3 birimden oluşur:

Vali

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre, il genel idaresinin başı ve mercii validir.

Valinin Hukuki Statüsü

Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re’sen emir ve talimat verirler.

Valinin Atanması

İstisnai memurluk olan valiler, 10 Temmuz 2018 tarihinde çıkan 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doğrudan Cumhurbaşkanı Kararı ile atanırlar.

Cumhurbaşkanı tarafından Vali olarak atanabileceklerin şu hususiyetleri taşımaları aranır:

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel memur olma şartlarını taşımak,
- En az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak,
- Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az 5 yıl çalışmış olmak.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uyarınca valilerin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, valilerin de görevi de sona erer. Ancak valiler, yerlerine atama yapıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Valiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.

Vali Muavinleri (Yardımcıları)

İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere güvenceli meslek memurluğu olan vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur.

Güvenceli meslek memuru olan vali yardımcılarını Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanırlar.

Daha önce vali muavini, en az 6 yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin 2 yılını doğuda geçirmiş olanlardan atanmaktaydı. Çıkan 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Cumhurbaşkanlığı tarafından Vali yardımcısı olarak atanması onaylanacaklarda artık 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel memur olma şartlarını taşımak, en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak şartları aranmaktadır.

İl İdare Kurulu

Valiye danışmanlık yapan ve yardımcı olan İl İdare Kurulu, Vali veya Vali Muavini başkanlığında şu altı idare amiri ile toplanır: Hukuk İşleri Müdürü, Defterdar, İl Millî Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürü, İl Tarım ve Orman Müdürü

Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir.

İl idare kurulları, idari, istişari ve yargısal nitelikte olmak üzere üç türlü karar alırlar. İlçe kurulup kaldırılmasında görüş belirtmek gibi istişari; mahalle kurulup kaldırılmasına ve birleştirmesine karar vermek ve sağlık nedeniyle askere alma işini ertesi yıla erteleme gibi idari görevleri vardır. İl idare kurulunun il merkezi kapsamındaki köy ve mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin üyeliğinin son bulmasına karar verme yetkisi ise yargısal niteliktedir.

İdare kurullarının idari yetkileri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla kendilerine verilen vazifelerdir.

İl İdare Şube Başkanları (İl İdare Müdürleri)

Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır.

İl idare şube başkanları kendi şubelerine ilişkin işlerin yürütülmesinden ve şubeleri memur ve müstahdemlerinin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta belirtilen ödev ve görevlerinin sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar.

Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir.

Bakanlık il idare müdürleri Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanırlar.

İlçe (Kaza) İdaresi

İl genel yönetiminin alt kademesi olan ilçe idaresi Anayasa'da açıkça düzenlenmemiş, ancak merkezi idarenin "diğer kademeli bölümleri" olarak atıfta bulunulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu zamanında hem yargıç, hem yerel yönetici sıfatıyla görev yapan "Kadı"nın idare ettiği idari birim olması hasebiyle "kaza" ismi verilen ilçe idaresine 1842 yılında geçilmiştir.

İlçenin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla gerçekleştirilir.

Ancak, il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi Cumhurbaşkanlığı onayı ile olur.

Halen ülkemizde 921 ilçe mevcuttur. Bunlardan 519'u 30 adet büyükşehirimizde bulunan ilçe belediyesi, 402'si ise 51 ilimizde bulunan ilçe belediyesi niteliğini haizdir.

30 büyükşehir belediyesi dışındaki 51 ilin merkezinde (merkez ilçesinde) ilçe örgütlenmesi yoktur. Bu 51 ilin valisi aynı zamanda bu ilçe örgütlenmesi (kaymakamı, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu) olmayan merkez ilçelerin yönetimini üstlenmektedir.

İlçe idaresi kaymakam, ilçe idare kurulu ve ilçe idare şube başkanları olmak üzere üç birimden oluşur:

Kaymakam

Kaymakam ilçe genel idaresinin başı ve merciidir.

Kaymakamın Hukuki Statüsü

İlçe idaresinin başı ve mercii olan kaymakam, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır (Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 72/A).

İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur.

Kaymakamın Atanması

10 Temmuz 2018 tarihinde çıkan 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Kaymakam Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanırlar.

Cumhurbaşkanı tarafından kaymakam olarak atanması onaylanacaklarda 3 sayılı Kararnamenin ekli (II) sayılı cetvelinde yer alan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel memur olma şartlarını taşımak ve en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak hususiyetleri aranmaktadır.

3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, kaymakamların da yer aldığı (II) sayılı cetvelde yer alan mesleklere yapılacak atmalar için aranan “kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak” şartı, aynı Kararnamenin 3. maddesinin 6. fıkrasında yer alan “mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadro, pozisyon ve görevlerde uygulanmayacağı” hükmünden ötürü aranmamaktadır.

Ayrıca güvenceli meslek memurluğu olan kaymakamlık, valilik gibi Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı bulunmamaktadır.

İlçe İdare Kurulu

Kaymakama yardımcı olmak üzere kaymakamın başkanlığında şu beş idari amirden oluşur: Yazı İşleri Müdürü (eski ismiyle Tahrirat Kâtibi), Mal Müdürü, Toplum Sağlığı Merkezi Sorumlu Hekimi, Milli Eğitim Müdürü, İlçe Tarım ve Orman Müdürü

İl İdare Kurulu gibi ilçe idare kurulu da, ilçe merkezi kapsamındaki köy ve mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin üyeliğine son verme yetkisini haizdir.

İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe İdare Müdürleri)

Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır.

İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanlar ilçe idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilçenin ikinci derecede memurlarıdır.

Aşağıdaki beş bakanlığın tüm ilçelerimizde, görev alanlarına giren işleri yürüten ve kaymakama karşı sorumlu olan ilçe müdürlükleri vardır. Bunlar:

- 1) İçişleri Bakanlığı → İlçe Emniyet Müdürlüğü / Amirliği, Sivil Savunma Müdürlüğü / Memurluğu, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü
- 2) Hazine ve Maliye Bakanlığı → Mal Müdürlüğü
- 3) Sağlık Bakanlığı → İlçe Sağlık Müdürlüğü
- 4) Milli Eğitim Bakanlığı → İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü
- 5) Tarım ve Orman Bakanlığı → İlçe Tarım ve Orman Müdürlüğü

Bölge Yönetimi

1982 Anayasası'nın 126. maddesi “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri KANUNLA düzenlenir.” hükmüyle, illerin üzerinde bölge yönetimlerinin örgütlenmesine izin vermektedir.

Kuruluş kanunlarında bölge örgütü kurabilecekleri belirtilen bakanlık ve bağlı kuruluşlar, Cumhurbaşkanı Kararı ile ülke çapında bölge örgütlerini oluştururlar. Kamu hizmeti verdikleri alanda koordinasyonu sağlayan bölge örgütlerinin yetki genişliği yoktur.

Örneğin; tümünün kamu tüzelkişiliği olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün, Orman Genel Müdürlüğü'nün bölgesel örgütleri vardır.

GAP, DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları

Yukarıda bahsi ve ismi geçen Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü veya Karayolları Genel Müdürlüğü gibi bölgesel ölçekte örgütlenen idareler tek bir kamu hizmetini tüm ülke çapında sunmaktayken, birden çok kamu hizmetini belirli ve sınırlı sayıda illerde sunan özel bölgesel örgütler de vardır:

- 1) Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 2) Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 3) Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 4) Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı

Bunlardan Türkiye'nin ilk bölge kalkınma yönetimi olarak 1989 yılında 388 sayılı KHK ile düzenlenen GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Fırat - Dicle Havzası'ndaki geniş ovalardan oluşan Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini içine alarak kurulan, bu 9 ilin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuştur.

2011 yılındaki 642 sayılı KHK ile düzenlenen Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları; Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesinin uygulamalarını yerinde koordine etmek ve bu kalkınma projelerinin uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle bu projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak üzere kurulmuştur.

GAP, DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının ortak idari ve hukuki özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlıdırlar.
- Kamu tüzelkişiliğini haiz olan bu idareler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (II) sayılı ekli cetvelde yer alan özel bütçeli idareler arasında yer alıp Sayıştay tarafından denetlenir.
- GAP İdaresinin 23 yıl, DAP, DOKAP ve KOP İdarelerinin 5 yıl olan görev sürelerini uzatma yetkisi Cumhurbaşkanı'dır.
- Bu idarelerin kapsadıkları illeri ve merkezlerini değiştirmeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.
- Bu idarelerin başkanları Cumhurbaşkanı'nın kararı, başkan yardımcıları Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanırlar.

Bölge kalkınma idarelerinin merkezleri ve kapsadığı iller aşağıdaki tabloda bir arada görülebilir:

Tablo 2.1 Bölge Kalkınma İdareleri

Başkanlık Adı	Merkez	Kapsadığı iller
1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	Diyarbakır	Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman, Kilis
2. Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	Erzurum	Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van
3. Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	Giresun	Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Trabzon
4. Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	Konya	Aksaray, Karaman, Konya, Niğde

Kalkınma Ajansları

İlk defa 25.1.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan kalkınma ajansları, 15 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle Cumhurbaşkanınca belirlenen politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, gelişmenin sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının ortak özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

- Kalkınma Ajanslarının bölgeler esas alınarak kurulması, ajans merkezinin bulunacağı il, ekli listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesi ve kaldırılması Cumhurbaşkanlığı kararı ile olur.
- Kamu tüzel kişiliği haiz ajanslar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.
- Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumludur.
- Ajansın teşkilat yapısı 4 birimden oluşur: a) Kalkınma kurulu, b) Yönetim kurulu. Ajansın karar organıdır. c) Genel sekreterlik. Ajansın icra organıdır. ç) Yatırım destek ofisleri.
- Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin % 15'ini aşamaz.
- Ajansların dış denetiminde; İçişleri Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre Ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletilir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yetkilidir.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 16. bölümünde sonunda ekli listede belirtilen 12 sınıflandırma düzeyinde bulunan 26 Kalkınma Ajansı ve kapsadıkları 81 il, sırasıyla Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 İstatistikî Bölge Birimleri olarak şöyle sınıflandırılmaktadır:

Tablo 2.2 İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflamasına (NUTS) Göre Kalkınma Ajansları

TR1: İSTANBUL
TR10: İstanbul – İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)
TR2: BATI MARMARA
TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ – Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)
TR22: Balıkesir, Çanakkale – Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)
TR3: EGE
TR31: İzmir – İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)
TR32: Aydın, Denizli, Muğla – Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)
TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak – Zafer Kalkınma Ajansı (ZAFER)
TR4: DOĞU MARMARA
TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir – Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)
TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova – Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)
TR5: BATI ANADOLU
TR51: Ankara – Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)
TR52: Karaman, Konya – Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)
TR6: AKDENİZ
TR61: Antalya, Burdur, Isparta – Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)
TR62: Adana, Mersin – Çukurova Kalkınma Ajansı (CKA)
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye – Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)
TR7: ORTA ANADOLU
TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir – Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat – Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN)
TR8: BATI KARADENİZ
TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak – Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)
TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop – Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)
TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat – Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)
TR9: DOĞU KARADENİZ
TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon – Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)
TRA: KUZEYDOĞU ANADOLU
TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum – Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)
TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars – Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)
TRB: ORTADOĞU ANADOLU
TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli – Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)
TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van – Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)
TRC: GÜNEYDOĞU ANADOLU
TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis – İpek Yolu Kalkınma Ajansı (İKA)
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa – Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)
TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt – Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)

Öğrenme Çıktısı

3 Merkez teşkilatın taşra birimleri olan il ve ilçe idareleri ile bölge idarelerini öğrenebilme



Araştır 3

Valilerin atanma usul ve esaslarını açıklayınız.

İlişkilendir

Kalkınma ajansları ile mahalli idareleri karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Bölge idarelerini anlatınız.

YERİNDEN YÖNETİMLER

Bir kamu hizmetinin daha etkin, verimli ve ekonomik sunulabilmesi için Devlet tüzelkişiliği içinde yer alan merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabi olmadan idari, mali ve hukuki özerklik prensibince kamu tüzelkişiliği içinde sunan kamu kurum ve kuruluşlarına “yerinden yönetimler” denmektedir. Yerinden yönetimler: Mahalli idareler (Coğrafi/yerel/yer yönünden yerinden yönetimler) ve kamu kurumları (Hizmetisel/işlevsel/fonksiyonel yerinden yönetimler) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari, mali ve hukuki özerklikleri ve üzerlerinde merkezi idarenin vesayet denetimi olması ortak özellikleri olan mahalli ve hizmetsel yerinden yönetim idarelerinin aralarındaki farklar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 2.3 Mahalli ve Hizmetsel Yerinden Yönetimler Arasındaki Farklar

	Mahalli Yerinden Yönetimler	Hizmetisel Yerinden Yönetimler
Türleri	İl özel idaresi, belediye ve köy	İdari, ekonomik, sosyal, bilimsel/kültürel
Anayasal Statü	Kategorik olarak Anayasada düzenlenme	Anayasada kategorik yer almazlar
Kuruluş	Kanunla	Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle
Hukuki Statü	Şahıs topluluğu	Mal topluluğu
Karar Organları	Seçimle	Atamayla
Hizmet Ölçeği	Belirli ve sınırlı bir yer/coğrafya	Ülke düzeyi
Hizmet türü	Mahalli müşterek nitelikteki birden çok hizmet	Tek bir hizmet (ihtisas kuralı)
Niteleme	Kamu kuruluşu ya da kamu idaresi	Kamu kurumu

Mahalli İdareler (Coğrafi/Yerel/yer Yönünden Yerinden Yönetimler)

İl, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını “adem-i merkeziyet” (yerinden yönetim) ilkesi prensibince idari, mali ve hukuki özerklik içinde yürüten, karar organları seçimle iş başına gelen, merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi kamu tüzelkişilerine mahalli idareler adı verilir.

1982 Anayasası'nın “mahalli idareler” kenar başlıklı 127. maddesinde düzenlenen coğrafi/yerel yerinden yönetimlere ilişkin hükümlerden şu temel hususlar çıkarılabilir:

- İl, belediye veya köy olmak üzere üç türü bulunmaktadır. Burada “il” idaresinden kasıt “il özel idaresi” olup taşra teşkilatının birimi olan “il genel idaresinden” farklıdır.

- Mahalli müşterek (yerel ortak) kamu hizmetlerini sunarlar.
- Kuruluş esasları kanunla belirtilir.
- Karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur.
- Kamu tüzelkişileridir.
- Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesine dayanırlar.
- Kuruluş ve görevleri ile yetkileri olarak kanunla düzenlenir.
- Mahallî idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır.
- Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. (Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı bu hükümdür.)
- Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
- Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.
- Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî ve sayet yetkisine sahiptir.
- Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

İl Özel İdaresi

Başında atanmış bir makam olan valinin bulunmasından dolayı eksik (nakıs) yerinden yönetim olarak da değerlendirilen İl Özel İdaresi, Osmanlı Devleti zamanında 1913 yılında "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" ile düzenlenmiş, 1987 yılında bazı değişikliklerle "İl Özel İdaresi Kanunu" çıkmış, nihayet 2005'te 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ile yeniden düzenlenmiştir.

İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.



dikkat

Gerek isimlerindeki benzerlik gerekse her ikisinin de başında vali olması hasebiyle il özel idaresi ile il genel idaresi sıklıkla karıştırılmaktadır. İl genel idaresi, merkezi idarenin Devletin sunmak zorunda olduğu milli kamu hizmetlerini merkezi idare adına hiyerarşik emir-talimat zinciri altında sunarken; il özel idaresi, o ilin coğrafi ve sosyo-ekonomik özelliklerine göre ihtiyaç duyduğu yerel ve ortak kamu hizmetlerini merkezi idarenin hiyerarşisinden bağımsız, idari, mali ve hukuki özerklik çerçevesinde sunmaktadır.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı yeni On Dört İlde Büyükşehir Belediyesinin Kurulmasına İlişkin Kanuna göre Büyükşehir olan 30 ilimizin il özel idaresi kaldırılmıştır. Şu an 51 adet il özel idaresi bulunmaktadır.

İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin üç organı bulunmaktadır: İl genel meclisi, il encümeni ve vali'dir.

Kuruluş ve Görev Alanı

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı, büyükşehir belediyesi olanlar dışındaki 51 ilin sınırlarını kapsar.

İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) İl sınırları içinde: Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,
- b) Belediye sınırları dışında, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni plânı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivdiliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.

İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışındadır.

İl Özel İdaresine Tanınan Muafiyetler

İl özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşaa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muafıdır.

İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Meclis Başkanlık Divanı

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.

Meclis Toplantısı

İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması

durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.

Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fiziki bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilir. Oylama; gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur.

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

İhtisas Komisyonları

İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir.

İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

İl genel meclisi bilgi edinme ve denetim yetkisini üç yolla kullanır: Soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme

- 1) Soru: Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.
- 2) Genel görüşme: İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

- 3) Faaliyet raporunu değerlendirme: Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

İl genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Meclisin Feshi

İl genel meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

İl genel meclisinin;

a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

c) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

d) Meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması,

durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.

İl Encümeni

İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Görevden Uzaklaştırma

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi

organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

İl Özel İdaresi Teşkilâtı

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur.

Valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanan ve valiye karşı sorumlu olan genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür.

Hizmetlerde Aksama

İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda,

İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Belediye

İlk olarak 1855 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" ve Beyoğlu Galata semtinde "6. Belediye Dairesi" adıyla kurulan belediye teşkilatı, 1930 yılında 1580 sayılı ve son olarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir.

En yaygın ve gelişmiş yerel yönetim birimi olan belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Detayları aşağıda görülebileceği üzere şu an ülkemizde 1399 belediye idaresi bulunmaktadır.

Türkiye Mülki İdare Teşkilat Birimlerinin ve Mahalli İdarelerin Sayısına www.e-icisleri.gov.tr, adresinden erişilebilir. (Erişim: 08.01.2019)

Belediyenin Organları

Belediye idaresinin üç organı bulunmaktadır: Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Kuruluş

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahaslarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimine üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.

İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.

Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.

Sınırların Tespiti ve Kesinleşmesi

Yeni kurulan bir belediyenin sınırları, kuruluşu izleyen altı ay içinde tespit edilir. Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemez.

Birleşme ve Katılma

Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahaslarının katılınacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 20.000'den az olmaması şarttır.

Mahalle ve Yönetimi

Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimlere mahalle denir. Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir.

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz.

Muhtar ve dört asil (dört yedek) üyeli (azaltı) ihtiyar heyeti, mahalle yönetiminin organlarıdır. Görevlerini yapmayan muhtar ve ihtiyar heyetinin görevlerine, il veya ilçe idare kurulları son verir.

Mahalle yönetimlerinin temel görevleri arasında, mahalledeki doğum ve ölümlerin nüfus müdürlüklerine bildirilmesi, mahallede oturanlardan askerliği gelenlerin bildirilmesi, mahalleye yeni gelenlerin kaydedilmesi, gidenlerin nakillerinin yapılması sayılabilir.

Köy idaresinde olduğu gibi en az altı aydan beri o mahallede oturmak şartıyla 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, muhtar, köyde ihtiyar meclisi ve mahallede ihtiyar heyeti üyesi seçilebilir. Bunlar için de ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz; okur-yazar olmak yeterlidir.

Belde Adının Değiştirilmesi

Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Bu karar Resmî Gazetede yayımlanır. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır.

Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi

Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür.

Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin görev ve yetkileri "liste/sayma ilkesi" ya da "tadat usulü" çerçevesinde belirleniyordu. 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu "yetki" (ultra vires) ve "genel yetki" ilkesini benimsemiştir. Yani belediyelerin, mevzuatın yasaklamadığı ya da başka bir idari organa bırakmadığı yerel müşterek hizmetleri yürütebilmeleri mümkündür.

Belediye, belediye sınırları kapsamında mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla görev, sorumluluk ve yetkileri şöyle sıralanabilir:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve

sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

- Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.
- Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Belediyelerin sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdî yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.
- Gıda bankacılığı yapabilir.
- Belediyelerin görev ve hizmetlerine ilişkin Kanunla getirilen birtakım ilkeler de şöyle belirtilebilir:
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.
- Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Bu Avrupa Yerel Özerklik Şartında "subsidiarite" (hizmette yerellik) ilkesinin bir gereği olarak Belediye Kanunu'na eklenmiştir.

- Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşükün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır.
- Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanını belediye sınırlarını kapsamakla birlikte, belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.
- 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.
- Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler Belediye Kanununun kapsamı dışındadır.

Belediyeye Tanınan Muafiyet

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşaa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafıdır.

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye yönetiminin karar organı olan Belediye Meclisinin üyeleri, seçimden en az 6 ay önceden itibaren o beldede oturan 18 yaşını doldurmuş kişiler arasından, belde sakinlerince, nisbi temsil sistemine göre 5 yıl için seçilir. Yasaya göre nüfusları 10 binden az olan belediyeler 9, 1 milyondan fazla olan belediyeler 55 belediye meclisi üyesi seçebilmektedirler. Yani belediye meclisi üye sayısı 9'dan az, 55'ten fazla olamaz.

Başkanlık Divanı

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.

Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Meclis Toplantısı

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.

Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilirler.

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

İhtisas Komisyonları

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini aşağıdaki beş yolla kullanır: Soru, genel görüşme, denetim komisyonu, faaliyet raporunu değerlendirme ve gensoru

1) Soru: Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

2) Genel görüşme: Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

3) Denetim komisyonu: İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

4) Faaliyet raporunu değerlendirme: Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

5) Gensoru: Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanını hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesine meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla olumsuz oy kullanılırsa tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir.

Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur.

Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir.

Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Meclisin Feshi

Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirimini üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Boşalan Meclisin Görevinin Yerine Getirilmesi

Belediye meclisinin;

a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

b) Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması,

c) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

d) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

Hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder.

Encümen Toplantısı

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz.

Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

Belediye Başkanı ve Vekili

Yerel seçmenlerce doğrudan seçilen Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.

Stratejik Plân ve Performans Programı

Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının;

- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Seçilme yeterliğini kaybetmesi,
- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,
- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Belediye Başkanlığının Boşalması Hâlinde Yapılacak İşlemler

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;

a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,

b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer.

Belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kur'a çekilir.

Yeni seçilen belediye başkanının görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır. Başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar.

Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.

Belediye Başkanı Görevlendirilmesi

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.

Görevden Uzaklaştırma

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.

Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Belediye Teşkilâtı, Norm Kadro ve Personel İstihdamı

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabita birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Hizmetlerde Aksama

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.



Yaşamla İlişkilendir

“...Konuyla ilgili benzer bir düzenleme olarak görülen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15'inci maddesinde, “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.”

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplandı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.” kuralı yer almakta iken, diğer maddeler ile birlikte anılan maddenin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmış, Mahkeme, 18/01/2007 günlü ve E:2005/32, K:2007/3 sayılı kararıyla, 15'inci maddeye yönelik olarak, Maddenin ikinci fıkrasında yer alan, “... yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.” biçimindeki kuralla, merkezi idarece Anayasanın 127'nci maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna ulaşarak, maddenin ikinci fıkrasının “... ile yeniden görüşülmesi

istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ibaresi ile üçüncü fıkrasının “Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.” ibaresinin iptali ve İptal hükümlerinin Kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra, 29/12/2008 tarihinde yürürlüğe girmesine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, bu kararı ile, maddenin 2'nci fıkrasında yer alan düzenlemenin vesayet yetkisini zayıflatığı sonucuna ulaşmış; maddenin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün de, buna bağlı olarak dava yolunu öngördüğüne işaret etmiştir. Bu bağlamda, İl Özel İdaresi Kanunu'nun anılan hükmünün Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olması, bu maddenin uygulanmasından kaynaklanan işlerin idari itiraz yolu ile Danıştayda incelemesini sağlayıcı bir etki yaratmadığı gibi, bu tip uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde görülmesini engelleyici bir sonuç da doğurmamıştır.

Yine inceleme konusu 5393 sayılı Kanunun 23'üncü maddesinde, belediye meclisi kararlarına karşı idari yargıya başvuru yolu olarak: Maddenin üçüncü fıkrasında, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine, belediye başkanına; maddenin beşinci fıkrasında da, maddede öngörülen süreç tamamlanarak kesinleşen meclis kararlarına karşı ise, bu kez, mülki idare amirine yetki verildiği görülmektedir.

Buna göre, aynı maddede düzenlenmiş olması, aynı kavramlara yer verilmiş olması nedeniyle her iki başvurunun usulü, hukuki niteliği ve karar organı bakımından birliktelik bulunması gerektiği kuşkusuzdur.

Bu çerçevede, yerel yönetim idaresinin başı olan belediye başkanının, diğer bir yerel yönetim organı olan belediye meclisinin kararına karşı yapacağı başvurunun, mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde merkezi idare adına yapılan bir denetim yolu olarak tanımlanan **idari vesayet** kavramı ile açıklanmasına olanak bulunmadığı gibi, bu başvurunun vesayet denetimi kapsamında Danıştay İdari Dairesince incelenmesi de teorik olarak mümkün değildir. Dolayısıyla Kanun Koyucunun, aynı maddede, aynı meclis kararına karşı, bir fıkrada idari itiraz yolunu, diğer bir fıkra da ise dava yolunu düzenlemiş olamayacağına göre, maddede hem belediye başkanına, hem de mülki idare amirine belediye meclisi kararlarına karşı tanınan başvuru yolunun yargı mercilerine iptal davası açmak olduğu anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinde düzenlenen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilecekleri yolundaki hükmün, iptal davası açmaya ilişkin olduğu, bu konuda inceleme ve karar verme yetkisinin ise genel görevli idari yargı yerleri olan idare mahkemelerine ait bulunduğu sonucuna varıldığından, Birinci Daire kararının bozulmasına, dosyanın yeniden karar verilmek üzere anılan Daireye gönderilmesine 22/12/2009 gününde oyçokluğu ile karar verildi..”

Kaynak: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 22.12.2009, Esas No: 2009/15, Karar No: 2009/19, [## Büyükşehir Belediyesi](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?-dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erGDfDZDkPtSxI9P3kCK8yYcJoYTT6AB5Ts7cOxM9JJaWn3GLbvV OuZ%2FFOloVFStX388szavNwOXwpi94N5NLolA%3D%3D&aranan=idari%20vesayet&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 16.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Anayasa'da doğrudan düzenlenmeyen Büyükşehir belediyeleri, Anayasa'nın 127. Maddesindeki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmüne dayanarak, 1984 yılında, önce 195 no'lu KHK, sonra 3030 sayılı Kanunla kurulmuştur. 2004 yılında 5216 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiş olan Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili, 2005 yılındaki 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile bazı değişiklikler yapılmış, son olarak 6.3.2008 tarihinde kabul edilip 22.3.2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilk kademe belediye statüsüne son verilmiş ve ilçe belediyelerinin sayısı artırılmıştı.

Son olarak, 12.11.2012 tarih ve 6360 Sayılı Yeni On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile:

- Ondört ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur: Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van.
- Tüm büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır.
- Tüm büyükşehir belediyesi olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.
- Tüm büyükşehir belediyesi olan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişi-

liğine sahip yerel yönetim birimleridir. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri Kanunda sayılmış olup, geri kalanlarını ilçe belediyeleri yerine getirir

Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin üç organı bulunmaktadır: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Kuruluş ve Sınırları

Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.

İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmaktır.

Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilçe belediye meclisi üyelerinin 1/5'inden oluşur.

Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Meclis Toplantısı

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir.

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.

Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Büyükşehir Meclislerinin İlçe Belediyeleri Kararları Üzerindeki Denetimi

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır. (zımni kabul)

Ayrıca ilçe belediyelerinden gelen bütçeler de büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir-

hir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.

İhtisas Komisyonları

Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.

İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on işgünü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyon bu sürenin sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınır.

Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.

Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Yani, belediye başkanı tarafından belediye meclisi üyeleri arasın-

dan biri başkan vekili olarak görevlendirilir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor klüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir.

Danışmanlar

Nüfusu ikimilyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz.

Büyükşehir Belediyesi Teşkilâtı ve Genel Sekreter

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Köy

1924 Anayasası'nı hazırlayan II. TBMM'nin, Anayasayı kabul etmeden önce aynı yıl kabul ettiği 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile kurulan köyler, il özel idareleri ve belediyeler gibi kendi kamu tüzelkişilikleri ve bütçeleri olan, kendi yürütme ve karar organları bulunan yerel yönetim birimleridir. Ülkemizde şu an 18.335 adet köy idaresi bulunmaktadır.

Köy Kanunu'nun 2. Maddesine göre, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

Köyün Organları

Köyün organları üç tanedir: Köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisidir.

Köylerin Kuruluşu ve Statüsü

Köy Kanunu, 20 binden fazla nüfusu olan yerleri şehir, 2 bin - 20 bin arasında kasaba, 150 - 2 bin arası yerleri köy, olarak tanımlamaktadır. Kanuna göre, nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiyeye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba olarak kabul edilir ve buralar Belediye Kanunu'na tabidir. Ülkemizde 150'den küçük nüfuslu yerlere ise mezra, kom ya da oba gibi isimler verilmektedir.

Nüfusu 150'yi aşan oba, kom ya da mezra denilen yerlerde, il idare kurulu ve il genel meclisinin kararları ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görüşü ile İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile köy kurulur.

Köyün Görevleri

Köyün görevleri mecburi ve köylünün isteğine bağlı işler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır: Bu işler ana hatlarıyla şöyle belirlenebilir:

- Mecburi görevler: Sağlık, eğitim ve güvenliğe ilişkin vb. görevler.
- İsteğe bağlı görevler: Köyün güzelleştirilmesi ve kalkındırılması vb. görevler.

Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve ilçeye bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa, o iş bütün köylü için mecburi olur ve yapmayan ceza görür.

Köyün Yetkileri

Köyün belli başlı yetkileri şöyle sıralanabilir: Kamulaştırma yapmak, isteğe bağlı görevleri zorunlu hale getirmek ve bunları yapmayanları cezalandırmak, zabıta ve kolluk etkinliklerinde bulunmak, vergi almaktır.

Köy Derneği

Doğudan demokrasinin uygulanabileceği tek yerinden yönetim birimi olan köy derneği, köyde ikamet eden seçmenlerden oluşur. Köy derneği, beş yılda bir doğrudan köyde ikamet eden kadın ve erkekler arasından köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçer, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale çevirir ve köy imamını seçer. (Köy Kanununa göre, köy derneği tarafından seçilen imam, müftünün emriyle göreve başlar.)

Özel bir çalışma ve toplanma usulü olmayan Köy Derneği'nin kararları üzerinde, kural olarak vesayet yetkisi yoktur. Ancak isteğe bağlı işleri zorunlu hale getirdiği kararları mülki amirin onamasına tabidir.

İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi, imam ve öğretmenden oluşan doğal üyeler ve basit çoğunluk sistemine göre beş yıl için seçilmiş üyelerden oluşur. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilebilmek için 18 yaşını doldurmak ve 6 aydır o köyde oturmak şarttır. Muhtar ve ihtiyar meclisi seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremez ve aracılık edemezler.

İhtiyar Meclisi sayısı, nüfusu 1000'den az olan yerlerde 8; 1000-2000 arası yerlerde 10; 2000'den çok yerlerde 12'dir. Seçilecek üye sayısı ilçe seçim kurulu başkanınca belirlenir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak nüfusu 1000'e kadar olan köylerde ilk 4 üye, nüfusu 1001'den 2000'e kadar olan köylerde ilk 5 üye ve nüfusu 2000'den fazla olan köylerde ilk 6 üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur.

İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanır. İhtiyar meclisini muhtar toplanmaya çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir. İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Önce yapılması lazım gelen sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır. Köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri bu davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edemezler. Yetkili temsilciyi köy derneği seçer.

Muhtar

Köy yönetiminin başı, yürütme organı, köy tüzelkişiliğinin temsilcisi ve devletin köydeki temsilcisidir (ajanıdır). Birer devlet memuru sayılan muhtarlar, devletten aylık alırlar. Muhtarın tüm işleri, mülki amirin onamasına tabidir.

Muhtarın göreceği işler Devlet ve köy işleri olarak ikiye ayrılır: Muhtarın, kanunları ve hükümet emirlerini duyurmak, dirlik ve düzeni sağlamak, vergi ve asker toplamada merkeze yardımcı olmak gibi devlet görevleri; köy kamu tüzelkişiliğini temsilen mahkeme önünde davacı ve davalı olmak, dernek ve meclisin kararlarını uygulamak, köy işlerine harcanacak paraları toplamak ve harcama yapmak gibi köy görevleri vardır.

Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelen ve kötü söyleyenler Devlet memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler.



dikkat

Köy Kanunu'nun 40. Maddesi uyarınca, köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.

Bu durum vesayet denetiminin hukukilikle sınırlı olmasının bir istisnasıdır. Çünkü, kaymakam vesayet makamı olarak, köy kamu tüzel kişiliğinin temsil eden muhtarın kararı üzerinde yerindelik denetiminde bulunmaktadır.

Köy Kanunu'nun 41. Maddesine kapsamında, il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır. Aynı Kanunun 33. Maddesine göreyse, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar.

Köy Korucuları

Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur. Köy Kanunu'na göre, Korucuların 22 yaşından küçük ve 60 yaşından büyük olmaması ve bir cürüm ile cezalandırılmamış ve iyi huylu tanınmış bulunması ve herkesle kavga çıkarmak, sarhoşluk gibi huysuzlukları olmaması şarttır. Korucular köy muhtarının emri altındadır. Resmî işlerde onun her emrini tutmaya mecburdur. Korucular silahlıdır. Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler. Üç çeşit köy korucusu vardır: Silahlı köy korucuları, gönüllü güvenlik korucuları, güvenlik korucuları

Köyün Bütçesi

Muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından hazırlanır, en büyük mülki amir (kaymakam veya vali) tarafından onaylanır. Köy bütçesinin % 10'u ilköğretim ödeneği olarak ayrılır.

Kamu Kurumları (Hizmetsele/İşlevsel/ Fonksiyonel Yerinden Yönetimler)

Kamu kurumları ya da hizmetsele yerinden yönetim birimleri, eğitim, kültür, ekonomi, sanat gibi teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren kamu hizmetlerini yürütmek üzere devlet tüzel kişiliği ve yerel mahalli idareler dışında örgütlenen, kamu tüzelkişiliğini haiz, yani kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri olan kurumlardır.

Kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilen bu hizmetsele kamu kurumlarında, özerklik, mahalli idarelerdeki gibi kişilere (şahıslara) değil, bizzat sunulan kamu hizmetine veya kamunun mal varlığına tanınmaktadır. Bundan dolayı kamu kurumları mal topluluğu niteliğindedirler.

Hizmetler yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Kamu tüzelkişilikleri vardır.
- Kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilirler.
- Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındadırlar.
- Merkezin idarenin vesayet denetimine tabidirler.
- Mal topluluğu niteliğindedirler. (Ancak üniversite ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şahıs topluluğu niteliğindedir)
- İdari açıdan görece özerktirler, kendi karar organlarınıca yönetilirler.
- Kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- Karar organları merkezi idare tarafından atanarak işbaşına geldiği için yerel yerinden yönetimlere göre daha az özerktirler.
- Mahkeme önünde davacı ve davalı ehliyetini haizdirler.
- Hizmet konuları spesifik fonksiyonlarla sınırlıdır, genellikle ülke çağında sundukları ve uzmanlık gerektiren tek bir görev ve işlevleri vardır (ihtisas kuralı).

Hizmetler veya işlevsel kamu kurumları:

- Faaliyet alanlarına göre ülke çapında (TCDD) ya da yerel (İSKİ)
- Yönetim biçimlerine göre kamusal (Vakıflar Genel Müdürlüğü) ya da özel (Ziraat Bankası)
- Etkinlik konularına veya faaliyetlerine göre ise 1) idari; 2) ekonomik; 3) sosyal; 4) bilimsel, teknik ve kültürel ve 5) kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olmak üzere değişik kriterlere göre farklı kategorilere ayrılırlar.

Kamu kurumları aşağıda etkinlik konularına göre kategorize edilerek anlatılmaktadır.

İdari Kamu Kurumları

İdari kamu kurumları, Devlet tüzelkişiliği altında merkezi idarenin hiyerarşik denetiminde yürütülmesi güç geleneksel hizmetlerin, daha ekonomik, verimli ve etkin görülebilmesi için ayrı bir

kamu tüzelkişiliğinde idari, mali ve hukuki özerklik biçiminde örgütlenmesiyle ortaya çıkan kamu örgütleridir. Genellikle bakanlıklarla hukuki irtibatı “bağlı” statüsünde olan ve çoğunlukla “genel müdürlük” olarak isimlendirilen idari kamu kurumları, bağlı oldukları bakanlıkların idari vesayet denetimine tabidirler. Sayıştay’ın mali denetimine ve Kamu İhale Kanunu’na tabi olan idari kamu kurumlarına Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü örnek verilebilir.

Ekonomik Kamu Kurumları (Kamu İktisadi Teşebbüsleri)

1984 yılında 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK ile düzenlenen ekonomik kamu kurumları Cumhuriyetin ilk yıllarında devletçilik politikaları sonucu “rachat” (satın alma) usulüne dayanarak ve Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde yabancı komprador burjuva tarafından sunulan imtiyazların millileştirilmesi ile kurulan ve ticaret, sanayi, madencilik ve tarım gibi ekonomik alanlarda mal ve hizmet üretmek suretiyle etkinlikte bulunan kamu tüzelkişiliğine sahip kurumlardır.

233 sayılı KHK’ya göre iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşunun (KİK) ortak adı olan ve Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulan kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) merkezi idareyle hukuki bağı kural olarak “ilgili” statüsündedir. Anılan mevzuata göre, KİT’ler beş ayrı başlığa ayrılmaktadır:

1) **Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK):** Sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

KİK örneği olarak Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) gösterilebilir.

2) **İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT):** Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara (kar ilkesine) göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. Bankacılık alanında etkinlikte bulunan İDT’lerin sermayesinin en az % 51’inin devlete ait olması yeterlidir.

İDT'lere örnek olarak Ziraat Bankası, Halk Bankası, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK), Devlet Malzeme Ofisi (DMO), Türkiye Ziraat Donatım Kurumu, Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı (THY), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD), Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi (PTT), Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş. (TEAŞ), Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ), Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ), Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR), Türkiye Petrolleri A.O. (TPAO), Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Et ve Süt Kurumu verilebilir.

3) **Müessese**: Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. Müesseseler, KİK veya İDT genel müdürünün önerisi ve yönetim kurulunun kararı ile kurulur. Müesseseler, teşebbüs yönetim kurulunun görüşü alınarak ilgili bakanlığın teklifi üzerine Koordinasyon Kurulu kararı ile bağlı ortaklık veya iştirak haline getirilebilir.

Örnek olarak Türkiye Emlak Bankası'nın (KONUTBANK) Emlak Konut A.Ş.; Tütün ve Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Tütün ve Sigara İşletmeleri Müessesesi, İspirto ve İspirtoolu İçkiler Müessesesi, Tuz İşletmeleri Müessesesi verilebilir.

4) **Bağlı Ortaklık**: Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. Mevcut müessese veya işletmelerin bağlı ortaklık haline getirilmesi ile yeni bağlı ortaklığın kurulması Cumhurbaşkanınca kararnamesi ile yapılır.

Örnek olarak TCDD'nin bağlı ortaklıkları Türkiye Vagon Sanayi A.Ş. (TÜVASAŞ), Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş. (TÜLOMSAŞ), Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş. (TÜDEMSAŞ), TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi (TCDD Taşımacılık A.Ş.), MKEK'nin bağlı ortaklıkları TUMOSAN, FİŞEKSAN, ÇELİKSAN, BARUTSAN verilebilir.

5) **İştirak**: iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdir. Bir kamu kurumu olmayan kamu iştirakleri,

yalnızca bir anonim şirketteki kamu paylarıdır. Teşebbüs veya bağlı ortaklığın bir anonim şirkete iştiraki, ilgili teşebbüsün önerisi üzerine Koordinasyon kararı ile yapılır.



dikkat

Kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulur ve bir bakanlıkla ilgilendirilir.
- Kamu tüzelkişilikleri vardır.
- Karma bir hukuki rejime tabidirler: sundukları hizmetten yararlananlar, müşterileri ve üçüncü kişilerle yaptığı işlemlerde özel hukuk; kuruluş, yapı ve kurum içi ilişkileri bakımından yönetim hukukuna tabidirler. Dolayısıyla özel hukuka tabi işlem ve eylemlerinden doğan uyumsuzluklar adli yargıda, kendi iç ilişkilerinden doğan uyumsuzluklar idari yargıda görülür ve çözülür.
- 1982 Anayasası'nın "Kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi" kenar başlıklı 165. Maddesine göre, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenir. Bu denetimi TBMM adına Sayıştay yapar.
- Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.
- Organları; en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı olan yönetim kurulu ve yetkili ve sorumlu yürütme organı olan genel müdürlüktür.
- Harcama gerektiren işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabidirler; gelir getiren işlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi değildirler.
- İlgili oldukları bakanlığın idari vesayet denetimine tabidirler.

Sosyal Kamu Kurumları

Sosyal kamu kurumları, sosyal güvenlik, çalışma, sağlık, emeklilik, konut gibi sosyal gereksinimleri karşılamak üzere kurulan özerk bütçeli kamu tüzelkişileridir. Yönetimlerinde zorunlu üyelik ve zorunlu kesintiler vardır. Sosyal kamu kurumları da KİT'ler gibi karma bir hukuki rejime tabidirler;

kendi kuruluş ve iç ilişkilerinde idare hukuku, sunduğu hizmetten yararlananlarla olan ilişkilerinde özel hukuk kuralları uygulanır.

Sosyal kamu kurumlarına örnek olarak Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) (1961), Basın ve İlan Kurumu (1961), Toplu Konut İdaresi (1984), Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) (2003), Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) (2006) verilebilir.

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları

Bilim, teknik, kültür, sanat ve yükseköğretim hizmetlerine tanınan özerklik sonucu örgütlenmiş kamu kurumlarıdır.

Üniversiteler, Yükseköğretim Kurulu (YÖK), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA), Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM), Devlet Opera ve Balesi, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu bilimsel, teknik, sanatsal, eğitsel ve kültürel kamu kurumlarına örnek olarak verilebilir.

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ilk defa 1961 Anayasası ile anayasal statüde düzenlenmiş, 1982 Anayasası'nda yer almışlardır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ticaret, sanayi ve esnafılık yapan ya da doktorluk, eczacılık, avukatlık, mühendislik, mimarlık, noterlik, mali müşavirlik gibi belli bir mesleğe mensup olanların üye olmalarının zorunlu olduğu, mesleklerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafın-

dan kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari ve hukuki statüleriyle ilgili önemli hususlar şöyle sıralanabilir:

- Kanunla kurulurlar.
- Kamu tüzelkişilikleri vardır.
- Organları üyeleri tarafından gizli oyla seçilerek iş başına gelir.
- “Zorunlu üyelik” esasına dayanırlar.
- Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.
- Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.
- Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasî partiler aday gösteremezler.
- Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.
- İdari, mali ve hukuki özerkliği olan meslek kuruluşları bağlı ya da ilgili oldukları merkez idarenin idari vesayet denetimine tabidirler.
- Meslek kuruluşlarının merkezlerinin kamu tüzelkişiliği olduğu gibi, illerdeki her bir şubesinin de ayrı kamu tüzelkişiliği vardır. Dolayısıyla ülke çapındaki meslek kuruluşu ile il düzeyindeki bağlı birimi arasında da idari vesayet denetimi vardır.
- Sayıştay'ın denetimine tabi değildirler.
- Kamulaştırma yapma yetkileri yoktur. (TOBB'ye istisna olarak kamulaştırma yapma yetkisi verilmiştir.)
- Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği mercii veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

- Ancak, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu mercinin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Ülkemizde en yaygın örgütlenen meslek kuruluşlarına örnek olarak Türk Tabipler Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ile Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği verilebilir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (Bağımsız İdari Otoriteler/ BİO'lar)

İlk kez 1930'larda "bağımsız düzenleyici kuruluş" (independent regulatory agency) adı altında ABD'de, 1970'lerde İngiltere ve Fransa'da kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Türkiye'de ilk kez 1981'de Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile örgütlenmeye başlamıştır.

1980'lerin neo-liberal politikaları ve 1990'larda tüm ulusal ekonomilerin küresel ekonomiye entegrasyonu sürecinde, "hakem" statüsüyle oluşturulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar sayıları ülkemizde de hızla artmış, bunlarla birlikte "üst kuruluşlar bürokrasisi" başlamıştır. Bu kurumlar, her ne kadar idari ve mali açıdan özerk, teknik, profesyonel ve uzman kuruluşlar olsalar da, karar organlarında

merkezi idarenin atama yetkisi organları üzerinde idari vesayet denetimini doğurmaktadır.

Bu kurumlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, III Sayılı ekli cetvelde "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" olarak nitelenirken, idare hukuku literatüründe "bağımsız idari otoriteler" (BİO), kamu yönetimi alanında "üst kurullar", iktisat literatüründe ise "regülasyon kurumları" olarak isimlendirilmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar sermaye piyasası, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık, para, enerji, rekabet, ulaşım ve bilişim gibi kritik ve önemli alanlarda "düzenleme" "denetleme" ve "müeyyide uygulama" niteliğinde kamu hizmeti yerine getiren, özerk, merkezi yönetimin hiyerarşi denetimi dışında, yaptırım uygulama ve kendi alanlarındaki uyumsuzlukları çözebilme gibi oldukça geniş, önemli ve kapsamlı yetkilere sahip kamu tüzelkişileridir.

Merkezi idare ile aralarındaki idari ve hukuki bağları "ilişkili" statüsüne tabi kılınan üst kuruluşlar, Cumhurbaşkanı kararına göre Cumhurbaşkanı veya bir Bakanlıkla ilişkilendirilmiş, görevli oldukları alanda kurallar koyma, denetlemede bulunma, gereken durumlarda ağır mali ve yönetsel yaptırımlarda bulunma, uyumsuzlukları çözüme yetkisi olduğu için salt yönetsel değil, yasama ve yargı benzeri işlevleri de olan kendine özgü "*sui generis*" kurumlardır.

Kararları üzerinde ilişkili olduğu bakanlığın idari vesayet denetimi olan ve mali konularda Sayıştay'ın denetimine tabi olan düzenleyici ve denetleyici kurumların hukuki ve idari statüsü ve özellikleri aşağıdaki tabloda görülebilir.

Öğrenme Çıktısı



4 Mahalli yerinden yönetimleri, hizmetsel yerinden yönetimleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumları öğrenebilme

Araştır 4

Belediye meclisinin feshini açıklayınız.

İlişkilendir

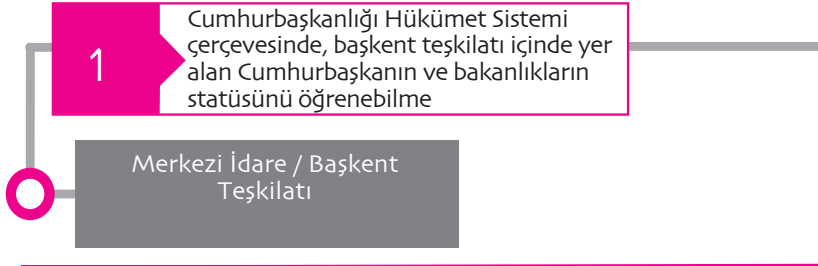
Mahalli idareler ile kamu kurumlarını karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

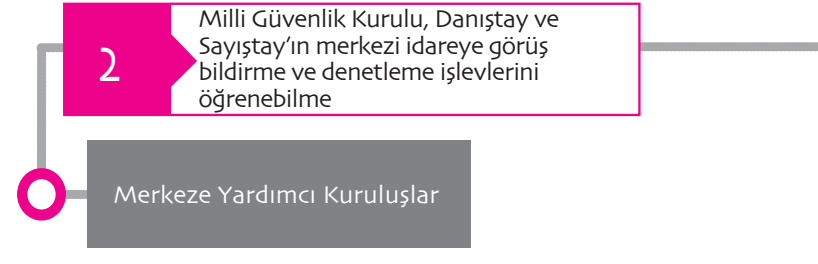
Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını anlatınız.

Tablo 2.4 Bağımsız İdari Otoriteler

Kurum Adı Kuruluş Yılı	Merkezle İlişkisi	Üye Sayısı	Görev Süresi (yıl)	Üyelerin Yeniden Atanması	Atama Makamı	Seçilmeleri/Aday Gösteren Makamlar
Sermaye Piyasası Kurulu (1981)	Hazine ve Maliye Bakanlığının ilişkili kurumu	7	4	Mümkün	CB	
Radio ve Televizyon Üst Kurulu (1994)	Kültür ve Turizm Bakanlığının ilişkili kurumu	9	6	Mümkün	TBMM	Siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle TBMM Genel Kurulunca seçilir.
Rekabet Kurumu (1994)	Ticaret Bakanlığının ilişkili kurumu	7	4	Mümkün	CB	
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999)	Hazine ve Maliye Bakanlığının ilişkili kurumu	7	4	Mümkün	CB	
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2000)	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının ilişkili kurumu	7	4	Mümkün	CB	
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001)	Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kurumu	7	4	Mümkün	CB	
Kamu İhale Kurumu (2002)	Hazine ve Maliye Bakanlığının ilişkili kurumu	9	4	Mümkün	CB	
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (2011)	Hazine ve Maliye Bakanlığının ilişkili kurumu	9	4	Mümkün	CB	
Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2016)	Adalet Bakanlığının ilişkili kurumu	9	4	Mümkün	TBMM CB	Kurulun: 5 üyesi Türkiye Büyük Millet Meclisi, 4 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.
Nükleer Düzenleme Kurumu (2018)	Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kurumu	5	4	Mümkün	CB	



Devletin var oluş nedeni olan kamu hizmetleri, bütün ülkede yekpare ve devasa tek bir Devlet tüzelkişiliği altında Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlıklar ve bunlara bağlı idare ve kuruluşlardan oluşan başkent teşkilatının hiyerarşik denetim ve gözetimi altında sunulur. Yürütme yetkisi ve görevinin tek başına sahibi olan Cumhurbaşkanı hem siyasal olarak Devletin ve Hükümetin başı, idari olarak da idari teşkilatın en yüksek hiyerarşik amiridir. Bakanlıklar da Devletin sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin konu bakımından uzmanlık (ihtisas) prensibine göre Devlet tüzelkişiliği içinde sunulduğu en yüksek örgütlenmedir.



Merkezi idarenin başkent teşkilatına idari, hukuki ve mali nitelikte danışma, öneri, inceleme, planlama, eşgüdüm ve denetim yoluyla yardım eden, destek olan “danışma”, “uzman” ya da “kurmay” statüsünde kuruluşlardır. Devlet tüzel kişiliğinde yer almakla birlikte herhangi bir bakanlık hiyerarşisinde de yer almayan merkeze yardımcı kuruluşlarından bir kısmı geçici, bir kısmı sürekli hizmet verirken, bazıları merkezi yönetimin tümüne bazıları da sadece bir kamusal makama ya da birime hizmet verirler. Başka örnekleri olmakla birlikte bu başlık altında sürekli olarak merkezi idareye hizmet veren ve Anayasada yer alan Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeniden düzenlenen Yüksek Askeri Şura anlatılmıştır.

3

Merkez teşkilatın taşra birimleri olan il ve ilçe idareleri ile bölge idarelerini öğrenebilme

Taşra Teşkilatı

Başkent teşkilatının Devlet tüzelkişiliği altında tüm ülke çapında sunacağı milli ve asli hizmetler, merkezi idarenin bir parçası olarak tüm ülke sathında taşra teşkilatı aracılığıyla yürütülür. Devlet idaresinin “mülki teşkilatı” adı da verilen, yetki genişliği esasına dayanan, merkeziyetçiliğin sakıncalarını önlediği için merkezi idarenin yumuşatılmış biçimi olan taşra teşkilatının anayasal dayanağı 1982 Anayasası'nın “merkezi idare” kenar başlıklı 126. Maddesinde düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir.

4

Mahalli yerinden yönetimleri, hizmetsel yerinden yönetimleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumları öğrenebilme

Yerinden Yönetimler

Bir kamu hizmetinin daha etkin, verimli ve ekonomik sunulabilmesi için Devlet tüzelkişiliği içinde yer alan merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabi olmadan idari, mali ve hukuki özerklik prensibince kamu tüzelkişiliği içinde sunan kamu kurum ve kuruluşlarına “yerinden yönetimler” denmektedir. Yerinden yönetimler: Mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlar yanında belli bir mesleğe mensup olanların üye olmalarının zorunlu olduğu, mesleklerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleri olan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurullar da vardır. Bu kurullar, her ne kadar idari ve mali açıdan özerk, teknik, profesyonel ve uzman kuruluşlar olsalar da, karar organlarında merkezi idarenin atama yetkisi organları üzerinde idari vesayet denetimini doğurmaktadır.

1 Aşağıdakilerden hangisi 2018 yılında yürürlüğe giren Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanına verilen yeni görev ve yetkilerden biri **değildir**?

- A. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atayıp ve görevlerine son vermek
- B. Millî güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak
- C. Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini göndermek
- D. Üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek
- E. Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarmak

2 Aşağıdakilerden hangisi 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip kurulan ofislerden biri **değildir**?

- A. Bilim ve Teknoloji Ofisi
- B. Dijital Dönüşüm Ofisi
- C. Finans Ofisi
- D. İnsan Kaynakları Ofisi
- E. Yatırım Ofisi

3 Bakanlıklar ve bakanlarla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Bakanlıklar kanunla kurulur, kaldırılır veya birleştirilir.
- B. Bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınırlar.
- C. Bakanlar görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanırlar.
- D. Bakan yardımcılarını Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ve Bakana karşı sorumludurlar.
- E. Bakanlıklarda sayısı onbeşi geçmemek üzere bakan müşaviri istihdam edilebilir.

4 Millî Güvenlik Kurulu ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.
- B. Millî Güvenlik Kurulunun gündemi, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.
- C. Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu TBMM Başkanının başkanlığında toplanır.
- D. Millî Güvenlik Kurulunun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir.
- E. Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

5 Merkezi idarenin taşra teşkilatıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.
- B. İlçe idaresi Anayasada açıkça düzenlenmiştir.
- C. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.
- D. Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır ve doğrudan Cumhurbaşkanı Kararı ile atanır.
- E. İlçe idaresi kaymakam, ilçe idare kurulu ve ilçe idare şube başkanları olmak üzere üç birimden oluşur

6 Mahalli idarelerle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.
- B. Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, Anayasada belirtilen amaçlar çerçevesinde, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.
- C. Mahallî idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır.
- D. Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.
- E. Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında İçişleri Bakanının izni ile birlik kurabilirler.

7 Aşağıdakilerden hangisi belediye meclisinin, bilgi edinme ve denetim yollarından biri **değildir**?

- A. Soru
- B. Genel görüşme
- C. Faaliyet raporunu değerlendirme
- D. Gensoru
- E. Meclis soruşturması

8 Aşağıdaki mahalli idare organlarının hangisi için mahalli idare seçimlerinde oy **kullanılmaz**?

- A. Belediye meclisi
- B. Belediye idaresinin başı
- C. İl genel meclisi
- D. İl özel idaresinin başı
- E. Köy ihtiyar meclisi

9 Kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Cumhurbaşkanı tarafından kurulurlar.
- B. Kamu tüzelkişilikleri vardır.
- C. Kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır.
- D. Devlet İhale Kanunu'na tabidirler.
- E. Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğuna "müessese" denir.

10 Aşağıdakilerden hangisi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, III Sayılı ekli cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlardan biri **değildir**?

- A. Sermaye Piyasası Kurulu
- B. Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
- C. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- D. Kişisel Verileri Koruma Kurumu
- E. Nükleer Düzenleme Kurumu

1. C Yanıtınız yanlış ise “Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. A Yanıtınız yanlış ise “Cumhurbaşkanlığı Makamı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. A Yanıtınız yanlış ise “Bakanlıklar” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. C Yanıtınız yanlış ise “Milli Güvenlik Kurulu” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. B Yanıtınız yanlış ise “Taşra Teşkilatı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. E Yanıtınız yanlış ise “Mahalli İdareler” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. E Yanıtınız yanlış ise “Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. D Yanıtınız yanlış ise “Mahalli İdareler” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. D Yanıtınız yanlış ise “Ekonomik Kamu Kurumları (Kamu İktisadi Teşebbüsleri)” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. B Yanıtınız yanlış ise “Düzenleyici Denetleyici Kurumlar” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

2

Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür ve bu hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur. Bu görevleri yerine getirmek amacıyla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Bakan yardımcıları Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Araştır 2

1876 Kanun-ı Esasi'nde idari bir teşkilat olarak düzenlenmesinin etkisiyle 1924 Anayasasında "Yürütme" bölümünde düzenlenen Danıştay, 1961 ve 1982 Anayasalarında yüksek mahkeme olarak "Yargı" bölümünde düzenlenmiştir. Cumhuriyetten sonra 1925 ve 1982 yıllarında yeniden düzenlenen Danıştay, hem yönetsel yargı sisteminin en üst düzey yüksek mahkemesi, hem de merkezi yönetimin hukuki ve idari olarak en yüksek danışma ve inceleme birimidir. 1982 Anayasası'nın 155. maddesi uyarınca Danıştay'ın, yargısal anlamda davaları görmek dışında kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmak üzere idari görevleri bulunmaktadır. Bu işlerden bazıları; Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işler, Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinin uygulanmasından çıkan uyuşmazlıklar ile Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işlerdir.

Araştır 3

İstisnai memurluk olan valiler, 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doğrudan Cumhurbaşkanı Kararı ile atanırlar. Vali olarak atanacakların şu şartları taşımaları gerekir; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel memur olma şartlarını taşımak, en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az 5 yıl çalışmış olmak. Valilerin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, valilerin de görevi de sona erer. Ancak valiler, yerlerine atama yapılmaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Valiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.

Araştır 4

Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Kaynakça

- Akyılmaz, B., M. Sezginer ve C. Kaya (2018). **Türk İdare Hukuku**. 9. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Atay, E.E. (2016). **İdare Hukuku**. 5. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çağlayan, R. (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. 6. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Günday, M. (2011). **İdare Hukuku**. 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Nohutçu, A. (2018). **İdare Hukuku**. 22. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Yıldırım, T, M. Yasin, N. Kaman, H.E. Özdemir, G. Üstün ve O. Tekinsoy (2016). **İdare Hukuku**. İstanbul: Oniki Levha.

İnternet Kaynakları

www.e-icisleri.gov.tr (Erişim: 08.01.2019)

Bölüm 3

Hukuk Devleti, İdari İşlemler ve İdari Sözleşmeler

öğrenme çıktıları

1 İdare Hukukunun Temeli Olarak Hukuk Devleti

- 1 Hukuk devletinin gelişimini ve gereklerini açıklama

2 İdari İşlemler

- 2 İdari işlemlerin hukuki rejimini öğrenme

3 İdari sözleşmeler

- 3 İdari sözleşmelerin hukuki rejimini öğrenme

- Anahtar Sözcükler:** • Hukuk Devleti • İdari İşlem • Ölçülülük İlkesi • Kazanılmış Hak
• Hukuka Uygunluk Karinesi • İcrailik • Geri Alma • Fonksiyon Gaspı • Yetki Gaspı • Yetki Tecavüzü
• İdari Sözleşme Kavramı



İDARE HUKUKUNUN TEMELİ OLARAK HUKUK DEVLETİ

Hukuk Devletinin Tarihsel Gelişim Seyri

Hukuk devleti modern kamu hukukunun kurucu kavramıdır. Siyasi ve hukuk sisteminin ifadesi olarak hukuk devletinde kamu kudreti hukuka bağımlı kılınmıştır. Bu sistem kanuna uygun hareket etme yani hukukun üstünlüğü ilkesi üzerine inşa edilmiştir. Kavram yüzyılın tarihsel gelişime bağlı olarak kamu kudretinin sınırlandırıldığı hukuk kurallarına uygunluğun, hukuk kurallarına boyun eğmenin kayıtsız şartsız kabul edildiği devleti ifade eder. XX. yüzyılın başında Avusturyalı hukukçu Hans Kelsen (1881-1973) hukuk devletini, “*kamu kudretinin sınırlarının belirlendiği normların hiyerarşize edildiği (yukarıdan aşağıya doğru sıralandığı) devlet*” olarak tanımlamıştır. Hukuk devleti kavramı günümüzde demokrasi ilkesi üzerine kural ve kurumlarını oturtan devletlerin nitelendirilmesinde olmazsa olmaz şartı gibi görünmeye başlamış ve bütün erklerin hukukilik ve meşruiyetinin şartı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca hukuk devletinde hukuk kurallarının amacı, bireyin hak ve hürriyetlerinin tanınması ve güvence altına alınmasıdır. Bu yolla bireye hukuki güvence sağlanır, hukuki belirliliğin tesisi görüşü somutlaştırılır.

Hukuk devleti anlayışı, tarihsel olarak sırasıyla mülk devleti ve polis devleti anlayışlarını müteakiben ortaya çıkmıştır. Hukuk devletinin tarihi kökenleri devlet gücünün bireylerin temel hak ve hürriyetler lehine gelişme gösterdiği dönemlere kadar uzanır. Sınırsız egemenlik hakkını elinde tutan feodalitedeki mülk devleti ve müteakiben yöneticilerin kurala tabi olmadığı, kendilerini kuralla bağımlı görmedikleri polis devleti anlayışlarından farklı olarak hukuk devleti anlayışından hareketle günümüzdeki modern devlette, devletin üstün gücü ve otoritesi sınırsız ve denetimsiz değildir. Hukuk devleti devletin egemenlik unsurunun teknik ifadeyle kamu kudretinin meşru ve dengeli organlara verilmesi anlayışının bir ürünüdür. Hukuk devleti hukuki ve siyasi sistemin olmazsa olmazı gibi görüldüğü bir modeli temsil eder. Hukuk devletinde devletin bütün kurumları ve idare hukuka tabi kılınmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin istikrar kazanan içtihatlarında da belirtildiği üzere; hukukun üstünlüğü anlayışına sahip bir devlet; vatandaşların hu-

kuki güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu, yönetilenlere hukuksal güvenceler sağlayan, yönetilenlerin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alan devlet demektir.

Yönetilenlere herhangi bir hukukî güvence tanımayan polis devleti anlayışının egemen olduğu Almanya’da XVIII. yüzyılın ortalarında polis devleti uygulamasından kaynaklanan olumsuzlukları yumuşatmak ve kuralların meşruiyeti yönünde bir algı oluşturmak amacıyla yönetilenlere bazı hukukî güvenceler sağlamak amacıyla kökleri Roma Hukukundan gelen “*hazine teorisi*” geliştirilmiştir. Bu teoriye göre idarenin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlal edilen kişilere, yargısal yönden mali karşılık elde etme imkânını tanımakta, devletin hazinesini, hükümdarın kişiliği dışında tutmuş ve hazineyi tamamen bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisi kabul etmektedir. Bu anlayış gereğince toplumun huzur ve refahı için her türlü önlem alabilme yetkisine dayanarak hukuk kurallarına bağlı olmayan ve yargı denetimine de tâbi bulunmayan devlet ile özel hukuk hükümlerine tâbi olan ve aleyhinde dava açılabilen hazine birbirinden ayrılmıştır. Hazine teorisi uyarınca devletin özel kişinin mülkiyetindeki bir taşınmaza el atması, onu işgal etmesi, kişiyi zorla çalıştırabilmesi örneklerinde, devletin bu tür eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına aykırılığın ileri sürülemezle birlikte; devletin bu tür işlemleri ile hakları ihlâl edilenler, özel hukuk hükümleri uyarınca hazine aleyhine dava açıp tazminat alabilmeleri “*katlan, ama tazminat iste*” ilkesi gereğince mümkün olmuştur. Böylece hazine teorisi yönetilenlere yargı yolu ile dolaylı da olsa belli bir malî güvence sağlayabilmiştir. Devlet ile devlet hazinesinin tek bir tüzel kişi olduğu düşüncesi benimsendikçe, hazine teorisi yavaş yavaş terk edilmiş, onun yerini yine ilk önce Almanya’da “hukuk devleti” teorisi almıştır. Daha sonra “hukuk devleti” kavramı Fransa’ya geçmiştir. Hukuk devleti tabiri daha çok Kara Avrupası ülkelerinde kullanılmaktadır.

Anayasaya ve hukuka uygunluk düşüncesi üzerine inşa edilen bu anlayış hukuk devletinin şekli veçhesini ortaya koymaktadır. Hukuk devleti her şeyden önce siyasi sistemin örgütlenmesini, demokratik rejimin niteliği gibi değerlendirilen bir modeldir. Hukuk devleti keyfiliğin egemen olduğu, hükümdarın keyfi istemleri ve bu keyfiliğe karşı hukuki yolların harekete geçirilemediği despotik veya polis devleti kavramlarının karşısı olarak kul-

lanılmaktadır. Hukuk devletinde hiç kimsenin veya organın kayıtsız şartsız, sınırlandırılmamış, şekli ve maddi anlamda iç hukukça belirlenmiş ve evrensel ilkelere uygun kanununun tanıdığı yetkilerin dışında kullanabileceği bir yetkisi söz konusu olamaz.

Hukukun üstünlüğü, kamu erkinin yetkilerini kötüye kullanılmasına karşı bireyi koruyan etkin ve uygulamaya aktarılmış ilke ve yöntemleri ifade eder. Hukukun hükümlerini esas olmadığı durumlarda bireyler ve güçlü gruplar diğerlerine karşı avantajlı hale dönüşür, iradelerini zorla ve her türlü baskıcı yol ve yöntemlerle dayatırlar. Kanun hakkının değil, güçlünün yanında ve onun koruyucusu durumundadır. Dolayısıyla hukukun üstünlüğü bireylerin hak ve hürriyetlerinin devlet erklerine karşısında tanınması ve korunmasına yardımcı olur. Tekrarlamak gerekirse hukuk devleti, basit bir vatandaştan başlayıp kamu otoritesini en üst düzeyde kullanan herkesin hukuka bağlı, hukuka saygı gösteren hukuki ve kurumsal bir örgütlenmedir. Hukuk devleti kavramı bu sebeple normlar hiyerarşi, kuvvetler ayrılığı, temel hak ve hürriyetlere saygı ilkesi ile birlikte hukuki normlar önünde eşitlik ve yargının bağımsızlığının varlığını sistem içinde aramaktadır. Dolayısıyla hukuk devletinin kurallar hiyerarşisi üzerine oturduğunu ifade eden “**şekli hukuk anlayışı**” ile birlikte günümüzde ulaştığı noktada insan haklarına öncelik tanındığı “**maddi hukuk devleti**” anlayışının birlikte mevcudiyeti, gerçek anlamda hukuk devletinden söz edebilmek için elzemdir. Kamu gücünün hukuka bağlandığı, hukukla kayıtlı olduğu, bağımsız mahkemelerce denetlenebildiği ve kanun yollarının açık olduğu devlet şekli anlamda hukuk devletidir. Maddi anlamda hukuk devleti, hukukun etik anlamda belli bir içeriğe sahip olması, birtakım değerleri bünyesinde barındırmasıdır. Dolayısıyla pozitif hukuk kurallarının varlığı maddi anlamda hukuk devletinin varlığı için yeterli değildir. Özetle hukuk devleti, “*yönetenlerin kendilerini kanunların üzerinde görmedikleri kullandıkları yetkilerinin kanunla belirlendiği ve kanuna uygun hareket etme zorunluluğu ve zorunluluğu sağlayan mekanizmanın oluşturulduğu devleti*” ifade eder. Anayasa Mahkemesi hukuk sistemimizde yer almaya başladığı 1962 tarihinden bu yana istikrar kazanan kararlarında hukuk devletini; insan haklarına saygı duyan ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran, bu düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün

davranışlarında hukuk kurallarına ve anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı devlet olarak tanımlayarak hukuk devletinin şekli ve maddi anlamlarından her ikisini benimsemiştir. Bu kapsamda Yüksek Mahkemenin kararlarında kanunların üstünde kanun koyucunun da uymak zorunda bulunduğu Anayasa ve temel hukuk ilkeleri bulunduğu olgusuna vurgu yapılmaktadır.

Hukuk Devletinin Gereklere

Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınması

Genel Olarak

Anayasalar esas itibariyle devletin organlarını; yani iktidarın statüsünü düzenlemektedirler. Ancak, günümüz anayasalarında zaman içinde görülen gelişim seyrine bağlı olarak, kişi hak ve hürriyetlerinin düzenlenip güvence altına alınmaya başlanmıştır. Günümüzde kabul edilen tanıma göre: Anayasa, devletin organlarını, bunların görev, yetki ve sorumlulukları ile aralarındaki ilişkiyi düzenleyen; temel hak ve hürriyetleri güvence altına alan en üst hukuk normudur. İnsan hakları deyimi, bütün insanlara sadece insan olmaları dolayısıyla tanınması gereken hakları ifade eder. Bu da, bir ideali belirtmektedir. Kavram bu haliyle, kişisel, sosyal ve ekonomik ve siyasi hürriyetleri içine alan kamu hürriyetleri kavramını da bünyesinde barındırmaktadır. Çünkü kamu hürriyetleri insan hakları idealinin sadece gerçekleştirilmiş kısmını, yani etkin bir geçerlilik kazandırılmış, uygulanmakta olan kısmını belirtir. Anayasalar ve kanunlarla sayılmış bulunan hak ve hürriyetler ile bunları güvence altına alan mekanizmalar ve kurumların tamamı, kamu hürriyetlerini oluşturur. Genel olarak anayasalarda bu yönde yapılan bir düzenleme, aynı zamanda gerçekleşmiş olanla gerçekleştirilecek olan hak ve hürriyetleri birlikte ifade ettiğinden temel hak ve hürriyetler kavramıyla da tanımlanmaktadır.

Anayasada temel hak ve hürriyetler, ödev ve sorumluluk kavramlarıyla birlikte kullanılmıştır. “**Temel Hak ve Hürriyetlerin Niteliği**” başlığını taşıyan 12. maddeye göre: “*Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve*

sorumluluklarını da ihtiva eder.” Maddeye göre bireyin sahip olduğu hak ve hürriyetlere, birey doğumu anından itibaren otomatik olarak sahiptir. Bu haklar bireye herhangi bir makam, merci veya kişi tarafından ne verilmiş, ne de tanınmıştır. Maddede ayrıca hak kavramının özünde yetkiyle birlikte bir sorumluluk, bir ödevi de içerdiği vurgulanmaktadır.

Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması

Hukuk devletinde temel hak ve hürriyetler güvence altına alınırken ilk olarak, anayasa gibi değiştirilmesi zor metinlerde düzenlenmekle kalmaz, söz konusu hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının sınırı da anayasada öngörülür. Bireyin toplum içerisinde yaşaması ve doğuştan sahip olduğu ya da anayasa ya da kanunların kendisine tanıdığı hakları kullanması sırasında birtakım kurallara bağlılığını gerektirir. Zira her düzenleme ve bu arada da temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenleme de, bir sınırlandırmayı getirmektedir. Anayasal bir rejimde, bu sınırlamanın hangi sebeplere dayanacağı, hangi organ tarafından hangi sınırlar içerisinde yapılacağı ve bu yapılırken de hangi usullerin izleneceğinin bilinmesi ve anayasada öngörülmesi gerekir. Bu durum sınırlamayı yapacak organ ve kişilerin bu yetkilerini kullanırken aşırılığa kaçmaları, kötüye kullanmalarını önleyecektir. Bu da, bireye anayasal boyutta bir güvence sağlayacaktır. İşte bu zorunluluklar temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ve bunun kim tarafından hangi şartlar ve ölçülerde yapılabileceğinin anayasada öngörülmesini gerektirmiştir.

Sınırlama Kanun ile Yapılmalıdır: Kanun, milletvekillerinin tekliflerinin TBMM’ce Anayasada ve TBMM İçtüzüğü’nde öngörülen esas ve usullere uygun olarak kabul ettiği, CB tarafından imzalanıp, Resmi Gazete’de yayınlanan metindir. Kanunlar, genel, soyut kişilik dışı kurallar getiren düzenlemelerdir. Temel hak ve hürriyetler kanunla sınırlanabilir (*mad. 13/1*). Olağan dönemlerde çıkarılacak olan CK ile temel hak ve hürriyetlerin sosyal ve ekonomik hak ve hürriyetlerin dışında kalanları hakkında düzenleme yapılamaz. Kanunla yapılacak olan bu sınırlamada Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun düzenlemelerde bulunulması zorunludur.

Sınırlamalar Anayasanın İlgili Maddesinde Belirtilen Sebeplere Dayandırılmalıdır: Anayasada her bir hak ve hürriyet için ilgili maddede sınırlandırma sebepleri öngörmüştür. Söz konusu hallerde, bu sebeplere dayanılarak kanun koyucu-

nun sınırlamada bulunması Anayasaya uygundur. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen bir sınırlandırma sebebine dayanılması gerekir. Bu sınırlandırma öngörüldüğü amacının dışında kullanılamaz. Örneğin kamu düzeninin korunması amacıyla getirilmiş bir sınırlandırma, genel sağlığın korunması amacıyla kullanılamaz.

Sınırlandırma Ölçülülük İlkesine Uygun Olmalıdır: Ölçülülük ilkesi idare hukukunda doğmuş, buradan anayasa yargısına, AİHM içtihatlarına ve AB Hukuku’ndaki düzenlemelere girmiş, günümüzün evrensel hukuk ilkelerinden biridir. İdare hukukunda özellikle kolluk yetkilerinin kullanması, idari yaptırımlara hükmetme ve uygulamada önem taşır. Disiplin hukuku alanında uygulanan yaptırım ile bunu gerektiren disiplin fiili arasında adil bir oran olmalı orantısızlık durumunda yaptırım uygulanmamalıdır. Bu anlamda eylemin işleniş şartları ve oluş biçimi önem kazanır ve buna bağlı olarak da fiil ile disiplin yaptırımı arasında oranlılığın korunması disiplin hukukunun temel ilkelerinden birine dönüşmüş olur.

Ölçülülük ilkesi, hürriyetin esas sınırlamanın istisnailiği, hürriyetin maksimum düzeyde değil, sınırlama sebebindeki amaca ulaşılabilecek ölçüde yapılması anlamına gelir. Dolayısıyla sınırlamanın en son nereye kadar varabileceğinden önce, sınırlama amacına ne ölçüde sınırlama ile ulaşılabileceğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu ilkenin işlevi, kanunla meşru bir amaca dayanılarak yapılacak bir sınırlamanın nasıl ve ne ölçüde yapılabileceğini göstermektir. İlke uygulanırken, sınırlamanın amacı ile sınırlamada başvuru olan araç arasındaki ilişki göz önüne alınır. Böylelikle ölçülülük ilkesi ile kamu otoritesi kullanıp, düzenlemelerde bulunan işlem tesis eden devlet organlarının yetkilerini kullanmasında ılımlı davranması amaçlanmakta ve netice itibarıyla de adalet sağlanabilecektir. Ölçülülük ilkesi ile esas itibarıyla, daha az sınırlayıcı ya da daha hafif önlemlerle sınırlama amacına ulaşılması mümkün iken, hak ve hürriyetleri daha çok sınırlayan, haklardan yararlanacak kişilere daha ağır yükümler getiren düzenlemelerin önlenmesi amaçlanır. Bu açıdan ölçülülük ilkesi, sınırlama amacı ile sınırlamada başvuru olan araç arasındaki ilişkiyi niteler. Elverişlilik, gereklilik ve oranlılık şeklinde tanımlanan üç alt ilkeden oluşmaktadır.

Kavram olarak ölçülülük özellikle bir önlemin yoğunluğu ile önlemi gerektiren olayların arasında uyumlu bir ilişkiyi açıklamaktadır. Bu ilkenin uygulandığı durumlarda; önlemin seviyesi izlenen amaca ulaşmak için zorunluluk arz eden hususa tamamen uygun ve etkilenen hakların uğradığı zarar, kararın amaçları düşünüldüğünde aşırılık içermediği varsayılır. Bu amaçla ilkenin uygulanmasında “aşırılık doğuran etkinliklerin yasaklılığı” ve “mantıki zorunluluk” alt ilkeler de söz konusudur. Ölçülülüğün ortaya konulabilmesi ve kamusal tasarruflarına yansımada sağlıklı netice, tasarrufun gerekçelendirilmesiyle mümkündür.

Ölçülülük ilkesinin kaynağı ve tanımlayıcısı olarak kabul edilen “elverişliliğe bağlılık ilkesi” gereğince; karşı karşıya kalınan amaçlara yararlı olabilecek müdahalede bulunan yasama ya da yürütmenin bir işleminden kaynaklanan bir müdahale ancak kabul edilebilir. Kısacası elverişlilik alınan tedbirin ulaşılmak istenen amaca ulaşılabilmesine uygun olmasıdır. Kural koyucu veya uygulamacının, bir tehlikeyi önlemek için daha hafif araçlara başvurmayı denemeden, doğrudan doğruya genel bir yasaklama yoluna başvurduğu takdirde ölçülülük ilkesi ihlâl edilmiş olur. Bu itibarla ölçülülük ilkesi gerçekte, demokratik toplumda gerekliliğin bir alt kavramı olarak ortaya çıkar. Bu bağlantının nedeni demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama ilkesinin, sınırlamanın sınırına ilişkin en uç noktayı göstermesidir.

Gerekliliğe bağlılık ilkesi, uygulayıcıya aynı sonucu doğuran diğer bütün önlemler arasından en az müdahaleyi sunan, önlemi kullanarak hedeflenen amaca ulaşmada takip etme zorundadır. Dolayısıyla gereklilik alt ilkesi amaca ulaşmayı sağlayacak birden çok araç (yöntem) içinden hakları en az sınırlayacak olanın, bireye ve kamuya en az yük getirecek olanın seçilmesidir. Buna, “en yumuşak aracın seçilmesi” de denilmektedir.

Genel anlamda, bir önlemin ilgililerine ölçüsüz, aşırı bir yükümlülük getirmemesi, tahammül

edilemez nitelik taşımaması **orantılılık** olarak tanımlanır. Bu nedenle getirilen bir önlemin kişiye verdiği zararlar toplumun bu önlemden sağladığı yarar arasında makul bir denge bulunmalıdır. Böylece, amaçla araç arasında karşılaştırma yapılabilir ve idarenin bu kapsamdaki bir işlemde, kişisel çıkarlarla toplumsal çıkarlar arasında denge kurma gözetilmek söz konusu olur. Danıştay’ın disiplin cezalarında ölçülülük ilkesini genellikle orantılılık alt ilkesi çerçevesinde kullanmaktadır.

Sınırlandırmanın Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygun ve Temel Hak ve Hürriyetin Özüne Dokunmaması Gerekir: Hürriyetin özüne dokunacak nitelikteki sınırlama aynı zamanda demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı sınırlamalardır (AYMK, 03.06.1998, E.1987/281, E.1987/16, K.1988/16, AMKD, S.24; AYMK, 21.06.1989, E.1988/34, K.1989/26, AMKD, S.25, sh.288). Anayasa Mahkemesi öze dokunmama kavramını Anayasanın değişikliğe uğramadığı dönemdeki verdiği kararlarında da demokrasinin temel ögesi kabul ederek kullanmıştır. Ayrıca demokratik toplum düzenini hukuk devleti ilkesi ve Cumhuriyetin ilkeleri ile birlikte, dolaylı olarak 1982 Anayasası’nın çerçevesini aşarak demokrasinin ilkeleri açısından değerlendirmiştir. Demokratik toplum düzeni olarak Anayasanın öngördüğü ölçüt Batı tipi, çağdaş, hürriyetçi ve çoğulcu demokrasidir. Hakkın özüne dokunulamama, sınırlamanın söz konusu hak ve hürriyeti anlamsız, etkisiz kılmaması ve hiçbir zaman gidemeyeceği noktaya ulaştıramayacağı, çekirdek çevreyi belirtir. Kavram hak ve hürriyetin çekirdeğini oluşturur. Bir temel hakkın kullanılmasını son derece zorlaştıran yahut imkânsız hale getiren sınırlamalar öze dokunmama ilkesinin çiğnenmesi demektir. Kısacası getirilen sınırlamanın hakkın özüne dokunmadığının kabulü için temel hakların kullanılmasını ciddi surette güçleştirip amacına ulaşmasına engel olmaması ve etkisini ortadan kaldıracı bir nitelik taşımaması gerekir.



Yaşamla İlişkilendir

“..Dava; Tekirdağ İli, Süleymanpaşa İlçesinde bulunan ve Tekirdağ Organize Sanayi Bölgesi sınırları içerisinde kalan taşınmazların, nın 11/02/2014 tarihli, 478 sayılı yazıları üzerine 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. maddesi uyarınca Tekirdağ Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından acele kamulaştırılmasına yönelik 10/03/2014 tarihli, 2014/6065 sayılı Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılmıştır. Danıştay Altıncı Dairesinin 29/06/2015 günlü, E:2014/3933, K:2015/4641 sayılı kararıyla; Anayasanın 35. maddesinde: “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olmaz.” hükmünün, 46. maddesinde: “Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde özel mülkiyette bulunan malları yasada gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya yetkilidir.” hükmünün yer aldığı; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 Nolu Protokolünün “Mülkiyetin korunması” başlıklı 1. maddesinde: “Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hanel getirmez.” kuralına yer verildiği; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3. maddesinde; idarelerin kanunlarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını kamulaştırabileceklerinin belirtildiği; anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; özel mülkiyet hakkının, korunması gereken temel insan hakları arasında öngörüldüğü, Anayasa ve uluslararası sözleşmelerde mülkiyet hakkını korumaya

yönelik düzenlemelere yer verildiği, bu düzenlemelerde mülkiyet hakkına müdahalelerin olabileceğinin öngörüldüğü, ancak bu müdahalelerde, kamu yararı gerekçesinde, kanuni düzenleme gereği ve **ölçülülük** ya da orantılılık gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği, aksi durumda müdahalenin mülkiyet hakkı ihlaline neden olacağı; dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlığa konu taşınmazların Tekirdağ Organize Sanayi Bölgesi (TORSAB) sınırları içinde yer aldığı, TORSAB’ın dağınık ve plansız sanayileşmenin Ergene Havzasında yol açtığı kirliliği gidermek ve yeni kirliliğe yol açmamak ve çevre dostu, diğer sanayi bölgelerinin kapasitelerine olumsuz etkisi olmayan “green sanayi” firmalarının bir araya getirilmesi amacıyla kurulduğu, bölgenin konuşlanacağı alanın kara, deniz, hava ve demiryolu ulaşımı bakımından tam bir kavşak noktasında olduğu, ASYAPORT Limanının açılması ile limandan en yüksek faydayı sağlama, Ergene Havzası Koruma Eylem Planı ile meydana gelen mekansal kısıtlamalardan asgari düzeyde etkilenme ve ekolojik bir sanayi bölgesinde yer alabilme düşüncesi nedeniyle parselde, 30 firmanın TORSAB’da yer alabilmek için müracaatta bulunduğu, 426 hektar büyüklüğündeki alan içindeki özel mülkiyete konu parsellerin kamulaştırma iş ve işlemlerinin normal kamulaştırma süreci ile bitirilmeye çalışılması durumunda, çok büyük bir yatırım ve istihdam sağlayacak yatırımcıların heyecanının azalmasına ve yatırımdan vazgeçmelerine neden olabileceği gerekçeleriyle Tekirdağ Organize Sanayi Bölgesi sınırları içinde kalan taşınmazların acele kamulaştırılması yolunda dava konusu işlemin tesis edildiği; olayda, Tekirdağ Organize Sanayi Bölgesi kurulması amacıyla Tekirdağ İli, Süleymanpaşa İlçesi sınırları dahilinde bulunan uyuşmazlığa konu 426 hektarlık alanın tarım dışı amaçla kullanımına izin verilmesine ilişkin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 14/11/2013 günlü, 3987 sayılı kararının iptali istemiyle tarafından Tekirdağ İdare Mahkemesinde açılan davada; anılan Mahkemenin 24/12/2014 günlü, E:2014/591, K:2014/1347 sayılı kararıyla;

1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı hükümleri uyarınca organize sanayi bölgelerindeki ortalama doluluk oranının % 71,20 olduğu ve organize sanayi bölgeleri dışındaki mevcut planlı sanayi alanlarında sanayi yatırımlarına izin verilebilmesi için gerekli %75'lik sınır şartının oluşmadığı, alternatif organize sanayi bölgeleri alan araştırmasının eksik nitelikte olduğu, dolayısıyla eksik araştırmaya dayanan ve bu yüzden korunması I. derecede öncelikli tarım toprağı vasfındaki 426 ha. yüzölçümlü taşınmazın tarımsal amaç dışı kullanımına izin verilmesi yolundaki işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçeleriyle iptaline karar verildiği; bu durumda, uyuşmazlığa konu organize sanayi bölgesinin kurulması öngörülen alanının tarım dışı kullanımına yönelik kararın yukarıda bahsi geçen Mahkeme kararıyla iptal edildiği, dolayısıyla organize sanayi bölgesi kurulması amacıyla mülkiyet hakkına müdahale edilme koşulları oluşmadığından, organize sanayi bölgesi adına 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. maddesi kapsamında acele kamulaştırma yapılmasına yönelik dava konusu Bakanlar Kurulu kararında da hukuka uyarlık görülmediği; öte yandan, davaya konu organize sanayi bölgesine yönelik 1/5.000 ve 1/1.000 ölçekli planların henüz yapılmadığı, organize sanayi bölgesine yönelik kamulaştırma işlemleri yapılmadan önce alana dair planların yapılması gerekliliğinin de açık olduğu gerekçeleriyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Davalı idareler, anılan kararı temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedirler. Temyiz edilen kararla ilgili dosyanın incelenmesinden; Danıştay Altıncı Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, davalı idarelerin temyiz istemlerinin reddine, Danıştay Altıncı Dairesinin 29/06/2015 günlü, E:2014/3933, K:2015/4641 sayılı kararının ONANMASINA, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6545 sayılı Kanun ile değişik 20/A maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendi uyarınca kesin olarak 15/10/2015 gününde esasta oybirliği ile, kesinlik yönünden oyçokluğu ile karar verildi...”

Kaynak: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 15.10.2015, Esas No: 2015/3273, Karar No: 2015/3496, [## Devlet Organlarından Yasama ve Yürütmenin İşlemlerinin Yargısal Denetimi](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQa%2FfBdKB2eru0KL%2Bim%2BcfSm83bPCauiT5PBQVIoe1q7IxiEv7Qklk0aYPRgqo9R8ogLTYNDzP0sLFOXrs8pfa2thQTc2D2%2FmQ%3D%3D&aranan=%C3%B61%C3%A7%C3%BC1%C3%BC1%C3%BCk%20&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 17.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Anayasanın 11. maddesinde öngörülen “Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi” gereğince: “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.*” Anayasaya aykırı yapılan işlem ve düzenlemelerde bunların anayasaya aykırılığının ortadan kaldırılması yargı organı aracılığıyla gerçekleştirilir. Yasama organının temel hak ve hürriyetleri anayasaya aykırı bir şekilde düzenlemesi ve sınırlandırması olasılığına karşı kanunların anayasaya uygunluğunu sağlayıcı mekanizmalara ihtiyaç vardır. Ayrıca anayasanın diğer kanunlardan üstünlüğünün Anayasanın 11. maddesi ile kabul edilmiş olması, buna riayet edildiğinin de denetlenmesi gerektirmektedir. Kısacası, anayasanın üstünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesi için kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek mekanizmalar gerekir. Denetimi yapacak organın niteliğine göre denetim; “siyasi denetim” veya “yargısal denetim” olarak adlandırılır. Ülkemizde kanunların anayasaya uygunluğu esas olarak yargısal yolla yapılmaktadır. Bu sistem 1961 Anayasası ile getirilmiş; 1982 Anayasası’nda da öngörülmüştür. Buna göre; Anayasa Mahkemesi, kanunların, CK’lerin ve TBMM İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler.

Hukuk devletinde yasama organının işlemleri gibi yürütme organının işlemleri de yargısal denetime tâbidir. Bu anlamda sadece yargısal denetimi yapan merciler ve denetim konusu işlemlerin mahiyetinden

kaynaklanan farklılık söz konusudur. Yasama organının eylemlerinin denetimi, bu organın idare gibi etkinliklerde bulunmasının mümkün olmaması nedeniyle söz konusu değildir. İdarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi kılınması hukuk devletinin bir gereği olmanın yanında; Anayasanın 125. maddesinde öngörülen “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” ifadesinin de bir gereğidir. Söz konusu hüküm hukuk devletinin bir gereğini tekrarlayarak bu anlamda herhangi bir tereddüdün oluşması ihtimalini ortadan kaldırmıştır. Anayasanın 125. maddesinin hükmü idarenin işlemlerinin yargı denetimine tâbi olacağını belirtmiş, bu yargı yerinin ne olacağı hususunda yasama organına takdir yetkisi tanımıştır.

İdare, işlem ve eylemlerinde kamu yararını gerçekleştirilmesi için üstünlük ve ayrıcalıklarla donatılmıştır. İdarenin sahip olduğu bu üstünlük ve ayrıcalıklar “kamu kudreti” adını alır ve söz konusu kavram devletin unsurlarından “egemenliğin”, idare hukukuna yansımaları ifade eder. İdarenin sahip olduğu kamu kudretini kanunsuz ve keyfi olarak kullanması; yani hukuka aykırı davranması halinde, yargı denetimi yoluyla hukuka uygun davranmaya zorlanır. Tarihi olarak kişi hak ve hürriyetlerine karşı ihlaller ve saldırılar uygulamada idareden kaynaklanmasından dolayı, bunun önlenmesi, yürütmenin keyfilikten ve hukuka aykırılıktan arındırılması için yargı denetiminin gerekliliği anlaşılmıştır.

İdarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan “yargı dışı denetim yolları” da mevcuttur. Örneğin idarenin kendi içinde yapmış olduğu denetim, kamuoyu denetimi ve siyasi denetim,, kamu denetçiliği (ombudsman) (*Anayasa, mad. 74*) vs. Ancak idarenin üzerindeki en etkili ve güvenceli olanı yargısal denetimdir. Anayasanın 125/1. maddesine göre “İdarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır.” Ancak Yüksek Askeri Şura Kararları (*mad. 125/2*), Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun hâkimler ve savcılarının özlük işleri ile ilgili olarak aldığı tüm kararlar (*mad. 159/4*) yargı denetimi dışındadır.

Anayasanın 125. maddesinde idari yargı denetiminin niteliği ve sınırlarıyla ilgili bazı hükümlere de yer verilmiştir. Buna göre, “Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.” Adı geçen maddenin 5. fıkrasında idari

yargının önemli unsurlarından olan “Yürütmenin Durdurulması” konusu düzenlenmiştir: “İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulması kararı verebilir.” Hukuk devletinin gereklerinden olan bu ilkenin tam manasıyla geçerliliği için yargı kararlarının uygulanmasında yasal düzenlemelerden ve idarenin uygulamalarından kaynaklanan sınırlandırmalar ve savsamaların olmaması gerekir. Bu anlamda yargının verdiği kararların eleştirisi yapılabilir ve fakat bu kararlara uymama gerekçesi ne olursa olsun kabul edilemez.

Kazanılmış Haklara Saygılı Olma İlkesi

İlke, kanuni şartlara uygun olarak tesis edilmiş hakları ifade eder. Hakkın kazanılmış hak olarak nitelendirilmesi iyiniyet ilkesine uygun elde edile şartına bağlıdır. Kazanılmış haklara saygı gösterilmesi, hukukun genel ilkelerinden birini oluşturur ve hukuki istikrarın sağlanmasının önemli araçlarından biridir. Dolayısıyla kazanılmış hak, yürürlükteki hukuk kurallarına uygun bir şekilde bireylerin lehine doğmuş olan hukuki durumları ifade eder. Kısacası, kazanılmış bir haktan bahsedebilmek için, hakkın elde edildiği sırada yürürlükteki kurallara uygun bir şekilde ve bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmesi gerekir. Kanunlara aykırı durumlara dayanılarak kazanılmış hak iddiasında bulunulamaz. Kazanılmış hakkın varlığı için hakkın bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş, gerçekten kazanılmış olması şarttır. Bir başka ifadeyle, tamamlanmamış hukuki durumlardan bireylerin lehine hak doğurmaz. Hukukta hakların kazanılması usul, şekil ve şartları önceden konulmuş kurallarla belirtilmiştir.

Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz İlkesi

Anayasaya göre kimse, işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz. Buna “**kanunsuz suç olmaz ilkesi**” denilir. Kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulan cezadan daha ağır bir ceza verilemez. Buna da “**kanunsuz ceza olmaz ilkesi**” denilir. Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılmaz (masuniyet karinesi). Ceza sorumluluğu şahsidir. İdare, kişi hürriyetinin

kısıtlanması sonucu doğuran bir müeyyide uygulayamaz (*madde 38*). İdare hukukunda kanunsuz ceza olmaz ilkesi ceza hukukunda olduğu gibi katı bir şekilde uygulanırken, kanunsuz suç olmaz ilkesi ceza hukukundan farklı olarak kıyas yasağının olmaması ve yorumun daha geniş anlamda uygulanabilmesi açılarından farklılık gösterir.



Yaşamla İlişkilendir

“ ...

8. Kanun koyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında düzenleme yaparken Anayasa'nın temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla toplumda hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda anayasal sınırlar içinde takdir yetkisine sahiptir. Hukuk devletinde, ceza hukuku alanında olduğu gibi disiplin hukukuna ilişkin düzenlemelerde de kanun koyucunun hangi eylemlerin disiplin suçu sayılacağı ve bu eylemlerin hangi disiplin cezasıyla cezalandırılacağı konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır.

9. Kanun'un 1. maddesinde bu Kanun'un amacının Türk Silahlı Kuvvetlerinde etkin bir disiplin sisteminin tesisi, muhafazası ve idamesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi olduğu ifade edilmiştir. Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu'nda öngörülen cezai yaptırımların amacı, askerî disiplini korumak ve sürdürmektir. Bir başka deyişle asker kişilere uygulanan yaptırımlar, askerî disiplinin korunmasını ve kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla öngörülmektedir.

10. Kuralda, kasıtlı olarak hizmete ilişkin bir emri tam yapmamak ya da değiştirerek yapmak veya sınırını aşmak suretiyle yapmak biçiminde tanımlanan emre itaatsizlik eylemi hizmet yerini terk etmeme cezasını gerektiren disiplinsizlik hâli olarak öngörülmüş olup askerî disiplinin tesisi ve muhafazası amacıyla öngörülen bu kural kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kalmaktadır.

11. Kanun'un “*Disiplin cezalarının yerine getirilme şekilleri*” kenar başlıklı 12. maddesinin (5) numaralı fıkrasında *hizmet yerini terk etmeme cezası*, personelin mesai bitiminden sonra görev yaptığı yerden ayrılmayıp resmî daire, kışla, eğitim alanları ile sair yerlerdeki hizmetine devam

etmesi şeklinde tanımlanmakta; bu cezanın disiplin amirleri tarafından ekli (1) sayılı çizelgeye göre; disiplin kurulları tarafından dört ila on güne kadar verilebileceği, ceza verilen personel için uygun bir yatma yerinin tahsis edileceği, tatil günlerinde cezanın yerine getirilmesine ara verileceği ve cezanın yerine getirilmesi sırasında, hizmete ilişkin hâller hariç, günde toplam bir saati geçmemek üzere ziyaretçi kabul edilebileceği hükme bağlanmaktadır.

12. Bu bağlamda Kanun'un ekli (1) sayılı çizelgesine göre disiplin amirleri tarafından bir günden üç güne kadar; disiplin kurulları tarafından ise dört günden on güne kadar verilebilen hizmet yerini terk etmeme disiplin cezası, asker kişinin mesai sonrasında görev yaptığı kışla, karargâh, birlik ve kurum gibi yerleri terk etmeyecek hizmetine devam ettirmesi suretiyle yerine getirilmektedir.

13. Bu cezanın infazı sırasında ilgilinin, görev yaptığı birim içinde hareket serbestisi bulunmaktadır. Cezaya çarptırılan asker kişinin bir odaya kapatılması ve hareket özgürlüğünün dar bir çerçeveye ile kısıtlanması söz konusu olmadığından bu cezanın oda hapsi olarak nitelendirilebilmesi mümkün değildir. Görev yaptığı yerde hizmetine devam eden asker kişiye uygun bir yatma yeri tahsis edilmekte, hizmete ilişkin hâller hariç günde toplam bir saati geçmemek üzere ziyaretçi kabul etme imkânı tanınmaktadır. Tatil günlerinde söz konusu cezanın yerine getirilmesine ara verilmesi de mesai günlerinin esas alındığı ve çalışma günlerinde ilgilinin görev yaptığı yerde hizmetine devam etmesinin amaçlandığını göstermektedir.

14. Kanun'un 4. maddesinin (5) numaralı fıkrasına göre hizmet yerini terk etmeme disiplin cezası verilen asker kişilere, kamu veya hizmet yararına olmayan keyfi görevler verilemez. Ayrıca

Kanun'un 44. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca zorunluluk hâllerinde hizmet yerini terk etmeme disiplin cezasının yerine getirilmesinin sonraya bırakılmasına veya ara verilerek yerine getirilmesine disiplin amirleri tarafından karar verilebilmesi mümkündür.

15. Bu çerçevede emre itaatsizlik hâlinde öngörülen hizmet yerini terk etmeme disiplin cezasının asker kişinin mesai bitiminden sonra görev yaptığı yerden ayrılmayarak resmî daire, kışla, eğitim alanları ile sair yerlerdeki hizmetine devam etmesi suretiyle yerine getirilmesi, tatil günlerinde cezanın yerine getirilmesine ara verilmesi, bu kişilerin görev yaptıkları birim içerisinde hareket serbestilerinin bulunması, bu bağlamda özgürlükleri kısıtlanacak şekilde bir yere kapatılmalarının söz konusu olmaması ve askerlik görevinin öngörülen sistemi içinde kalmaları hususları birlikte gözetildiğinde kuralda öngörülen disiplin cezasının hürriyeti bağlayıcı yaptırım olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

16. Diğer taraftan anılan disiplin cezasının kişiyi hürriyetinden yoksun kılma niteliği bulunmadığından, kuralla idareye kişi hürriyetini kısıtlayacak biçimde bir yaptırım uygulama yetkisinin verildiğinden de söz edilemez.

17. Bu itibarla anılan kuralda Anayasa'nın 19. maddesine aykırılık söz konusu değildir.

18. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında, "*Kimse, ...kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz*" denilerek suçun kanuniliği, üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*" denilerek cezanın kanuniliği düzenlenmiştir. Anayasa'da öngörülen suçta ve cezada kanunilik ilkesi, ceza hukukunun da temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca hangi fiillerin suç sayıldığı ve bu fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak bir şekilde kanunda gösterilmesi; kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir.

19. Gerek adli gerekse idari suçlarda, davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olduğundan her iki suç türü arasında büyük benzerlikler bulunmaktadır. Adli suçlarla idari suçlar arasındaki fark, esas itibarıyla nicelik yönünden olup adli

suçlardaki haksızlık içeriği idari suçlara nazaran daha yoğunudur. Öte yandan adli suçlar karşılığında öngörülen yaptırımlar idari suçlardan farklı olarak hürriyeti bağlayıcı cezayı gerektirse de her iki alanda öngörülen yaptırımlar yoğun maddi cebir içermektedir. Bu nedenle Anayasa'nın 38. maddesinde öngörülen ilkelerin idari suçlar yönünden de uygulanması gerekmektedir.

20. Bununla birlikte idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi nedeniyle hürriyeti bağlayıcı ceza dışında bir yaptırımın öngörülmesi karşısında Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Bu bağlamda yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir.

21. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararının devamlılığının sağlanması amacıyla yasal olarak düzenlenmiş idari yaptırımlardır. Kamu hizmetlerini yürütenlerin görev anlayışları, yetki ve sorumlulukları kamu hizmeti ve hizmet gerekleri ile sınırlandırılmış; bu sınırlar dışına çıkanların ise disiplin cezaları ile cezalandırılmaları ilgili kanunlarda öngörülmüştür.

22. Hizmet yerini terk etmeme disiplin cezasını gerektiren disiplinsizlik hâli olarak öngörülen emre itaatsizlik, kuralda kasıtlı olarak hizmete ilişkin bir emri tam yapmamak ya da değiştirerek yapmak veya sınırını aşmak suretiyle yapmak biçiminde tanımlanmıştır. Bu tanımdan disiplin cezasını gerektiren emre itaatsizlik disiplinsizliğin; kasıtlı olarak işlenebileceği, taksirle işlenmesinin mümkün olmadığı ve hizmete ilişkin bir emri tam yapmamak, değiştirerek yapmak veya emrin sınırını aşmak suretiyle yapmak şeklindeki seçimlik hareketlerden birisiyle işlenebileceği anlaşılmaktadır. Kanun'un 12. maddesinin (5) numaralı fıkrasında da hizmet yerini terk etmeme disiplin cezasının kimler tarafından verilebileceği, bu disiplin cezasının nasıl yerine getirileceği ve süresi açıkça düzenlenmiştir.

23. Bu itibarla hizmet yerini terk etmeme disiplin cezasının verilmesini gerektiren emre itaatsizlik disiplinsizliğini oluşturan eylemler, bu eylemleri gerçekleştirenlere uygulanacak disiplin

cezası, bu cezayı vermeye yetkili birimler, cezanın süresi ve yerine getirilme şekli açık, net, anlaşılır şekilde düzenlendiğinden kuralda hukuki belirsizlik söz konusu olmadığı gibi suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık da bulunmamaktadır.

24. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 19. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

IV. HÜKÜM

31/1/2013 tarihli ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu'nun 19. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 6/12/2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi..”

Kaynak: Anayasa Mahkemesi, 06.12.2018, Esas No: 2018/67, Karar No: 2018/110, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/41348297-88d1-4cb8-bc50-87757973a6e1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 17.01.2019.

Mahkemelerin Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Yargıç Güvencesi

Anayasanın “kanuni hâkim güvencesi” ne ilişkin 37. maddesine göre: “Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemelerden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz.” Yargı bağımsızlığı, yargı organlarının, yasama ve yürütme organları karşısında bağımsız olmalarını ve karar verirken hiç kimseden emir, talimat almamaları ve her türlü etkiden uzak kalmalarını ifade eder (mad. 138). Yargı bağımsızlığını sağlamak için Anayasamız, Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nu öngörmüş (mad. 159) ve hâkimlik teminatına ilişkin hükümler koymuştur (mad. 139). Yasama ve yürütme organının işlemlerini denetleyen yargı organlarının bağımsız olmaması halinde, toplumda devlete ve yargıya olan güven sarsılır, adalete yönelik inanç zayıflar veya kaybolur ve nihayet denetimin etkinliği sağlanamaz. Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, her şeyden önce hâkimlerin yargılama görevlerini yerine getirirken hiçbir baskı altında kalmamalarını ifade etmektedir. Anayasaya göre: “Hâkimler görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz

veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirmesini geciktirmez.” (mad. 138). Yukarıda öngörülen yasaklama yargılama yetkisinin kullanılmasıyla ilgilidir. Dolayısıyla, mahkemelerin idari işlerinin düzenlenmesinde Adalet Bakanlığı'nın genelge göndermesi veya önlem alması doğal olarak mümkündür. “Mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmaların bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına ancak genel ahlâkın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde karar verilebilir. Küçüklerin yargılanması hakkında kanunla özel hükümler konulur. Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır. Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.” (mad. 141).

Hâkimlik güvencesi, her şeyden önce hâkimlerin azledilemeyeceklerini, kendileri istedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemeyeceklerini (mad. 140/4) ve nihayet, bir mahkemenin ya da kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamayacaklarını ifade etmektedir. Bunun istisnaları; a) Meslekten çıkarmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olmak, b) Görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılmış bulunmak, c) Meslekte kalmasının uygun olmadığına karar verilmiş olmaktır (mad. 139). Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı mahkemelerin kurul şeklinde oluşturulması, kararlarının gerekçeli

olması ve kararların üst dereceli bir mahkeme tarafından denetlenmesiyle mümkün olabileceği genel bir kabuldür. İlkenin uygulamaya aktarılması yargı kararlarına saygı ve onların gereğinin yapılması halinde söz konusu olabilir.

Kuvvetler (=Erkler) Ayrılığı İlkesi

Locke ve Montesquieu tarafından ortaya konulmuş olup egemenlik yetkisinden kaynaklanan uygulamalara bağlı kötüye kullanmaları engellemek ve keyfiligi sınırlamak için devletin içinde bulunan farklı işlevlerin biri birinden ayrılmasını amaçlamaktadır. Bu teori XVII. ve XVIII. yüzyıl siyasi felsefesine bağlı olarak geliştiğinden hukuki olmaktan ziyade siyasi bir hüviyet taşır. Fikir babalarının teoriyi hürriyetin güvencesi gibi görmesi dolayısıyla teori genellikle demokratik rejimlerde ileri sürülmekte ve az çok katı bir şekilde uygulamaya aktarılmaktadır. Klasik kuvvetler ayrılığı ilkesine göre bütün kuvvetlerin aynı kişi veya grubun elinde toplanması despotizmin oluşması riski taşır. Bu anlamda Montesquieu'ya göre erki elinde bulunduran herkes bunu kötüye kullanma potansiyelini taşır. Onun içindir ki, kuvvetin bir sınırının çizilmesi, belirlenmesi gerekir. Dolayısıyla kuvvetin kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi için yapılacak düzenlemelerle kuvvetin kuvvetle durdurulması sağlanmalıdır. Bu görüşten hareketle yazar, devletin erklerinin işlevlerinin analizine yönelmiştir. Montesquieu'ya göre; her devlette yasama, yürütme ve yargı erki olarak adlandırılan üç tür erk bulunmaktadır. Söz konusu bu erkler yani kanunları yapma, kanunların uygulanması suretiyle toplumsal çözüm tarzlarının bulunması ve uygulanması ve suçluların yargılanması veya kişiler arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesi eğer tek bir kişi, soylular topluluğu, grup veya halk tarafından tek başına kullanılırsa hürriyetler ortadan kalkacak, yok olacaktır.

Kuvvetler ayrılığı artık "*fonksiyonlar ayrılığı*" şeklinde anlaşılmaktadır. Buna göre fonksiyonlar ayrılığı, iktidarın çeşitli fonksiyonlarının, aralarında bir işbirliği bulunan değişik organlar tarafından yerine getirilmesidir. Anayasamızda kuvvetler ayrılığı ilkesi temsili sistemin bir gereği olarak benimsenmiştir ve organlar arasında bir üstünlüğün bulunmadığı öngörülmüştür. Bu ilkedan anlaşılması gereken belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılması ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu; üstünlüğün ise ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğudur (*Başlangıç 4. fıkra*).

Kanunların Genelliği ve Soyutluğu

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak kanunların benzer durumlar için aynı hüküm ve sonucu öngörmesi gerekir. Bu husus ayrıca adaletin de bir gereğidir. Kanunların genelliği hukuk devletinin olduğu kadar hukuki istikrarın ve kanun önünde eşitlik ilkesinin de bir gereğidir. Kanunların genelliği ve soyutluğu sayesinde devletin keyfi davranışları karşısında bireyin etkin bir koruma altına alınması sağlanır. Böylece iktidarda bulunanlar belirli somut durumlar için kendi keyfi davranışlarının bir sonucu olarak sadece belirli kişi veya kişileri ve siyasi amaç güderek bireysel nitelikte kararlar alamazlar. Belirli bir kişiye kanunla yükümlülük getirilemeyeceği gibi, belirli bir kişi kanuni yükümlülüğünden bir kanunla muaf tutulamaz. Örneğin, bir kişi kanuni vergi yükümlülüğünden ya da milli savunma yükümlülüğünden istisna edilemez.

Kanun Önünde Eşitlik ve Ayırmacılık Yasağı

Bir temel hak ve hürriyet olarak eşitlik ilkesi sonucu, bireyler bu ilkeye dayanarak eşit işlem görmeye ve kendilerine farklı muamelede bulunulmamasını isteme hakkına sahiptirler. Eşitlik aynı zamanda devlet organları ve idare makamları açısından uyulması zorunlu olan ve devlet yönetiminde egemen temel bir ilkedir. Anayasada eşitlik ilkesi genel esaslar bölümünde 10. maddede "*kanun önünde eşitlik*" ilkesi başlığı altında düzenlenmiştir.

Eşitlik ilkesi, şekli hukuki eşitlik ve maddi hukuki eşitlik olarak iki anlamda yorumlanabilir. Şekli hukuki eşitlikten kastedilen kanunların genel ve soyut nitelik taşıması, yani kapsadığı herkese eşit olarak uygulanmasıdır. Anayasanın 10. maddesinin, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa "imtiyaz" tanınmayacağı yolundaki ikinci fıkrası da bu anlamda bir eşitliği hedeflediği anlaşılmaktadır. Maddi hukuki eşitlik, şekli eşitliğin ötesinde, aynı durumda bulunanlar için haklarda ve ödevlerde, yararlar ve yükümlülüklerde, yetkilerde ve sorumluluklarda, fırsatlarda ve hizmetlerde eşit davranma zorunluluğunu içermektedir.

Eşitlik ilkesi, anayasa yargısı ve idari yargı denetiminde mahkemelerce kullanılan çok önemli bir hukuka uygunluk ölçütüdür. Anayasada yer alan ve hukuk devletinin gereklerinden de birini oluşturan kanun önünde eşitlik ilkesi, idare hukukunun da temel ilkelerinden biridir. Bu ilke gereğince, ida-

reler aynı durumda olan ilgililere karşı aynı işlemi uygulamalıdır. Ancak bu ilke idareyi her olayda ilgilinin kanun önündeki durumunu bir öncekine benzediğinden bahisle özenle incelemekten alıkoymamalıdır. Aynı şekilde eşitlik ilkesi mevzuata aykırı bir durumun genelleştirilmesine gerekçe olamaz. Bir başka ifade ile mevzuata aykırı olay, emsal ve örnek teşkil etmez. Takdir yetkisine bağlı durumlarda, idarenin kamu yararı ve hizmetin gereklerine bağlı olarak izlediği uygulamayı değiştirmesinden doğan farklı uygulamalar eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.

Danıştay, idarenin takdir yetkisini kullanırken, bazen “denge ve hakkaniyet” bazen de, durumu “objektif esaslar” ve “hukukun genel ilkeleri” ifadeleriyle ortaya koymak suretiyle Anayasanın 10. maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik ilkesine uyma yükümlülüğüne vurgu yapmaktadır. Yine Yüksek Mahkemenin içtihatları uyarınca idare, kamu hizmetine girmedi, kamu hizmetleri ve hizmetlerin sunumuyla ilgili tercihlerini yaparken de eşitlik ilkesini göz önünde tutmalıdır. Danıştay’a göre idari işlemler karşısında eşitlik ancak idarenin emsal gösterilen benzer durumda tesis ettiği işlemin hukuka uygun olması halinde söz konusu olabilir (Dan. 8.D., 27.10.1971, E.971/2105, K.1971/2451).

Hukukun temel ilkeleri arasında yer alan eşitlik ilkesine, Anayasanın 10. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre; *“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. / Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. / çocuklar, yaşlılar, özürllüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. / Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. / Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”* Bu mutlak nitelikli düzenleme sonucunda birbiriyle aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir.

Kanun önünde eşitlik ilkesi, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemlî değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin

kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa anayasada öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez. Özetle kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Anayasa’nın 10. maddesindeki eşitlik mutlak anlamda bir eşitlik değildir. Kanun önünde eşitlik ilkesinin çiğnendiği sonucu çıkarılmayacak durumlara örnek olarak farklı bir hukuksal durumda bulunmak gösterilebilir. Farklı hukuki durumda (*statüde*) olanların değişik kurallara bağlı tutulması eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelmez. Durum ve konumlardaki farklılıklar, hukuki statülerdeki özellikler, kimi kişi ya da topluluklar için değişik kurallar ve değişik uygulamalar getirir. Kamu yararı ve diğer haklı nedenlerle getirilen objektif düzenlemeler eşitlik ilkesinin çiğnendiği anlamına gelmez.

İdarenin Kanuniliği ve Tarafsızlığı

İdarenin varlık sebebi, kamu yararını gerçekleştirmek için kanunlarca açıkça belirtilen veya kanunların yetkilendirmesi halinde de bu yetkiye dayanarak, somut edimler niteliğindeki kamu hizmetlerini idare edilenlere sunmaktır. Kamu yararı, toplumda sayıca fazla olanlar çıkarının sayı bakımında az olan kişi ya da kişilerin yararlarına üstün tutulmasıdır. Kamu yararı bu anlamda toplumdaki kişisel yararların toplamının ortak paydasıdır. İdare eylem ve işlemleri ile toplumun bir kesimini veya tümünün yararlarını gerçekleştirmeyi amaçlar. Bundan dolayı kamu yararı idarenin temel (=asli) ve genel hedefini oluşturur. İdare kamununun ihtiyaçlarını karşılamak için toplumun ya da toplumu oluşturan gruplardan bir kısmına veyahut bireylere hizmet götürür. Bu hizmetleri planlama, düzenleme ve uygulamaya koymada münferit olarak bir kişiyi değil; bireyin içinde yer aldığı toplumu ya da toplumun bir kesitini dikkate alır. Dolayısıyla, toplumsal çıkarla bireysel çıkarın çatışması halinde toplumsal çıkara üstünlük tanır. Bu kuralın uygulanmasında korunacak olan çıkarın niteliğinin de

dikkate alır. İşte bu hususun gerçekleşmesi için idarenin örgütlenmesinin, örgütlerinin oluşumunun yetki, görev ve sorumluluklarının nelerden ibaret olduğunun ve sınırlarının belirtilmesi gerekir. Bu yolla idarenin tarafsızlığı da sağlanmış olur. Dolayısıyla idare keyfi olarak bireysel hak, hürriyet ve çıkarları sınırlayamaz. Sadece kişisel ya da siyasi çıkarları göz önünde tutarak işlem tesis edemez. Bu ilke gereğince idarenin teşkilatlanması ve faaliyetlerinde kanunun hâkim olması gerekir. Anayasanın 8. maddesi uyarınca yürütme yetki ve görevi anayasa ve kanunlara uygun biçimde yerine getirilir. Ayrıca Anayasanın 123. maddesine göre; “İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ve “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

İdarenin Sorumluluğu

İdarenin idari, siyasi ve kamuoyuna sorumluluklarının yanında kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için yaptığı eylem ve işlemlerden yani yü-

rüttüğü etkinliklerinden kaynaklanan zararların tazmini için hukuk devletinin bir gereği olarak mali sorumluluğu da bulunmaktadır. Bu işlem ve eylemleri sonucunda bireylerin bir zarara uğraması halinde, hizmet kusuru söz konusu ise bu sorumluluk için aranan şartların varlığına bağlı olarak, kusuru bulunmasa da bu eylem ve işlemlerden zarar görenlerin zararlarının tazminin risk ve fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi uyarınca devlet (idare) tarafından hukuk devletinin bir gereği olarak tazmin edilmesi gerekir. Anayasanın 125. maddesinin son fıkrasına göre; “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” 129/5. maddeye göre de “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.” Bu hükümler gereğince, idarenin sorumluluğunun hukuki temelleri, idare ile birlikte veya ondan bağımsız olarak kamu görevlilerinin sorumlu tutulup tutulmayacağına yargı karar verir.

Öğrenme Çıktısı

1 Hukuk devletinin gelişimini ve gereklerini açıklama



Araştır 1

Hukuk devleti ilkesi çerçevesinde idarenin yargısal denetimini açıklayınız.

İlişkilendir

Hukuk devletinin gelişimi ile idare hukukunun gelişimini ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Hukuk devletinin gereklerini anlatınız.

İDARİ İŞLEMLER

Tanım

İdare işlevinin konusu, devletin yasama ve yargı organlarının asli işlevi ile yürütme organının salt siyasi nitelikli faaliyetleri dışında kalan, toplum hayatının mevcudiyetinin sağlanması ve sürdürmesi için yapılan tüm kamusal faaliyetlerdir. Kural olarak idare işlevi organik idare yani devletin yürütme organının doğal uzantısı olan kurum ve kuruluşların tümü tarafından yerine getirilir. Yasama ve yargı organı içinde yer alan bazı kamusal makamlar, idare işlevi kapsamında bazı işlemler

yapabilmelerine karşılık, hiçbir idari makam, yargı veya yasama işlevi kapsamına giren konularda faaliyette bulunamaz. Her idari işlem aynı zamanda bir hukuki işlemdir. Hukuki işlem ise, bir hukuki durum doğurmak, mevcut bir hukuki durumu değiştirmek ya da ortadan kaldırmak amacıyla ehliyetli bir hak sahibinin/hukuk süjesinin yaptığı irade beyanıdır. İdari işlem, gerçekte, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklamasıdır. Ancak idarenin hukukî sonuç doğurmaya yönelik her irade açıklaması bir idari işlem değildir. Çünkü idarenin bazı işlemleri, örneğin; idarenin kendi özel mallarını yönetimi, idarenin akdettiği özel hukuk sözleşmeleri idare

hukukuna değil, özel hukuka tâbidir ve bu işlemler idari işlemin tanımının kapsamına girmez.

Yürütme organı ve onun doğal uzantısı konumundaki idare aygıtının, kamusal yetkileri kullanarak tek yanlı irade açıklamasıyla tesis edilen kamu hukuku işlemleri, idarenin idari işlemlerini oluşturur. Bu işlemlerin en belirgin ve ayırt edici özelliği, idarenin sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklar (=kamu gücünü, kamu kudretini) kullanılarak yapılmasıdır. İdari işlemin içeriği ve onu tesise yetkililer önceden mevzuatça belirlenmiştir. İdari işlemler yetkili kamu görevlisince hukuk yaşamında bir değişiklik yapmaya yönelik irade açıklamasıdır. İdarenin işlemleri, hukuksal durumlar yaratmaya, var olan hukuksal durumları değiştirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelmiş iradenin dış dünyaya yansımalarıdır.

İdare hukuku alanında, kamu kurum ve kuruluşlarının yetkililerince tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç yaratan, başka bir deyişle, hukuk düzeninde değişiklik yapan işlemlere **idari işlemler** denir. İdari işlemler, tek yanlı ve idarenin kamu kudretini kullanarak tesis ettiği hukuki işlemlerdir ve idarenin iradesini açıklaması ile hukuki sonuçlarını idare hukuku alanında doğururlar. Muhataplarının bu konuda iradesini açıklamasına gerek yoktur. İdari işlemler birel (=bireysel) olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilir, içerikleri kuralıdır, önceden kanun, CK ya da yönetmelik örneğinde olduğu gibi idari düzenlemelerle öngörülmüştür. İşlemin muhataplarının, işlemin içeriği üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi söz konusu değildir. Kamu yararı gözetilerek yapılan idari işlemlerin amacı, bir kamu hizmetinin görülmesidir.

İdari işlemin doktrinde ve uygulamada tek ve herkesçe kabul edilen bir tanımı bulunmamaktadır. **İdari işlem**, yetkili idarenin kamu gücü ayrıcalıklarıyla, kamu yararının gerçekleştirilmesi için hukuk kurallarının idareye verdiği yetki ve görevlerin etkin ve verimli bir şekilde ve hizmet gereklerine uygun yürütülmesi amacıyla, kamusal usul ve esaslara riayet edilerek oluşturulur. Hukuki anlamda çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğurmaya yönelik tek taraflı, icrailik niteliğini haiz, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, yargısal denetime tabi bir irade açıklamasıdır. Bir başka deyişle idari işlem, kural olarak kamu kurumu ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca istisnaen de kanunun açıkça öngördüğü durumlarda özel ki-

şilerce, kamu hukuku kuralları uyarınca verilen ve idare hukuku alanında yürütülen idari faaliyetlerle ilgili işlemlerdir. Bunlar hukuka uygunluk karinesinden yararlanmakla birlikte, idari yargı denetimine de tâbi ve genellikle belirli şekil kuralları çerçevesinde tesis edilen, tek taraflı, re'sen uygulanabilir kamu hukuku işlemleridir.

Kamu görevlilerinin atanması, tayin ve terfilerinin yapılması, haklarında disiplin cezası tesis edilmesi, idari para cezaları, belediyelerin imar planları yapması ve bunları değiştiren işlemleri, imara aykırı bir yapının belediye encümeninin yıkım kararı, üniversite öğretim üyeleri ve öğrencileri, asker kişiler ve polisler hakkında uygulanan disiplin cezaları, kamulaştırma ve istimval işlemleri, maden veya işyeri açma ruhsatı verilmesi, mükellefine vergi salınması, bir memurun emekli edilmesi, işyerinin geçici veya sürekli kapatılması, radyo veya televizyon yayınlarının durdurulması, yasaklanması, lisansın askıya alınması veya iptali, yabancıların yurtdışı edilmesi kararları vs. idari işlemlere ilişkin bilinen en önemli örneklerdir. Özetle idari işlemin tanımında; "irade açıklaması" ve "hukuki sonuç" olmak üzere iki unsuru vardır. Bu iki unsur bir araya geldiği takdirde idari işlem tesis edilmiş olur. İdari işlemler, tek yanlı hukuki işlemlerdir. Bunlar, idarenin iradesini açıklaması ile hukuki sonuçlarını doğurur, karşı tarafın iradesini açıklamasına gerek yoktur. İdari işlem birel olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilir.

İdari İşlemin Özellikleri

Kural Olarak İdari Makamlar Tarafından Kamu Gücüne Dayanılarak Yapılır

İdari makam, idare cihazı içinde yer alan kamu gücünü kullanan bir devlet organdır. Ancak idari makamın yaptığı her işlem, idari işlem olmadığı gibi, idare dışındaki hukuki kişiler de kanuni düzenlemelerle açıkça yetkilendirildiği durumlarda idari işlem yapabilirler. İdari işlemin ayırt edici özelliği, işlemi tesis eden kişi veya makamın **kamu gücü** kullanarak işlemi yapmasıdır. İdari işlemler, organik olarak yasama ve yargının dışında kalan idarenin yaptığı işlemlerdir. İstisnai olarak, özel hukuk tüzel kişilerinin de, Danıştay'ın ifadesiyle *bitişik kamu kurumu* sıfatıyla idari işlem yapması mümkündür. Buna göre, görüşün dile

getirildiği uyuşmazlık hâkim ve savcılara lojman tahsis etme işlemini yapan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı'nın bir işlemi olup, söz konusu işlem idari bir işlem olarak kabul edilmiştir (Dan. 5.D.,17.05.2000, E.2000/476, K.2000/1516). İdarenin, kamu hukuku ile ilgili bir idari faaliyet içinde yaptığı idari işlem ile özel hukuk ile ilgili bir faaliyeti sırasında yaptığı işlem, kamu gücü kullanıp kullanmadığı ölçütüne göre belirlenir. Buna göre, idarenin yaptığı işlem kamu gücüne dayanılarak tesis ediliyorsa, idari işlem; idarenin kamu gücü kullanma yetkisi yoksa bu işlem, idarenin özel hukuka tabi işlemi olarak kabul edilir.

Tek Yanlı İrade Açıklamasıdır

İdari işlem, yetkili makamın tek yanlı irade açıklaması ile işlemin muhatabının rızasının alınmasına gerek duyulmadan yani muhatabın rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurur. Örneğin, ilgili idare kamulaştırma kararı alırken, taşınmazın malikinin iradesine başvurmaz. Ruhsat işleminde olduğu gibi idari işlemin muhatabının ruhsat için daha önce talepte bulunması veya bir idari mali yükümlülüğe (örneğin bir taşınmazın belediyenin bayındırlık işlemine bağlı olarak taşınmazın kendisinin ve çevresindeki mülklerin değeri arttığı için, bunların sahiplerinden alınan değerlendirme resmi niteliğindeki şerefiyeye) muhatabının rıza göstermesi, bu idari işlemi iki yanlı işlem haline sokmaz. İdari işlemin birden fazla makam tarafından yapılması halinde de, işlemin tek yanlılık özelliği değişmez. Tek yanlıdan anlaşılması gereken, iradenin tek yönlü olduğudur; tek bir iradenin varlığı değildir. Bir idari işlemin yapılması ile ilgili aşamalarda görüşü alınan farklı idari makamlar kanuni düzenleme veya idari teamül gereğince söz konusu olabilir. Hazırlık işlemleri, danışma işlemleri gibi bazı ön işlemlerden sonra işlemin oluşum süreci tamamlanmakta ve nihai idari işlem, yetkili idari makam tarafından ortaya konmaktadır. İdari işlem ilgililerine duyurulması veya bildiriminden itibaren yürürlüğe girer ve geriye yürütülmez. Ancak geriye yürümezlik ilkesinin bazı istisnaları mevcuttur. İlk önemli istisna kanunun açık izin vermesidir. Herhangi bir idari tasarrufu düzeltici bir idari işlem de olduğu gibi işlemin niteliğinden kaynaklanan uygulamalar ikinci istisnadır. Üçüncü bir istisna ise, iptal kararının uygulanması amacıyla yapılan idari işlemlerdir. Tek yanlı idari işlemler, bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olmak üzere iki gruba ay-

rılır. Atama ve kamulaştırma işlemlerinde olduğu gibi bireysel idari işlemler, belli kişi ve durumlara ilişkin olarak yapılır. Buna karşılık, düzenleyici idari işlemler, belli kişi ve durumlara ilişkin olmayıp (=kişilik dışılık), genel, soyut ve süreklilik arz eden hukuk kuralları koyan işlemlerdir. Örneğin, yönetmelik, kararname, genelge, ilke kararları gibi.

İcrailik (=Etkili Karar Olma) Niteliğini Taşır ve Re'sen İcra Edilebilir

Bu özellik gereğince idari işlemin hukuki etkisinin yürütülmesi zorunludur. İdari işlem, başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın üçüncü kişiler üzerinde çeşitli hukuki sonuçlar doğurur. İdari işlemin icrai olması, doğrudan doğruya etkisini göstermesidir. İdari işlemlerle getirilen hukuki sonuçlara muhatabının karşı çıkması halinde, idareye tanıyan re'sen icra ve cebren icra gibi ayrıcalıklı yetkiler de hep işlemin icrai olma özelliğinden kaynaklanır. Ancak, işlemin yürürlüğe girmesi, kesin olması, muhatabının menfaatine zarar vermesi gibi unsurlar icrai olma özelliği ile değil, işlemin iptal davasına konu olup olmamasıyla ilgilidir. İdarenin bazı işlemleri hukuki sonuç doğurmadıkları için, icrai olma özellikleri de yoktur. Ön işlemler veya hazırlık işlemleri (tutanaklar, görüşler, teklifler, bilgi istemeler, değerlendirmeler, incelemeler gibi), teyit edici işlemler, iç düzen işlemleri (sirkülerler, direktifler, hizmet içi tedbirler gibi), bilgilendirici işlemler (uyarılar, duyurular, bilgilendirmeler, dilekler, basın açıklamaları gibi) hukuki sonuç doğurmadıkları için, icrai olmayan idari işlemlerdir.

Hazırlık işlemleri, icrai işleme öncülük eden, hukukiliği ve yerindeliliğini sağlamaya yönelik hazırlık mahiyetinde yapılan işlemlerdir. Bunlar, tek başına ilgililer hakkında hüküm ve sonuç doğurmazlar. Örneğin, imar planı icrai işlem olmasına karşın, bunların hazırlık aşamasındaki çeşitli kamu kurum kuruluşlarından alınan görüşler, icrai işlem değildir. **Gösterici ya da belirtici işlemler** (=teyit edici işlemler), idari işlem yapıldıktan sonra ortaya çıkan durumun ne olduğunu öğrenmek üzere ilgilinin idareye bir talepte bulunması üzerine veya re'sen oluşturulurlar. İdarenin bu talep üzerine ortaya çıkan sonucu ilgiliye bildirmesi, gösterici işlemlerdir ve bunlar kurucu nitelik arz etmezler. İdare, gösterici işlem yaparken kurucu nitelikte işlemleri de bununla birlikte ilgiliye bildirebileceğinden; bu durum her zaman mutlaklık taşımaz.

Direktif (=talimat, yönerge) sirküler, gibi adlarla ifade edilen **İÇ DÜZEN İŞLEMLERİNDEN**, idarenin iç işleyişini kolaylaştırmaya dönük, ilgililer üzerinde hüküm ve sonuç doğurmayan işlemler anlaşılmaktadır. Direktifler üst makamların astlarına izlenmesi gereken yola ilişkin verdikleri genel bilgiler niteliği taşımaktadır ve esas olarak iki idari makam arasında iletişim ve koordinasyonu sağlama ve üstün astın davranışlarını yönlendirmesi amaçlarına yöneliktir. Kısacası yetkili kişi veya makamın bir işin yapılması veya yapılmaması yolundaki emridir. Sirküler ise soru soralara yönelik genel cevap niteliği taşıyan ve çeşitli yasal düzenlemelerin açıklanması, yorumlanması ve uygulanmasına yönelik çıkarılan düzenlemelerdir. İcraîlik niteliği taşımamakla birlikte, yeni hukuk kuralları getiren sirkülerlerin iptal davasına konu olabilir. Özellikle vergi hukuku uygulamasında bu duruma sıklıkla rastlanmaktadır. Bu işlemleri idari amir yapar ve bu yetkisi hiyerarşiden kaynaklanır.

İcraîlik bir kamu gücü ayrıcalığıdır ve buna göre idari işlem ilgilisi olan toplumdaki herkes üzerinde uygulanabilir. İdari işlem, icraîlik özelliğinin bir gereği olarak hukuk âleminde her zaman sonuç doğurur. Ancak hukuk âleminde değişikliğin maddi dünyada da sonuç doğurması gerekir. Dolayısıyla icrai işlemin maddi âlemde de gerçekleşebilmesi için çoğu kez bazı etkinliklere girişilmesi gerekir. Bu çerçevede hukuk düzenindeki sonuçların maddi hayata fiilen geçirilmesine **re'sen icra** denir. İdare yaptığı işlemi, zorla icra ediyorsa, orada **cebri icra** söz konusudur. İdare aldığı kararı yine kendisi icra edebilir, yani bu kararın hukuk alanında doğurduğu değişiklikleri maddi alana uygulayabilir. Ancak bazen idarenin idari işlemin gereğini re'sen icra edebilmesi için yasal yetkiye ihtiyacı vardır, bu hallerde idarenin adli yargıya başvurması gerekir. Özetle kamu gücünün (=kudretinin), üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini göstermesine idari işlemin icraîliği denir. İdari işlemlerin ilgililer üzerinde, onların rızası dışında yarattığı etkiler ve hukuki sonuçlar, idari işlemin icraîliği özelliği ile ortaya çıkar. Bu özellik sayesinde idare, işlemin ilgilendirdiği kişilerin rızalarını almadan sahip olduğu kamu gücüyle tek yanlı olarak hukuki sonuçlar oluşturabilmektedir. Bu yönüyle de idari işlemler özel hukuk işlemlerinden ayrılırlar.

Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanı ve Yargısal Denetime Tabidir

İdari işlemlerin yapıldığı anda kanuni bir dayanağının var sayılmasına ve hukuka uygun kabul edilmesine, **kanuna (=hukuka) uygunluk karinesi** denilir. İdari işlemler, aksi ispatlanıncaya kadar hukuka uygun kabul edilir. Bunun sebebi, idari işlemin kamu yararı amacıyla ve kanuni idare ilkesi uyarınca tesis edilmiş olmasıdır. Bu varsayım, işlemin uygulanabilirliğini meşru kılma amacına dayanmaktadır. Ancak, doğal olarak bu tür işlemler de hukuka aykırılığı iddiasıyla, yargının önüne götürülebilir. İdari işlemler, yetkili kamu görevlisi veya görevlilerinin imzasıyla tamamlandığından imza tarihi, işlemin tamamlanma tarihidir. Bu nedenle, idari işlemlerin hukuka uygunluğu tekemmül etme (=tamamlanma) tarihindeki kurallara göre belirlenir, bir idari işlem mahkeme kararıyla iptal edilinceye kadar, hukuka uygun varsayılır ve uygulanmasına devam edilir. İdari işlemin hukuki sonuçları, yargı kararı gerekmesizin derhal ve kendiliğinden doğar. Bu çerçevede idari işlemin muhatabı da idari işlemin yürürlüğe girmesiyle; haklara sahip olur veya yükümlülük altına girer. İptal davalarında ispat yükü, işlemin hukuka aykırılığını iddia eden kişiye yani davacıya aittir. İdari işlemin dava konusu edilmesi, kural olarak bu işlemin uygulanmasını durdurmaz. Ancak bu özelliğin kanunla öngörülen veya idare mahkemelerinin davacının istemi üzerine işlem hakkında verebilecekleri *yürütmeyi durdurma kararı* istisnaları söz konusudur. İdari işleme karşı idari başvuru yollarına müracaat edilmesinde üst makamların *işlemin uygulanmasını askıya alma yetkisi* vardır. Bu durumun sürdüğü zaman diliminde idari işlemin uygulanabilirliği yani icraîliği askıya alınmıştır. Özetle idari işlemin, tek yanlılık, kanunilik, icraîlik, kamu hukuku esaslarına dayanılarak yapılma, hukuk âleminde değişiklik meydana getirme, bir kamu hizmeti yükümlülüğünün ifası için ve idare örgütü içinde yer alan bir makam tarafından yapılma, idare hukuku alanında sonuç doğurma gibi nitelikleri haiz olması gerekir.

İdari İşlemin Unsurları

Yetki Unsuru

İdare hukuku anlamında yetki, idari işlemin sadece kanunla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini ifade eder. Bu anlamda yetki, bir kişiye değil bir makama verilmiş, bir hakkı değil, bir görevi, yükümlülüğü tanımlar. İdari işlemin bu unsurundan, Anayasa (*mad. 6/3*) ve kanunların bir idari makama belli bir işlemi yapabilme, karar alabilme yönünde tanıdığı güç, yetenek ve ehliyet anlaşılır. Her türlü yetki kuralı, kanuni idare ilkesinin bir gereği olarak başta anayasa olmak üzere kanunlarda belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle yetki, idari makamı temsil eden kişilerin, kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir. İdare adına bu ehliyete sahip olan, yani idare adına irade açıklamaya yetkili kişiler (=kamu görevlileri ve memurlar), bu yetkilerini anayasa ve kanunlardan alırlar. Bu nedenle yetki kamu düzenine ilişkindir. Hukuka uygunluğun tespitinde yetkiyi kullanacak makam, hiyerarşik üstler ve yargı yerlerince yetki re'sen dikkate alınır. Yetki kamu düzenine ilişkin olup, yetkisiz olmak kural, yetkili olmak istisnadır. Buna bağlı olarak yetki kuralları yorum yoluyla genişletilemez. Bu yetkiler, subjektif hak olarak değil, görev olarak tanınmış yetkililerdir, dolayısıyla kanunun öngördüğü şartların oluşması durumunda, idari makam bu yetkisini kullanmak zorundadır. İdari yetkilerin kullanılıp kullanılmaması konusunda takdir yetkisi söz konusu olmayıp, sözleşme konusu edilemez. Aynı şekilde, idari makamlar, sahip oldukları yetkilerden kendi istekleriyle vazgeçemezler ve kanunun açık izni olmaksızın başkalarına devredemezler. Yetkide kural olarak “*yetkili kılınan kişi ve makam tarafından bizzat kullanılmalıdır ilkesi*” geçerlidir. Bir diğer önemli husus da, yetkisiz makamın yaptığı bir idari işlemin sonradan yetkili makam tarafından onaylanması halinde bile, bu işlemin yetki yönünden sakatlığının ortadan kalkmamasıdır. Yetki kamu düzeninden sayıldığı için de yetki unsurundaki sakatlık idari işlemin iptaline yönelik davanın her aşamasında ileri sürülebilir.

Yetki Çeşitleri

Kişi Yönünden Yetki: İdarenin görev alanı içine giren bir konuda, hangi idari merciin irade açıklamaya ve dolayısıyla işlem tesis etmeye yetkili

olduğunu belirtmektedir. İdari işlemleri yapmaya yetkili, görevli kamu görevlileri **mevzuatla** belirlenir. Yetkili kişi yerine, bir başkası işlem yapamaz, yaparsa işlem hukuka aykırı olur. Ancak yetkinin bizzat kullanılması kuralının “fiili memur teorisi”, “vekâlet” ve “yetki ve imza devri” gibi istisnaları da bulunmaktadır.

Fiili Memur Teorisi: Bu teoriye göre, aslında yetkisiz olan kişinin, bazı şartların gerçekleşmesi durumunda yaptığı işlemler geçerli ve hukuka uygun sayılır. Bu durum iki şekilde ortaya çıkabilir: *Birincisi*, ataması hukuka aykırı olan hatta memur olmayan bir kişinin belli bir makamı işgal etmesi durumunda, iyiniyetli kişilerin bu kişinin memur olmadığını bilme imkânlarının bulunmaması halinde, bu kişinin yaptığı işlemler geçerli sayılır. *İkincisi* de savaş, büyük doğal afet gibi olağanüstü durumlarda, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ihtiyacı sebebiyle, memur olmayan kişilerin kamu yararı için yaptığı işlemler geçerli kabul edilir. Fiili memurun yaptığı işlemlerin hukuken geçerliliğinin kabulü, kamu hizmetinin aksamaması ve iyiniyetli üçüncü kişileri korunması içindir. Bu amaç dışında kalan hallerde ise, yapılan işlemler kişi yönünden yetkisizlik içerir ve yetki gaspıyla maluldür. Fiili memurun varlığı kabul edildiğinde artık yetki gaspı söz konusu olmaz. Yetki gaspının istisnası olarak kabul edilen fiili memur müessesesi, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri ile idare hukukunun bireyleri koruyucu vasfının bir gereğidir.

Vekâlet: Kamu tüzel kişiliğinin herhangi bir biriminde kadrolu bir kamu görevlisinin işgal ettiği makamın, geçici ya da sürekli olarak boşalması durumunda; söz konusu makamın hukuken yetkili kılınan amir tarafından, asıl görevlisi atanmaya ya da görevine başlayana kadar, geçici olarak (=muvakkaten) görevlendirmeye doldurulmasıdır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi gereğince kamu hizmetlerinin sunulmasında sürekli ve kesintisiz bir şekilde görev yaparlar. Ancak, bunlar ifa etmekle yükümlü oldukları görevlerini bazı durumlarda yerine getiremezler. Kamu görevlilerinin, hukuki ya da fiili bir sebeple mevzuatta belirlenen hallerde görevlerini ifa edememeleri veya idari makamın sürekli olarak boşalması durumlarında kamu hizmetlerinin sunulmasında aksaklık yaşanmaması adına vekâlet kurumuna başvurulmaktadır. Bir başka deyişle böyle durumlarda kamu hizmetlerinin sürekli ve sorunsuz olarak yürütülebilmesi adına

vekâlet kurumu kabul edilmiştir. Nitekim Danıştay kararında da idarenin kamu yararı ve hizmet gerekleri çerçevesinde, görevi başında bulunmayan bir kamu görevlisinin yerine, vekâleten atama yapma yetkisine her zaman sahip bulunduğu, bunun kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesinin de doğal ve zorunlu bir sonucu olduğu ifade edilmiştir (Dan.İDDGK., 12.06.2008, E.2005/3183, K.2008/1621). **Vekâlet**, asıl görevlinin iş başında olmadığı dönemlerde bu görevlinin yerine geçici olarak başka bir kişinin görevlendirilmesidir. Görevlendirilen kişiye **vekil** denilir.

Vekâlet hali iki durumda söz konusu olur. Birinci halde **boş kadroya vekâlet** söz konusu olup; idari makam, ölüm, istifa, görevden alınma, başka yere atanma, görevin düşmesi gibi nedenlerle boşalmıştır. Burada mevzuatın öngördüğü usullere göre asıl olarak atanma niteliklerini taşıyanlar arasından atama yetkili amirce belirlenen ya da seçilen yetkili, boşalan makama vekâlet eder. Asıl olarak atanma niteliklerini taşıyan bulunmaması hâlinde en yakın niteliklere sahip kişi vekâlet eder. Kamu hizmetini çeşitli nedenlerle yerine getiremeyen kamu görevlisinin yürüttüğü kamu hizmetini ifa etmek üzere vekâleten atama yapılamayan durumlarda, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi gereği, şartları taşımaya da o görevi yürütebileceğine inanılan bir başka kamu görevlisine görev verilmesine, **tedviren görevlendirme** denilir (99 seri numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği, mad. 2). İkinci halde idari makamın **geçici boşalması** (=dolu kadroya vekâlet) söz konusudur. Buna göre idari makamın, izin, hastalık, geçici görevlendirilme veya buna benzer bir nedenle geçici olarak boşalması hâlinde; asıl veya bir üst yetkilinin önerisi ve atamaya yetkili amirin onayıyla görevlendirilen yetkili, boşalan makama vekâlet eder. Görevin vekâleten yürütüldüğü durumlarda, vekil, asılın sahip olduğu bütün yetkileri kullanır. Danıştay'a göre de "vekâleten görevlendirme hizmet gereği yapılan geçici bir uygulama olup, söz konusu kadrolara yasal koşulları taşıyanların atanması suretiyle sona erdirilmesi esastır." (Dan.2.D., 28.02.2007, E.2006/558, K.2007/782).

Yetki ve İmza Devri: Yetki devri, kamu görevlileri ve memurların Anayasa, kanun, CK ve diğer düzenleyici işlemlerden kaynaklanan yetkilerinin bu düzenlemelerin yasaklamadığı veya müsaade ettiği bir kısmını, sınırlarını belirleyerek ve devredilen yetkinin niteliğini göz önünde bulun-

durarak, ilgililerini yazılı olarak haberdar etmek kaydıyla, aynı örgüt içinde alt kademelere devretmeleridir. Belli bir idari makama verilmiş bulunan karar alma yetkisi, "*yetkinin bizzat kullanılması ilkesi*" uyarınca, kural olarak yalnızca o makam tarafından kullanılır. Aksi halde alınan karar hukuka aykırı olur. İdari karar alma yetkisi bir kanuna dayandığından, bu yetkiye sahip bir makam veya görevlinin yetkisini bir başka makam veya görevliye devretmesi kural olarak mümkün değildir. Aksi takdirde, karar alma yetkisini düzenleyen kanun hükmü, yetkiyi devreden idari makam veya görevli tarafından değiştirilmiş olur. Bu nedenle, yetki devri istisnaidir ve ancak kanunlarda açıkça öngörülen veya yasaklanmayan, kişisel kullanılması yetkinin varlık sebebi ve doğasına aykırı olmayan hallerde mümkündür.

Yetki devri idarenin mutad vasıtalarıyla yazılı olarak ilgililerine duyurulur. Bir başka deyişle yetki devri yazılı olarak yapılmalı ve ilgililere duyurulmalıdır. Devredilen yetki devredilen makam için bir kazanılmış hak doğurmaz. Devreden makamca yetki devri her zaman, yetkide paralellik ilkesine uygun bir şekilde bir gerekçe gösterilmeksizin sonlandırılabilir. İdarenin bu anlamdaki takdir yetkisi kural olarak yargı denetiminin dışındadır. Yetki devredildiğinde, o yetkinin kullanılmasından kaynaklanan sorumluluklar, yetkiyi devralana aittir. Ancak yetki devrinde devredilen makam devreden makamın astı olacağından, yetkiyi devreden makamın denetim ve gözetim yetkisi devam eder ve bu anlamda sorumluluğu sona ermez. Yetki devreden üst, devrettiği yetki ile birlikte o yetkiyi gerektiren görevlerin yerine getirilmesine ilişkin sorumluluğu devredemez. Yetki devreden denetim yetkisinin kullanılabilmesi için yetki devredilen, yetkiyi devredene karşı denetime açık olması gerekir.

Kanun belli bir konuda idari makamı değil de, o kamu hizmetini yürüten kişiyi yetkili kılmuşsa; yetkinin doğrudan doğruya bu kişi tarafından kullanılması gerekir. Planlama, personel performansını değerlendirme, denetleme, işbölümü yapma, örgütlendirme ve teşkilâtı temsil yetkileri gibi yetkiler de devredilemezler. Bunlar olsa olsa imza yetkisi verilmesine konu olabilirler. Kısacası bir yetki devrinin hukuka uygun addedilebilmesi için; kanunla öngörülmüş veya en azından açıkça veya üstü kapalı bir şekilde (=zımnen) yasaklanmamış, yazılı, sınırları belirli ve kısmi, ilgililerine duyurulmuş, personele değil, makama devredilmiş olmalıdır.

Yetki ve imza devrinin her ikisi de istisnai nitelikte olup, izin verilmiş ya da yasaklanmamış kanuni bir dayanağı olan yetkinin kişisel kullanılması ilkesinin istisnalarıdır. Uygulamada yetki ve imza devrine ilişkin idareler yönerge yayınlamaktadır. İmza devrinde tekraren vurgulanması gereken husus, karar alma yetkisinin devredilmeyip, sadece kararı belgelendiren imza yetkisinin bir kamu görevlisinden bir başka kamu görevlisine devri söz konusudur. Yetki ve imza devrinde devredilen yetkinin niteliği ve içeriği ile hiyerarşik yapı birlikte dikkate alınarak devri işlemi gerçekleştirilir. Yetki devri için gerekli bu şartlar, imza devri için de geçerlidir. Bir başka anlatımla, imza devri de kanunun açıkça verdiği veya yasaklamadığı hallerde mümkün olan bir idari tasarruftur.

Yetki devri ile imza devri birbirinden tamamen farklıdır. *Bir defa*, yetki devrinde karar alma yetkisi, yetkiyi devreden makamdan ayrılmakta ve kendisine yetki devredilen makama geçmektedir. Bu nedenle yetkiyi devreden makam, bu yetkisinden yetkiyi devrettiği makam lehine sıyrılmış olur ve yetki devrini kaldırmadıkça o yetkiyi bir daha kullanamaz. Buna karşılık imza devrinde, karar alma yetkisi imza yetkisini devreden makam veya görevlide kalmakta ve sadece kararın imza ile belgelendirilmesi yetkisi devredilmektedir. *İkinci olarak*, yetki devri soyut bir biçimde bir makam veya memuriyeten bir başka makam veya memuriyete yapılmaktadır. Bu nedenle yetkiyi devralan makamdaki görevli değişse dahi, yetki o makam veya memuriyete kalmaktadır. Yetkiyi devreden makamın değişmesi halinde genel kabul yetki devrinin sona ereceğidir. Buna karşılık, imza devri kişisel olarak ve somut bir biçimde belli bir kamu görevlisine yapılmakta ve dolayısıyla imza yetkisini devreden veya imza yetkisi kendisine devredilen kişinin görevden ayrılması halinde, imza devri sona ermektedir.

Konu Yönünden Yetki: Belli konulara ve görevlere ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade eder. Hangi idari birimin hangi konulara ilişkin idari işlemleri yapabileceği, önceden hukuk kuralları tarafından belirlenmiştir. Bunun dışına çıkılması, konu yönünden yetkisizlik durumunu ortaya çıkarır. Konu yönünden yetki veya yetkisizlik sorunu, (A) Bakanlığının görevine dâhil bir konuda (B) Bakanlığının karar alması örneğinde olduğu gibi ayrı hiyerarşik düzene tabi makamlar arasında ortaya çıkabileceği gibi, aynı hiyerarşik düzen içinde bulunan makamlar ara-

sında da ortaya çıkabilir. Aynı hiyerarşik düzene tabi idari merciler arasında şu hallerde yetkisizlik sorunu ortaya çıkar: Astın üst yerine (Örneğin kaymakamın valiye ait yetkiyi kullanması) veya üstün ast yerine karar alması (Örneğin müsteşarın genel müdürün yetkisini kullanarak karar alması), hallerinde yetki yönünden hukuka aykırılık söz konusu olur. İkinci durumla ilgili olarak üst astlarına emir, talimat, tavsiye, telkin ve yönlendirmede bulunabilir. Bu yöntemlerin kullanılmasıyla üst belli ölçüde astın yerine işlem tesis etmiş olur. Ancak üst astın yerine geçerek ona ait yetkiyi ilk kez kullanamaz. Aynı kamu tüzel kişiliğinin organları arasında konu bakımından yetki ihlali söz konusu olabilir. Belediye meclisinin yerine belediye encümeninin karar alması, bu duruma örnek gösterilebilir. İdari birim kendi yetkisine giren bir konuda kendisini yetkisiz addedip idari işlem yapmayı reddederse, konu yönünden olumsuz yetki aşımı söz konusu olur. Bunun aksi olursa, yani bir idari birim isteyerek veya istemeyerek başka bir idari birimin yetkisi içine giren bir konuda işlem tesis ederse, olumlu yetki aşımı bahse konu olur. Konu yönünden yetkisizlikle sakat idari işlemler hakkında, süresi içinde (kural olarak 60 gün) iptal davası açılmazsa, bir daha o işlem hakkında iptal davası açılmaz. Konu yönünden yetkisizlik yani başka makamın görevine giren konuda karar alınması durumunda kural olarak yetki tecavüzü söz konusudur.

Yer Yönünden Yetki: İdari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri coğrafi alanı ifade eder. İdari makamların bazılarının yetkisi ülkenin belli bir bölümünde bazılarının yetkisi ise ülke çapındadır. Örneğin, Cumhurbaşkanını ve bakanların yetkisi ülke çapında iken, merkezden yönetim ilkesine göre kurulan il ve ilçelerin yönetiminden sorumlu idari makamların yetkileri kendi il veya ilçelerinin coğrafi sınırları içinde geçerlidir. Bir valinin, komşu ilin sınırlarının içerisini kapsayacak biçimde genel emir çıkarması, yer yönünden yetkisizlikle sakattır.

Zaman Yönünden Yetki: İdari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eder. Kamu görevlilerinin yetkiyi kullanabilmeleri için yetki kullanacakları makamı hukuken ve fiilen işgal etmeleri gerekir. Atama işlemiyle birlikte yetkinin kullanılabilmesi için göreve başlamak gerekir. Geçici olarak görevden ayrılma hallerinde de yetki kullanılamaz. Yetkinin kullanılmasının başlangıç anı, bu yetki-

yi kullanacak kamu görevlisinin göreve başlama anı olup, görevden ayrılıncaya kadar devam eder. Kamu görevlilerinin izinli olduğu süre içinde yetkilerini kullanarak yaptıkları idari işlemler zaman açısından yetkisiz idari işlemlerdir. Bunun dışında; yetki veren hukuk kuralının kaldırılmasından sonra yapılan idari işlemler de zaman yönünden yetkisizlikle sakat olurlar. Görev süresinin bitmesi, makamdan düşürülme, istifa, emeklilik, naklen atama, gibi kamu görevliliği sıfatını sona erdiren nedenler de zaman açısından yetkisizlik durumlarını ortaya çıkarmaktadırlar. Belirli süre için seçilen veya atanan kamu görevlilerinin görev süresi dolduktan sonra açık kanuni düzenleme olmadıkça görevlerine devam etme ve karar almaları hukuken mümkün değildir. Kısacası zaman bakımından yetkisizlik, işlem yapan organ ya da kişinin bu yetkiyi kullanırken o anda yetkili olmaması demektir. Görevi sona eren komisyonun işlem yapması, emekliye ayrılan bir memurun ya da izinde olan memurun o an yetkili olmamasına rağmen işlem yapması zaman bakımından yetkisizliğe örnektir.

Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri

Yukarıda belirttiğimiz tüm yetki kurallarına aykırılık, yapılan işlemin hukuka aykırılığı sonucunu doğurur. Yetki unsurunda oluşan sakatlıklar düzeltilebilir sakatlıklar değildir. Bununla beraber, her yetki kuralına aykırılığın müeyyidesi aynı değildir.

Fonksiyon (=Görev) Gaspı: Genel bir kaide olarak devletin üç organından birisinin, diğeri yerine işlem yapması fonksiyon gaspını oluşturur. Kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir şekilde idarenin görevli olmadığı yasama, yargı ve hükümet etme işlevi alanında işlem tesis etmesiyle ortaya çıkan ve yapılan işlemin yok hükmünde sayıldığı sakatlık, idare hukuku anlamında fonksiyon gaspıdır. Yargılama görevi bağımsız ve tarafsız mahkemelerin, asli kural koyma görevi ise yasama organınınındır. İdare bu erklerin görev alanına müdahale ederek işlemler yaparsa, yapılan işlemler yoklukla maluldür. Yargı organı aleyhine fonksiyon gaspı, bir yargı kararıyla elde edilebilecek sonucun idarenin işlemiyle gerçekleştirilmesi halinde söz konusu olur. Yargısal kararların bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından alınabileceği kuralına rağmen, idarenin yargı erkinin görevini gasp ettiği örneklerle karşılaşmaktadır. Örneğin, yargı güvencesinin bulunduğu “tüzelkişilerin oluşumu, sona erdirilmesi, organları

ve kararlarının denetimi” konularında idari makamların karar alması fonksiyon gaspı oluşturur.

Yetki Gaspı: İdarenin görev alanına giren bir alanda yetkisiz bir merci veya idareye yabancı kişi tarafından karar alınması halinde ortaya çıkan ve alınan kararın yok sayıldığı sakatlık halidir. Kişi bakımından yetkisizlik hali oluşturan yetki gaspında idarenin yetkisi, irade açıklama yetkisi bulunmayan kişilerce gasp edilmektedir. Bu nedenle tesis edilen işlem açısından idareye ait bir işlemden bahsedilemeyeceğinden, işlem yok hükmünde sayılır. Danıştay özel hukuk tüzel kişinin yaptığı kamulaştırma işlemine ilişkin kararında; “...kamu kurumu olmayıp özel hukuk tüzel kişisi olan İzmir Yüksek İslam Enstitüsü Yaptırma ve Koruma Derneği'nin özel yasa hükmü bulunmaksızın okul yeri kamulaştırma kararı alması açıkça yasaya aykırıdır, hiçbir hukuki değer taşımaz. Bu nedenle dava konusu kamulaştırma kararının hükümsüz (yok) sayılmasına...” (Dan. 6. D., 13.05.1981, E.1980/1388, K.1981/1547, Dan. Der., 1982, S. 44-45, sh. 259) hükmetmiştir. Birden fazla idari makamın irade açıklamasıyla oluşacak bir işlemin, yalnızca tek bir makamın iradesiyle oluşturulması halinde yetki gaspı söz konusu olur.

Yetki Tecavüzü (=Aşımı): İdarenin fonksiyon gaspı ya da yetki gaspı teşkil etmemekle birlikte, yetkilerini aşarak işlemler tesis etmesi halinde oluşan hukuka aykırılığı ifade eder. İdare adına irade açıklamaya yetkili idari makam, sahip olduğu yetkiler dışında bir yetki kullanmış, kendi görev alanı dışındaki bir konuda işlem tesis etmişse, bu durumda yetki tecavüzü oluşur ve konu bakımından yetkisizlik söz konusudur. Bununla beraber **yetki tecavüzünün açık ve bariz olması** halinde de alınan idari kararın yok hükmünde olduğu kabul edilmektedir. Ağır bir bariz yetki tecavüzü, idari işbölümü esaslarına tamamen aykırı bir biçimde alınan idari kararlarda söz konusu olur. Örneğin, bir bakanlık çalışmakta olan bir memurun bir başka bakanlık tarafından emekliye sevk edilmesi hali. Ağır ve bariz yetki aşımı, işlemin yetkisiz bir kamu görevlisi tarafından yapıldığının, uzman olmayan bir kişi tarafından bile anlaşılacak kadar açık olması durumunu ifade eder.

Yetki unsurunda bulunan hukuka aykırılıklar, yetki tecavüzü halinde işlemin iptaline; yetki gaspı, fonksiyon gaspı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü hallerinde ise, işlemin yok hükmünde sayılmasına

neden olmaktadır. İşlemin iptali belirli sürelerde talep edilebileceğinden yetki tecavüzü ile sakat işlem, öngörülen süreler geçtikten sonra hukuka uygun bir işlem olarak varlığını koruyacaktır. Ancak, yokluk söz konusu olduğunda bu işlemler hiçbir zaman hukuka uygun hale gelmemekte ve süre kısıtlaması olmaksızın dava konusu edilebilmektedir.

Şekil (=Biçim, Usul ve Prosedür) Unsuru

İYUK 2. maddede belirtilen şekil, idari işlemin hem biçimini, hem de yapılırken uyulması gereken usulü gösterir. Hem idari işlemin hazırlanış yöntemini, hem de dış görünüşünü kapsayacak biçimde kullanılmaktadır. Danıştay'a göre; "...idari işlemlerde şekil, işlemin hukuken geçerlilik kazanmasının önemli öğelerinden birisini oluşturmaktadır. O kadar ki, bir işlemin tesisinde, yasanın, düzenleyici tasarrufların veya yerleşmiş içtihatların öngördüğü koşullara uyulmamış olması o işlemi hükümsüz kılabilir veya iptaline neden olabilir." (Dan. 5. D., 22.11.1988, E.1988/2845, K.1988/2749, Dan.Der., 1989, S. 74-75, sh. 286) İdari işlemin şekli kural olarak, içinde yer aldığı belgeden anlaşılır. Bu bağlamda idari işlem kural olarak yazılı şekle tabi, yetkili makamın imzasını taşıyan bir metindir. İdari işlemlerin içeriğinin açıklığı, hukuksal belirlilik ve güvenlik, idarenin denetimi, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini idarenin işlemleri karşısında koruma ve idarenin işlemlerinin dayandığı olguların belgelendirilmesi düşünceleri; idari işlemlerin şekil ögesinde **yazılılık** ilkesini zorunlu kılmaktadır. İdare hukukunda yazılı şeklin kural olduğu sonucunu, Anayasa mad. 125/3 ve İYUK mad. 7/2'den çıkmaktadır. Bu maddelerde idari işleme karşı dava açma sürelerinin "yazılı bildirim" tarihinden başlayacağını öngörmektedir. İdari işlemin metni, uluslararası ilişkiler hariç, Türkçe olarak yazılır. İstisnai hallerde yazılı şekilde olmayan idari işlem yapılabilir. Bunun için kanunda açıkça izin verilmesi veya durumun aciliyetinin bunu gerektirmesi şartı aranır. Örneğin, kolluk alanında "sözlü karar" alınabilmesine imkân tanınmaktadır. Trafik yöneten polisin el-kol ile yaptığı hareketlerle de, irade açıklaması mümkündür. Trafik işaretleri ve geçme üstünlüğü olan kamu araçlarının sirenleri ise, idarenin işaretlerle ve sesle de irade açıklamaları yaptığını gösteren uygulamalardır.

Şekil konusunda bir diğer uygulama, **zımni işlemdir**. İdare, kendisine yapılan bir başvuru konusunda 60 gün boyunca yazılı veya sözlü hiçbir irade açıklamasında bulunmazsa, yani susarsa, bu durum o başvurunun reddedildiği anlamına gelir (İYUK, mad.10). Burada idarenin hiçbir irade açıklaması bulunmamasına rağmen, bir ret kararı vardır. Buna *idarenin zımni irade açıklaması* denir.

İdari işlemin altında yetkili kişi ya da kişilerin imzasının bulunur. İşlemi yapan bir kişi ise onun imzası, işlem bir kurul tarafından yapılıyorsa, bu işlemin altında da kurulun karar alma yeter sayısı kadar kurul üyelerinin imzası bulunmalıdır. Kanunun işlemin gerekçeli olmasını öngördüğü hallerde, işlem metninde işlemin gerekçesinin de yer alması gerekir. **Gerekçe**, idari işlemin yapılmasına yol açan maddi ve hukuki olayların işlem belgesinde gösterilmesidir. Fransız hukukunun aksine ülkemizde idari işlemlerin gerekçelerinin işlem belgesinde gösterilmesi zorunluluğu bulunmamakla birlikte, bazı konularda yapılacak idari işlemlerin gerekçeli olacağına ilişkin kanuni düzenlemeler de bulunmaktadır. Örneğin; 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 7. maddesine göre dilekçe sahiplerine yaptıkları başvurunun sonucu en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak bildirilir. Diğer yandan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 12. maddesine göre bilgi edinme başvurusunun reddedilmesi halinde bu ret kararının gerekçesi belirtilir.

Usul, idari işlemin yapılmasında izlenen yollar demektir. Bazı durumlarda idari işlemin özünü oluşturan irade tek kişi tarafından derhal açıklanır. Burada uyulması gereken fazla usul unsuru yoktur. Ancak bazı hallerde idari işlemin özünü oluşturan iradenin açıklanması için izlenmesi gereken bir usul vardır. İdari işlem önce bir hazırlık sürecinden geçer, olgunlaşır ve belli şartlar dâhilinde tespit edilip, açıklanır. Çeşitli idari işlemler bakımından teklif usulü, danışma usulü, çelişme usulü gibi genel idari usuller vardır.

Teklif usulü: Mevzuat bazen ve özellikle de atamalarda, işlemin yapılması yetkisini belirli bir makama vermekle birlikte, bu makamın işlemi yapabilmesinin önkoşulu olarak başka bir makamın teklifte bulunması gerekliliğini arayabilir.

Danışma usulü: Mevzuat bazen de, işlemi yapmaya yetkili makamın işlemi yapmadan diğer bir

makama veya kurula danışması, onun görüşünü alması şartını öngörür. Buna göre *ilk olarak ibti-yari danışma* söz konusu olup, burada idari işle-mi yerine getirmeden önce danışma zorunluluğu bulunmaz; ama yetkili makam kendi isteği ile da-nışmada bulunur. Bir başka deyişle, idari işlemin gerçekleştirilmesinden önce danışılma anlamında kanuni bir zorunluluk yoktur. Ancak idari makam eğer danışmak isterse, bu danışmanın hangi usuller çerçevesinde yapılacağı ilgili mevzuatta düzenlen-miştir. Danışılan makamın vereceği görüş bağlayıcı değildir. *İkinci olarak zorunlu danışma* söz konusu olup, burada idari makamın işlemi gerçekleştirme-den önce kanunen danışması ve görüş alması zorunludur. Bunu yapmadan doğrudan idari işlemin tesisi halinde işlem hukuka aykırı olur. Bu usulde görüşün alınması zorunlu olmakla birlikte, alınan görüşün bağlayıcılığı yoktur. Zorunlu danışma ger-çekleşmeden bir idari işlem yapılmışsa, bu asli usul sakatlığını oluşturur ve işlemin geçersizliği sonucu-nu doğurur. *Nihayet* danışmaya ilişkin usulün so-nuncusunu *uygun görüş isteme* oluşturur. Uygun görüş, alınması ve uyulması zorunlu olan görüştür. Bununla birlikte, danışan makam bu görüşü be-ğenmiyorsa, işlemi kendi istediği yönde yapmasa da, bu işlemi yapmaktan vazgeçebilir. Uygun görüş danışmasında görüşün alınmaması ve görüşe uyul-maması bir asli usul sakatlığıdır.

İdari işlem yapılırken, mevzuat tarafından ön-görülen usul ve prosedür kurallarına uyulmaması, işlemi şekil açısından sakatlar. Şekil kuralları, iki kümeye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi **asli** (=esasa müessir/etkili, birincil derece) **şekil kural-ları**, diğerleri de **tali** (=ikincil derece) **şekil kural-larıdır**. Şekil kurallarına aykırılık, idari işlemin so-nucunu etkileyecekse, söz konusu şekil kuralı **asli şekil kuralıdır**. Bu eksiklik işlemin iptali sonucu-nu doğurur. İdare edilenlerin haklarını korumaya yönelik usul kurallarına uyulmaması da asli usul sakatlığıdır. Bunun tersi ise, yani şekil kurallarına aykırılık idari işlemin sonucunu etkilemeyecekse, söz konusu şekil kuralı, **tali şekil kuralıdır**. Dolayısıyla bulunmamaları işlemin özünü ve sonucunu etkilemeyen, işlemi kolaylaştırıcı ve aydınlatıcı ni-telikteki usul kuralları, tali şekil kurallarıdır. Bun-lara uyulmaması durumunda ortaya bir usul sakat-lığı çıkar; ama bu sakatlık işlemin iptal edilmesini gerektirmez.

İdari yaptırımlarda **ilgilinin savunmasının alınmaması** asli şekil noksanlığıdır. Genel olarak,

disiplin cezaları bakımından karşılaşılan bu şekil kuralı sadece bu alanda değil, her türlü yüküm-lülük getiren idari işlem bakımından gözetilmesi gereken bir usul ilkesidir. Hakkında yaptırım uy-gulanacak kişinin savunmasının alınması, evrensel niteliği haiz genel bir hukuk ilkesidir ve kanunda öngörülme bile, savunma alınmaması işlemi hu-kuka aykırı hale getirir.

Kolektif işlemler bakımından **toplantı yeter sayısı, karar yeter sayısı ve görüşme usullerine uyulmaması**, kurulca alınan kararı şekil unsuru bakımından sakatlar. Kimi idari işlemler yapılmadan önce, farklı makam, mercii ya da organların görüşlerinin alınmasını öngörebilir bu durumda takip edilmesi ve uyulması gereken bir usulden bahsedilir. Mevzuatın öngörmesine rağmen, gö-rüş alınmadan işlem tesisinde, bir usul kuralı ihlali edilmiş olur.

İdari işlemlerde, **işleme karşı başvuru yolla-rının ve başvuru süresinin belirtilmesi** bir usul kuralıdır. Anayasa mad. 40/2'ye göre, Devlet, iş-lemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Anayasa hükmüne göre, idare tüm iş-lemlerinde ilgililere başvurabileceği mercii ve süre-sini bildirmekle yükümlüdür. Anayasa'nın mezkûr düzenlemesinde yer alan hüküm idari yargı organ-larında; Vergi mahkemeleri tarafından, kanunlarda özel dava açma süresinin öngörüldüğü işlemlere (özellikle ödeme emirlerine) karşı açılan davalarda karara konu edilmiştir. Bu tür işlemlerde başvuru süresi gösterilmemiş ve özel dava açma süresi geçi-rilmekle birlikte; genel dava açma süresi geçmeden dava açılmışsa, davanın süresinde açılıp açılmadığı-nın değerlendirilmesinde ele alınmaktadır. Bu tür davalar Anayasa'nın 40. maddesi gereğince süresin-de kabul edilmekte, fakat başvuru yolu ile süresinin işlemde gösterilmemiş olması, işlemi esas yönün-den sakatlayarak iptalini gerektirecek bir eksiklik sayılmamaktadır

Son bir usul kuralı da **usulde ve şekilde para-lellik ilkesidir**. Kanunda aksine düzenleme olma-dıkça, bir işlemin yapılması sırasında izlenen usul-lere yani idari işlem hangi şekil ve usul kurallarına tabi olarak tesis edilmişse, bunlara işlemin geri alınması, kaldırılması veya değiştirilmesinde de uyulmasını ifade eder. Bu ilkenin uygulanmasında usul kuralının getiriliş sebebinin işlemin sona er-dirilmesi veya değiştirilmesi işleminde de varlığını koruması gerekir.

Sebeup (=Neden) Unsuru

İdari işlemin sebebi, o idari işlemde önce gelen, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve nesnel (=objektif) hukuk kurallarınca belirlenmiş etkidir. İdare hukukunun, özel hukukla ayrıldığı temel noktalardan birisi sebep konusudur. Özel hukukta işlemin mutlaka sebep içermesi gerekmez, sebep-siz işlem olabilir. Ancak idare hukukunda işlem mutlaka sebep ihtiva etmelidir. Kanunlarda, idari işlemlerin sebeplerini açık ve seçik bir biçimde gösterilmesi kural olarak söz konusu olmakla birlikte, bazen kanunlarda idari işlemlerin sebebi gösterilmemiş olabilir. İdareyi bir işlem yapmaya sevk edecek neden, maddi bazı olaylar olabileceği gibi, o işlemde önce yapılmış bir başka hukuki işlem de olabilir. Kısacası sebep, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir. Bu etkenler, idari işlemde önce gelirler. Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nda, kumar oynatılan umumi veya umuma açık yerlerin kapatılacağı belirtilmiştir. Burada, kapatma işleminin sebebi, kumar oynatma fiilidir. Diğer taraftan, Türk Vatandaşlığı Kanunu'na göre Türk vatandaşlığından çıkarılan kişilerin Türkiye'de bulunan malları Hazine'ce tasfiye olunur. Tasfiye ile ilgili idari işlemin nedeni vatandaşlıktan çıkarılmadır,

Sebeup açısından idari işlemler üç kümede toplanabilir. **Sebebi belli idari işlemlerde** -disiplin cezalarında olduğu gibi- idari işlemin dayanağı olan sebep ögesi, açık biçimde mevzuat tarafından belirtmiştir. **Sebebi idareye bırakılan idari işlemlerde**, ilgili hukuk kurallarında, idarenin yapacağı işlemlerin nedeninin belirlenmesini idarenin takdirine bırakmıştır. Örnek; "milli güvenlik", "genel güvenlik", "genel asayiş", "kamu düzeni", "kamu yararı", "genel sağlık", "genel ahlak", "hizmetin gerekleri", "kamu esenliği", "görülen lüzum üzerine" gibi içeriği belirsiz denecek kadar geniş ve yoruma açık kavramlar idare takdirine bırakılmıştır. İdari işlemin sebep ögesinin belirlenmesinin tamamen idarenin takdir yetkisine bırakıldığı durumlarda, **sebeup gösterilmesi öngörülmeypen idari işlemler** söz konusu olur.

Birden fazla sebebe dayanılarak işlem yapılması hâlinde, sebeplerden birisinin hukuka uygun olması, işlemin de hukuka uygun olmasını sağlar. Dava açıldığında mahkeme, idarenin gösterdiği sebep ile bağlı değildir. Mahkeme kendisi, işlemin hukuka uygunluğunu ya da aykırılığını neticelendirecek bir sebep bulduğunda, bu sebebe dayanarak da

karar verebilir. Hukuk dilinde buna "mahkemenin sebep ikamesi" denir. İdarenin gösterdiği sebebin gerçekte mevcut olmaması, idarenin sebebi yanlış nitelendirmesi, idarenin gösterdiği sebep ile işlemin sonucu arasında orantısızlık (ölçsüzlük) bulunması hâllerinde işlem hukuka aykırıdır. İdarenin işlem yaparken gösterdiği veya talep üzerine açıkladığı sebep, o işlem için öngörülen sebep değilse veya gösterilen sebep başka bir hukuksal sonuç doğuruyorsa yani idarenin gösterdiği sebebin hukuki tavsifinde hukuka aykırılık yapılmışsa, ya da sebep olarak gösterilen olgu ile işlem arasında kamu yararı açısından olağan bir ilişki yoksa işlem sebep yönünden hukuka aykırı olur.

Konu Unsuru

İdari işlemin konusu, onun doğurduğu hukuki sonuç, hukuk âleminde meydana getirdiği değişiklik yani doğrudan işlemin içeriği, işlemin kendisidir. Her idari işlem, kanunla belirtilmiş belirli bir sonuca yönelik yapılır. İdare, bu unsur bakımından serbest değildir. Örneğin, memur atama işleminin konusu, bir kişinin memurluk statüsüne sokulması, kamulaştırma işleminin konusu, özel kişiye ait taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesi, emekliye sevk işleminin konusu ise kişinin memur durumundan çıkarılıp, emeklilik durumuna, statüsüne sokulmasıdır. Aynı şekilde bütün sınavları başarıyla geçmiş bulunan bir öğrencinin mezun olmasını sağlayan idari işlemin konusu, kişinin öğrencilik statüsünden çıkarılıp mezun statüsüne sokulmasıdır. Konu unsurunda sakatlık halleri bulunmamalıdır. Konunun imkânsız olması ve konunun kanuna aykırı olması, konuda sakatlığa neden olur. Örneğin, memur olarak atanan kişi daha önce ölmüşse, atama işlemi konu unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Bu sebeple iptal edilir. Bir kamu tüzel kişisinin diğer bir kamu tüzel kişisinin mülkiyetinde bulunan bir taşınmaz hakkında kamulaştırma kararı alması ile ilgili idari işlemde ise, konu bakımından kanuna aykırılık hali vardır.

Sebeup ile konu arasında nedensellik bağının olmaması konu unsurunda sakatlığa yol açar. Sebeup ile konu unsurları birbiriyle çok yakından ilişkilidir. Çoğunlukla hukuk kuralları, hangi sebeplerin hangi sonuçlar doğuracağını düzenlemiştir. Sebeup ile konu ögeleri arasındaki ilişkinin kopuk olması ya sebeup ya da konu açısından hukuki işlemi sakat hale getirir. Örneğin, kınama cezasını gerektiren bir suçtan dolayı aylıktan kesme cezasının verildi-

ğinde, bu idari karar konu ögesi yönünden hukuka aykırı olur. Buna karşılık kanunda öngörülen sebep gerçekleşmeden kanunda öngörülmuş işlem yapılmış ise, sebep ögesi yönünden hukuka aykırı söz konusudur.

Amaç (=Maksat) Unsuru

Amaç, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihai sonuçtur ve idari işlemin sübjektif unsurunu teşkil eder. İdarenin kamu yararı dışında bir amaç güdererek işlem yapması, idari işlemi genel amaç yönünden sakatlar. İdari işlemin amacını tespit etmek için, işlemi yapanın düşüncesini, niyetini bilmek gerekir. Bu nedenle amaç unsuru, sübjektif bir nitelik taşır, kamu düzeni ile ilgili değildir ve hâkim, re'sen dikkate almaz. Davacı tarafından ileri sürülmesi gerekir. İdari işlem, genel olarak kamu yararını, özel olarak da kamu yararının belli bir kategorisini gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır. Aksi halde, idari işlemin öngörülen maksada aykırı olarak tesis edildiği için *yetki saptırmasından* söz edilir.

İdari işlemde, amaç unsuru bakımından başlıca iki çeşit hukuka aykırılık hali ortaya çıkabilir. *Birincisinde* idare kamu yararı amacının tamamıyla dışında kalan bir amaçla hareket etmiştir. Bu durumda yetki saptırması söz konusudur. Kişisel veya siyasal ya da üçüncü kişiye yarar sağlamak amacıyla yapılan işlemler kamu yararı amacına aykırı tesis edilmiş işlemlerdir. *İkincisinde* ise idare, kamu yararı genel amacı içinde kalan bir amaçla hareket eder, ama bu amaç kanunun öngördüğü amaç değildir. Bir idari makamın kendi özgülediği amaç dışında başka bir kamu yararı amacıyla işlemde bulunması da yetki saptırmasıdır. Örneğin, Fransız Danıştay'ının kararına konu olan olayda, bir belediye başkanı öğrencilerin okula devam etmesini sağlamak için beldedeki sinema gösterilerinin sayısının sınırlandırılması kararını, belediye başkanının kolluk yetkilerini özgülediği amaçla değil, başka bir kamu yararı amacı ile kullandığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

Birinci durumda, *kamu yararı amacı dışında bir amaçla yapılan işlemler* söz konusudur. Bir başka deyişle idare belli bir işlem için öngörülmuş olan usulü başka bir işlem yaparken uygulamış yani **usul saptırması** söz konusudur. Bunlara örnek olarak, özel çıkar sağlama veya siyasal amaçla yapılan idari işlemler gösterilebilir. İkinci durumda ise, *özel amacı aşan işlemler* söz konusudur. Örneğin, asil

amacı trafiği düzenlemek olan trafik polislerinin, sadece idareye gelir sağlamak için ceza kesebilmek amacıyla, trafik ihlali yapılabilecek bir yerde pusuda bekleyerek araçlara yoğun şekilde trafik cezaları düzenlemeleri.

Kısacası idarenin belirli bir amaç için öngörülmuş bir usulü, başka bir amaçla kullanması durumunda yetki saptırmasının bir türü olan usul saptırması söz konusu olur. Örneğin, belediye, kamu yararının bir gereği olarak şehrin görünümünü bozan sağlam bir binanın yıktırılmasını planlamakta ve normal şartlarda belediyenin önce bu binayı kamulaştırması, sonra yıkması gereğine karşılık, kamulaştırma belediye için masraflı bir usul olduğu için, bu usul yerine belediye İmar Kanunu'nda "yıkılacak derecede tehlikeli yapıların yıktırılması" usulünü kullanırsa, ortaya usul saptırması çıkar.

İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki

Yukarıda da belirtildiği gibi idarenin idare işlevine ilişkin olarak, kamu gücü kullanmak suretiyle yaptığı tek yanlı irade açıklamalar idari işlem olup; hukuk düzeni bazen, idareye, belirli şart ve durumların gerçekleşmesi halinde belli bir çözümü uygulama yükümlülüğü öngörebilir. Bu gibi durumlarda yani idareye bir tercih imkânı tanınmamışsa, idarenin bağlı yetkisinden bahsedilir. Dolayısıyla idareye birden çok seçenek içinden seçim yapma imkânı tanınmamış veya hukuk kuralları idarenin açıkça nasıl davranması gerektiğini belirlemişse bu durumda bağlı yetki söz konusudur. İdarenin etkinliklerine ilişkin mevzuatta bütün ayrıntısının gösterilememesi, zaman içinde idarenin karşılaştığı sorunların artması, kamu hizmetlerinin değişen nitelikleri bazen idareye, takdir yetkisi tanınmasını gerektirebilmektedir. Dolayısıyla idarenin ne zaman, nerede, nasıl bir işlem yapacağını hukuk kuralları ile önceden emredici bir şekilde öngörülmediği durumlarda bağlı yetki; öngörülmediği durumlarda da, takdir yetkisi söz konusudur. Bir başka deyişle göre, idareye, işlemin sebebini, konusunu, zaman ve yerini belirlemek; çeşitli çözümlerden birini seçmek; işlem yapmak ya da yapmamak konusunda verilen hareket serbestisi (marjı), takdir yetkisini ifade eder. Takdir yetkisi bu anlamda, belli hukuki ve maddi vakıaların ortaya çıkması halinde, ilgili idarenin serbestçe ya da mevcut seçeneklerden birini uygun gördüğünce tercih ederek karar ala-

bilmesidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki idareye tanınan takdir yetkisi keyfi davranabilme imkânı olmayıp, kamu yararı ve hizmetin gereklerine uygun kullanılması gereken hukuki bir yetkidir. İdare takdir yetkisini; ilgili mevzuatın amacı ve koyduğu sınırlar çerçevesinde, kanun önünde eşitlik ilkesine uygun, kamu yararı amacıyla ve gerekçesini belirterek kullanmalıdır. Bu yetkinin hukuka uygunluğunun yargısal denetimi, kullanılan yetkinin yerinde ya da ihtiyaca uygun olup olmadığının denetlenmesi demek değildir. Danıştay'a göre; "...idarenin tercih ettiği seçeneğin ve bunun uygulanmasının hukuka uygun olup olmadığının araştırılması ve saptanması ile sınırlanmıştır. İdari yargının idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak ya da belli bir yönde işlem ve eylem tesisine zorunlu kılacak biçimde yargı kararı vermeleri halinde, hukuka uygunluk denetimi aşılarak yerindelik denetimi yapılmış olacaktır." (Dan. 17. D., 18.02.2016, E.2015/12079, K.2016/1040). İdari işlemin yetki, şekil ve usul ile amaç öğelerinde idareye takdir yetkisi tanınmasının söz konusu olmadığını herkes kabul etmektedir.

Hukuk kurallarının açıkça "verebilir", "edilebilir", "atayabilir", "görevlendirilebilir", "dönüştürülebilir" gibi ifadeler veya "kamu yararı", "kamu güveni", "milli güvenlik", "kamu düzeni", "genel ahlak", "genel sağlık", "hizmetin gerekleri", "görülen lüzum" vb. belirsiz kavramlarla ya da not değerlendirmesi, jürinin adayı başarılı veya başarısız kabul etmesi gibi değerlendirme yapabilmesi imkânıyla, idareye takdir yetkisi tanınması mümkündür. Kısacası mevzuat emredici ifadeler kullanmışsa bağlı yetki, aksi hallerde ise idareye bir seçim imkânı, takdir yetkisi tanınmıştır. İdarelerin belirli bir kamu hizmetinin etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesi, kamu yararının daha somut bir biçimde ortaya konulması için birden çok seçenekten birisini tercihte takdir yetkisinden söz edilir. Belirtmek gerekir ki mevzuatta öngörülen belirsiz kavramlarla toplumdaki geçerli genel anlayış veya objektif bir değer yargısından bahsedildiği durumlarda idarenin takdir yetkisi değil; kural olarak bağlı yetkisinden söz edilir. Aksinin kabulü idareye sübjektif, hatta keyfi davranma imkânı tanır ve özellikle kolluk etkinliklerinde temel hak ve hürriyetlere yersiz müdahalede bulunabilmenin zeminini hazırlar. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 11. maddesinde polis, "Genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olarak; utanç verici ve toplum düze-

ni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile bu nitelikte söz, şarkı, müzik veya benzeri gösteri yapanları" engelleyeceği düzenlemesi bu duruma örnek gösterilebilir.

İdari İşlemin Çeşitleri

Organik Açısından İdarî İşlemler

Organik tasnif, idari işlemin hangi devlet organı tarafından yapıldığını belirleyen bir tasniftir. İdari işlemin hangi organ (yasama, yürütme, idare, yargı vs.) tarafından yapıldığını göstermektedir.

Yasama Organının İdari İşlemleri

Yasama yetkisi ve bu yetkinin somutlaştığı işlemler TBMM'nin kanun yapması ve parlamento kararı alması anlamına gelir ve dolayısıyla yasama işlemi, bu organca yapılan bütün hukuki işlemlerin ortak adıdır. Yasama organı tüzel kişiliği haiz olup, TBMM Başkanlığı tarafından temsil edilir ve tüzel kişilik sıfatıyla hak ve borç altına girebilir. Bu nedenle TBMM Başkanlığı'nın kendi malvarlığı ve personeli ile ilgili yaptığı işlemler yasama işlemi değil, idari işlemdir. Yasama organının idari işlemleri yasama işlevi içerisinde değerlendirilmez. Yasama organının yaptığı işlemlerin bazılarının birel, öznel ve bir kez uygulanmakla tükenen bir niteliğe sahip olması, o işlemlerin idari işlemler kategorisinde yer alması sonucunu doğurur. Yasama organının, bünyesinde bulunan birimlerinin işleyişleriyle ilgili (TBMM'nin büro ve muhasebe kuruluşu, milletvekillerinin aylıklarının hesaplanarak bordrolarının yapılması, milletvekilleri için danışman atanması, Başkanlık Divanı'nın bunlara yönelik kararları gibi) olarak yaptığı bazı işlemleri de idari işlemler arasında sayılmaktadır. Yasama organının yüksek dereceli kamu görevlilerinin ve yüksek yargı organlarında yer alanların atanmasına dair işlemleri, yasama faaliyeti olarak nitelenemeyeceği için, idare işlevine ilişkindir. Danıştay'ın kararlarında da ifade edildiği üzere; yürütme erki içinde bulunan bir üst kurula kamu görevlisi atanmasına ve Milli Saraylara ilişkin yetkileri (Dan. 6.D., 28.02.1996, E.1996/91, K.1996/929) TBMM kararı, idare fonksiyonuyla ilgilidir ve iptal davasına konu edilebilecek nitelikte bir idari işlemdir. Danıştay TBMM'nin RTÜK'e üye seçme faaliyetini, yasama işi veya işlevi kapsamında olmadığı gerekçesiyle idari yargının deneti-

mine tabi tutulmuş (Dan. 5.D., E. 2005/5627) ve fakat bu hususta Sayıştay üyeliği seçimi (Dan. 3.D., 18.07.1978, E.1978/834, K.1978/894; Dan. 5.D., 16.12.1987, E.1987/2379, K.1987/1785) örneğinde olduğu gibi aksi yönde kararları da vardır.

Yargı Organının İdari İşlemleri

Yargı organının yargılama işlevinin dışında kalan; günlük, ortak ihtiyaçlarını karşılamayı hedefleyen ve yargı organı içinde yer alan kamusal makamların tek yanlı olarak irade açıklamasıyla oluşan kamu hukuku işlemlerine, yargı organının idari işlemleri denir. Örneğin; adalet komisyonunun, başkanı tarafından toplantıya çağırılması, yargıcın, mahkeme kaleminde görev yapan memurlar arasında görev dağılımı yapması, mahkeme binasının ısıtılmasına yönelik yakıt ihalesine çıkılması için karar alınması vs. yargı organının idari işlemleri olarak hukuk dünyasına çıkarlar.

Yürütme Organının (İdarenin) İdari İşlemleri

Yürütme organı ve onun doğal uzantısı olan idare asli işlevi uyarınca hem yönetir, hem de yürütme işlevini yüklenmiştir. Örneğin, Genelkurmay Başkanının atanması, kamulaştırma, bir öğrencinin kaydının yapılması. Yürütme organının hükümet etme yani devletin üst derece yönetimine ilişkin siyasi nitelikteki tercihlerine bağlı kararları dışında kalan işlemler, idari işlem kategorisine dâhildir.

Maddi (=Yapısı) Bakımdan Ayrım

İdari işlemlerin, doğurdukları hukuksal sonuca göre kendi aralarında yapılan tasnife, maddi açıdan tasnif denmektedir. Bu tasnif, Duguit tarafından bütün devlet işlemleri açısından yapılmıştır. Duguit, devlet işlemlerini kural, şart ve öznel işlem olmak üzere üçe ayırmıştır. Bununla birlikte bugün genel olarak bu tasnife göre idari işlemler, dörde ayrılmaktadır. Bunlar; genel düzenleyici işlemler, birer işlemler, karma işlemler ve birden çok ilgiliye yönelik bireysel işlemlerdir.

Düzenleyici İşlemler (Genel İşlemler, Kural İşlemler, Genel Düzenleyici İşlemler)

İdareye tanınan üstün ve ayrıcalıklardan biri de düzenleme yetkisidir. İdarenin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için, Anayasa ve kanunlara ay-

kırı olmamak kaydıyla genel ve soyut düzenlemeler yapabilme, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisidir. İdare düzenleme yetkisini kullanırken yapacağı düzenleyici işlemler dayandıkları üst hukuk kurallarına aykırı olmamak zorundadır. Düzenleyici işlemler, soyut, genel, herkese yönelik, muhatabı önceden kesin olarak bilinmeyen ve uygulanmakla sona ermeyen, sürekli işlemlerdir. Bunlar, hukuk düzenine yeni kurallar getiren, var olan kuralları veya bir kuralı değiştiren ya da kaldıran işlemlerdir. Düzenleyici işlemler, bir kez uygulanmakla tükenmezler, kişisel değildir, kapsamına giren her kişi, nesne ve olaylara sürekli biçimde uygulanırlar. Genel işlemler, hukukun uygun gördüğü araçlarla yayınlanırlar veya duyurulurlar. Düzenleyici işlemlerden Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmelikler anayasada düzenlenmiştir. Düzenleyici işlemler, bunlardan ibaret değildir. Genelge, yönerge, talimatname, emirname, genel emir gibi kanunlarda adı geçenler de vardır ki bunlara “*ad-sız düzenleyici işlemler*” denilmektedir. Kısacası bu grup işlemler maddi anlamda kanun nitelendirilmesinin yapıldığı yasal yetki ile ve yasalar çerçevesinde kural koyan işlemlere verilen genel isimdir.

Bireysel (=Birel) İşlemler

Genel düzenleyici işlemlerin, belli bir kişiye, nesneye veya olaya uygulanması sonucu ve yalnız bunlar için geçerli durumlar oluşturan işlemlerdir. Somut belli bir şeye, duruma ya da kişiye yöneliktirler. Bu tür işlemlerin hem öznesi, hem de özne için oluşturduğu durum bellidir. Örneğin, bir öğrencinin bir bölüme kayıt yaptırması, kayıt yenilemesi, kamulaştırma, belediyenin ruhsat vermesi, yıkım kararı vs. Birel işlemler, ilgisine kural olarak tebliğ edilir. Bir başka deyişle somut olarak belli bir kişiye ilişkin, muhatabını ismen belirleyerek onun üzerinde doğacak hukuki sonuçları öngören; çoğu kez düzenleyici işlemin somut durumu uygulanması niteliği taşıyan işlemdir ve kendi arasında ikiye ayrılır:

Şart İşlemler (=Şart Tasarruflar, Koşul İşlemler, Durum İşlemler)

Kişiyi belli bir statüye sokan, o statüde devamını sağlayan ya da statüden çıkararak işlemlere denir. Örneğin memuriyete atama işlemi, şart işlemidir. Zira kişiyi memurluk statüsüne sokmaktadır. Emekliye sevk işlemi de ilgisini memurluk statüsünden çıkarmakta, emeklilik statüsüne sokmakta-

dır. Bireysel bir işlem olan koşul işlemler, gerçek anlamda yeni bir hukuksal durum yaratmaz; kişiyi, nesneyi veya olayı önceden var olan genel bir hukuksal duruma dahil ederler. Belli kuralların kişiye, nesneye veya olaya uygulanmasını sağlarlar. Bu tür idari işlemlerle oluşturulan hukuksal ilişkinin içeriği, nesnel olarak önceden çıkarılan hukuk kurallarıyla belirlenmiştir. Gerek işlemi yapanların, gerekse işlemde etkilenenlerin, şart işlemin içeriğini belirleme hak ve yetkileri yoktur. Şart işlemlere örnek olarak; ruhsat işlemleri, vergi mükellefi olmaya yönelik işlem, askere alma işlemi, okullara kayıt işlemleri ve mezuniyet işlemleri gösterilebilir.

Öznel İşlem

Belirli bir kişiye nesneye veya olaya özgü olarak yapılan ve bir benzeri bulunmayan bir durum oluşturan işlemlere öznel işlem denir. Bu tür idari işlemlerin en önemli özelliği, doğurdukları hukuksal durumun daha önce hukuk ortamında hiç olmamasıdır. İlgilinin öznel şartlarındaki farklılıklardan doğan bir idari işlem türüdür. Burada yapılan işlem öyle bir işlemdir ki; ilgilinin öznel şartlarına bağlı olarak sonucu da önceden belirlenmiş olmadığı gibi değişiklik meydana getirir. Benzer öznel işlemlerin muhatabı olan herkes, farklı sonuçlarla karşılaşabilir. Kısacası işlemin sonucu, kişinin subjektif durumlarına göre değişiklik arz ediyorsa, bu tür işleme öznel işlem denir. Verginin tespiti işlemi, tipik bir öznel işlemdir. Örneğin, aynı gelire sahip olan iki kişi, özürlü olup olmamalarına göre farklı oranda vergi ödeyebilirler. Bu durumda işlemin sonucu, kişinin subjektif durumuna göre değişir.

Karma İşlemler

Maddi açıdan hem genel düzenleyici işlem, hem de birel işlem özelliği gösteren işlemlere karma işlem denmektedir. Örneğin, imar planları ve belediye bütçeleri maddî açıdan karma nitelikli idari işlemlerdir. Bunlar genel hukuk kurallarıyla şekillenir, ama genele uygulanmadıkları için yani belli bir olaya (örneğin Gümüşhane Belediyesi imar planı) uygulandıkları için bireldirler.

Birden Çok İlgiliye Yönelik Bireysel İşlemler

Bireysel nitelik taşıyan, fakat aynı durumda bulunan birden çok kişiyi ilgilendiren işlemlerdir.

Bu tür işlemler, birel işlemler gibi yazılı ve kişisel bildirim yoluyla değil, ilgililerine ilan yoluyla duyurulur. Birden çok ilgiliye yönelik bireysel işlemler, genel idari kararlar (=genel bireysel işlemler) ve otomatik işlemler olmak üzere ikiye ayrılırlar:

Genel İdari Kararlar: Genele yönelik olmakla birlikte geçici nitelikte etki yapan idari işlemlerdir. Bu tür işlemlerin uygulanması tamamlandıktan sonra kimlere yönelik olduğu rahatlıkla anlaşılabilir. Örneğin, trafik polisinin yolu trafiğe kapaması, meteorolojiden alınan rapor doğrultusunda okulların tatil edilmesi, belli bir yörenin karantina altına alınması vs.

Otomatik İşlemler: Günlük idari kamu hizmetlerin yürütülmesinin hızlanması ve tıkanmaların önlenmesi için bu başvuru işlemlerdir. Otomatik işlem, birden çok kişi için ya da aynı durumda bulunan herkese uygulanan, isim yerleri boş bırakılmış basılı bir metne benzetilebilir. İşlemin tamamlanması, sadece isim yerinin doldurulması ile olur.

İrade Açıklayanların Sayısı Bakımından Ayrım

Basit İradeli İşlemler

İdari işlem, tek bir kamu görevlisinin ya da tek bir kişiden oluşan idari makamın iradesi ile oluşuyorsa, bu tür işlemlere basit iradeli işlem denilir. Örneğin Cumhurbaşkanının, bakanın, belediye başkanının valinin, kaymakamın tek başına yaptığı işlemler, basit iradeli işlemlerdir.

Kurul (=Kolektif, Toplu İşlem) İşlemler

Birden fazla kamu görevlisinin bir araya gelerek müzakere yaptıktan (konuyu tartışıp, değerlendirdikten) sonra aldıkları kararlara veya yaptıkları işleme denir. Bir idari işlem, bir makamı oluşturan birden fazla kişinin iradesinin aynı anda ve aynı yönde açıklanarak birleşmesi ile oluşuyorsa, kurul işleminden bahsedilir. Burada bir makam, birden fazla kişilerce oluşmaktadır. Örneğin, fakülte disiplin kurulu kararı, belediye encümeni veya meclisi kararları, il genel meclisi kararı, üniversite senatosu kararı, kültür varlıklarını koruma kurulu kararları vb. kararlar, kurul işlemlerindedir.

Birleşme İşlemler

Birden fazla makamı oluşturan kişilerin iradesinin, belli bir sıra ile birbirini izleyerek bir araya gelmesi sonucunda bir işlem meydana geliyorsa, bu işleme birleşme işlemi denilir. Müşterek kararname (üçlü kararname) bunun en tipik örneği olarak gösterilmektedir.

Zincir İşlemler

Birden fazla makamın yaptığı işlemler birbirine bağlı ise ya da biri diğerinin sebebinin teşkil ediyorsa, bu tür işlemlere zincir işlemler denilir. Örneğin, rektörün atanması bu türden bir işlemdir. Hukukumuzda rektör ataması, şu işlem halkalarından oluşmaktadır: (1)Yükseköğretim Kurulu'nun yapılan başvuru içinden üçünü seçip CB'ye sunması. (2) CB'nin bu üç adaydan birini seçip ataması.

Açıklanan İradenin Şekline Göre Ayrım

Açık (=Sarih) İşlemler

İdare işlem yaparken iradesini açıkça (genelde yazılı olarak) ortaya koyuyorsa, açık işlem denilir. Örneğin, bir kamu görevlisinin tayinin yapılmasına yönelik talebinin sonucunda idare, yazılı olarak talebin kabulü ya da reddi yönünde iradesini ortaya koyarsa, açık iradeli işlem gerçekleşmiş olur.

Zımnî (=Örtülü) İşlemler

İdari işlemler, esasında idarenin belli bir konudaki iradesini açığa vurmak için oluşur. Ancak bazı hallerde idare sessiz, hareketsiz kalır. İdarenin bu susmasına bir irade atfedilmektedir. İdare hukukumuzda Fransız İdare Hukuku'nda olduğu gibi İdarenin susması veya hareketsiz kalması bazı şartlarda bir idari karar sayılmıştır. Bazı hallerde susma zımnî kabul işlemi sayılırken, bazı hallerde zımnî red işlemi sayılır. Kısacası bir talep sonucunda idarenin hiç cevap vermemesine, susmasına bir sonuç bağlanmasına, **zımnî işlem** denilir. Örneğin, bir öğrencinin başka bir üniversiteye yatay geçiş için başvurması sonucunda, idare belli bir süre susarsa, yani hiç cevap vermezse zımnî işlem gerçekleşmiş olur.

Zımnî ret işlemi: Zımnî red işlemi 2577 sayılı İYUK mad.10'da belirli bir başvurunun altmış gün içinde idare tarafından cevaplanmaması halinde is-

teğin reddedilmiş olduğu kabul edilir. Anayasanın 74. maddesi (*dilekçe hakkı*), İYUK'nın 10. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde idari makamlara bir idari işlem veya eylemin yapılması için yapılacak başvurular idari makamlarca cevapsız bırakılamaz. İdari makamlar, bir idari işlem veya eylemin yapılması için kendilerine yapılan başvuruyu en geç 30 gün içinde cevaplaması gerekir. Ancak idarenin bu zorunluluğa uymayarak 60 gün içinde talebi cevaplamaması halinde, başvuru reddetmiş sayılır. Her idari işlem için bu kural geçerli değildir. Yalnızca idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin tesisi için yapılan başvuru karşısında hareketsiz kalması, zımnî red kararı olarak kabul edilir.

Zımnî kabul işlemi: Hareketsiz kalma, kanunda açıkça belirtilen bazı hallerde, zımnî kabul işlemi olarak da görülmektedir. Hareketsizliğin zımnî kabul işlemi sayılabilmesi için, kanunda bu yönde açık ve özel bir hüküm bulunması gerekir. İstisnai olmakla birlikte hukukumuzda bazı hallerde hareketsizlik zımnî kabul işlemi olarak kabul edilmiştir. 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 30. maddesinde, valiliğe yapılan yapı kullanım izni talebi, otuz (30) gün içinde sonuçlandırılmaz ise iznin verilmiş sayılacağı düzenlenmektedir. Burada söz konusu olan da zımnî kabul işlemidir.

İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi ve Sona Ermesi

İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi

İdari işlemler, yürürlüğe girmelerinden sonra uygulanabilirler. İdari işlemlerin yürürlüğe girmesi, düzenleyici idari işlemler ve bireysel idari işlemler açısından farklıdır.

Düzenleyici İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi

Düzenleyici idari işlemler değişik şekillerde gerçekleştirilen yayın usulü ile yürürlüğe girer. Bu husus kural olarak Resmi Gazetede yayınlanması suretiyle istisnaen de idari işlemin metni bir panoya asılması suretiyle ilan yoluyla gerçekleştirilir. Ülkemizde CK'leri Resmi Gazete'de yayımlanmak zorundadır. Yönetmeliklerin tamamının Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluluğu bulunmayıp, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunla belirlenir.

Bireysel İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi

Bireysel idari işlemlerin yürürlüğe girmesi, ilgisinin lehine ve aleyhine olmasına göre değişmektedir. İlgilisinin lehine olan bireysel idari işlemler, yani muhatabına haklar sağlayan işlemler imzalanmalarından itibaren yürürlüğe girer. İlgilisinin aleyhine olan bireysel idari işlemler, Anayasa ve İYUK'nin açık düzenlemesi uyarınca ilgililerine tebliğ edilmesiyle yürürlüğe girer. Tebliğ, idari işlem metninin ilgiliye elden verilmesi ya da posta yoluyla gönderilmesiyle gerçekleştirilir. Bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır. Birinci olarak, sınav sonuçlarının ilanı örneğinde olduğu üzere, bireysel idari işlemin ilgililerinin çok sayıda olması durumunda tebliğ yoluyla değil, ilan yoluyla ilgilileri haberdar edilir. İkinci istisna ise, bir kusuru olmaksızın idari işlemin ilgililerinin idare tarafından bilinmemesi durumunda, idari işlem yayın veya ilan yoluyla da ilgililerine duyurulabilir. İdari işleme karşı dava açma süresi bu işlemin ilgililere duyurulmasından itibaren başlar.

İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi

Bu ilkeye göre, ister bireysel olsun, isterse düzenleyici nitelikte olsun, idari işlemler kural olarak tesis edildikleri tarihten geriye yönelik olarak (=makabline şamil) hüküm ve sonuç doğuramazlar. Dolayısıyla idare, düzenleyici işlemlerin yürürlük tarihini yayın gününden önce, bireysel idari işlemlerin yürürlük tarihini ise tebliğ gününden önceki bir tarih olarak belirleyemez. Kısacası, idare ancak geleceğe yönelik olarak işlem yapabilir.

İdari İşlemlerin Sona Ermesi

İdari işlemleri sona erdiren nedenler, işlemi yapan idarenin iradesine bağlı olup olmaması açısından iki biçimde ortaya çıkar.

İdari İşlemi Yapan İdarenin İradesi Dışında Gerçekleşen Sona Erdirici Nedenler

İşlemi yapan idarenin iradesi dışında gerçekleşen sona erdirici nedenler, hukuki nedenler, fiili nedenler ve idari işlemin kendiliğinden sona ermesi olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Hukuki Nedenler: Sakat idari işlemler, hukuki değerlerini etkileyen bir noksanı bulunan tasarruflardır. Bu anlamda, idari işlemlerde sakatlık ya irade beyanındaki sakatlık ya da hukuka aykırılık biçiminde ortaya çıkar. İdari işlemler, özlerini teşkil eden iradelerin beyan edilmesinde bir sakatlık var ise,

tıpkı özel hukuk işlemleri gibi sakat olur. Bir başka anlatımla, Borçlar Kanunu'nun iradeyi sakatlayan nedenler olarak sayılan hata, hile ve ikrah, idari kararların özünü teşkil eden iradeyi ve dolayısıyla idari işlemleri de sakatlayabilir. Hata, irade ile beyan arasında meydana gelen uyumsuzluktur. Hile, idareyi aldatmak suretiyle de onun iradesini ve dolayısıyla kararını sakatlamak mümkündür. İkrah, zorlama ve tehdit ile bir idari işlemin alınması sağlandığında, ortada esasen idarenin iradesinden ve dolayısıyla bir idari işlemden söz etmek mümkün olmayacaktır. İdari işlem ve kararlarda iradeyi sakatlayan nedenler dolayısıyla sakatlıklara son derece ender rastlanır. Zira idare, işlem ve kararlarını uzun hazırlık işlemlerine dayandığı için, hata ihtimali son derece zayıftır. İdari işlemin unsurları bölümünde açıklanan hususların aksine durumlarda hukuka aykırılık söz konusu olur. İdari işlemlerin görevli yargı yerleri tarafından hukuka aykırılık nedeniyle iptal edilmesi ve yarar sağlayan idari işlemlerin yararlanıcısının bu yararlanmadan feragat etmesi; idari işlemi yapan idarenin iradesi dışında sona erdiren hukuki nedenler olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, bir inşaat ruhsatının yargı yeri tarafından iptal edilmesi veya ruhsatı alanın inşaat yapmaktan feragat etmesi, bu türden sona erdirici hukuki nedenlerdendir.

Fiili Nedenler: Bir idari işlemin ilgisinin veya konusunun ortadan kalkması, idari işlemi ortadan kaldıran fiili nedenler olarak karşımıza çıkar. Örneğin, iskân izni verilen konutun tamamen yanması, yıkılması, iskân ruhsatını ortadan kaldırır. Kamu konutu tahsis edilen kamu görevlisinin ölmesi, tahsis işlemini sona erdirir.

İdari İşlemin Kendiliğinden Sona Ermesi: İdari işlemin kendiliğinden sona ermesi durumu, belli bir süre veya koşula bağlanmış idari işlemler açısından ortaya çıkar. Bu gibi durumlarda işlemin ortadan kalkması için idarenin herhangi bir şey yapmasına gerek yoktur. Örneğin, İmar Kanunu'na göre, (mad. 29) inşaat ruhsatı alındıktan sonra iki yıl içinde inşaata başlanmazsa, verilen ruhsat bu sürenin sonunda kendiliğinden hükümsüz hale gelir.

İdari İşlemi Yapan İdarenin İradesine Bağlı Olarak Gerçekleşen Sona Erdirici Nedenler

İşlemi yapan idarenin iradesine bağlı gerçekleşen sona erdirici nedenler, dört tanedir. Bunlar; geri alma, kaldırma, değiştirme ve düzeltmedir.

Geri Alma: Kural olarak idare hukukunda kabul edilen idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi

geçerli olup, bu ilkeye göre idari işlemlerin yürürlüğe girişinin, duruma göre idari işlemin duyurulması veya bildirilmesinden itibaren geriye yürütülemezliği esastır. Bu ilkenin temelinde hukuk devleti ilkesinin gereklerinden olan kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş hak şeklinde tanımlanan kazanılmış hak kavramı ile hukuki belirlilik ve güvenlilik ilkesi yatar. Ancak bu ilkenin bazı istisnaları olduğu da kabul edilmektedir. Bunlar içinde en önemlisi olan geri alma işlemidir. Söz konusu kavram hukuka aykırı bir idari işlemin, idarenin yapacağı yeni bir idari işlemle geçmişe etkili olacak biçimde ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir. Sakat idari işlemi geri alan ikinci karar, sakat idari işlemi hükümsüz hale getirmekte ve doğurduğu ve doğuracağı bütün sonuçları ortadan kaldırmaktadır.

Hukuka uygun yararandıran ve birel idari işlemler hiçbir zaman geri alınmaz. Yargıtay ve Danıştay içtihadı birleştirme kararları dikkate alındığında, ilgisine yarar sağlayan hukuka aykırı idari işlemlerin, dava açma süresi içinde geri alınabileceği sonucu çıkmaktadır. Ancak bazı hukuka aykırı idari işlemler her zaman geri alınabilir. Her zaman geri alınabilecek hukuka aykırı idari işlemler şunlardır: İlgisine yükümlülük getiren hukuka aykırı idari işlemler, ilgisinin hileli davranışı sonucunda yapılan idari işlemler, yoklukla sakat idari işlemler ve açık hata ile sakat idari işlemler. Açık hata ile sakatlıktan kastedilen, yönetilenler veya kamu hizmetinden yararlananlar tarafından kolaylıkla anlaşılabilen hatalardır.

Geri alma genellikle “açık (=sarih)” şekilde yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca konusu hukuka aykırı işlemler olan ve bu grup işlemler üzerinde gerçekleştirilen, idari işlemi sonlandıran bir tasarruftur. Buna göre kural olarak bir işlemi yapmaya kim yetkili ise, onu geri almaya da aynı makam yetkilidir. Bununla beraber, üst makam, ast makamın işlemlerini geri alabilir. Burada yeni bir işlem yapılarak önceki işlemin geri alındığı konusunda açıkça irade beyanında bulunulur. Fakat bazı hallerde “zımnî geri alma” da olabilmektedir. Geri alınan işlem, geri alındığı tarihten değil, yapıldığı tarihten itibaren bütün sonuçları ile ortadan kalkar. Başka bir ifade ile geri alma, geçmişe etkili (=makable şâmil) bir işlemdir.

Geri alınabilecek işlemler, işlemin düzenleyici ya da bireysel olup olmaması, kişiler lehine hak yaratıcı (kazanılmış hak) olup olmaması, hukuka uygun olup olmaması gibi konular dikkate alınarak belirlenir. Düzenleyici işlemler kural olarak geri alınmazlar. Zira geri alma, idari işlemin geçmişe

yürümemesi kuralına aykırıdır. Burada düzenleyici işlemin hukuka uygun olup olmamasına göre bir ayırım yapmak gerekir. Buna göre; hukuka uygun düzenleyici işlemler hiçbir zaman geri alınmaz, yani geçmişe etkili bir şekilde yürürlükten kaldırılmazlar. “İdari işlemin geçmişe etkili olmaması” ve “hukuk güvenliği” ilkeleri bunu gerektirir. Hukuka aykırı düzenleyici işlemler ise dava açma süresi (60 gün) içinde ya da dava açılmış ise dava sonuçlanmadan geri alınabilir.

Bireysel işlemlerin geri alınmasında, işlemin hukuka uygun olup olmamasına ve hak yaratıcı nitelikte olup olmamasına bakılır. Bireysel işlem, hukuka uygun ve hak yaratıcı nitelikte ise hiçbir şekilde geri alınmaz. Hukuka aykırı birel işlemin geri alınmasında, işlemin hak yaratıcı nitelikte olup olmamasına bakılır. Hukuka aykırı bireysel işlem, hak yaratıcı nitelikte değilse her zaman geri alınabilir. Hukuka aykırı bireysel işlem, hak yaratıcı nitelikte ise ancak dava açma süresi (60 gün) içinde geri alınabilir, bu süreden sonra geri alınmaz. Hukuka aykırı ve hak yaratıcı bireysel işlem, “kişinin hilesi”, “açık hata” ya da “yokluk” hâllerinde her zaman geri alınabilir. Örneğin, sahte lise diploması ile üniversiteyi kazanarak bir fakülteyi bitiren ve memurluğa atanan kişinin, bu sahtelik ne zaman öğrenilir ise o zaman, memurluğu ve diploması geri alınır.

Kaldırma (=İlga): Kaldırma, işlemi tesis eden veya bir üst makamın mevcut bir idari işlemin geçerliliğine geleceğe yönelik olarak son vermek konusunda açıkladığı bir iradedir. Kaldırma yetkisi, ilga edilen kuralı koyan makama veya onun üstünde yer alan bir makama aittir. Örneğin bir bakanlık yönetmeliği onu koyan bakanlık tarafından veya Cumhurbaşkanlığına ilga edilebilir. Bir başka deyişle, yetkide ve şekilde paralellik ilkesine uyulmak suretiyle idari işlemlerin geleceğe yönelik olarak varlıklarına son verilmesine **kaldırma** denir. Kural olarak hukuka uygun idari işlemlerin dayanakları yürürlükte olduğu sürece kaldırılmaz. Bazı durumlarda, hukuka uygun idari işlemler de mevzuatta öngörülen şartların gerçekleşmesi veya hukuki dayanakları değişikliğe uğramış ise, kaldırılabilirler. Hukuka uygun birel işlemlerin kaldırılması kural olarak mümkün olmayıp, genel düzenleyici idari işlemler, kamu yararı gereğince her zaman kaldırılabilirler. Kaldırma tamamen veya kısmen olabilir. Örneğin, bir yönetmelik tamamen kaldırılabilir gibi bazı maddeleri hatta bazı cümleleri de kaldırılabilir. Bir yönetmeliğin bazı maddelerinin değiştirilmesi de bir kaldırmadır, ancak buna “değiştirme” denir. Kaldırma açık olabileceği gibi

zımni de olabilir. Kaldırılan işlem, kaldırma tarihinden itibaren ilerisi için hukuk âleminde kalkmış olur. Ancak, işlem kaldırma tarihinden öncesi için geçerliliğini korur.

Bir idari işlemin ilgası sarih ve zımni' olmak üzere iki değişik şekilde olabilir: **Sarih ilga** (=açık kaldırma) mevcut bir idari işlemin geçerliliğine son vermek konusunda işlemi tesis eden veya üst makam tarafından açıkça belirtilen kesin iradedir. Düzenleyici idari işlemlerde bu husus genelde yeni düzenlemenin sonunda ayrı bir madde konulmak suretiyle gerçekleştirilir. Burada yeni düzenleme yayınlandığı tarih itibariyle yürürlüğe girebileceği gibi yayın tarihi sonraki bir tarihte de yürürlüğe sokulabilir. **Zımni ilga** (=üstü örtülü kaldırma), mevcut bir idari işlemin geçerliliğine son vermek konusunda idari işlemi tesis eden makam veya üstü makamca açıkça dile getirilmeyen, iradesinden kaynaklanan ilgadır. Bu durum düzenleyici işlemlerde yeni düzenlemenin, hangi düzenleyici işlemleri açıkça ilga ettiklerinin belirtilmediği durumlarda söz konusu olabilir. Ancak bu halde dahi yeni çıkan düzenleyici işlemin hükümleriyle çelişen eski düzenleyici işlemin hükümlerinin yürürlükten kalktığı kabul edilir. Zira aynı hukuk düzeninde, birbiriyile çatışan iki hukuk kuralı aynı zamanda yürürlükte olamaz.

Özetle kaldırılacak işlemler, işlemin düzenleyici ya da bireysel niteliğine, kişiler lehine hak yaratması ve hukuka uygunluğu gibi konular dikkate alınarak belirlenir. Düzenleyici işlemler, hukuka uygun veya aykırı da olsalar her zaman kamu yararının gerektirdiğinde kaldırılabilirler. Bireysel işlemlerin ilgasında, işlemin hak yaratıcılığı ve hukuka uygunluğuna göre bir sonuca varılır. Kişiler lehine hak yaratmayan bireysel işlemler, hukuka uygun olsun olmasın her zaman kaldırılabilir. Hukuka uygun

iseler, kaldırma konusunda idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. Hukuka aykırı ise idare bunları kaldırmak zorundadır. Hak yaratıcı bireysel işlemler hukuka uygun bir atama işlemi örneğinde olduğu gibi hiçbir zaman ne geri alınabilir ne de kaldırılabilir. Hak yaratıcı bireysel işlem hukuka aykırı ise idare bu işlemi ancak dava açma süresi (60 gün) içinde ya geri alınır ya da kaldırılabilir.

Geri alma ve kaldırma işlemleri karşılaştıracak olursa, geri alma kararı için mutlaka hukuka aykırı bir idari kararın daha önceden alınması zorunlu iken kaldırmada hem hukuka uygun, hem de hukuka aykırı işlemler söz konusu olabilir. Ancak hukuka uygun alınan kararlar hiçbir sebep olmaksızın, geleceğe yönelik kaldırılamaz. Hukuka uygun idari kararlar, ancak kanunda gösterilmiş esas ve usule ilişkin şartların varlığı halinde ve bunlara uyularak tersine bir işlem (karşı işlem) ile kaldırılabilirler.

Değiştirme: İdari işlemlerde zaman içinde değişiklikler yapılması gerekebilir. Değişiklik bazı durumlarda yeni bir işlem yapılması anlamına gelir. İdari işlemlerde yapılacak değişiklikler, ancak mevzuata uygun ve geleceğe yönelik olarak yapılabilir. Kısacası değiştirme bir idari kararın aynı zamanda hem geleceğe yönelik ortadan kaldırılması ve hem de onun yerine yeni bir kararın alınmasıdır.

Düzeltilme: Bir idari kararın içeriğine ve doğuracağı konulara dokunulmadan yanlış hükümleri yerine doğrularını geçmişe ve geleceğe yönelik olarak koyulmasıdır. Düzeltme geçmişe yönelik olması nedeniyle geri almaya, geleceğe yönelik olması nedeniyle kaldırmaya eş bir işlemdir. Kısacası düzeltme idari işlemi oluşturan iradenin metne yanlış olarak geçmesi üzerine yapılan işlemdir. Düzeltme yeni bir öge içermediği için, yanlış yapılan işlem tarihine kadar geriye ve geleceğe yürütülür.

Öğrenme Çıktısı

2 İdari işlemlerin hukuki rejimini öğrenme



Araştır 2

Yetki unsurundaki sakatlık hallerini açıklayınız.

İlişkilendir

Takdir yetkisi ve bağlı yetkiyi karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

İdari işlemlerin geri alınmasını anlatınız.

İDARİ SÖZLEŞMELER

Tanımı ve Ölçütleri

Tarihsel olarak idare kamu kudreti kullanımıyla yani kendisine tanınan ayrıcalıklardan biri olan tek taraflı icrailik niteliğini haiz işlemleri tesis edebilme ile tanımlanmaktadır. Bununla birlikte idareye sözleşme yapmasını yasaklayan bir kural bulunmamaktadır. İdarenin işlemleri, bireysel ve düzenleyici işlemlerden oluşan tek yanlı idari işlemler ile idari sözleşmelerden oluşan iki yanlı idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılır. Özel hukukta sözleşme, belirli bir hukuki sonuç doğurmak amacıyla en az iki tarafın karşılıklı ve birbirine uygun olarak yaptıkları irade açıklamalarıdır. Buradan sözleşmenin eşitlik ve irade serbestisi ilkesine riayet etmek suretiyle iki veya daha fazla kişinin, taraflarına yükümlülükler öngören akdettikleri irade uyuşması denilmektedir. İdare hukukunda sözleşme, hukuki statüsü ne olursa olsun belli bir yoğunlukta kamu yararını gerçekleştirmeyi hedeflemiş, kamu hizmetinin doğrudan veya dolaylı sağlanmasına yönelik bir hukuki sonuç doğurması amacıyla idare ve ilgili özel kişinin karşılıklı ve birbirine uygun olarak yaptıkları irade açıklamalarıdır. Her zaman için idare yüklediği hizmetlerin ifası amacıyla sözleşme yapma yolunu kullanmaktadır. Günümüzde idarenin sözleşme yapması kendi ihtiyaçlarının karşılanmasının yanında toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için de sıkça başvurulan bir yol olmuştur. Bu yolun kapalı olduğu tek alan idari kolluğa ilişkindir. İdarenin sözleşmeleri etkinliklerinin ikicilliği dolayısıyla iki grupta toplanmakta ve idarenin sözleşmeleri bazen kamu hukukuna, bazen de özel hukuka tabi kılınmaktadır. İdarenin sözleşmeleri ile idari sözleşmeleri birbirinden farklıdır. İdarenin sözleşmeleri geniş bir anlamı içeren üst kavram olup, idari sözleşmeler ile idarenin özel hukuk sözleşmelerini kapsar.

İdarenin, tüzel kişilik sıfatından kaynaklanan hak ehliyetine dayanarak genel hükümler uyarınca sözleşme akdetmesi halinde, idarenin sözleşmelerinden bir kısmını oluşturan, kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeleri bahse konudur. Bu gruba giren sözleşmelerde özel hukukta geçerli olan irade serbestisi ve tarafların eşitliği ilkeleri esastır. Burada idare ile karşı taraf arasında bir üstünlük ilişkisi bulunmaz ve idarenin kamu gücü ve ayrıcalığı söz konusu değildir. Örneğin, idarenin mülkiyetindeki kamu malı niteliği taşımayan bir taşınmazı kiraya vermesi ya da ihtiyaç duyduğu taşınır malları satın alması amacıyla akdedilen sözleşmeler, idarenin özel hukuka tabi sözleşmeleridir. Kısacası idarenin özel hukuk sözleşmelerinde sözleşmenin taraflarından biri idare olmakla birlikte idarenin, özel hukuk kişisinden bir üstünlüğü bulunmamakta yani idare bu sözleşmeye kamu üstün gücüyle taraf olmamış, sıradan bir özel hukuk kişisi gibidir.

Buna karşılık, idarenin sözleşmelerinden bir kısmı, idare hukuku kural ve ilkelerine tabi ve idari sözleşme adını taşıyan idarenin birtakım ve üstünlükleri bulunan sözleşmelerdir. İdari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenirken, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden doğacak uyuşmazlıklar kural olarak adli yargıda çözümlenir. Özel hukuk sözleşmelerinin tamamı kural olarak borçlar hukuku kurallarına göre düzenlenirken; idari sözleşmeler idare hukuku kurallarına tabidirler.

İdarenin özel hukuk sözleşmeleri ile idari sözleşmeleri birbirinden ayırt etmek için çeşitli ölçütler söz konusudur. Bir sözleşmenin idari sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi nitelendirilmesi bazen doğrudan kanun koyucu tarafından yapılabilir. Buna göre; ilk olarak kanun doğrudan doğruya bir sözleşmenin idari sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğunu açıkça ifade edebilir. Bu gibi durumlarda kanunun nitelendirmesi esastır, tartışılacak herhangi bir şey yoktur. Bu kapsamda çıkacak uyuşmazlıklarda yargıç kanun koyucunun tercihi göre hareket eder. İkinci ihtimalde kanun koyucu, sözleşmenin tabi olacağı hukuki rejimi öngörerek nitelendirme yapabilir. Bu ihtimalde kanun koyucu doğrudan bir sözleşme için idari sözleşme nitelendirmesi yapmayıp, sözleşmenin özel hukuk hükümlerine veya kamu hukuku hükümleri tabi kılındığını belirtmektedir. Son olarak ise bazen kanun koyucunun sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümleneceği yargı kolunu belirtmek suretiyle nitelendirmede bulunabilir. Bu seçenekte adı geçen sözleşmeden kaynaklanacak davaların adli yargıda veya idari yargıda çözümleneceği öngörülmektedir. Kanun koyucunun sözleşmenin nitelendirmesinde bu öngörü yeterli olup, başka bir ölçüt aramaya gerek yoktur. Ancak kanunda bir nitelendirme yapılmamışsa, aşağıdaki ölçütlerin göz önünde bulundurulması gerekecektir.

- Sözleşmenin taraflarından en az birisinin kamu tüzel kişisi olması halinde idari sözleşme söz konusu olabilir. Her iki taraf da özel hukuk kişisi ise kural olarak o sözleşme idari sözleşme olamaz. İki tarafta kamu tüzel kişisi ise, o sözleşmenin idari sözleşme olduğuna dair karine söz konusudur. Ancak bu ölçüt her zaman sağlıklı netice vermeyebilir.
- Taraflardan en az birisi idare ise, sözleşmenin konusunun, kamu hizmetinin doğrudan doğruya yürütülmesine ilişkin olması ya da özel hukuku aşan hükümleri içermesi durumunda idari sözleşmeden söz edilir. Kısacası sözleşmenin konusu ve içeriği sözleşmenin niteliğinin belirlenmesinde ölçüt olarak kullanılabilir.

Özel hukuku aşan hükümler, bir hukuk sözleşmesinde tarafların serbest iradeleriyle kabul etmeyecekleri nitelikteki kayıt ve şartlardır. Örneğin; sözleşme konusu borcun zorla icrası, bir tarafa bazı vergi muafiyetlerinin tanınması, eşitlik ilkesine aykırı ayrıcalıklar verilmesi, idareye özel kişiyi denetleme, özel kişinin uygulayacağı fiyat tarifesini tespit etme, çalışma saatlerini belirleme, diğer sözleşmeci taraf üzerinde tek taraflı yaptırım uygulama, idareye sözleşmeyi tek taraflı olarak feshetme, sözleşmeyi tek taraflı değiştirme yetkilerinin tanınması veya sözleşmeci özel kişiye belirli faaliyetler için idareden izin alma zorunluluğu öngörülmesi gibi hükümler özel hukuku aşan hükümlerdir.

İdari Sözleşmelerin Türleri

Yukarıdaki şartlara uyularak çok farklı konularda ve türlerde idari sözleşme akdedilebilmekte olup, idari sözleşmelerin türleri "klasik (=geleneksel) tipler", "yeni tipler" ve "isimsiz sözleşmeler" şeklinde üçlü bir ayırım yapılmaktadır.

İdari Sözleşmelerin Klasik Tipleri

İdari sözleşmelerin eskiden beri bilinen klasik tipleri; imtiyaz, iltizam, istikraz, yeraltı ve yerüstü servetlerinin işletilmesine ilişkin sözleşmeler, orman işletme sözleşmeleri ve idari hizmet sözleşmeleridir.

Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri

Bu grup sözleşmeler, kamu hizmetinin yürütülmesi yöntemlerinden biri olup, kamu hizmetinin uzun süreli bir idari sözleşme uyarınca, sermayesi, kârı, hasar ve zararı kendilerine ait olmak üzere özel hukuk kişilerin yerine getirilmesini ifade eder. İmtiyaz usulünde idarenin sözleşmeyle, belirli bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesi bir anonim şirkete bırakılır ve hizmetin gerektirdiği bayındırlık tesisini kuran özel kişiye, yaptığı harcamaların karşılığı kurulan bayındırlık tesisini işletme hakkı verilir. Başlangıçta kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli tesisin özel hukuk kişilerin kurulması ve belli bir süre işletilmesi için başvuru bu yöntem; daha sonraki tarihsel süreç içinde belli bir tesisatın kurulmasını gerektirmeyen kamu hizmetlerinin belli süre ile yürütülmesi için de kullanılmıştır. Konusunun bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesi, hizmetin yürütülmesini sağlamak için hizmeti yapanlara kamu gücüne dayanan kimi yetkiler tanınması ve idarenin hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için denetim ve gözetim yetkisinin olması, imtiyaz süresince hizmetten yararlananlardan alınacak bedelin yasa ile verilen yetkiye göre bir tarife üzerinden tahsil edilebilmesi ve bu hizmet devrinin, uzun ve belli bir süre için yapılması, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin temel özelliklerindedir. Kısacası konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi olan bu idari sözleşmede, bir kamu hizmetinin bir özel kişi tarafından kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin belli bir süre işletilmesi öngörülmektedir. Bu sözleşmelerde idareye *imtiyaz veren*, karşı tarafa ise *imtiyaz sahibi* veya *imtiyazcı* denir. İmtiyaz sözleşmelerinde, imtiyaz sahibi hizmetten yararlananlardan ücret ya da bir bedel olarak ve masrafları, kâr ve zararı da kendisine ait olmak üzere belli bir kamu hizmetini kurar ve/veya işletir. Bu sözleşme 40-50 yıl gibi uzun sürelerle yapılır. İmtiyaz sahibi tarafından kurulan ve işletilen kamu hizmeti tesisi, sözleşmenin sonunda tümü ile ve bedelsiz olarak imtiyaz sahibi idareye geçer. İmtiyaz yöntemi, ülkemizde Osmanlı İmparatorluğu döneminde geniş bir uygulama alanı bulmuş, gerçekten Devletin, mali ve teknik yetersizliği nedeniyle ve de milli bir sermaye birikimi de olmadığından, XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren elektrik, su, telefon, havagazı, demiryolu, liman, rıhtım vs. gibi pek çok kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesini imtiyaz yöntemi ile yabancı müteşebbislere verilmiştir.

Müşterek Emanet ve İltizam Sözleşmeleri

Müşterek emanet usulünde, kamu hizmeti idare tarafından kendi mal ve parasıyla kurulur, ancak yürütülmesi özel hukuk kişisine verilir. Sermayesi idareden emek, bilgi ve becerisi hizmeti yürüten özel kişi tarafından sağlanan bu idari sözleşme türü günümüzde pek uygulanmamaktadır.

İltizam da ise hizmeti yürütmeyi üstlenen özel hukuk kişisi, bir kamu malının işletilmesi veya kamuya ait bir hakkın kullanılmasıyla oluşturulan kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve işletilmesi görevinin karşılığı olarak ya götürür bir kazanç ve/veya kârdan belli oranda pay alır. Bir başka söyleyişle müşterek emanet usulüne çok benzeyen iltizam özel hukuk kişisinin idareye ödeyeceği belirli bir ücret mukabilinde, bir kamu hizmetin kendi kâr ve zararına işletmesi konusunda akdedilen sözleşmedir. Kamu idaresine "iltizam veren", iltizam alan kişiye ise "mültezim" denir. Mültezim, iltizam veren idareden kamu hizmetini işletme hakkını, idareye ödeyeceği belli bir ücret karşılığında alır ve kamu hizmetini kişilere ödeyecekleri bir ücret karşılığında sunar. Kullanıcılardan alınan ücretler toplamı ile idareye ödenen ücret arasındaki fark, mültezimin gelirini oluşturur. İltizam sözleşmeleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde daha ziyade "aşar" denilen tarım ürünleri vergileri gibi bazı vergilerin tahsili için uygulanmıştır. Günümüzde daha çok göl ve nehirlerde, deniz kıyılarındaki hazineye ait dalyanlardan (balık yetiştirilmeye elverişli yer) yararlanmak için yapılmaktadır. Son yıllarda yerel yönetimler, özelleştirme uygulamaları çerçevesinde belediyelerin vergi ve harçlarının tarh-tahakkuk-tahsil işlerini, ihale yoluyla iltizam benzeri sözleşmeler imzalayarak özel kişilere toplatmaktadır.

Kamu İstikraz (=Kamu Borçlanma) Sözleşmeleri

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından tahvil, bono vb. gibi adlarla çıkarılan senetler karşılığında halktan borç para alınmasını sağlayan sözleşme türüdür. Devletin bu tür kişilerden borç para alması idari bir sözleşme sayılır. Çünkü bu tür sözleşmelerde, sözleşme konusu olan senedin haciz edilememesi veya bazı durumlarda para yerine geçmesi gibi kamu ayrıcalıkları, yani özel hukuku aşan hükümleri söz konusudur. Ülkemizde devlet adına iç borçlanma yetkisi Hazine ve Maliye Bakanlığı'na aittir.

Yeraltı ve Yerüstü Servetlerinin İşletilmesine İlişkin Sözleşmeler

Anayasamıza göre madenler ve doğal kaynaklar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların arama ve işletme hakkı devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. 3 Mart 1954 tarih ve 6309 sayılı Maden Kanunu'nun 62. ve 63. Maddelerine göre mezkûr Kanuna tabi madenlerin işletilmesini özel kişilere bırakan sözleşmeler (konusu kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olmasa da) idari sözleşme sayılıyordu. Ancak 6309 sayılı Kanun, 4 Haziran 1985 tarih ve 3213 sayılı Maden Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır. 3213 sayılı Maden Kanunu ile madenlerin işletilmesi artık tek yanlı bir işlem olan ruhsat ile verilmektedir. Öteki yeraltı ve yerüstü servetlerinin işletilmesi ise, bunlardan petrol işletme hakkı 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun açık hükmü gereği, petrol dışındaki yeraltı ve yerüstü servetlerinin işletilmesi hakkı da ruhsat ile verilmektedir. Ancak bunlardan kamu hizmeti biçiminde işletilenler için (örneğin kaplıcalar) idari sözleşme usulü uygulanmaktadır.

Orman İşletme Sözleşmeleri

1961 Anayasası öncesi dönemde orman işletmesine ilişkin olarak özel hukuk kişileriyle yapılan sözleşmeler idari sözleşme sayılıyordu. Ancak 1961 ve 1982 Anayasası'na göre devlet ormanları devletçe yönetilir ve işletilir. Anayasa'nın 169. maddesine göre "*Devletin malı olan ormanlar devlet tarafından işletilir. Özel hukuk kişileri ile orman işletme sözleşmesi yapılamaz. Eskiden imzalanmış olan sözleşmeler süreleri dolana kadar geçerlidir.*" Günümüzde ormanlar kamu kurumu olan Orman Genel Müdürlüğü tarafından işletilmektedir. Dolayısıyla artık devlet ormanlarının işletilmesine ilişkin olarak özel hukuk kişileriyle sözleşme akdedilemez.

İdari Hizmet Sözleşmeleri

İdare, kamu hizmetlerini ifası için ihtiyaç duyduğu personeli bazen atama, bazen de sözleşme yoluyla istihdam eder. Memur ücretlerinin düşüklüğü, çalışma süreleri gibi hususlar sebebiyle kamu hizmeti yürütülmesine katılan özel bir mesleki bilgi ve uzmanlığa sahip kamu görevlilerinin özel sektöre geçmesine engel olmak düşüncesi ile idari hizmet sözleşmesi yoluyla personel istihdam edilir. Sözleşmeli personel genel idare esaslarına

göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesine geçici veya sürekli olarak katılan, idare ile arasındaki istihdam ilişkisi, bir kamu hukuku bağı ile kurulan ve diğer kamu görevlileri kategorisine giren kamu görevlileridir. Sözleşmeli personelin idareyle arasında kamu hukuku bağı idari hizmet sözleşmesi ile kurulur. İdari hizmet sözleşmesi; kamu kurum ve kuruluşları ve kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel bilgi ve ihtisas gerektiren geçici işlerde çalıştırılmak üzere, işçi statüsünde olmayan kamu görevlileri ile idare arasında, DMK'ye ya da özel bir kanuna dayanarak akdedilen sözleşmedir. 1982 Anayasası'na göre idare memur statüsünde personel çalıştırabileceği gibi, memur statüsünde olmayan diğer kamu görevlilerini de çalıştırabilir. İdare bu kişileri bir "sözleşme" yaparak işe alır ve bu kişilere **sözleşmeli personel** denir. İşte idarenin sözleşmeli personel ile yaptığı sözleşmeler, idari sözleşme niteliğindedir.

İdari Sözleşmelerin Yeni Türleri

1980'lerden itibaren kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi konusunda "görevlendirme sözleşmesi", "yap-işlet-devret" ve "yap-işlet" sözleşmeleri gibi yeni idari sözleşme türleri de ortaya çıkmıştır. İdari sözleşmelerin yeni türlerini; elektrik hizmetleriyle ilgili görevlendirme sözleşmesi, otoyollarla ilgili görevlendirme sözleşmesi, telekomünikasyon alanındaki görevlendirme sözleşmesi ile kamu-özel ortaklığı sözleşmeleri olarak saymak mümkündür.

- **Elektrik Hizmetinde Görevlendirme Sözleşmeleri:** 3096 sayılı Kanun'a göre elektrik hizmetinde görevlendirme sözleşmelerinin konusunu, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile ilgili görevlendirmeler oluşturmaktadır.
- **Otoyollarla İlgili Görevlendirme Sözleşmeleri:** 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun'a göre Karayolları Genel Müdürlüğü ile özel şirket arasında otoyol yapımı, bakımı ve işletilmesi konusunda görevlendirilmesine ilişkin olarak yapılan sözleşmeler de birer idari sözleşmedir ve büyük ölçüde imtiyaz sözleşmesine benzerdir.

- **Telekomünikasyon Alanındaki Görev ve Görevlendirme Sözleşmeleri:** 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu uyarınca posta hizmetlerinin ve bu hizmetler için gerekli altyapı tesis ve hizmetlerinin yürütülmesi için Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi (PTT) ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu arasında imzalanan görev sözleşmesi bir idari sözleşmedir.
- **Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesi:** Bir kamu tüzel kişisi ile bir özel hukuk kişisi arasında akdedilen uzun süreli bir sözleşmedir. Öyle bir idari sözleşmedir ki, özel hukuk kişisi bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan tesisin inşası, bakımı, onarımı ve hizmete elverişli hâlde bulundurulmasını; kamu tüzel kişisi de bunun karşılığında özel hukuk kişisine her yıl belirli bir miktar para (kira) ödemeyi taahhüt eder.

İsimsiz İdari Sözleşmeler (Atipik İdari Sözleşmeler)

Ülkemizde 1984 yılından sonra çok değişik isimler altında çok değişik türde sözleşmeler yapılmaya başlamıştır. İdare, bilinen sözleşme türlerinin dışında da idari sözleşme şartlarını taşıyan, değişik isimler altında sözleşme yapabilir. Çünkü idareyi yapmak istediği bir sözleşmeyi önceden belirlenmiş bir kategoride yapmaya zorlayacak bir kural yoktur. İdare şimdiye kadar rastlanmamış bir tipte de idari sözleşme akdedebilir. Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılmasını sağlayan şey, belirli kategoriye girmesi değil, yukarıda ifade edilen şartları taşımasıdır. Bu sözleşmeler yapılırken bazen ihale yöntemlerine de başvurulmaktadır. Bu tip sözleşmelere işletme hakkı sözleşmeleri örnek gösterilebilir. Bu sözleşmeler hem özel kesimdeki işletmeler bakımından hem de kamu kesimindeki mal ve hizmet birimleri bakımından uygulanmakta olup, bu yöntem son dönemlerde özellikle özelleştirme uygulamasının mülkiyet devri şeklinde yapılamaması halinde başvurulmaktadır. Dolayısıyla, işletme hakkı devri sözleşmeleri, kamu hukuku alanında yeni bir kamu hizmeti gördürme veya yeni bir özelleştirme yöntemidir. Bu sözleşme türünü idare işletmeyi bizzat çalıştırmayı, işletme sermayesinin yokluğu veya işletmeyi çalıştırma külfetine katlanmak istememesi gibi çeşitli nedenlerle tercih etmektedir. İşletme hakkını devralan, işletmeyi bel-

li süre ile işleterek bir kâr elde etmeyi amaçlar. İdare ise, işletme hakkı devrinin karşılığında işletme hakkı devir bedeli alır. Bu model çerçevesinde, işletme hakkı sahibi olan idare, işletmenin mülkiyetini elinden çıkarmaz, işletmenin ticari hayatının devamı ve müşteri kaybetmemesini sağlar ve nihayet, işletme hakkı devir bedelini alır. Dolayısıyla idarenin işletme hakkı devri yöntemine başvurulması, finansman sağlanması, kamunun mali kaynak kaybının önlenmesi, özelleştirmeyi gerçekleştirme, yeni yatırımların ve yeni teknolojilerin elde edilmesini sağlamak gibi değişik gerekçeleri vardır. Danıştay bir kararında “Gereksinimler karşısında yönetimin işinin çokluğu ya da kaynak bulmadaki güçlükler, kimi zaman bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılmakta ve kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesine olanak sağlamaktadır...” (Dan.10.D., 06.02.2002, E.1999/2407, K.2002/347). İşletme hakkı devir sözleşmeleri günümüzde sadece kamu hizmeti niteliğinde mal ve hizmet üretimi birimlerinin işletme haklarının devri konusunda değil, bunları da içine alan ancak tabii servet ve kaynakların işletilmesi veya kamu hizmeti konusu oluşturmayan mal ve hizmet üretim birimlerinin işletme haklarının devri konularını da kapsayan çok daha geniş bir alanda kullanılan genel bir yöntemdir. Böylece, işletme hakkı devri sözleşmesiyle kamu hizmeti ve imtiyaz kavramlarındaki dönüşüme bağlı olarak artık sadece ilgili kamu hizmetinin kurulmasını ve işletilmesini finanse etmek amacıyla değil, ayrıca kamuya ek finansman kaynağı sağlamak için de başvurulma özelliği kazanmıştır.

İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri

Su, Elektrik, Doğal Gaz, Telefon Abonman Sözleşmeleri

Sınaî ve ticari kamu hizmetlerini kullanan kişilerin bu hizmetleri veren kamu kurumları ile bu hizmetlerden yararlanmak amacıyla yaptıkları sözleşmeler (su, elektrik, doğal gaz, telefon abonman sözleşmeleri) özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilir.

1999'dan İtibaren Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'a tabi olarak gerçekleştirilen yap-işlet-devret sözleşmeleri özel hukuk sözleşmeleridir.

2006'dan İtibaren Yap-İşlet Sözleşmeleri

4283 sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre imzalanan yap-işlet sözleşmeleri özel hukuk sözleşmeleridir.

İdarenin Taraf Olduğu Alım-Satım, Kira, Bayilik, Vedia, Hizmet, Yolcu Taşıma Sözleşmeleri, Öğrencilerle Yapılan Burs ve Kredi Sözleşmeleri, Yüklenme senedi ve İdarenin Eczanelerle Yaptığı İlaç ve Tıbbi Malzeme Alımına İlişkin Sözleşmeler

İdarenin taraf olduğu bu sözleşmeler de özel hukuk sözleşmeleridir.

Sağlık Bakanlığının Kamu-Özel İşbirliği Modeli Çerçevesinde Yaptığı Sözleşmeler

Sağlık Bakanlığı'nın kamu-özel işbirliği modeli ile tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınması konusunda yüklenici ile idare arasında yapılan kamu-özel işbirliği sözleşmeleri özel hukuk sözleşmeleridir.

Kamu İhale Sözleşmeleri

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilen yol, köprü, baraj, bina yapımı gibi bayındırlık işleri ile ilgili sözleşmeler özel hukuk sözleşmeleri sayılır. İdarenin araç gereç alma, artık ihtiyaç duymadığı malları satma, taşıma, kiralama ve her çeşit yaptırma konularındaki sözleşmeleri ve hatta bayındırlık işlerine ilişkin sözleşmeleri, idari uygulamalarda ve yerleşik mahkeme kararlarında idarenin özel hukuk sözleşmeleri sayılmamaktadır. Bununla beraber, idarenin sözleşme yapma yetkisi bu tür sözleşmelerde belli ölçüde kısıtlanmış ve belli usullere tabi tutulmuştur. Bu kısıtlama sözleşmenin dolaylı olarak kamu yararını ilgilendirmesi, kamu kaynaklarının kullanılması ve uygulamada yeknesaklığın sağlanması ve şaibelere, yolsuzluklara sebebiyet vermemek için, birtakım usullere tabi kılınmıştır. Dolayısıyla idare, özel hukuk sözleşmelerinde sözleşmeciyi ve sözleşme konusunu tamamen serbest biçimde seçemez ve belirlemez. Bir başka anlatımla idarenin özel hukuka tabi olan sözleşmeleri de belli ölçüde kamu hukukuna tabidir. Özel hukukta herkes sözleşme yapacağı karşı tarafı belirleme ve tercihte serbesttir. İdare hukukunda ise idarenin karşı tarafı seçme serbestisi ilgili mevzuatta büyük bir ölçüde kurallara tabi kılınmış, sınırlandırılmıştır. İdarenin sözleşmeci kişiyi seçmek için izleyeceği usullere "kamu ihalesi" denmektedir.

Ülkemizde kamu ihalelerini düzenleyen 1984 tarihli 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu günümüzde gelişen ve değişen şartlara cevap verememesi, uygulamada karşılaşılan sorunları çözülmede yetersiz kalması ve Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların uygulamalarına ve çağdaş standartlara paralellik göstermemesi dolayısıyla mevcudiyetini korumakla birlikte; 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu bu alandaki temel kanunlardır. 2886 sayılı Devlet Kamu İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre akdedilen kamu ihale sözleşmeleri, gerek doktrinin büyük çoğunluğu, gerekse yargı içtihatları tarafından özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmektedir.

İdarenin Özel Hukuk Sözleşmelerine İlişkin Kanuni Düzenlemeler

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Kapsamı

Kanun'un birinci maddesine göre Kanun kapsamına giren kurumlar; genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler (5018 sayılı Kanun ile katma bütçeli idarelerin bir bölümü genel bütçe, bir bölümü ise özel bütçeli idareler arasına alınmıştır), özel idare ve belediyelerdir. Özerk bütçeli kuruluşlar ile köyle bu kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Bu Kanun kapsamına giren iş ve işlemler ise; alım-satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleridir. Kısacası 2886 sayılı Kanun idareye gelir sağlayıcı konulara ilişkin ihalelerde uygulanmaktadır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsamı

1. maddeye göre; "Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir." Kanun 2. maddesinde kapsamına giren kurum ve kuruluşları saymıştır. Bu Kanun'un kapsadığı işlemler ise 2. maddede sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının bütün ihalelerine değil, sadece mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerine ve bu idarelerin başka kişilerden yapacağı taşınmaz mal kiralamalarına uygulanır. Buna göre idarenin kendi malını satması, kiraya vermesi ve mülkiyetten ayni hak tesis etmesi işlemleri bu Kanun kapsamında değildir. Kısacası 4734 sayılı Kanun, kapsamına giren idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan; 1) mal alımları, 2) hizmet alımları ile 3) yapım işlerinin ihalelerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemiştir.

Özetle Devlet İhale Kanunu, Kanunda belirtilen idarelerin devlet hazinesine gelir getiren işlerin ihalelerinde uygulanmaktadır. Mal ve hizmet satımı, kiraya verme, trampa, mülkiyetten ayni hak tesisi işleri gibi. Kamu İhale Kanunu ise, yine Kanunda belirtilen idarelerin devlet hazinesinden gider (=harcama) yapılmasını gerektiren işlerin ihalelerinde uygulanmaktadır. Mal ve hizmet alımı, yapım, kiralama, taşıma işleri gibi.

Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeleri

Saydamlık (=Şeffaflık)

İhalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesidir.

Rekabet

İdarelerin, ihalelerde rekabetin gerçekleşmesine yönelik gerekli ortamı sağlaması, rekabeti engelleyici davranışlardan ve düzenlemelerden kaçınması, fiyatların oluşmasında hiçbir müdahale olmaksızın serbestçe belirlenmesi ilkesidir. Kanun'da ayrıca aşırı oranda düşük tekliflerin değerlendirilmeyeceği kural olarak benimsenmiş olup ancak değerlendirilebilmesi için özel bir yöntem öngörülmüş olması nedeniyle haksız rekabete de izin verilmemiştir.

Eşitlik

İhalelerde adaylara, istekli olabileceklere veya katılan bütün isteklilere ihalenin her aşamasında idarece eşit davranılmasıdır.

Güvenirlilik

Güvenirlilik ilkesi, idareler tarafından, ilan yapıldıktan sonra, ihaleye katılım kuralları, ihale usulü, tekliflerin türü, tekliflerin değerlendirilmesi gibi hususlarda değişiklik yapılamaması, aynı şekilde isteklilerin de süreç içerisinde sundukları teklifleri geri alamaması ve hatalı teklif verenlerin cezalandırılmaları olarak açıklanabilir.

Kamuoyu Denetimi

Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi sadece ihale öncesi değil, ihale sırasında ve ihale sonrasında şeffaflığın ve saydamlığın sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin işlemlerin açık olması, sonuçların ilanı ve bu surette kamuoyu önünde hesap verilebilmesidir.

İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması

İhalelerin, işin özelliği ve niteliği dikkate alınarak, en uygun fiyatla, en uygun zamanda ve daha kaliteli temin edebilmek amacıyla, arz ve talep şartları göz önünde bulundurularak, ihalesinin gerçekleştirilmesi olarak açıklanabilir.

Kaynakların Verimli Kullanılması

Verimlilik harcanan paranın karşılığında en iyi değerin elde edilmesidir. Kamu alımlarında verimlilik, ihtiyaç duyulan mal ve hizmeti ile yapım işinin ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan almayı gerektirmektedir.

İhale Usulleri

2686 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Öngördüğü Usuller

Kapalı İhale Usulü: 2686 sayılı Kanun'a göre esas olan bu usulde idare ile sözleşme yapmak isteyen istekliler, bedel tekliflerini kapalı zarf içinde, yani diğer isteklilerden ve idarenin bu işle görevlendirdiği komisyon üyelerinden gizli olarak verirler. Bu zarflar iki adet olup, birincisine isteklilerin teklif ettikleri bedel konulur. Ayrıca bu birinci zarf, isteklilerin ihaleye katılma şartlarına sahip bulduklarını gösteren ikinci zarfa konulur. İhale komisyonu ve hazır bulunan istekliler huzurunda önce dış zarf açılır ve isteklilerin gerekli şartlara sahip olup olmadıkları, geçici teminatı yatırıp yatırmadıkları tespit edilir. Şartları yerine getirmeyen isteklilerin ikinci zarfları açılmayarak kendilerine iade edilir. Daha sonra, gerekli şartları yerine getirenlerin ikinci zarfları açılarak en uygun bedel tespit edilir.

Açık Arttırma ve Eksiltme Usulü: Bu usul, değer ve konusu itibarıyla daha az önemli işlerde uygulanır. Açık teklif usulünde, istekliler tekliflerini ihale komisyonu önünde sözlü olarak bildirir. Ancak istekliler, ilanda belirtilen ihale saatine kadar komisyon başkanına ulaşmak kaydıyla tekliflerini iadeli taahhütlü bir mektupla da gönderebilirler.

Pazarlık Usulü: Bu usul de, büyük harcamaları gerektirmeyen kimi bazı önemsiz işler ile acil işlerin yapılması için öngörülmüştür. Bu usulde, idare bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak suretiyle bedel üzerinde anlaşır ve ihaleyi yapar.

Yarışma Usulü: İdareler, her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlarla ilişkin işleri, gerekli gördükleri takdirde yarışma ile yaptırabilirler.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Öngördüğü İhale Usulleri

Açık İhale Usulü: Bu usulde, bütün istekliler teklif verebilir.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü: Bu usulde, yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebilir. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerin ihalesinde bu usul uygulanır.

Pazarlık Usulü: İhale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Neticede teknik şartları karşılayacak isteklilerden fiyat tekliflerini vermeleri istenir. Verilen teklifler üzerinden fiyat görüşmesi yapılarak ihale sonuçlanır.

Doğrudan Temin Usulü: Kanun'un 22. maddesinde sayılan hallerde ilan yapılmaksızın doğrudan temin usulü uygulanır.

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

4734 Sayılı Kanun'un Öngördüğü İhale Süreci

Öncelikle idare yerine getirmekle mükellef olduğu kamu hizmeti için ihtiyaç duyacağı mal, hizmet veya yapım işlerinin neler olduğunu ve söz konusu ihtiyaçların nasıl tespit edileceğini belirler. İdarenin ihtiyaç duyduğu mal, hizmet veya yapım işinin detaylı tanımları ile teknik özellikleri ve varsa, idareden bunlara ilişkin standartlarının yer aldığı bir teknik şartname ve/veya proje hazırlanır. İdare bunu kendi hazırlayamıyorsa, hizmet alımı yoluyla bunları hazırlatır. İyi detaylandırılmış, piyasadaki ürün, hizmet niteliklerini ve fenni gerçekleri en iyi şekilde yansıtan bir teknik şartname/proje başarılı bir satın alma süreci için vazgeçilmezdir. Teknik şartnamelerde idarenin isteğinin açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde belirtilmesi ve ihtiyaç konusu mal, hizmet veya yapım işi ile ilgili yürürlükteki mevzuata uygunluğu sağlanır. Belirlenen teknik ölçütlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerekir. Teknik şartnamelerde varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standart-

lara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemelerde yapılır. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmez. Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebilir. Yaklaşık maliyet için idare, ihtiyaç duyduğu mal, hizmet veya yapım işinin kendisine maliyetinin ne olacağı konusunda detaylı hesaplar gerçekleştirir. Böylece bu hesaplamaların yer aldığı formlar hazırlanır ve idare artık ödenekleri ile bu işi yaptırıp yaptıramayacağı gibi konuları netleştirir. Bir başka ifadeyle mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, ilgili uygulama yönetmeliklerinde belirlenen esas ve usuller uyarınca ayrıntılı miktar ve fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Ödenek miktarı belirlenirken yaklaşık maliyet tutarına ilgili mevzuatına göre katma değer vergisi de dâhil edilir.

Müteakiben ihale usulünün tespiti irdelenir. **İhale**, Kamu İhale Kanunu'nda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayı müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri ifade etmektedir. İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde Kanunda öngörülen ihale usullerinden biri uygulanır. İdare, Kanun'da belirtilen hallerde kendi durumunu değerlendirerek hangi usul ile ihaleye çıkacağına karar verir. Bu kararlar sonucunda seçilecek ihale usulü, ilanda ve ihale dokümanında da yer alır ve bundan sonra izlenmesi gereken yol da belirlenir. İdare, tespit ettiği ihale usulü için kullanılması gereken tip dokümanlardan faydalanmak sureti ile kendi ihalesi için gerekli ihale dokümanlarını oluşturur. İhale sürecini hukuken başlatan ihale onayının alınması aşamasında hukuken dikkat edilmesi gereken hususları göz önünde bulundurur. İhtiyaç konusu hizmetin ihalesine teklif verilmesine ilişkin şartlar ile yeterlik kriterleri ve diğer bilgi ve belgelere ihale ve ön yeterlik dokümanında yer verilir. İhtiyaç konusu hizmetin ihalesine teklif verilmesine ilişkin şartlar ile yeterlik kriterleri ve diğer bilgi ve belgelere ihale ve ön yeterlik dokümanında yer verilir. **İhale onayı alınmadan önce ihale ve ön**

yeterlik dokümanlarının hazırlanması gerekmektedir. **İhale ve ön yeterlik dokümanlarında belirtilmeyen hususlara ilanda yer** verilemez. İstenilecek bilgi ve belgeler konusunda ilan ile ihale dokümanında farklı belirlemeler yapılamaz; ihale dokümanında olmayan hususlardan dolayı teklifler değerlendirme dışı bırakılamaz. İdareler, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. İsteklilere talimatları içeren ihale ve ön yeterlik dokümanlarının da idarelerce bu çerçevede hazırlanması zorunludur.

İhale komisyonu oluşturulur. İhale ilan türlerine göre, kanunda yer alan ilan sürelerine uymak suretiyle ihale edeceği alım veya işi ilan ederek aday veya isteklilerin söz konusu ihaleden haberdar olması sağlanır. Aday veya isteklilerin ihale dokümanını görmek veya satın almak istemesi halinde idarelerin uygulayacağı ilkeler belirlenir. Doküman satın alan aday veya istekliler ihale dokümanında yer alan talimatlar çerçevesinde tekliflerini hazırlarlar. Tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi aşamaları sonucunda ihale sonucunun bildirilmesi ve sözleşme yapılması aşaması ile ihale süreci tamamlanmış olur.

İdari Sözleşmelerin Biçimi ve Bölümleri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olarak yapılan idari sözleşmelerin yazılı olarak yapılması gerekir. İdari sözleşmeler, şartname ve anlaşma olmak üzere iki kısımdan oluşur:

Şartname

Sözleşmelerin yapılmasında ve uygulanmasında uyulacak şartları belirleyen belgedir. Şartnameler mevzuatımızda Kamu İhale Kanunu ve Devlet İhale Kanunu'nda ayrı ayrı düzenlenmiştir. Şartnameler, idari şartnameler ve teknik şartnameler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari şartnameler, idare ile sözleşme imzalamak isteyenlere yönelik talimatları içerir. Teknik şartnameler ise yaptırılacak işin projesini içerir. Şartnameler, doğrudan doğruya idare tarafından tek yanlı olarak düzenlenirler dolayısıyla sözleşmeciler şartnamelerin hazırlanmasında idare ile pazarlık yapma şansına sahip değildirler. Şartnameyi ya bütünüyle kabul ederler ya da reddederler.

Şartnameler iki türlü hüküm taşırlar: Sözleşmenin yapılma sürecine ilişkin hükümler ve sözleşmenin uygulanmasına ilişkin hükümler. Şartnamelerdeki sözleşmenin yapılması sürecine ilişkin hükümler, daima tek yanlı ve genel düzenleyici işlem niteliğindedir. İdare bunlarda istediği zaman iyi niyet kuralları çerçevesinde istediği değişikliği yapabilir. Şartnamelerdeki sözleşmenin uygulanmasına yönelik olan hükümler, sözleşmeler imzalanıncaya kadar düzenleyici işlem niteliğindedir, sözleşme imzalandıktan sonra ise akdi niteliğe bürünürler. Dolayısıyla sözleşmenin uygulanmasına yönelik şartname hükümlerini, sözleşme imzalandıktan sonra idare tek tarafı olarak değiştiremez.

Anlaşma

İdari sözleşmeyi yapan kamu tüzel kişisi ile sözleşmeci özel hukuk kişisinin iradelerinin uyutuşunu belirten kısa bir metindir. Bu kısa metinde en azından tarafların belli bir konuda sözleşme yapmak üzere anlaşabildiklerini gösteren bir ifade ve bu ifadenin altında da tarafların imzalarının bulunması gerekir.

Kamu İhale Uyuşmazlıklarının Çözümü

Kamu ihale sözleşmesinin kendisi özel hukuka ve dolayısıyla adli yargıya tabi olsa da, bu sözleşmenin imzalanmasına kadar ortaya çıkan uyuşmazlıklar kamu hukukuna tabidir ve dolayısıyla uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargıdır. Kamu ihale uyuşmazlıklarının çözümü idari çözüm ve yargısal çözüm olmak üzere ikiye ayrılır:

İdari Çözüm

İdari çözüm idareye şikâyet ve Kamu İhale Kurumu'na şikâyet olmak üzere iki açıdan incelenebilir:

İdareye Şikâyet: İlgililer 5 veya 10 gün içinde idareye şikâyette bulunabilir. Şikâyet kural olarak ihale sürecini durdurur. Şikâyet varsa idare kural olarak sözleşme imzalayamaz. İdare en geç 10 gün içinde kararını verir.

Kamu İhale Kurumu'na İtirazen Şikâyet: İdarenin kararına karşı 10 gün içinde Kuruma itirazen şikâyet yapılırsa Kurum 20 gün içinde nihai kararını alır.

Yargısal Çözüm

İhalenin imzalanmasına kadar idare pek çok işlem yapabilir. Bu işlemlere karşı idari yargıda iptal davası açılabilir. Ancak bunun için öncelikle kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyetinde bulunulması gerekir. İdari sözleşmeler idare hukukuna tabi oldukları için idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözülüp karara bağlanması da idari yargının görevi içinde bulunur. İdari sözleşmelere karşı ancak bu sözleşmenin tarafları idari yargıda tam yargı davası açabilirler.

Öğrenme Çıktısı



3 İdari sözleşmelerin hukuki rejimini öğrenme

Araştır 3

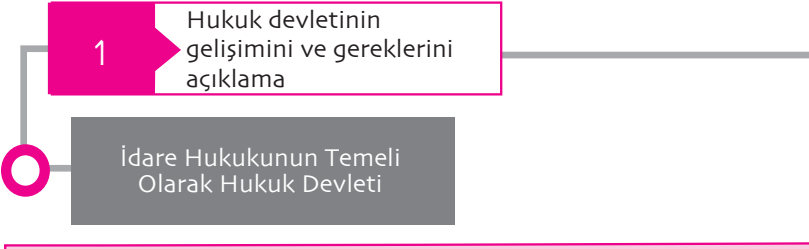
İdari sözleşmenin ölçütlerini açıklayınız.

İlişkilendir

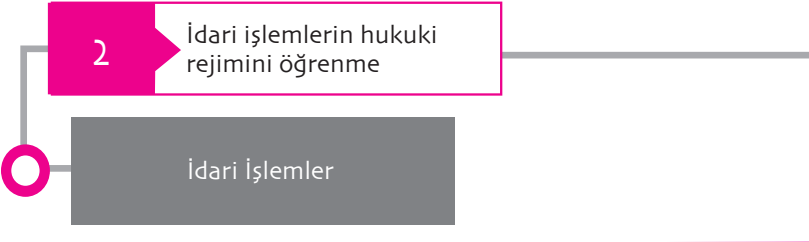
İdari sözleşmeler ile idarenin özel hukuk sözleşmelerini karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

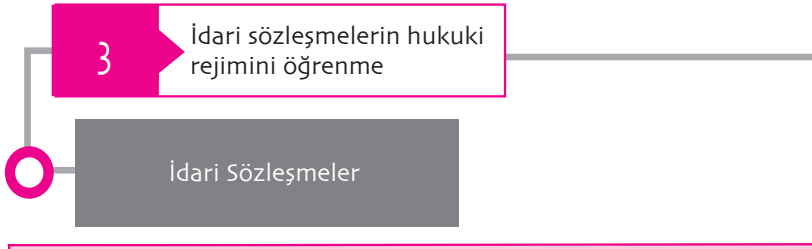
Kamu ihale uyuşmazlıklarının çözüm yollarını açıklayınız.



Hukuk devleti anlayışı, tarihsel olarak sırasıyla mülk devleti ve polis devleti anlayışlarını müteakiben ortaya çıkmıştır. Hukuk devletinin tarihi kökenleri devlet gücünün bireylerin temel hak ve hürriyetler lehine gelişme gösterdiği dönemlere kadar uzanır anayasaya ve hukuka uygunluk düşüncesi üzerine inşa edilen bu anlayış hukuk devletinin şekli veçhesini ortaya koymaktadır. Hukuk devleti her şeyden önce siyasi sistemin örgütlenmesini, demokratik rejimin niteliği gibi değerlendirilen bir modeldir. Hukuk devleti keyfiliğin egemen olduğu, hükümdarın keyfi istemleri ve bu keyfiliğe karşı hukuki yolların harekete geçirilemediği despotik veya polis devleti kavramlarının karşısı olarak kullanılmaktadır. Hukuk devletinde hiç kimsenin veya organın kayıtsız şartsız, sınırlandırılmamış, şekli ve maddi anlamda iç hukukça belirlenmiş ve evrensel ilkelere uygun kanununun tanıdığı yetkilerin dışında kullanabileceği bir yetkisi söz konusu olamaz. Anayasa Mahkemesi hukuk sistemimizde yer almaya başladığı 1962 tarihinden bu yana istikrar kazanan kararlarında hukuk devletini; insan haklarına saygı duyan ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran, bu düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı devlet olarak tanımlayarak hukuk devletinin şekli ve maddi anlamlarından her ikisini benimsemiştir. Bu kapsamda Yüksek Mahkemenin kararlarında kanunların üstünde kanun koyucunun da uymak zorunda bulunduğu Anayasa ve temel hukuk ilkeleri bulunduğu olgusuna vurgu yapılmaktadır. Buna göre hukuk devleti ilkesinin gerekleri şunlardır; Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınması, yasama ve yürütmenin işlemlerinin yargısal denetime tabi olması, kazanılmış haklara saygı, kanunsuz suç ve ceza konulamaması, kuvvetler ayrılığı ilkesi, mahkemelerin tarafsızlığı, bağımsızlığı ve yargıç güvencesi, idarenin sorumluluğu, idarenin kanuniliği ilkesi ve tarafsızlığı, kanunların genelliği ve soyutluğu, kanun önünde eşitlik ve ayrımcılık yasağı.



İdare işlevinin konusu, devletin yasama ve yargı organlarının asli işlevi ile yürütme organının salt siyasi nitelikli faaliyetleri dışında kalan, toplum hayatının mevcudiyetinin sağlanması ve sürdürmesi için yapılan tüm kamusal faaliyetlerdir. Kural olarak idare işlevi organik idare yani devletin yürütme organının doğal uzantısı olan kurum ve kuruluşların tümü tarafından yerine getirilir. Bununla birlikte idarenin yaptığı tüm işlemler idare işlem olmadığı gibi yasama ve yürütme organları da idari işlem yapabilir. İdari işlem, yetkili idarenin kamu gücü ayrıcalıklarıyla, kamu yararının gerçekleştirilmesi için hukuk kurallarının idareye verdiği yetki ve görevlerin etkin ve verimli bir şekilde ve hizmet gereklerine uygun yürütülmesi amacıyla, kamusal usul ve esaslara riayet edilerek oluşturulur. İdari işlem icradır, kamu gücü ayrıcalıkları kullanılarak yerine getirilir, tek yanlıdır, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır ve yargısal denetime tabidir. İdari işlem yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından oluşur ve bu unsurlardaki hukuka aykırılık halleri de hukuka aykırılığın ağırlığına göre yokluk ya da iptal edilebilirlik yaptırımına tabidir. Yürürlüğe giren idari işlemler ilgililer hakkında uygulanır. İdari işlemler bazen idarenin iradesi ile bazen idarenin iradesi dışında gerçekleşen sebeplerle yürürlükten kalkarlar.



İdari sözleşmeler idare hukuku kural ve ilkelerine tabidir ve bu sözleşmelerde idarenin birtakım ve üstünlükleri söz konusudur. İdari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenirken, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden doğacak uyuşmazlıklar kural olarak adli yargıda çözümlenir. Özel hukuk sözleşmelerinin tamamı kural olarak borçlar hukuku kurallarına göre düzenlenirken; idari sözleşmeler idare hukuku kurallarına tabidirler. İdari sözleşmelerin birçok türü vardır. İdari sözleşmelerin türleri "klasik (=geleneksel) tipler", "yeni tipler" ve "isimsiz sözleşmeler" şeklinde üçlü bir ayırıma tabi tutulmaktadır. Bu başlık altında hem idari sözleşmeler hem de idarenin özel hukuk sözleşmeleri bu konuda mevcut kanuni düzenlemelere yer verilmek suretiyle ele alınmıştır. Bunun dışında kamu ihale sözleşmelerine ilişkin uyuşmazlıkların çözüm yolları anlatılmıştır.

1 Hukuk devleti ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Hukuk devleti anlayışından hareketle günümüzdeki modern devlette, devletin üstün gücü ve otoritesi sınırsız ve denetimsiz değildir.
- B. Hukuk devletinde devletin hükümet etme işlevini ifa edenlerin dışındaki bütün kurumları ve idare hukuka tabi kılınmıştır.
- C. Hukuk devletinde hukuk kurallarının amacı, bireyin hak ve hürriyetlerinin tanınması ve güvence altına alınmasıdır.
- D. Hukuk devleti keyfiliğin egemen olduğu, hükümdarın keyfi istemleri ve bu keyfiliğe karşı hukuki yolların harekete geçirilemediği despotik veya polis devleti kavramlarının karşıtı olarak kullanılmaktadır.
- E. Hukuk devleti, basit bir vatandaştan başlayıp kamu otoritesini en üst düzeyde kullanan herkesin hukuka bağlı, hukuka saygı gösteren hukuki ve kurumsal bir örgütlenmedir.

2 İdare adına irade açıklamaya yetkili idari makam, sahip olduğu yetkiler dışında bir yetki kullanmış, kendi görev alanı dışındaki bir konuda işlem tesis etmişse ortaya çıkan hukuka aykırılık haline ne ad verilir?

- A. Yetki tecavüzü
- B. Yetki gaspı
- C. Fonksiyon gaspı
- D. Ölçülülük ilkesine aykırılık
- E. Yetki saptırması

3 Hukuk devleti ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Hukuk devletinde idari organlar ancak kendisi dışındaki, üst otoriteler tarafından konulan normlara saygı gösterip, uymak suretiyle hukuk kurallarını tatbik etmeleri gerekir.
- B. Günümüzdeki anlamıyla hukuk devleti, vatandaşları ile olan ilişkilerinde hukuki bir rejime bağımlı devleti ifade eder.
- C. Anayasanın lafzı ve ruhuna doğrudan etkili olan hukuk devleti kavramı, mahkeme kararları ve öğretinin çabaları ile tanımlanmaya çalışılmaktadır.
- D) Hukuk devleti siyasi erk üzerinde hukukun üstünlüğünün kurulması, herkesin kanunlara riayet etmesinin ve kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanmasıdır.
- E) Hukuk devleti kamusal erklerin kurumsal bir yapı içinde hukuka tabi kılınmasıdır ve demokratik devletlerin asli bir niteliğidir.

4 Aşağıdakilerden hangisi temel hak ve hürriyetlerde sınırlamanın hiçbir zaman gidemeyeceği noktayı ifade eder?

- A. Temel hak ve hürriyetlerin durdurulmaması
- B. Temel hak ve hürriyetlerin özü
- C. Temel hak ve hürriyetlerin evrenselliği
- D. Temel hak ve hürriyetlerin anayasal kavram olması
- E. Temel hak ve hürriyetlerin vazgeçilmezliği

5 Bir eğlence yerinin çevreye verdiği rahatsızlığın, kapanış saatlerinin düzenlenmesiyle etkili olarak giderilmesi mümkün iken, rahatsızlığı gidermek için para cezası verilmesi ölçülülük ilkesi anlamında aşağıdakilerden hangisine aykırıdır?

- A. Orantılılık
- B. Para cezasının kanuniliği
- C. Gereklilik (zorunluluk)
- D. İdari yaptırımın hukukiliği
- E. Elverişlilik

6 Aşağıdakilerden hangisi idari işlemdir?

- A. (A) Şirketine ait emtianın taşındığı araçta sevk irsaliyesinin bulunmadığına ilişkin tutanak B) (G) Belediyesinin özel mülkü olan dükkânların satılmasına ilişkin belediye meclis kararı
- C. Kamu görevlisi (A) hakkında soruşturmanın başlatılmaması yolunda alınan karar
- D. Hazine adına kayıtlı taşınmazın davacı üzerinde kalan satış ihalesinin feshi talebiyle yapılan başvurunun reddi ve teminatın irat kaydedilmesine ilişkin işlem
- E. (A)'nın, kendisine hakaret ettiği ve yalancı tanıklık yaptığını iddia ettiği kişi hakkında Savcılık tarafından verilen takipsizlik kararına itirazı reddeden Ağır Ceza Mahkemesi kararının, yazılı emirle bozulması istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Adalet Bakanlığı işlemi

7 Aşağıdakilerden hangisi Anayasanın 125. Maddesinde yer alan “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.” hükmü açısından **yanlıştır**?

- A. Yükümlünün hak ve menfaatini ilgilendiren bir idari işlem tesis edildiği yetkili makamlarca yapılan yazılı bildirim dışında başka yollarla öğrenmesi üzerine açtığı davada, usulüne uygun bir tebligat yapılmadıkça dava süresi işlemeye başlamaz.
- B. Yükümlünün hak ve menfaatini ilgilendiren bir idari işlem tesis edildiği yetkili makamlarca yapılan yazılı bildirim dışında başka yollarla öğrenmesi üzerine açtığı davada, davanın süresini yönünden reddinde yasal isabet yoktur.
- C. Yazılı bildirim amaçlarından biri ilgilileri işlemden haberdar etmektir.
- D. İlgilisinin dava haklarını kullanmalarına olanak sağlamak yazılı bildirim amaçlarındandır.
- E. Usulüne uygun bir yazılı bildirim bulunmamasına rağmen işlemin varlığının haricen öğrenilmesi üzerine açılan davanın incelenmesi hukuken mümkün değildir.

8 İmza yetkisinin devri ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. İmza yetkisinin devri, imza yetkisi devrinde bulunan amirin sorumluluğunu ortadan kaldırır.
- B. İmza yetkisini devreden makam değişse bile, imza yetkisi devri devam eder.
- C. İmza yetkisinin devriyle imzalanan işlem, yetkiyi devreden makam tarafından yapılmış gibi kabul edilir.
- D. İmza yetkisinin devri, aynı zamanda işlemi yapma yetkisinin devri anlamına gelir.
- E. İmza yetkisini devrinde bu durumun devredilen makama bildirilmesi yeterlidir.

9 Aşağıdakilerden hangisi idarenin özel hukuk sözleşmelerinden biridir?

- A. İdari hizmet sözleşmeleri
- B. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri
- C. Kamu istikraz sözleşmeleri
- D. Kamu ihale sözleşmeleri
- E. Elektrik hizmetinde görevlendirme sözleşmeleri

10 Aşağıdakilerden hangisi idarenin düzenleyici işlemlerinden biri **değildir**?

- A. Gümüşhane Belediyesi'nin şehir merkezinde meydan yapmak amacıyla (A)'ya ait taşınmaz için yapılacak bir kamulaştırma öncesinde aldığı kamu yararı kararı
- B. Gümüşhane Valisi tarafından çıkarılan ve il merkezindeki ilk ve orta dereceli okul servislerinin güzergâhını belirten genel emir
- C. Gümüşhane Belediyesince yapılan nâzım imar planı
- D. Gümüşhane Valisi tarafından çıkarılan ve ildeki kesimlik hayvan satış yerlerinin belirlenmesine ilişkin genel emir
- E. Gümüşhane Belediyesinin hizmet alımı ihale şartnamesi

1. B

Yanıtınız yanlış ise “Devlet Organlarından Yasama ve Yürütmenin İşlemlerinin Yargısal Denetimi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

2. A

Yanıtınız yanlış ise “Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

3. A

Yanıtınız yanlış ise “Hukuk Devletinin Tarihsel Gelişim Seyri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

4. B

Yanıtınız yanlış ise “Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

5. C

Yanıtınız yanlış ise “Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

6. D

Yanıtınız yanlış ise “İcrailik (=Etkili Karar Olma) Niteliğini Taşır ve Re’sen İcra Edilebilir” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

7. E

Yanıtınız yanlış ise “Bireysel İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

8. C

Yanıtınız yanlış ise “Yetki Çeşitleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

9. D

Yanıtınız yanlış ise “Kamu İhale Sözleşmeleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

10. A

Yanıtınız yanlış ise “Düzenleyici İşlemler (Genel İşlemler, Kural İşlemler, Genel Düzenleyici İşlemler)” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

3

Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Hukuk devletinde yasama ve yürütme organları ile yürütme organı içinde düzenlenen idarenin eylem ve işlemleri de yargısal denetime tabidir. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan yargısal denetime tabi olma anayasal bir kural olarak da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 125. maddesinde "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." şeklinde ifade bulan yargısal denetim de hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde bu kurala ilişkin istisnalar da (Yüksek Askeri Şura Kararları (mad. 125/2), Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun hâkimler ve savcıların özlük işleri ile ilgili olarak aldığı tüm kararlar (mad. 159/4)) yine Anayasa'da düzenlenmiştir. Bundan başka Anayasa'da yargı denetiminin kapsam ve sınırları da düzenlenmiştir. İdarenin yargısal denetime tabi olması ile kamu yararını sağlayacağı varsayımıyla idareye tanınan üstün yetki ve ayrıcalıkların bu amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı yargı organları eliyle denetlenir ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlarla idare hukuk sınırları içine çekilir. Belirtmek gerekir ki idare üzerindeki en etkili denetim mekanizması yargısal denetim olmakla birlikte idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlayan yargı dışı denetim yolları da mevcuttur.

Araştır 2

İdari işlemin unsurlarından biri de yetki unsurudur. Bir işlemin hukuka uygun kabul edilebilmesi için birtakım yetki kurallarına uygun yapılması gerekir. Yetkinin çeşitli görünüşleri vardır ve bu görünüşlere aykırılık halleri de hukuka aykırılık hallerini oluşturur. Yetki kurallarına aykırılık halleri; Fonksiyon gaspı, yetki gaspı ve yetki tecavüzüdür. Kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir şekilde idarenin görevli olmadığı yasama, yargı ve hükümet etme işlevi alanında işlem tesis etmesiyle ortaya çıkan ve yapılan işlemin yok hükmünde sayıldığı sakatlık, idare hukuku anlamında fonksiyon gaspıdır. İdarenin görev alanına giren bir alanda yetkisiz bir merci veya idareye yabancı kişi tarafından karar alınması halinde ortaya çıkan ve alınan kararın yok sayıldığı sakatlık hali ise yetki gaspıdır. Yetki tecavüzü ise idarenin yetkilerini aşarak işlemler tesis etmesi halinde oluşan hukuka aykırılığı ifade eder. İdare adına irade açıklamaya yetkili idari makam, sahip olduğu yetkiler dışında bir yetki kullanmış, kendi görev alanı dışındaki bir konuda işlem tesis etmişse, bu durumda yetki tecavüzü oluşur ve yaptırımı iptal edilebilirliktir. Bununla beraber yetki tecavüzünün açık ve bariz olması halinde de alınan idari kararın yok hükmünde olduğu kabul edilmektedir.

Araştır 3

Bir sözleşmenin idari sözleşme nitelendirilmesi bazen doğrudan kanun koyucu tarafından yapılabilir. İkinci ihtimalde kanun koyucu, sözleşmenin tabi olacağı hukuki rejimi öngörerek nitelendirme yapabilir. Son olarak ise bazen kanun koyucunun sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümleneceği yargı kolunu belirtmek suretiyle nitelendirmede bulunabilir. Kanunda bir nitelendirme yapılmamışsa, taraflardan en az birisi idare ise, sözleşmenin konusunun, kamu hizmetinin doğrudan doğruya yürütülmesine ilişkin olması ya da özel hukuku aşan hükümleri içermesi durumunda idari sözleşmenin varlığından söz edilir.

Kaynakça

- ATAY Ender Ethem (2018). **İdare Hukuku**. Ankara: Seçkin.
- ATAY Ender Ethem (2018). **İdare Hukuku**.Ankara: Turhan.
- ATAY Ender Ethem (2018).**Hukuk Başlangıcı**. Ankara.
- ATAY E. Ethem. “İnsan Haklarının Gerçekleştirme Şartı Olarak Hukuk Devleti”, **Polis Dergisi**, S.36.
- ATAY Ender Ethem. “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Uyarınca Yürütme Yargı Ayrılığı ve İdari Yargı Denetiminin Niteliği”, Danıştay 2008 İdari Yargı Sempozyumuna sunulan tebliğ, **GÜHFD**, C.XVII, Y.2013, S.1-2.
- ATAY Ender Ethem. “Normlar Hiyerarşisi, Erkler Hiyerarşisi İkilemi ve Düzenleyici Denetleyici Kurumlar”, **Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu – VI, 4-5 Nisan 2008**, Kayseri.
- ATAY Ender Ethem. “Yargı Bağımsızlığı Ve Tarafsızlığı İlkesi Işığında Danıştay”, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2012’na sunulan tebliğ**.
- ATAY E. Ethem, TUNÇ Hasan. “Kamu Hukukunda Eşitlik İlkesi”, **Türk Hukuk Dünyası**, Mayıs 2000, Yıl:1, S:1.
- BEREKET Zühal (1996). **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Ankara.
- BÜLBÜL Erdoğan (2010).**İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**. İstanbul.
- CAN Emre (2016). **İdari İşlemlerin Şekil Unsuru**. İstanbul.
- CHEVALLIER Jacques (2010). **Hukuk Devleti**. Çev. Ertuğrul Cenk GÜRCAN, Ankara.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. 6.Bası. Ankara .
- DELAUNAY Bénédicte. “İdari Kararların Gereçlendirilmesi Zorunluluğunun Yayınlaması” ATAY E. Ethem (Çev.) in **Prof. Dr. Erdoğan Moroğlu’na 65. Yaş Günü Armağanı**, İstanbul 1999.
- ERKUT Celal (1990). **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**. Ankara.
- EROĞLU Hamza (1985).**İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi**. 5.Bası. Ankara.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN Perleve, AKGÜNERT Tayfun, BERK Kahraman (2017). **İdare Hukuku**. 8.Bası. İstanbul: Der Yayınları.
- GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel (2014).**İdare Hukuku Dersleri**. 15. Bası. Bursa.
- GÜNDAY Metin (2011).**İdare Hukuku**. 10. Bask. Ankara: İmaj Yayınevi.
- KAYA Cemil (2011). **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**. XII Levha, İstanbul.
- METİN Yüksel (2002). **Ölçülülük İlkesi, Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi**. Ankara.
- OĞURLU Yücel (2003). **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**. Ankara.
- OĞURLU Yücel (2002).**Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**. Ankara.
- ÖDEN Merih (2003).**Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi**. Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÖZAY İl Han (2002). **Gün Işığında Yönetim**. İstanbul.
- ÖZBUDUN Ergun (2005). **Türk Anayasa Hukuku**. 8.B., Ankara.
- SANCAKDAR Oğuz (2011).**İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**. Ankara.
- ÖZCAN Mehmet Tefik (2008). **Modern Toplum ve Hukuk Devleti**. İstanbul.
- ÖZKAN Gürsel (1995). **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**. Ankara.
- SAĞLAM Fazıl (1982). **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**. Ankara.
- ŞANLI ATAY Yeliz (2011). **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**. Ankara.
- TAN Turgut (1970).**İdari İşlemin Geri Alınması**. Ankara.
- ULU Güher (2012). **İdari İşlemin Yetki Unsuru**. Ankara.



Bölüm 4

Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin Görevleri ve Kamu Hizmeti

öğrenme çıktıları

1 Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin Görevleri

- 1 Türkiye Cumhuriyeti Devlet idaresinin görevlerini açıklayabilme

2 Kamu Hizmeti Kavramı

- 2 Kamu hizmetini tanımlayabilme

3 Kamu Hizmetine Egemen Olan Temel İlkeler

- 3 Kamu hizmetine egemen olan temel ilkeleri açıklayabilme

Kamu Hizmetlerinin Kurulması, Düzenlenmesi, Kaldırılması

- 4 Kamu hizmetinin kurulma, düzenlenme ve kaldırılma usul ve esaslarını açıklamalayabilme

5 Kamu Hizmetinin Türleri

- 5 Kamu hizmetinin türlerini ve hukuki rejimini belirleyebilme

Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri

- 6 Kamu hizmetlerinin görülme usullerini açıklayabilme

Anahtar Sözcükler: • Kamu hizmeti • İdari kamu hizmetleri • İktisadi kamu hizmetleri

- Sosyal kamu hizmetleri • Bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetleri • Süreklilik ve düzenlilik ilkesi
- Değişkenlik ilkesi • Nesnellik ve eşitlik ilkesi • Bedelsizlik ilkesi • İmtiyaz usulü • İltizam usulü
- Emanet usulü • Ruhsat usulü • Müşterek emanet usulü



GİRİŞ

Toplumun gündelik ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve böylece kamu yararını, toplumun iyiliğini gerçekleştirmek için yürüttüğü faaliyetlerin tümü Türkiye Cumhuriyeti devlet idarenin görevlerini oluşturur. Buna göre devletin başlıca görevleri; Milli güvenliğin korunması, kolluk ve kamu hizmeti faaliyetlerinin yürütülmesi, planlama, iç düzen faaliyetleri ile özendirme ve destekleme faaliyetleridir. Bu faaliyetler içinde kamu hizmeti kavramı idare hukukunun temel hukuki kavramlarından- dır. Kamu hizmeti XIX. yüzyılın sonu XX. yüzyılın başından itibaren hukuki bir hüviyet kazanmış ve özellikle Fransız Danıştay'ının devletin bütün kamusal etkinliklerinde bulunması gereken eşitlik, süreklilik ve değişkenlik (uyarlanma) unsurlarıyla somutlaştırdığı bir kavramdır. İdare hukukunun birçok konusunun ele alınmasında referans kavram olarak kamu hizmeti kavramına başvurulur.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET İDARESİNİN GÖREVLERİ

Toplumun gündelik ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve böylece kamu yararını, toplumun iyiliğini gerçekleştirmek için yürüttüğü faaliyetlerin tümü Türkiye Cumhuriyeti devlet idarenin görevlerini oluşturur. Bu günlük ihtiyaçların belirlenmesinde esas itibari ile yasama organı sıfatıyla TBMM ve siyasi organ olarak CB ve CB örgütü görevlidir. Bu organlar ihtiyaçları belirlerken ekonomik, sosyal ve siyasi düzenin gerekleri ile bağlıdırlar. Sosyal ilişkilerdeki gelişim toplum içinde kişilerin fiziki güvenliği, toplumun devamı ve sürekliliğini ile bireyin ekonomik güvenliğinin sağlanması, toplumun tanıdığı ve kabul ettiği dini, felsefi inanç ve kanaatlerin kabullenilmesi ve bunlara saygı gösterilmesi gibi amaçların yapısal temellerini oluşturma ve hayata geçirme devletin ve dolayısıyla da idarenin varlık sebebi ve devletinden sosyal amacıdır.

Milli Güvenliğin Korunması

Milli güvenlik; yalnız halkın değil, devletin ve anayasal düzenin devamını da sağlayan hukuki, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yönleri de bulunan bir kavramdır. Söz konusu unsurların uluslararası alanda ve uluslararası anlaşmalarla tanınmış haklarının korunması ve güvence altında bulundurulması da milli güvenliğin içinde yer alır. Kavram

zaman ve yer açısından uzun süreli, devamlı, içten ve dıştan tehlike ve eylemleri içeren; belirli bir bölgeyi ilgilendiren faaliyetlerden ziyade devletin tüm varlığını ilgilendiren, hatta yalnız belli bir bölgede olsa bile tüm halkı etkileyen ve yerleşik düzeni bozan veya ortadan kaldıran nitelikteki hareketleri kapsar. Bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetlerin tümü milli güvenlik kavramı kapsamına dâhildir. Milli değerlerin ve menfaatlerin korunması milli güvenliğin sağlanması anlamını taşır. Yürütme ve onun bir parçası olan idare milli güvenliği korumakla yetkili ve yükümlüdür. Zira devletin varlığını sürdürmesi ancak bağımsızlığının, egemenliğinin korunması ve toprak bütünlüğünün devamı ile mümkündür. Bu anlamda Türkiye Cumhuriyeti'ne içeriden veya dışarıdan devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez birlik ve beraberliğini bozmaya yönelik her türlü tehdit ve tehlikenin önlenmesi ve engellenmesi yürütme ve idarenin temel görevidir. Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ye karşı, CB sorumludur (*Anayasa mad. 117/2*).

Kolluk Faaliyetlerinin Yürütülmesi/ Kamu Düzeninin Sağlanması

Kişilerin ve toplumun huzur ve mutluluğunun temini için, öncelikle kişilerin toplum olarak yaşamlarını sürdürmeleri için gereken ortak düzenin sağlanması gereklidir. Bu düzene, "kamu düzeni" adı verilir. Kamu düzeninin genel güvenlik, dirlik- esenlik ve genel sağlık olmak üzere asgari üç ana unsuru vardır. Bireylerin umumi ya da umuma açık yerlerde can ve malları açısından endişe duymamalarının temini, hayatın olağan akışında sürmesini sağlayacak huzur ve sükûnet ortamının varlığı ve bu düzene zarar verebilecek kargaşa ve karışıklıkların yokluğu, toplumun büyük bir kısmını tehdit eden salgın hastalıklarla mücadele etme idarenin varlık sebebi ve görevlerindedir. İdare, toplumun huzur, sükûnet, güvenlik içinde, genel ahlaki değerlerine saygı duyulmasını sağlayıp, güvence altına aldığı ve genel anlamda sağlıklı bir ortamda yaşamasını temin etmek, bunu bozucu tehdit ve tehlikeleri önlemek, kısacası kamu düzenini korumak ve sürekliliğini sağlamakla yükümlüdür. İdare bu yükümlülüğünü kolluk hizmetleri aracılığıyla yerine getirir. Kısacası idare, toplumun maddi düzenini korumakla yetkili ve yükümlüdür.

Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi

Bireylere ihtiyaç duydukları hizmetleri etkin ve kaliteli bir şekilde sunulması, kamu idarelerinin faaliyetlerinin en önde gelen işlevleri arasında yer alan kamu hizmetlerini ifade eder ve bu kavram günümüzde devletin en önemli görevleri arasında yer alır. İdare bireylerin tümünü ilgilendiren ve özel kişilerce çeşitli sebeplerle yürütülmeyen veya yürütülmesinin mevzuatça kendisine yüklendiği hizmetleri yerine getirmek durumundadır. Asli yetkili organ olan yasama organı tarafından toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kararlaştırılan sürekli, düzenli, değişkenlik (uyarlanma), belsizlik, nesnellik ve eşitlik ilkesi gereğince yürütülen faaliyetler idarece gerçekleştirilir. Bunlardan idarenin öteden beri yürüttüğü hizmetler idari, bedel karşılığı yürütülenler iktisadi, emeklilik ve iş güvencesi sağlayanlar sosyal, bazı özel faaliyetler ile yürüttükleri ise bilimsel-teknik-kültürel niteliktedir. Bu husus idarenin kamu hizmetlerini yerine getirme işlevi olarak adlandırılır. TBMM ve CB tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilerek, kamu hizmeti olarak nitelendirilen faaliyetlerin yürütülmesinden idare sorumludur.

Özendirme(= Teşvik) ve Destekleme Faaliyeti

İdare bazı alanlardaki etkinlikleri bizzat yüklenmemekle birlikte bu alanlardaki etkinlikleri özendiren ve destekler. İdare belirli kişi, sektör veya çalışmalarını kamu yararı amacıyla destekleyebilir. Bu bağlamda kamu yararı niteliği taşıyan ancak kamu hizmeti olarak nitelendirilmeyen alanlarda, örneğin tarımın ve sanayinin geliştirilmesi, istihdamın sağlanması için desteklerde bulunma idareye verilmiş anayasal bir görevdir. Teşvikler, genellikle özel kesime verilir. Yatırımın mahiyetini, bölgesini, sektörünü, büyüklüğünü ve zamanlamasını etkilemek amacı teşvik miktarı ve türü açısından önemlidir. Dolaylı veya dolaysız, açık veya gizli olarak verilebilir. Bölgelerarası gelişmişlik düzeyindeki farklılıkların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak bölgesel anlamda teşvik politikaları uygulanabilir. Sanayileşmeyi ve ekonomik kalkınmayı sağlamak, ekonomide uluslararası rekabeti sağlamak, bölgesel kalkınmayı sağlamak, istihdam yaratmak teşvik politikalarının amaçlarını oluşturur. Az gelişmiş böl-

gelere yapılacak yatırımlarda yatırımcılara sağlanan avantajlar, ihracatın artırılmasına yönelik tedbir, destek ve özendirme, yükseköğretimde **bilimsel faaliyetlere katılımın özendirilmesi ve teşvik bu alana örnek gösterilebilir.**

İç Düzen (=Özyönetim) Faaliyetleri

Türkiye Cumhuriyeti devlet idaresi yukarıdaki faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi için kendi ihtiyaçlarını karşılamak durumunda olup, bunu kurum içi düzenleme ve yazışmalarla gerçekleştirir. Bu anlamda belli bir örgüt kurmak, oluşturduğu örgütte istihdam ettiği personelini yönetmek, eğitmek ve yönlendirmek durumundadır. İdarenin, kendine yönelik bu faaliyetleri iç düzen ya da öz-yönetim faaliyetidir. Devlet memurlarının hizmet içi eğitimleri ve kamuya personel alımı bu kapsamdaki idari etkinliklerdir. İdarenin kamuya yönelik olmayan tek faaliyeti, iç düzen (özyönetim) faaliyetleridir. Kısacası doğrudan kamuya yönelik olmayan idarenin, personel alımı, personelin eğitilmesi ve disiplin tedbirlerine yönelik faaliyetleridir.

Planlama Faaliyetleri

İdarenin, devlet ve toplum hayatının geleceğine yönelik yaptığı öngörülerdir. Milli güvenlik, kamu hizmetleri veya kollukta da olduğu gibi idarenin her etkinlik türü için geçerli olan planlama, bir gerekliliktir. İdarenin toplumun ve devletin etkinliklerinin geleceği için gerçekleştirdiği etkinliklerine, planlama etkinlikleri denilir. Dolayısıyla idarenin, salt bir planlama faaliyetinden de söz edilir. Devletin yerine getirmesi gereken birçok anayasal görev, idareye planlamalar yapma görevi yüklemiştir. Anayasada devletin temel amaç ve görevlerini belirten 5. madde başta olmak üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin birçok düzenlemenin hayata geçirilebilmesi ancak planlama ile mümkündür. Planlama faaliyetlerinin en yoğun uygulama alanı, yerleşim bölgelerinin, düzenli, sağlıklı ve estetik bir şekilde kurulması, mevcut durumunun korunması, iyileştirilmesi ve geleceğinin insan yaşamının gereklerini karşılayacak şekilde hazırlanmasına yönelik gerçekleştirilen imar planlamasında görülür. Ayrıca Anayasa (mad.166), devletin planlama yapma ve görev ve yükümlülüğünden bahsetmektedir.

Öğrenme Çıktısı



1 Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin görevlerini açıklayabilme

Araştır 1

Milli güvenlik kavramını açıklayınız.

İlişkilendir

Kamu hizmeti ile kolluk faaliyetlerini ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

İç düzen faaliyetlerini anlatınız.

KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti, doğrudan devlet veya yerinden yönetim kuruluşlarınca veya bunların denetim ve gözetimi altında kamu yararı ihtiyacının tatmini amacını güden bir etkinliktir. Devletin etkinliklerindeki artış kavramın aynı şekilde etkinliği gerçekleştirecek bir örgütlenmeyi de kapsamamasını gerektirir. Dolayısıyla bir kamu hizmetini yürütme yetki ve yükümlülüğü merkezi idare içindeki bir birime, yerinden yönetim kuruluşlarına veya bir özel hukuk şirketine tanınabilir. Kamu hizmetinin özel kişilerce yürütüldüğü durumlarda etkinlik imtiyaz, lisans, tariflerin belirlenmesi, yatırımların denetimi vb. gibi farklı şekillere dönüşebilir.

Kamu hizmetlerinin adalet, kolluk, milli savunma, kamu maliyesi gibi bir kısmı devletin egemenlik yetkisiyle doğrudan irtibatlıdır. Diğerleri ise özel sektörün yürütmesine terk edildiğinde sunulan hizmetin kalitesi ve bedelinin siyasi erkten beklenmediğinde, serbest piyasada yürütülebilen hizmetlerdir. Kural olarak kamu hizmetlerinin özünde temel ve stratejik olarak değerlendirilen bazı etkinliklere herkesin ulaşabilmesini sağlama amacı yatar. Bu nedenle kamu hizmeti addedilen etkinlikler toplumsal bağlılık ve dayanışmaya katkı için toplumun ekonomik ve kültürel özel ölçütlerine göre yönetilir. Bu tür etkinlikler piyasa kuralları ve mantığı ile kâr arayışının dışında bırakılır. Verimliliği uzun süreye tabi maliyeti yüksek yatırımlar, uzun süreli yönetimi gerektirenler ile değerli ve nadir bir malın muhafazası veya bir alanın yönetimine ilişkin etkinlikler bu kapsama giren belli başlı örneklerdir. Merkezi veya yerinden yönetimlerin sosyal yardım, elektrik, su, doğalgaz ve mektupların dağıtılması, öğrencilerin eğitilmesi, hastaların tedavisi gibi bir sürü hizmeti üstlenerek idare edilenlere

sunması söz konusudur. Kuşkusuz kamu hizmeti kavramının gelişimi sıkı bir şekilde sosyal devletin ulaştığı yüksek seviye, idarenin sorumluluğu ve adli yargı - idari yargı ayırımına bağlıdır.

Kamu hizmeti kavramı, Fransız Hukuku etkisi altında olan birçok ülkede olduğu gibi Türk kamu hukuku ve idare hukukunun temel hukuki kavramlarından biridir. Tarihsel süreçte kamu hizmeti kavramı hiçbir zaman herkes tarafından ortaklaşa kabul edilen bir tanıma ulaşamamıştır. Zira tanımlar sırasıyla önemli bir şekilde farklılıklar gösteren hukuki durumlara hatta siyasi ve ekonomik şartlara göre yapılmıştır. Toplumsal özellikteki hizmetlerin kurulması ve örgütlenmesi kırsal, kentsel veya devlet ölçeğinde sosyal bir alanın varlığına bağlıdır. Kamu hizmetinin tanımlanmasında hukuki, ekonomik, sosyolojik veya sosyal bir yaklaşımdan hareket edilebilir.

Kamu hizmeti XIX. yüzyılın sonu XX. yüzyılın başından itibaren hukuki bir hüviyet kazanmış ve özellikle Fransız Danıştay'ının devletin bütün kamusal etkinliklerinde bulunması gereken eşitlik, süreklilik ve değişkenlik (uyarlanma) unsurlarıyla somutlaştırdığı bir kavramdır. Kavram ekonomiyle olan veçhesinin yanında toplumsal yapıdan kaynaklanır. Uygulamada kökenleri Ortaçağ'a kadar götürülen yerel yöntem ile daha yakın bir tarih olan XX. yüzyılda milli kamu hizmeti yöntemi olmak üzere iki temel modele göre yürütülmektedir. Bu süreçte başlangıçta emanet usulüyle yürütülen kamu hizmetleri devletin faaliyet alanının genişlemesine paralel bir şekilde yeni usullerle giderilmeye başlamış ve bu hizmetlerin yürütülmesinde de altyapı hizmetlerinden başlayan daha sonra mali konularda vergi toplanılması ve kamu arazilerinin kiralanmasında görülen iltizam usulüyle özel kişile-

rin yetkilendirilmesi söz konusu olmuştur. İzleyen süreçte telgraf, telefon, demiryolları ve elektrik ve havagazı alanlarında yerel ve ülke çapında kamu hizmetlerinin yürütülmesinin özel kişilere devredildiği görülmektedir. Belirtmek gerekir ki bu arada yerel yönetimlerin yetkilerindeki artışla orantı bir şekilde kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki özel kişilere tanınan yetkilerde artışlar olmuştur.

Başlangıçta kamu hizmeti kavramı kanuni düzenlemelerde yer almamıştır. Ancak zaman içinde tedirgin ve çekingen bir tavırla öğreti tarafından dillendirilmeye başlanılmıştır. XIX. yüzyılda liberal ve polis devleti anlayışı kamusal otoritelerin sosyal ve ekonomik müdahalelerde bulunmamalı görüşü ve uygulamasını desteklememektedir. Bununla birlikte Fransa'da İhtilal karmaşası içinde yerel veya ulusal ölçekte posta hizmetleri, yollar, su kanalları, su dağıtımı gibi alanlar ekonomik kamu hizmetleri gibi nitelendirilebilmektedir. Diğer ekonomik anlamda hizmet olarak ilk önce sosyal demokrat fikirlerden önemli ölçüde etkilenen sosyal ve sağlık hizmetleri ve ikinci olarak da hayır işlerine yönelik eserlerin laikleştirilmesindeki ilerlemeler bu kapsama dâhil edilmiştir. Kamusal otoritelerin bu sosyal ve ekonomi müdahaleleri, Fransa'da yargı yerlerinde ve özellikle de Fransız Danıştay'ının kararlarında tedricen kamu hizmeti kavramını kullanmaya başlanmasıyla sonuçlanmıştır. 16 ve 24 Ağustos 1790 tarihli kanunlarla idari etkinlikleri allak bullak eden adli yargının denetimi yasaklanmıştır. Dolayısıyla yukarıda bahsi geçen etkinlikler ve işlemlerin hukukilik denetiminde yalnızca idari yargı yerleri ve Danıştay yetkili kılınmıştır. Böylece kamu yararı, ortak çıkar veya kamu hizmeti kavramları o andan itibaren aşamalı bir biçimde adli yargı ile idari yargı arasında görev ayırımında kamu kudreti ölçütüyle rekabet ederek kullanılan ölçüte dönüşmüştür.

Devleti hukuka tabi kılma amacından hareket eden idare hukukunun konusunun ve tanımının kamu kudreti kavramıyla açıklanabileceği düşüncesini ileri süren Fransız Hukukçu Maurice Hauriou, kamu hizmeti kavramının da birinci teorisyeni olarak kabul edilmektedir. Ona göre idare hukukunda belirleyici ölçüt kamu kudretidir; ama bu kavram kamu hizmeti kavramına bağlıdır. Hauriou kamu hizmetini maddi anlamda toplumsal bir ihtiyacın giderilmesi amacıyla bir kamu idaresince veya onun adına yürütülmesine ilişkin örgütlenme olarak tanımlamaktadır.

Hauriou, kamu hizmetini tanımlayan ilk yazar olsa da Léon Duguit kamu hizmetinin gerçek kuramsal temellerini kavramı yeni devlet teorisinin merkezine yerleştirmek suretiyle gerçekleştirmiştir. Duguit'e göre Devlet sadece uzunca bir süreden bu yana şimdiye kadar inandırılan, inandırılmak istenilen egemenlik unsuruna dayanan, emretme yetkisinin sahibi bir güç değildir. Devlet, örgütlenmiş kamu hizmetlerinin bir işbirliğidir ve idare edilenler tarafından denetlenir. Kamu hizmetinin bu tanımı esas olandır ve Duguit, modern kamu hukukunun tamamını bu kavramın etrafında oluşturmuştur. Duguit, Hauriou'nun tezine tamamen karşı çıkmış ve kamu hizmeti kavramındaki kamu kudreti ayrıcalıklarının tamamını dışarıda bırakmıştır. Devletin zor kullanma gücü ancak meşruluğu için kamu hizmetinin varlığını güvence altına alan devlet için bir araçtır, daha belirgin bir ifadeyle devletin söz konusu gücü hukukun üzerine inşa edilmiştir. Duguit, *Fransız Kamu Hukuku Ekolü* olarak adlandırılan görüşlerini idare hukukunun merkezine yerleştirmiş ve XX. yüzyıl boyunca dikkati çekecek ölçüde Fransız Danıştay'ının içtihatlarıyla geliştirilmiştir. Kamu Hizmeti Ekolü taraftarına göre kamu hizmetinin finansmanı ücret ödenmek suretiyle değil, vergilerle karşılanır. Yine kanun kamu hizmetlerinin işleyişinin kurallarını belirler.

Kavramın ortaya çıkışından günümüze kadar kamu hizmetine ilişkin anlayış ve yaklaşımlarda kamu yararının tatmin edilmesi gerekliliği ortak noktadır. Kamu yararına bağımlı kılınma özelliği zorunlu bir şekilde geleneksel öğretiyi doğurmuştur. Bu öğretinin ortaya koyduğu kamu hizmetlerinin kanunu görüşüne göre hizmetin sürekliliği, yararlananların eşitliği ve uyumlaşma özellikleri kamu hizmetinin özelliklerini oluşturur.

Kamu hizmetleri idarenin etkinlikleri egemenlik yetkisinin bir sonucu olan kolluk, yargı, diplomasi gibi alanlarının yanında; toplumun ihtiyaçlarının giderilmesine yönelttikçe de olabilir. Bu anlamda idarenin etkinliklerinin; bireysel etkinlik ve girişimlerin kamu düzeninin gerekli kıldığı durumlarda düzenlenmesi ve sınırlanması, düzenleyici işlemlerle kamusal veya özel etkinlikleri kurallar tabi kılmak ve halkın ihtiyaçlarının tatmin edilmesi üzere üç kategori altında toplanması mümkündür. Kamu hizmeti idare hukuku anlamında çok geniş bir alana yayılan ayrıcalıklı etkinliklerdir ve bu durumunda birçok sebebi vardır. Öncelikle bireylerin beklentisi olan etkinliklerin gerçekleştirilmesinin

amaçlanması, somut edimlerin belirli bir seviyedeki kaliteyle sunulması, hizmet ile yararlananlar arasında özel girişim tarafından sağlanamayacak bir ilişkinin tesisi, sebepler arasında sayılır.

İçeriğinin hukuki niteliği ötesinde, ekonomik yaklaşımlara da konu edilmektedir. Ayrıca kavram siyasi ya da ideolojik boyut da taşımaktadır. Bu nedenle kamu hizmeti kavramı fikir birliğiyle tanımlanamamaktadır. Tarihsel süreçte kamu hizmeti kavramının cumhuriyet ve özellikle de kurumsal yapısının oluşturulması anlamında demokrasiye ilişkin siyasi bir ideolojiye bağlılığından söz edilir. Kavram devletin rolü ve toplumun temsili anlamında uygulamalara ilişkin tartışmaya konu edilebilmektedir.

Tekraren belirtmek gerekir ki, XX. yüzyıl başında Fransa'da Léon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jèze, devlet işlevlerinde ortaya çıkan gelişmenin kamu hukukunda yarattığı dönüşümleri açıklamaya yönelmişler ve Kamu Hizmetleri Okulu (*Bordeaux Ekolü*) anlayışını oluşturmuşlardır. Bunlara göre, kamu hizmeti idare hukukunun köşe taşı niteliğini taşıyan bir kavram olup, tüm idare hukukunu ve hatta devleti de açıklar. Tüm kamu hizmetleri organik olarak devletle bağlantılıdır.

Kamu hizmetleri ile ilgili olarak ülkemizde, öğretilerde herkesçe kabul gören niteliği gereği kamu hizmeti sayılan bir faaliyet yoktur tezine dayandırılan kamu hizmetlerinin mutlak olarak kanun koyucunun iradesine dayanması ile devletçi kalkınma modelinin varlık nedenini teşkil piyasa yetersizliği anlayışı söz konusudur.

Organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından belli bir görevi yürütmek amacıyla tahsis edilen kamu görevlileri ve araçlardır. Anayasanın 70. maddesinde yer alan “*Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir*” hükmündeki kamu hizmeti ibaresi organik açıdan kullanılmıştır.

Maddi açıdan kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan ve toplumsal ihtiyacı karşılayan faaliyetlerdir. Kavram bu faaliyetleri yürüten örgütün niteliklerinden bağımsız bir şekilde yalnızca faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanır. Anayasanın 47. maddesinde yer alan “*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir.*” hükmündeki kamu hizmeti deyiminin faaliyet anlamında kullanıldığı açıktır

Şekli açıdan kamu hizmeti ise belli bir hukuki rejim ve düzendir ve kamusal yönetim usullerine göre yürütülen faaliyetleri ifade eder. Başka bir

deyişle, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu hizmetleri hukuki rejimine(kamusal yönetim usullerine) tabi kılınması gerekir. Kamusal yönetim usullerine tabi olmayan hizmetler kamu hizmeti olarak addedilmemektedir.

İdare hukukunun tarihsel gelişim sürecinde öncelikle organik ölçüt ile maddi ölçütler sonrasında da şekli ölçütte de çözümlenmiştir. Organik ölçüt bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için mutlakla klasik idari kuruluşlarca yürütülmesi şartı, kamu hizmetlerini özel kişilere gördürebilmeye başlamasıyla aranmaz olmuş ve ölçütte çözümlenmiştir.

Maddi ölçütte siyasi organların kamu hizmeti olarak kabul ettiği her insan faaliyeti, niteliği ne olursa olsun kamu hizmetine dönüşmeye elverişli olması ile birlikte çözümlenmeye başlamıştır. Toplumsal bir ihtiyacı karşılamaya ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik bir faaliyet, başta yasama organı olmak üzere siyasal organlarca kamu hizmeti olarak kabul edilmediğinde bu faaliyetin kamu hizmeti sayılması söz konusu olmaz.

Sosyal devlet ilkesinin yaygınlaşması devletin ekonomik ve sosyal alana daha fazla müdahale etmesine yol açmış ve o ana kadar özel kesim tarafından yürütülen birçok ekonomik, ticari ve sanai faaliyet kamu hizmetlerine dönüştürülmüştür. Bununla birlikte bu faaliyetler, özel sektörle rekabet edebilmeleri için özel hukuk rejimine tabi tutulmuştur. Böylece şekli ölçüt de çözümlenmiştir. Kısacası yukarıdaki ölçütlerin her biri kamu hizmetinin tanımlanması anlamında dünya görüşlerine (liberal veya sosyal devlet anlayışlarına) bağlı olarak eleştiriye maruz kalmıştır.

Günümüzdeki genel kabule göre bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, her şeyden önce siyasal organların iradesine bakılması gerekir. Dolayısıyla, kanunda bir faaliyetin kamu hizmeti olduğu belirtilmesi halinde sorun bulunmaz; aksi durumda farklı birtakım ölçütlere başvurmak sureti ile kanun koyucunun iradesi belirlenmeye çalışılır. Bunlar, öncelikle söz konusu faaliyetin yürütülmesi için kamulaştırma, ceza kesme veya tekel kurma gibi kamusal yetki ve usulleridir. Adı geçen ölçütlere, bu faaliyetin görülmesine ilişkin yapılacak sözleşmelerde özel hukuku aşan kayıt ve şartların bulunup bulunmadığı da eklenmektedir. Bu ölçütlerden bir veya birkaçının bir arada bulunması halinde, söz konusu faaliyet özel kesim faaliyetlerinden farklılaşır ve kamu hizmeti hüviyetine bürünür.

Kamu hizmeti, özel faaliyet gibi sunulamayan, bu tür faaliyetler için mümkün olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan, siyasal organlar tarafından süreklilik gösteren tatmininde zorunluluk bulunan toplumsal ihtiyaçların kamuya yararlı görülerek kamu hizmeti olarak nitelendirilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen düzenli ve devamlı faaliyetlerdir.

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için ilk önce, hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerekir. Bu şarta uygun olmayan faaliyetler kamu yararı amacına yönelik olsa ya da bu faaliyetlere özel hukuku aşan bir hukuki rejim uygulansa bile, kamu hizmeti olarak nitelendirilmez. İkinci olarak da hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülmesi gerekir. Merkezi idare, mahalli idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri faaliyetler kamu hizmeti olmaya elverişlidir. Ancak, bunların doğrudan doğruya yürüttükleri tüm faaliyetler, kamu hizmeti olarak nitelendirilemez. Bu faaliyetlerin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için kamu yararı amacına yönelmeleri ve özel hukuku aşan bir rejime tabi tutulmaları gerekmektedir.

Kamu hizmeti kavramı XVIII. yüzyılın sonundan itibaren bir yandan kamu yararı, diğer yandan da toplumun iyiliğinin temsili kavramla-

rının ortaya çıkmasıyla yavaş yavaş şekillenmeye başlamıştır. Bu kavram Fransa'da 1938 tarihinde Rolland Kanunu olarak bilinen ve kamu hizmetine ilişkin temel ilkelerin öngörüldüğü kanuni düzenleme öncesinde idarenin uygulamaları ve yargı kararlarıyla somutlaştırılmıştır. Buna göre kamu hizmeti bir kamu tüzel kişisince bizzat ve/veya bir kamu tüzel kişisinin yakın gözetim ve denetimi altında bir özel hukuk kişisince yüklenilen kamu yararını temine yönelik faaliyetlerdir. Genel sağlık ve sosyal koruma amacının sağlanmasına yönelik eğitim, kültür ve ekonomik nitelikteki düzeni ve kurala tabi kılmaya amaçlayan kamu hizmetleri arasında ayırım yapılmaktadır. Kamu hizmetinin hukuki rejimi hizmetin sürekliliği, kamu hizmetleri önünde eşitlik ve kamu hizmetinin uyumlaştırılması, değişkenliği ilkeleri etrafında tanımlanmaktadır.

İzlenen nihai amaçlara göre kamu hizmeti kavramı dört temel işlevi üstlenmektedir. İlk olarak kamu hizmetinin işlevi milli savunma, yargı, medeni koruma ve mesleki düzen gibi alanlar için düzen ve kurala tabi kılmadır. İkinci olarak kamu hizmetinin sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri alanlarında toplumsal koruma ve sağlığa yönelik bir işlevinden söz edilir. Üçüncü olarak eğitim, araştırma ve görsel kamu hizmetlerinde eğitici ve kültürel bir mesleki işlev ve nihayet kavramın ekonomik alandaki bir işlevi bahse konudur.

Öğrenme Çıktısı

2 Kamu hizmetini tanımlayabilme

Araştır 2

Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelenmesinde aranacak ölçütü açıklayınız.

İlişkilendir

Organik açıdan kamu hizmeti ile kamu hizmetine girme hakkını ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Maddi açıdan kamu hizmetini anlatınız.

KAMU HİZMETİNE EGEMEN OLAN TEMEL İLKELER

Süreklilik (=Kesintisizlik, Devamlılık) ve Düzenlilik

Kamu hizmetleri, tatmininde kamu yararı bulunan bir gereksinimi karşılayan faaliyetler olarak kabul edildiklerinden, bunların sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesi gerekir. Aksi takdirde kamu gereksinimi karşılanamaz ve kamu yararı gerçekleşmez. Kamu hizmetinin düzgün işleyişinin ve sürekli bir şekilde yürütülmesinin temini ve güvence altına alınması ***kamu hizmetinin sürekliliği ve gerektiği gibi ifa edilmesini*** ifade etmektedir. Süreklilik ilkesinin bir yönünü, zaman bakımından devamlılık oluştururken, diğer yönünü ise istikrar oluşturmaktadır. Kamu hizmetinin bu özelliği devletin sürekliliği ilkesinin görünümüdür. Böylece kamu hizmeti inkıtaa uğramaksızın kamu yararı ihtiyacına cevap vermektedir. Bununla birlikte kamu hizmetinin sürekliliği hizmetin niteliği ve içeriğine göre değişkenlik gösterir. Bu anlamda hastanelerin acil servislerinde, kolluk ve itfaiye faaliyetlerinin yürütülmesinde, elektrik, doğalgaz ve içme suyu hizmetlerinde, süreklilik ara verilmeden bu hizmetlerin yürütülmesini gerektirir. İlke uyarınca kamu hizmetleri düzenli bir şekilde kesintiye uğratılmaksızın yürütülmelidir. Ancak yürürlükteki düzenlemelerle öngörülen, ihtiyaç duyulan hallerde ve hizmetten yararlananların beklentilerinin karşılanması anlamında istisnalar söz konusu olabilir. Kamu hizmetlerinin bu kapsam dışında kalanlarında çalışma saatlerine ilişkin düzenlemeler yapılabilir. Bu anlamda öngörülen çalışma saatlerinde hizmetin öngörülenden geç veya bitiş saatinden önce sonuçlandırılmasında, hizmetlerin yerine getirilmemesi bir hukuka aykırılık ve hatta idarenin sorumluluğunu doğurabilecek bir eksikliği ifade eder. Bununla birlikte anayasal bir hak olarak kabul edilen ülkelerde dahi kamu görevlilerine tanınan grev hakkından ekseriyet yararlanmakla birlikte polis ve asker gibi bazı meslek grupları için bu hakkın kullanılması söz konusu olmaz; hava ve deniz ulaşımında sınırlı bir şekilde kullanılabilir. Ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkı kabul edilmemektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, teknoloji ve ihtiyaçlardaki hızlı değişim sürecinde hizmetin sürekliliği yeniden düzenlemede bulunması ve hizmetin günün şartlarına uyum sağlaması özelliği ile birleşmesinin kabulü gerekir.

Süreklilik ve düzenlilik ilkesinin zedelenmemesi açısından kanun koyucu bazı sınırlamalar öngörebilir. Bu nedenle pek çok idare hukuku ilke ve kuralının da varlık nedeninin bu ilke olduğu belirtilmektedir. Örneğin, istifa eden bir memurun yerine bir ay içinde yeni bir memur veya vekil gelene kadar beklemesi, imtiyaz sözleşmelerinde geçerli olan imprevizyon (=öngörmezlik) kuramı, idari sözleşmelerde akide yüklenen ağır yükümlülükler ve idareye tanınan üstün yetkiler ile kamu mallarının devir ve ferağ yasağı gibi.

Değişkenlik (=Uyarılama)

Kamu hizmetlerinin sürekliliği tek başına yeterli olmayıp, kamu hizmetlerinin içerik ve yoğunluk bakımından da aynı düzeyde devamını sağlayacak şekilde yürütülerek istikrarın da temini gerekir. Bir faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesi, o konudaki kamusal ihtiyacın en iyi ve en uygun bir biçimde karşılanması amacına yöneliktir. Bireylerin ihtiyaçlarının zaman içinde değişim göstermesi, nüfus artışları, toplumda başka anlayışların benimsenmesi, teknolojik gelişmeler veya devletin elinde bulunan imkânların artış göstermesi hizmetlerde değişimi ve uyarlanmayı zorunlu kılmaktadır. Değişimlere rağmen kamu hizmeti uyarlanmaz ise toplumda memnuniyetsizlik oluşur ve sosyal hayat bu durumdan olumsuz etkilenir. Bu nedenle, kamu hizmetinin değişken olması ve yeni durumlara uyum sağlaması zorunludur.

Kamu yararının en iyi bir şekilde tatmin etmek amacıyla kamu hizmetlerinin örgütlenmesi veya işleyişine getirilen değişkenliğin kabulü ***kamu hizmetinin uyum sağlayabilme*** özelliğini ortaya koymaktadır. Kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda tek taraflı tasarruflarla kamu hizmetinin işleyiş ve örgütlenmesinin şartlarını değiştirebilmeye imkân tanınması ve böylece idari etkinlik ve hizmetin uyum sağlatılarak ihtiyaçlara cevap verilmesi değişkenlik ilkesi olarak tanımlanmaktadır. Uyum sağlama teknolojinin ihtiyaçlara yönlendirilmesinde, kamu yararının gereklerinde değişim olduğu durumlarda bu yeni duruma zorunlu bir şekilde ayak uydurulmasıdır. Bu ilke esasında kamu hizmetinin sürekliliğinin doğal bir sonucu ve uzantısıdır. İlke uyarınca zaman içerisinde hizmetin sürekliliği yanında kalitesinin de en üst seviyede uygulanması sağlanmaya çalışılır. Dolayısıyla yürütülen kamu hizmetinin durağanlığı değil; toplumsal yaşantıdaki gelişmelere paralel olarak ve bunlara ayak uydurarak varlığını devam ettirmelidir.

Bu kapsamda hizmetten yararlananların ihtiyaçları göz önünde tutularak sunulan hizmette bir esneklik gösterilir ve teknik alandaki gelişmeler kamu hizmetinin sunumuna yansıtılır. Bu ilke idarenin takdir yetkisinin tek nedeni olamamakla birlikte nedenlerinden biridir. Kamu hizmetlerinin bu özelliğine gerektiği ölçüde riayet edilmediği durumlarda kamu hizmetinin kötü işlemeden bahsedilir ve idarenin sorumluluğuna yol açma ihtimali gündeme gelir. İdare değişen şartlara ve kamu yararı amacına uyum sağlamak amacıyla her zaman tek tarafı olarak, idari sözleşmeleri, kullanıcıların hizmetten yararlanma şartlarını, hizmeti yürüten personelin durumunu değiştirebilme hakkına sahiptir.

Nesnellik (= Tarafsızlık) ve Eşitlik

İdare hukukunun statüler niteliğinin bir gereği olarak, kapsamındaki ilişkilerde önceden kurullarla belirlenmiştir. Bu nedenle, aynı statüdeki insanlar arasında eşitlik söz konusudur. İdare, ortak ve genel ihtiyaç duyan herkese hizmeti eşit bir biçimde sunmak ve herkesin bu hizmetlerden eşit bir biçimde yararlanmalarını temin etmesi gerekir. Eşitlik ilkesi hizmetten yararlananlar veya kamu görevlileri arasında haklılığı ortaya konulamamış her türlü ayrımcılığın yasaklanmasıdır. Eşitlik ilkesi hizmetten yararlananlar ile kamu görevlilerine kamu hizmetlerine girme ve hizmetlerin sunulması sürecinde bir eşitliğin varlığını gerektirir. Kısacası, hizmetin sunumunda olduğu gibi yararlandırılmasında da eşit davranma zorunluluğu söz konusudur. Bu ilke Anayasanın 10. maddesindeki “*Kanun Önündeki Eşitlik*” düzenlemesinin bir sonucudur. Bu kuraldan hareketle kamu hizmetlerinden yararlanırken bireyler arasında herhangi bir ayırım yapılamaz, herkes eşit bir şekilde kamu hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Kamu hizmetlerinin sunulması esnasında görev alan kamu görevlileri ayrımcılıktan uzak, tarafsız bir şekilde bu görevi yerine getirmekle yükümlüdür. Bu doğrultuda bakıldığında, kanun önünde eşitlik kavramının soyut bir kavram değil, aynı şartları taşıyanlara aynı hak, yetki ve ayrıcalıklardan yararlanması ve yararlandırılma imkânının tanınması anlamını taşıyan somut ve nesnel bir kuraldır.

Özetlemek gerekirse, kamu hizmetlerine girme işleyişi ile ilgili olmak üzere ***kamu hizmeti önünde eşitlik özelliği*** ön plana çıkar. Bu özellik, anayasal ve evrensel niteliği haiz kanun önünde eşitlik ilkesinin bir yansıması olarak vatandaşların kamu hizmetlerine girişi ve kamu hizmetinden yararlananlara uygulanır ve herhangi bir ayrımcılık kamu

hizmetine girişte ve kamu hizmetin sunumunda söz konusu edilemez. İlkenin uygulanması sonucu bireylerin mali yükümlülüklerinde kural olarak bir ayrımcılık yapılamaz. Ancak hizmetin sunulmasında tek dizelik, benzerlik mutlak bir anlam taşımaz ve sosyal ve ekonomik eşitsizliğe karşı mücadele amacıyla bireyin kişisel durumu veya sosyal bir sınıfın parçası olmasından hizmetten yararlanmada farklı muameleye tabi tutulabilir. Bu ilkenin hayata geçirilmesinden tarafsızlık ve laiklik ilkeleri şeklinde iki sonucun ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Tarafsızlık ilkesi eşitlik ilkesinin bir uzantısıdır.

1982 Anayasası'nın 2. maddesine göre “*Türkiye Cumhuriyeti... laik... bir... devlet*”tir. O hâlde Türkiye Cumhuriyeti idaresi de laikdir. Bu nedenle idare kamu hizmetlerini görürken laik olmalı, herhangi bir dine veya dini kurallara göre işlem yapmamalıdır.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında bireysellik değil, toplumsal gereksinimlerin giderilmesi amaçlanır. Dolayısıyla idare, bu hizmetleri yürütürken nesnel (objektif) davranmak ve taraf tutmamak, tarafsız bir şekilde hareket etmek zorundadır. Bu nedenle, bireyler de kamu hizmetleri yönünden gerek yararlanma ve gerekse katılma yönünden eşit durumdadırlar. Tarafsızlık devletin laiklik ilkesine riayetini, kamu görevlilerinin tarafsızlığını, siyasi, felsefi, dini, sosyal veya etnik orijininden ya da dil ve cinsiyetinden kaynaklanan herhangi bir ayırma tabi tutulmayı da gerekli kılar. Kamu hizmetinden yararlananların tamamının idare karşısında aynı haklara sahip olması ve kamu hizmetlerinin sunulması sırasında uygulanacak usul ve prosedüründe tarafsızlığı sağlamaya yönelik ve yeterli olması şarttır. Ayrıca hizmete erişebilme (ulaşılabilirlik) ve basitleştirme hizmetten yararlananlara sağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında karmaşık, anlaşılması zor kural ve prosedür öngörülmemeli, konuya ilişkin düzenlemeler mümkün olduğu ölçüde az ve şeffaflığı zedeleyici ortadan kaldırıcı nitelikte olmamalıdır.

Kamu hizmetinin yukarıda ifade edilen temel özellikleri yanında günümüzde şeffaflık (=saydamlık) ve güvenilebilirlik ilkeleri de kamu hizmetinin tarafsızlığını sağlanmasına yardımcı olacak özellikleri arasında sayılmaya başlanılmıştır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında saydamlık, hizmetlerin iyi bir şekilde sunulmasını sağlar ve güvence altına alır. Bu kapsamda bireylerin sunulan hizmetin içerik, sunulma yöntemi ve merhalelerinden haberdar olması, bazı durumlarda da kendisinin düşünce ve reyine müracaat edilmesi gerekir.



Yaşamla İlişkilendir

“...Anayasa'nın Kanun önünde **eşitlik** başlıklı 10. maddesinde; herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu düzenlemiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Yer değiştirme suretiyle atanma” başlıklı: 72. maddesinde, kurumlarda değiştirme suretiyle atamaların, hizmetlerin gereklerine, özelliklerine, Türkiye'nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak tespit edilen bölgeler arasında adil ve dengeli bir sistem içinde yapılacağı öngörülmüş olup 5. fıkrası ise, ilgili mevzuatı uyarınca verilecek rapora göre kendisi, eşi veya birinci derece kan hısımlığı bulunan bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri engelli olan memurların engellilik durumundan kaynaklanan yer değiştirme taleplerinin karşılanması için düzenlemeler yapılacağı hükmünü taşımaktadır.

Türkiye'de engellilerle ilgili olarak yasal düzenleme 07.07.2005 tarih ve 25868 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve engellilik alanında çerçeve kanun niteliğinde olan 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanundur. Bu Kanunla, engellilere yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde; devletin insan onur ve haysiyetinin dokunulmazlığı temelinde engellilerin ve engelliliğin her tür istismarına karşı sosyal politikalar geliştirmesi, engelliler aleyhine ayrımcılık yapılmaması ve ayrımcılıkla mücadelenin engellilere yönelik politikaların temel esası olduğu belirlenmiştir. Ayrıca, engellilere yönelik olarak alınacak kararlarda ve verilecek hizmetlerde engellilerin ailelerinin ve gönüllü kuruluşların katılımının sağlanması genel esaslar arasında yer almış olup, 5378 sayılı Kanununun “Amaç” başlıklı 1. maddesinde “Bu Kanunun amacı; özurlülüğün önlenmesi, özurlülerin sağlık, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, bakım ve sosyal güvenliğine ilişkin sorunlarının çözümü ile her bakımdan gelişmelerini ve önlerindeki engelleri kaldırmayı sağlayacak tedbirleri alarak topluma katılımlarını sağlamak ve bu hizmetlerin koor-

dinasyonu için gerekli düzenlemeleri yapmaktır.” hükmüne yer verilmiş, Tanımlar başlıklı 3. maddesinin (a) fıkrasında “a) Özurlü: Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişiyi, ifade ettiği, yine 6518 sayılı Kanun'un 67. maddesi ile değişik “Engellilik durumu” başlıklı 5. maddesinde, “Bireyin engelliliğini ve engellilikten kaynaklanan özel ihtiyaçlarını belirleyen derecelendirmeler, sınıflandırmalar ve tanılamalarda uluslararası temel yöntemler esas alınır. Engellilik durumunun tespit ve uygulama esasları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığının görüşleri alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nca müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.” hükmü yer almıştır.

07.02.2014 tarih ve 28906 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinin (ç) bendinde Engelli: doğuştan veya sonradan; bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yetenekleri bakımından engel oranının yüzde kırk veya üzerinde ve çalışabilir durumda olduğunu mevzuat hükümlerine göre alınacak sağlık kurulu raporu ile belgeleyenler olarak tanımlanmıştır.

Özurlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özurlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin «Tanımlar» başlıklı 4. maddesinin (a) bendinde, “Ağır Özurlü: Özür durumuna göre özür oranı %50 ve üzerinde olduğu tespit edilenlerden günlük yaşam aktivitelerini başkalarının yardımı olmaksızın yerine getiremeyeceğine özurlü sağlık kurulu tarafından karar verilen kişileri” tanımlamasına yer verilmiştir.

Engelli personelin Devlete Memurluğuna alınmasında aranan engel oranının en az yüzde kırk veya üzerinde olması nedeniyle, memurun engellilik durumuna bağlı yer değişikliği isteminde bulunurken bu oranın aranması, bakmakla yükümlü olduğu birinci derecede kan hısımları açısından ise ağır engelli raporunun istenmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Öte yandan bireyin engelliliğini ve engellilikten kaynaklanan özel ihtiyaçlarını belirleyen derecelendirmeler, sınıflandırmalar ve tanımlamalarda uluslararası temel yöntemlerin esas alınması ve yer değişikliği istemine ilişkin değerlendirmede kadro imkanı ve teşkilat yapısının gözetilecek olmasında kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmadığından, dava konusu Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 11. maddesiyle aynı Yönetmeliğe eklenen Ek 3. maddede yer alan “en az yüzde kırk oranında”, “ağır engelli raporlu”, “kadro imkanları ve teşkilat yapıları dikkate alınarak” ibareleri ile 12. maddesiyle aynı Yönetmeliğe eklenen Geçici 5. maddede yer alan “Kamu kurum ve kuruluşları bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yönetmeliklerini bu Yönetmeliğe uygun hale getirirler.” ibarelerinin iptali istemi yerinde görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 11. maddesiyle aynı Yönetmeliğe eklenen Ek 3. maddede yer alan “bir defadan fazla” ibaresinin iptaline, aynı maddede yer alan “en az yüzde kırk oranında”, “ağır engelli raporlu”, “kadro imkanları ve teşkilat yapıları dikkate alınarak” ibareleri ile 12. maddesiyle aynı Yönetmeliğe eklenen Geçici 5. maddede yer alan “Kamu kurum ve kuruluşları bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yönetmeliklerini bu Yönetmeliğe uygun hale getirirler.” ibareleri istemi yönünden ise davanın reddine, aşağıda dökümü yapılan 269,60.-TL yargılama giderinin yarısı olan 134,80.-TL'nin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine, kalan 134,80.-TL'lik kısmın davacı üzerinde bırakılmasına, kararın verildiği tarihte yürürlükte olan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca belirlenen 1.980,00.-TL vekalet ücretinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine, 1.980,00.-TL vekalet ücretinin davacıdan alınarak davalı İdareye verilmesine, davalı İdarenin itiraz aşamasında yaptığı 30,00.-TL yargılama giderinin üzerinde bırakılmasına, artan posta ücretinin taraflara iadesine, tebliğ tarihini izleyen otuz (30) gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 21/03/2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi...”

Kaynak: Danıştay 2. Dairesi, 21.03.2018, Esas No : 2016/9697, Karar No : 2018/1891,

[### Kamu Hizmetlerinin Bedelsizliği \(=Meccaniliği, Karşılıksız Olması\)](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erAsDyTmSCKt%2FhJyW9u6KhaHAAW1pDkF8GkXH408IUY34Iy93N7HxDv7P44U7%2BPx0QnFiO%2BXa2dTyC8z7M9CNy7w%3D%3D&aranan=e%2C5%9Fitlik%20&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 18.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Kamu hizmetleri yerine getirilirken birtakım giderler (*harcamalar*) yapılır. Bu giderler kamu giderleri olup, bireyler tarafından ödenen vergiler aracılığıyla karşılanır. Kamu hizmetlerinin bedelsizliği, hizmet karşılığında herhangi bir bedel ödenmemesi anlamına gelse de; uygulamada birçok kamu hizmeti karşılığında belirli bir meblağ tahsil edilmektedir. Günümüzün kabul gören genel görüşü bu ilkenin kamu hizmetinin genel ilkelerinden birisi olma özelliğini kaybettiği ve ancak Anayasa ve kanunlar tarafından öngörülmesi durumunda öngörüldüğü kamu hizmetleri için geçerlilik taşıyan istisnai bir ilke olduğu şeklindedir.

İdarenin sınırlı sayıda kamu hizmeti yürüttüğü dönemlerde, hizmetten yararlananlardan para alınmaması idi. Nitelikli bazı kamu hizmetleri, parasız olarak yürütülmektedir. Örneğin, kara yollarından yararlananlardan genellikle bir para alınmamaktadır. Aynı şekilde devlet okullarından ilköğretim parasızdır. Günümüzde sosyal devlet anlayışına bağlı olarak, idarenin üstlendiği kamu hizmetlerinin ve bunlardan yararlananların sayısındaki artış nedeniyle parasız olarak yürütülen hizmetlerin yükünün o hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla belli hizmetlerden yararlananların ödeme gücünün de dikkate alınması suretiyle hesap edilen bir katılma payı alınmaktadır. Dolayısıyla bu ilkenin artık klasik kamu hizmeti ilkelerinden sayılması mümkün gözükmemektedir. Bazı kamu hizmetlerinden yararlanmak isteyenler, piyasada üretilip satılan özel hizmetlerde gerçekleşen satış işlemine olduğu gibi doğrudan bir bedel (para) ödemek zorundadır. Bununla birlikte, kimi kamu hizmetlerinden kullanım, yararlanma için bir bedelin ödenmesine gerek yoktur. Ancak, hiçbir kamu hizmeti bedelsiz değildir. Bireyler, kamu hizmetlerinin finansmanına doğrudan ya da dolaylı olarak mutlaka katılırlar. Ücretsiz sunulan hizmetlerin karşılığında mukabil ücret alınmıyorsa da, bireyler doğrudan ve dolaylı vergilendirme vasıtasıyla kamu hizmetlerinin finansmanı sağlamaktadırlar. Bireylerden alınan bu bedelin yani kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkı payının kesinlikle bir fiyat anlamı taşıması gerekir. Bunun anlamı, kâr artı maliyet anlamında bir bedelin alınmasının mümkün olmadığıdır. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinden bir kazanç elde etmesi düşünülemez gibi hizmetten yararlananlardan alınan paralarla o hizmetin maliyetinin karşılanması da düşünülemez.

Öğrenme Çıktısı



3 Kamu hizmetine egemen olan temel ilkeleri açıklayabilme

Araştır 3

İlişkilendir

Anlat/Paylaş

Kamu hizmetlerinde nesnellik ve eşitlik ilkesini açıklayınız.

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi ile grev yasağını ilişkilendiriniz.

Kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesini anlatınız.

KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI, DÜZENLENMESİ, KALDIRILMASI

Kamu Hizmetlerinin Kurulması

Kamu hizmetinin oluşturulması anlamında mutlak nitelikte bir zorunluluktan kural olarak söz etmek mümkün değildir. İdareye kamu hizmeti kurması veya kurulacak bir kamu hizmetini yürütme anayasal veya kanuni bir düzenlemeyle yükümlülük olarak getirilebilir. Anayasanın düzenlemeleri gereği, sosyal güvenlik ve genel sağlık hizmetleri, milli güvenlik ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü temin ve sürekliliğinin sağlanması bu kapsamdadır. Bunun dışındaki kamu hizmetleri, idarenin kanunilığı ilkesi gereğince kanun veya CK ile oluşturulabilir. Çünkü devlet ve idare adına para harcama yetkisi, ancak CB'ce hazırlanan bütçe kanunu tasarisının kanun koyucu tarafından kabulüyle bütçeyle verilebilir. Kanun koyucunun bu konudaki asıl yetkisi bir kamu hizmetini kurmaktan çok bu hizmetin ne zaman, nerede ve hangi hukuki rejime ağırlık vererek kuracağı noktasında yoğunlaşmaktadır.

Kamu hizmetinin kurulmasının faaliyet ve teşkilat bakımından iki boyutu ifade etmektedir. Faaliyet bakımından kamu hizmeti kurulmasının da o zamana kadar hiç mevcut olmayan bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kurulması ve özel teşebbüs tarafından yürütülen bir özel faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesi şeklinde söz konusu olabilir.

Toplumda ortak bir ihtiyacın ortaya çıkmasıyla, idare ya doğrudan kamu hizmetini kendisi örgüt kurarak veya idarenin kolluk denetiminin ötesinde bir denetim ve düzenleme yetkisi çerçevesinde söz konusu kamusal ihtiyacı özel kişilerin karşılamasına izin verebilir. Özel kişiler tarafından kamu hizmeti

yürütülmesi söz konusu olduğunda, bunun sonucu olarak özel kişilere birtakım ve fakat yürütülen hizmetle orantılı ve sınırlı kamu gücü ayrıcalıkları tanınır. Buna karşılık, Anayasa'nın 47. maddesine göre, kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerde, gerçek karşılığı üzerinden devletleştirilebilir.

Bir faaliyetin, kamu hizmeti hüviyeti kazanması için kamusal bir irade açıklanması ve/veya kural konulması gerekir. Bu da ilke olarak, yasama organının ve Anayasada öngörülen alan ve sınırlar içinde kalmak şartıyla CB'nin yetkisindedir. Bir kamu hizmetinin kurulması, bir alanda tekel oluştursa da oluşturmasa da idarenin özel teşebbüs hürriyetine bir sınırlamadır. Çünkü hizmet tekel kurulduğunda; bu alan özel teşebbüs faaliyetlerine kapatılarak, tekel olmayan bir hizmet kurulduğunda da özel teşebbüsle rekabet edilerek özel teşebbüs hürriyeti sınırlandırılmış olacaktır. Anayasa'nın 48. maddesinde güvence altına alınan özel teşebbüs hürriyetine yapılacak bir sınırlama ancak Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen şartlar kapsamında gerçekleştirilebilir. Bu şartlardan birisi ise sınırlamanın ancak kanunla yapılabilmesidir. Sonuç olarak Türkiye'de kamu hizmetleri, ilke olarak, kanunla veya CK ile kurulabilecektir.

Kamu Hizmetlerinin Düzenlenmesi

Kamu hizmetlerinin kurulduktan sonra düzenlenmesi, esas itibarıyla idareye aittir. Ancak, idare bu iç düzenlemeyi yaparken, temel hak hürriyetler bakımından, düzenleyici işlemlerin sınırlarını aşmamalıdır. Bundan dolayı, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde, üçüncü kişi konumundaki bireylerin ve toplulukların hak ve çıkarları söz konusu olunca, Anayasa ve kanun hükümlerine sıkı ve tam bir uygunluk aranır. Fakat hizmetten yararlananlar açısından aynı ölçüde titiz ve kısıtlayıcı davranmak

söz konusu değildir. Çünkü bu konuda Anayasa ve kanunlar ayrıntılı kurallar taşımazlar. Bu nedenle de hizmetten yararlananlar, kamu hizmetinin bir ögesi oldukları için esas itibarıyla idarenin iç düzenine uymayı önceden kabul etmiş sayılırlar. Ancak idarenin koyduğu bu iç düzen kuralları da temel hak ve hürriyetleri anlamsız hâle getirmemelidir.

Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması

Kamu hizmetinin kaldırılması, kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyetin; yetkilerin paralelliği ilkesi gereğince kamu hizmetini kurmaya yetkili olan makam tarafından şekil ve usulde paralellik ilkesi gereğince hangi şekil ve usulde kurulmuş ise aynı şekil ve usulde kamu hizmeti olmaktan çıkarılmasıdır. Kamu hizmetlerinin kaldırılıp, özel teşebbüs hâline getirilmesi kamu hizmetini kuran düzenlemeye göre ya kanunla veya CK ile olması gerekir. Bir kamu hizmetinin konu, amaç ve yönetim usulünün değiştirilmesi de aynı esaslara bağlıdır. Bir kamusal ihtiyacın doğması üzerine ilk defa kurulan veya kamu yararı gereğince devletleştirme yöntemiyle kamu hizmeti hâline gelen idari faaliyetler, kamusal ihtiyacın ortadan kalkmasıyla yetki ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde veya özelleştirme yöntemine uygun biçimde kaldırılır.

Daha önce idare tarafından kamu hizmeti şeklinde yürütülen bir etkinlik, özelleştirme yöntemiyle özel girişim etkinliğine dönüştürülmektedir. Özelleştirme Kanunu, özelleştirmenin kapsamını oldukça geniş tutmuştur. Kamu tüzel kişilerinin elinde bulunan, kamu hizmetiyle doğrudan veya dolaylı ilgisi bulunan ya da kamu hizmetinden ayrılabilen hemen hemen tüm iktisadi ve ticari varlık ve değerler özelleştirilebilecektir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan kıyılar, doğal ve tarihi zenginlikler ve kaynaklar, ormanlar, özelleştirilemezler.

Öğrenme Çıktısı



4 Kamu hizmetinin kurulma, düzenlenme ve kaldırılma usul ve esaslarını açıklalayabilme

Araştır 4

Kamu hizmetlerinin düzenlenmesi yetkisi ve sınırlarını açıklayınız.

İlişkilendir

Kamu hizmetlerinin kurulması ile kaldırılmasında yetkili organ ve yapılacak işlem konularını ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Kamu hizmetlerinin kurulmasında kimin yetkili olduğunu anlatınız.

KAMU HİZMETİNİN TÜRLERİ

Tekelli - Tekelsiz Kamu Hizmetleri

Bu türde kamu hizmetleri, konularını oluşturan faaliyetin özel kesimce de yürütülebilmesi veya özel kesime tamamen yasaklamasına göre bir ayrım tabi tutulmaktadır. Buna göre, demiryollarında olduğu gibi kamu hizmetinin konusunu oluşturan faaliyetin özel kesime tamamen yasaklaması halinde tekelli kamu hizmetleri söz konusu olurken, eğitim, sağlık hizmetinde olduğu gibi kamu hizmetinin konusu faaliyetin özel kesime de bırakılması hallerinde tekelsiz kamu hizmetlerinden söz edilir.

Yürütüldükleri Alana Göre

Kamu hizmetlerini yürütüldükleri alana göre, milli kamu hizmetleri ve mahalli kamu hizmetleri olarak ikiye ayırmak mümkündür. Buna göre demiryolu örneğinde görüldüğü üzere milli kamu hizmetleri, tüm ülke düzeyinde yürütülen kamu hizmetleridir ve dolayısıyla tüm vatandaşların yararlanmalarına da sunulmaktadır. Belli bir bölgede yürütülen ve sadece o bölge halkının yararlanmasına sunulmuş kamu hizmetleri ise, mahalli kamu hizmetleri olarak kabul edilmektedir.

Bireylerin Yararlanma Biçimlerine Göre

Kamu hizmetlerinin bireylerin yararlanma biçimlerine göre; doğrudan doğruya ve bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri ve dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri şeklinde ayrıma tabi tutulabilir.

Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetlerinin konularına göre yapılan ayrımı, kamu hizmetlerinin tabi oldukları hukuki rejimi belirleme açısından da önem taşımaktadır. Gerçekten bu ayrım her bir tür kamu hizmeti içinde kamusal ve özel yönetim usullerinin yerini ve yoğunluğunu da ortaya koymaktadır

İdari Kamu Hizmetleri

İdari kamu hizmetleri; devletin eskiden beri yürüttüğü, genel olarak kamu hukuku kurallarına tabi geleneksel kamu hizmetleridir. Bunların yürütülmesine ilişkin yetkiler, yöntemler, personel, mal ve paralar; kamu hukuku rejimine tabi olup,

bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür Bayındırlık işleri, kamu mallarının bakımı ve korunması, eğitim ve öğretim, sağlık, tapu ve kadastro hizmetleri, nüfus işleri gibi idarenin klasik faaliyetleri idari kamu hizmetlerindedir. Mevzuatın ve mahkeme içtihatlarının imkân tanıdığı hâllerde bu tür hizmetler için, özel hukuk usullerine de başvurulabilir ve bunlardan çıkan uyuşmazlıklar adli yargı önüne de götürülebilir.

İktisadi Kamu Hizmetleri

Bu kategori kamu hizmetleri; XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlayan demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi sınıai ve ticari nitelikte olup, daha çok imtiyaz usulüyle gördürülen hizmetlerdir. Ayrıca, özellikle I. Dünya Savaşı'ndan sonra devletin sanayi, ticaret, tarım ve maliye alanlarında, özel kişilerle birlikte doğrudan doğruya yaptığı faaliyetler de bu gruba dâhildir. İktisadi kamu hizmetleri genellikle özel teşebbüs faaliyetleri ile iç içe ve ticari esaslara uygun olarak yürütüldükleri için işleyişleri ve dış ilişkileri yönünden esas itibarıyla özel hukuk kurallarına tabidirler. Bununla birlikte bu tür hizmetlere belli ölçüde kamu hukuku kuralları da uygulanmaktadır

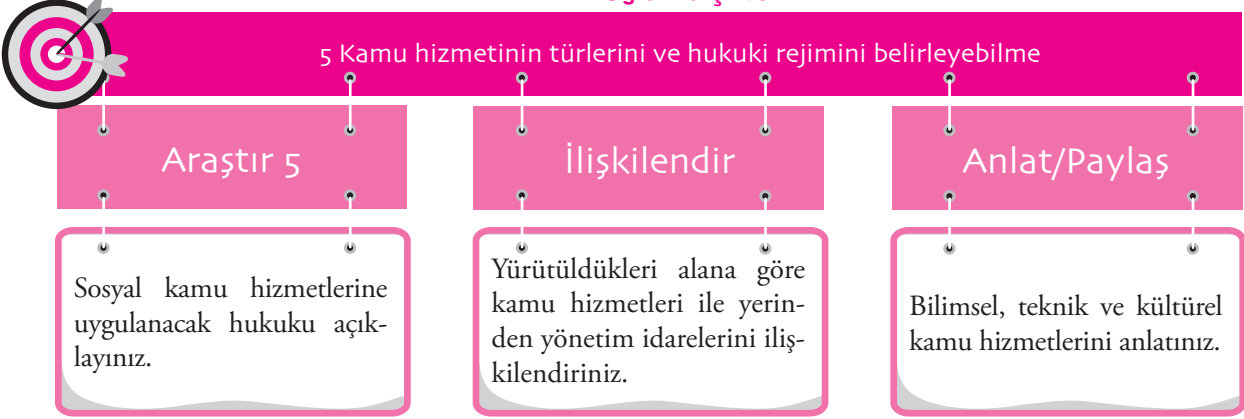
Sosyal Kamu Hizmetleri

Sosyal kamu hizmetleri, devlet ve öteki kamu tüzel kişileri tarafından öteden beri yürütülen emeklilik ve fakirlere yardım gibi faaliyetlerin yanı sıra, öncelikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmeye başlayan çalışma düzenine ve sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir. Bunların bir kısmı iş ve işçi bulma örneğinde olduğu gibi idarenin tekelinde olup, bir kısmı da özel teşebbüsle birlikte, yan yana yerine getirilmektedir. Örneğin, işçilerin sosyal güvenlik işleri ile özel sigorta şirketlerinin yaptıkları hastalık, kaza ya da hayat sigortaları arasında büyük benzerlik vardır. Ayrıca, sosyal kamu hizmetleri, ilgililer ve çoğu kez herkes için (örneğin sosyal güvenlik) katılma zorunluluğu koyar. Kural olarak sosyal kamu hizmetleri salt pratik gerekçelerle özel hukuk rejimine tabi kılınırlar. Ancak, tıpkı iktisadi sosyal kamu hizmetlerinde olduğu gibi kimi ögeleri ve amaçları yönünden özel kesim faaliyetlerinden farklı olduklarından belli ölçüde kamu hukuku kurallarına da tabi tutulmuşlardır. İdarenin sosyal hizmetlerinde, kamu yararı ve amacı daha yoğun ve belirgin olduğu gibi, iktisadi kamu hizmetlerindeki kârlılık ve verimlilik kaygısı rol oynamaz.

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Hizmetleri

Genellikle idarenin yakın zamanlarda özel faaliyetlere konu olan çeşitli yayınlar, tiyatro, müzik, resim, bale ve sinema gibi sanat ve kültür hareketleri, günümüzde idarenin doğrudan uğraş alanına girmektedir. Toplum yaşamında oynadıkları önemli rol nedeniyle kamu hizmeti haline getirilmiş bulunan bu faaliyetler, nitelikleri gereği, idari kamu hizmetlerinin örgüt biçimleri, görev ve yetki kuralları, usulleri ve işleyişleri ile bağdaşmaz ve kamu hukukunun katı kalıpları içinde yürütülemezler. Bu nedenle bu kamu hizmetleri için özel kuruluşlar, bağımsız personel ve daha serbest usuller ile geniş maddi imkânlar kabul etmek mecburiyetinde kalmıştır.

Öğrenme Çıktısı



KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLME USULLERİ

Kamu hizmetlerinin bugün mutlaka idare tarafından görülmesi bir zorunluluk olmayıp, idare tarafından görülebileceği gibi özel kişiler tarafından görülebilmesi de mümkündür. Kamu hizmetlerinin kamu kesiminde yer alan tüzel kişiler tarafından görülme usulü emanet usulü, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerin göre görülme usulleri ise ruhsat, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ve yap-işlet-devret usulleridir.

Emanet Usulü

Devlet örgütlenmesinin klasik biçimini ifade eder ve kamu hizmetlerinin kamu kesiminde yer alan tüzel kişilere, kendi aracı, kendi personeli ve kendi parası ile gördürülür. Diğer bir ifade ile emanet, bir kamu hizmetinin devlet veya öteki kamu tüzel kişileri tarafından doğrudan doğruya ve kendi örgütleriyle ve hizmete tahsis ettikleri aynı ve şahsi vasıtalarla gördürülme usulüdür. Kamu hizmetinde görev alanlar, kamu tüzel kişisine mensup olan kamu görevlileridir. Emanet usulü için belirleyici nitelik, bir kamu hizmetinin doğrudan doğruya devlet veya öteki kamu tüzel kişilerin göre görülmesi olup, bir hizmetin mutlaka kamusal yönetim usulleri ile görülmesi emanet usulünün belirleyici bir niteliği değildir. Bu nedenle; bağlı bulunacağı rejimin kamusal yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri ya da özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri olması önemli değildir. Fak Fuk Fon olarak anılan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulmuş olmakla birlikte, yetkilileri kamu ajanlarıdır ve kaynaklarını kamusal yardımlardan temin etmektedir. Bunlar emanet usulüne örnek kuruluşlardır. Emanet usulüyle, kamu hizmeti yürütülürken ayrıca bir tüzel kişi oluşturulmamakta, devlet eliyle hizmet topluma sunulmaktadır. Yani devlet, kendi personeli aracılığıyla kamu hizmetini yerine getirmektedir. Emanet usulüyle verilen hizmetler nedeniyle oluşan giderlere, ilgili kamu tüzel kişisinin bütçesinde yer verilmektedir.

Müşterek Emanet Usulü

Bu usulde, bir kamu hizmetinin masrafları, hasar ve zararı idareye ait olmak üzere, gelir üzerinden belli bir pay veya götürü bir ücret karşılığı özel bir kişiye akdedilen karma nitelikli bir idari sözleşme gereğince gördürülmektedir. Bu usulde, kamu hizmeti için öngörülen sermaye ve doğabilecek muhtemel zararlar, idare tarafından üstlenilmekte, özel hukuk kişisi ise emeği ile kamu hizmetine katılmakta ve yalnızca kâra ortak olma hakkını elde etmektedir. Hizmetin işletilmesi özel hukuk kişisine verilmektedir. Kamu hizmetinin sonucu olarak bir kâr elde edilmesi halinde, idare ile özel hukuk kişisi arasındaki idari sözleşme esaslarına göre belli bir

pay özel hukuk kişisine verilmektedir. Özel hukuk kişinin muhtemel zararlara katılması söz konusu değildir. Doğacak olan zararlar idare tarafından üstlenilecektir. Bunun sebebi özel hukuk kişinin söz konusu hizmeti kendi hesabına değil, idare hesabına gerçekleştiriyor olmasıdır.

Belirtmek gerek ki, sözleşmenin içeriğinden müşterek emanet mi yoksa imtiyaz mı olduğu anlaşılır. Özel hukuk tüzel kişisine gördürülen hizmetin hasar ve zararı idareye ait ise müşterek emanet usulü, buna karşılık hizmeti gören kişiye ait ise, imtiyaz usulü söz konusudur. Kısacası iki sözleşme arasındaki fark, hasarın kime ait olduğudur. Müşterek emanet usulünde sermaye tamamen idareye ait olup, hizmeti gören özel kişi kendi emek, bilgi ve becerisi ile hizmeti yürütmektedir. Hizmetin masrafları hizmetten yararlananlardan alınan belli bir bedel ile karşılanmakta, masraflar çıktıktan sonra kalan fazlalık idare ile özel kişi arasında paylaşılmakta veya özel kişi götürü bir ücret almaktadır. Oysa imtiyaz usulünde hizmeti yürüten özel kişi, tam bir girişimci olarak hareket etmekte, sermayeyi kendi getirmekte, hizmetten yararlananlardan kendi namına belli bir bedel almakta ve hizmetin tüm masrafları, kâr ve zararı kendisine ait olmaktadır. Müşterek emanet usulü bugün için terk edilmiş olup, Osmanlı İmparatorluğu döneminde sahil fenerlerinin yakılma olayı bu usul ile özel kişilerce işletilmiştir.

Ruhsat Usulü

Ortak ve genel ihtiyaçlara cevap verici nitelikteki kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyetlerin, kanun ile idare lehine tekel konusu yapılmamış veya belli bir özel hukuk kişisine imtiyaz verilmesi hallerinde bu faaliyetin idarenin vereceği bir izin ile özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri tarafından da gördürülebilmeleri mümkündür. Belediyelerin toplu taşımacılık hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetleri bu nevidendir.

Ruhsat usulünde, -müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ya da yap-işlet-devret usullerinin aksine- idare ile bir özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi arasında herhangi bir sözleşme yapılmaz. Hükümleri belirlenmiş faaliyet alanında çalışmak isteyen özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi idareye başvuruda bulunması üzerine, idarenin tek yanlı olarak vereceği bir izin ile belli bir kamu hizmetinin özel hukuk gerçek veya tüzel kişisine gördürülmesine imkân tanınır. İzin verilip verilemeyeceği hususu idarenin takdir yetkisi dâhilindedir. Ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu idare olduğundan, idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde geniş bir denetim ve gözetim yetkisi vardır. Özel teşebbüsün etkinliği sonucu kâr elde etmek amacını taşıması do-

ğal olmakla birlikte, kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesi uyarınca, yararlananlardan (*müşterilerinden*) alınacak ücret idarece tespit edilir. Kamu hizmetlerinin değişkenliği ilkesi, bu usulde gördürülen kamu hizmetlerini etkiler. İdare kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu olarak gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olup hizmeti gören kişinin bu değişikliklere katlanması zorunludur.

İltizam Usulü

Bu usulde idare tarafından kurulmuş bulunan bir kamu hizmeti, özel hukuk kişisi tarafından yürütülmektedir. Kamu hizmetinin, önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığında, özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesidir. Müşterek emanet usulünün mali konularda uygulanma biçimi olan iltizam usulü, mültezim adı verilen bir özel kişiye götürü veya orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında bir kamu hizmetinin gördürülmesidir. İltizam usulü ile Osmanlı İmparatorluğu'nda tarım ürünlerinin vergilerinin toplanması yoluna gidilmiştir. İltizam usulü bugün terk edilmiştir.

İmtiyaz Usulü

İmtiyaz, idarenin Türk hukuk sistemine göre kurulmuş Anonim Şirket statüsündeki bir tüzel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere işletilmesi usulüdür. Kamu hizmetine ilişkin sermaye ve risk özel hukuk kişisi tarafından üstlenilmektedir. Bu usulde idareye *imtiyaz veren*, hizmeti gören özel hukuk tüzel kişisine ise *imtiyaz sahibi* (*imtiyazcı*) denilmektedir. İmtiyaz, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak adlandırılan idari bir sözleşme ile verilmekte ve bu sözleşme ya belli bir kamu hizmetinin kurulması ve belli bir süre işletmesi veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin sadece işletmesi ya da her ikisi için birlikte yapılmaktadır. Belli bir kamu hizmetinin sadece kurulması için yapılan sözleşmelerin yargı içtihatlarında idari sözleşme olarak değil, özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir.

İmtiyazcı, kamu hizmetini yerine getirirken oluşan giderleri, hizmetten yararlanan bireylerden tahsil etmektedir. Tahsil edilecek bedel, idare tarafından belirlenmektedir. Özel hukuk kişisi lehine, hizmeti yürüttüğü alanda tekel oluşturacak şekilde faaliyetler gerçekleştirilir ve birtakım imtiyazlar tanınmaktadır. Esasen özel hukuk kişisine imtiyazcı denilmesinin sebebi de budur. Akdedilen idari sözleşme sonunda hizmete ilişkin mallar, idare ve özel hukuk kişisi arasında paylaşılacaktır.

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri de, öteki idari sözleşmeler gibi yazılı şekle tabidir. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri için önceden hazırlanmış şartnameler mevcuttur. Sözleşmenin şartname kısmında kamu hizmetinin nasıl gerçekleştirileceği hususunda işletilmeye alakalı esaslara yer verilmektedir. Anlaşma kısmında ise tarafların iradelerine yer verilmekte ve mali şartların belirlenmesi konusunda kayıtlar düştürmektedir. Sözleşmelere ilişkin genel ve nesnel kuralları koyan şartnameler sözleşmelerin tamamlayıcısı niteliğindedir ve kural işlemler niteliğindedirler. Şartnameye dayanan sözleşme beyannameleri ile bir yandan sözleşmeci şartnamede belirlenen genel ve nesnel bir statüye sokulur. Öte yandan mali hükümler düzenlenir. Bu nedenle sözleşme beyannameleri bir yönü ile şart işlem, öteki yönü ile ise sübjektif işlem niteliğindedir. Sözleşmeci, ne şartnameye ne de sözleşme belgelerine etki edebilir. Bunlar, idarenin tek yanlı iradesi ile belirlenir. Sözleşmeci, idarece hazırlanan hüküm ve şartları ya bütünü ile kabul etmek ya da yine bütünü ile reddetme imkânına sahiptir. Bu nedenle kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri iltihaki (=katılmali) sözleşmeler statüsündedir. Gerek şartname ve gerek sözleşme belgelerinin Danıştay'ın incelemesinden geçirilmeleri şarttır. Bir özel hukuk kişisiyle en çok kırk dokuz yıl süreyle imtiyaz sözleşmesi yapılabilme imkânı tanınmıştır. Danıştay'ın konuyla ilgili görüşünü açıklaması için tanınan süre iki aydır. Danıştay'ın görüşü bağlayıcı değildir.

İmtiyaz Sözleşmesinde İdarenin Yetkileri ve Yükümlülükleri

Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkisi

Sözleşmenin düzenleyici kısımları için geçerli olmak üzere idarenin tek taraflı değişiklikler yapma yetkisi vardır. İdarenin bu yetkileri, onun kamu hizmetlerinin asli sahibi ve sorumlusu olmasından kaynaklanmaktadır. İdare, üstün yetkilerle donatıldığı imtiyaz sahibinin üstlendiği yükümlülüklerini yerine getirisini denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Bu yetkilerin idarece kullanılabilmesi için sözleşme ve şartnamede açıkça belirtilmesine gerek yoktur. Bu yetkiler var kabul edilir. İdarenin uygulayacağı yaptırımların başında, belli bir miktar paranın ödenmesini isteme, işletmeye geçici olarak elkoyma ve sözleşmeyi geçici olarak feshetme (imtiyazı düşürme) yer almaktadır. İdare için belli bir süre içinde bitirilmemesi halinde, sözleşmede cezai şart olarak öngörülen belli bir miktar parayı sözleşmecinin teminatından doğrudan irad kaydetmek suretiyle alır. Ayrıca, idare

imtiyaz sahibinin ağır kusuru halinde, herhangi bir tazminat ödemeksizin sözleşmeyi feshedebilir.

Tek Yanlı Değişiklik Yapma Yetkisi

Kamu hizmetlerinin değişkenliği özelliğinin bir sonucudur. İdare, bu yetkisi ile kamu hizmeti imtiyaz sözleşme ve şartnamesinin hüküm ve şartlarını tek yanlı idaresi ile değiştirme yetkisine sahiptir. İdarenin bu yetkisini kullanabilmesi, yeni durum ve şartların ortaya çıkmasına bağlıdır. Bu şartların oluşması halinde, idarenin tek yanlı iradesi ile yapacağı değişiklikler ile imtiyaz sahibinin yükümlülükleri artmakta ise, imtiyaz sahibine belli bir karşılık verilmesi gerekir.

Tek Yanlı Fesih Yetkisi

İdare, imtiyaz sahibinin ağır kusuru halinde bir yaptırım olarak sözleşmeyi tek yanlı feshedebilme yetkisinin yanı sıra, imtiyaz sahibinin hiçbir kusuru bulunmasa dahi, hizmet ve kamu yararının gerektirdiği hallerde, sözleşmeyi tek yanlı feshetme yetkisine sahiptir. Eğer, imtiyaz sözleşmesi, imtiyaz sahibinin ağır kusuru üzerine feshedilirse, imtiyaz sahibine herhangi bir tazminat ödemesi gerekmemektedir. Ancak, diğer halde idare, imtiyaz sahibinin zararını tamamen gidermek zorundadır. Bu ikinci hal rachata olarak adlandırılır. Rachata, imtiyaz sözleşmesinin süresi içinde imtiyazın tüm tesisatı ile birlikte bedeli karşılığında idarece satın alınarak imtiyaz sözleşmesine son verilmesidir. Rachata, idarenin kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu olmasından kaynaklanan bir imkân olup, sözleşmede öngörülme de dahi kullanılabilir bir yetkidir. Ancak idare rachata yoluna başvurup da imtiyaz sözleşmesini tek yanlı olarak feshettiğinde, imtiyaz sahibinin işletmeden beklediği normal kazanç ve kârları da tamamen tazmin etmek zorundadır. Kısacası idare kamu hizmetinin gerektiği gibi yürütülmemesi ve benzeri durumlarda idari para cezası, tanınan imtiyazları düşürme gibi birtakım yaptırımlar uygulama yetkisi vardır.

İdarenin Yükümlülükleri

İdarenin yükümlülükleri ise idarenin öncelikle imtiyazcı ile akdettiği sözleşmeye uyması gerekir. Sözleşme üzerindeki ekonomik (=mali) dengenin sağlanması, bozulmaması için gerekenleri yapma yükümlülüğü vardır. Nihayet idare tek taraflı olarak yaptığı işlemler ile karşı tarafta oluşturulacak muhtemel zararların tazmin etmesi gerekir.



Yaşamla İlişkilendir

“...Dava; **imtiyaz** sahibi davalı şirketin 2013 yılında taahhüt ettiği yıllık elektrik üretim miktarını üretmesine bağlı olarak, ‘ye teslim edilmeyen 60.000.000-kWh üretim miktarı kadar hesaplanan 760.428,00-TL eksik üretim cezası, 3.548,66.-TL gecikme cezası ile birlikte toplam 763.976,66.-TL eksik üretim tazminatının dava tarihinden sonra işleyecek faizi ile birlikte davalıdan tahsiline karar verilmesi istemiyle açılmış; İdare Mahkemesi’nce; Kültür ve Turizm Bakanlığı Diyarbakır Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu’nun 18.11.2005 tarih ve 490 sayılı kararı uyarınca Hazar Gölü su seviyesinin 1236 m’ye kadar düştüğü, doğal sit olan bu alanın korunmasının suyun belli bir kotta tutulmasıyla mümkün bulunduğu, bu nedenle minimum su kotununun 1241 m. olması gerektiğinin saptandığı, Elazığ Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü’nün 30.12.2005 tarih ve 4285 sayılı işlemi ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 61. maddesi uyarınca, öngörülen üretim hacmi gerçekleştiği için yıl sonuna kadar durdurulan santral faaliyetinin tekrar başlatılmamasının davalı şirkete bildirildiği, bu nedenle davalı şirketin su seviyesinin düşüşünde kusurlu bir davranışının olup olmadığının irdelenmesi gerektiği, ilk olarak su seviyesindeki düşüşün yağış miktarına bağlı olabileceği, bu takdirde şirkete kusur yüklenmesinin mümkün olmadığı, ikinci olarak şirketin fazla enerji üretmek amacıyla suyu gereğinden fazla kullanmış olmasından dolayı su seviyesinde bir düşüş yaşanabileceği ancak sözleşmede davalı şirketin üreteceği enerjinin üst sınırına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği, şirketin enerji üretimini gerçekleştirdiği dönemlerdeki su kotunun su kullanım sözleşmesine göre belirlenen minimum su kotu olan 1234,50 m’nin üzerinde olduğu, davalı şirketin fazla enerji üretiminden kaynaklanan su seviyesindeki düşüş nedeniyle tazminat ödemesinin söz konusu olmayacağı, üçüncü olarak ise şirketin taahhüt ettiği yatırımları gerçekleştirmemiş veya eksik gerçekleştirmiş olmasından kaynaklı su seviyesinde düşüşün meydana gelmiş olabileceği, bu kapsamda şirketin havza ve santrallerde yaptığı yatırımların fizibilite raporlarına, tasdikli projelerine, fen ve sanat kaidelerine uygunluğunun Bakanlık tarafından kabul edildiği, yatırım döneminin bittiği 2000 yılı sonun-

da 4 yıl boyunca yapılan yatırımların denetlenmesi sonucunda yatırımların iş programına uygun olarak tamamlandığı, yatırım yıllarının geçmesinden sonra düzenlenen raporların ise şirket tarafından yapılması gereken yatırımların eksik olarak yapıldığı yönünde tespitler içerdiği, yatırım döneminde tespit edilerek gerekli önlemlerin alınması sonucunda su seviyesindeki düşüşün engellenmesi olanağı bulunmasına rağmen bu hususlara ilişkin herhangi bir tespit yapılmadığı, yatırım dönemi sonrasına ilişkin olarak ise şirketin ihmal veya kusuru nedeniyle su seviyesinde düşüşe sebep olacak bir durumun ortaya çıkması halinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca gerekli tedbirlerin alınmadığı anlaşıldığından, davalı şirketin üretmediği enerji nedeniyle davacıya sözleşme hükümleri uyarınca tazminat ödemesinin hukuksal bir dayanağı bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı şirket tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Ankara 11. İdare Mahkemesi’nin 26.11.2015 tarih ve E:2014/476, K:2015/1770 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 49. maddesinde sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmemeyerek anılan Mahkeme kararının ONANMASINA; temyiz giderlerinin istemde bulunan üzerinde bırakılmasına, dosyanın anılan Mahkeme’ye gönderilmesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (onbeş) gün içerisinde kararın düzeltilmesi yolu açık olmak üzere, 05.12.2016 tarihinde oybirliğiyle karar verildi...”

Kaynak: Danıştay, 13. Dairesi, 05.12.2016,

Esas No:2016/1580 Karar No:2016/4069,

[155](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2er1j0RQvzBCP%2BD9pI1yM%2BjINRi58%2BGZHHFUDWGSJjnhYMLdUt0IjAKvdoffhSNhGku36dB8fS1OoXCsewmMQFn7A%3D%3D&aranan=imtiyaz&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 18.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

İmtiyaz Sahibinin Hakları, Ayrıcalıkları Yükümlülükleri

İmtiyaz sözleşmesi ile imtiyaz sahibine birtakım mali haklar ve özel hukuk sözleşmelerinde rastlanmayan türden bazı ayrıcalıklar ve olanaklar da sağlanmaktadır. İmtiyaz sahibinin, söz konusu kamu hizmetini yükümlenirken amacı, belli bir kâr ve kazanç elde etmektir. Bu kâr ve kazanç ise, hizmetten yararlananlardan alınacak belli bir ücretten sağlanmaktadır. Hizmetten alınacak bu ücret idarece belirlenir. İdare bu ücreti belirlerken, imtiyaz sahibi kadar hizmetten yararlananları da göz önünde tutmak durumundadır. Bu nedenle, hizmetten yararlananlardan alınacak ücret bir fiyat olmaktan çok, bir harç ya da resim niteliğindedir. İmtiyaz sahibi, sözleşmenin mali dengesinin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Sözleşmenin uygulanması sırasında tarafların iradelerinin dışında ortaya çıkan, önceden öngörülmesi mümkün olmayan ve kamu hizmetini yürüten özel hukuk tüzel kişinin artık bu faaliyeti yürütemez hale gelmesine neden olacak olağanüstü olayların ortaya çıkması halinde, imtiyaz sahibi imprevision (=öngörülmezlik) kuramını uyarınca sözleşmenin yeni şartlara uydurulmasını ve zararlarının paylaşılmasını idareden isteme hakkına sahiptir.

Kamu hizmeti imtiyaz usulü ile görülüyor olsa da, kesintiye uğramadan devam etmesi gerekir. Bu hem idarenin ve hem de özel hukuk tüzel kişinin görevidir. Ancak, birtakım sebeplerle o hizmetin devamı imkânsızlaşmış ise, sürekliliği sağlama görevi idareye aittir. Özel hukuk tüzel kişisi bu talebi ile hizmetin kesintiye uğramaması açısından yardım istemektedir. Bu şartların birlikte gerçekleşmesi halinde idare imtiyaz sahibi için ortaya çıkan yükünü paylaşmak zorundadır. Tarafların bu konuda anlaşmamaları halinde, görevli idari yargı yeri öngörülmeleyen olaylar nedeniyle ortaya çıkan ek yükümü hesaplar ve bunun idare ile imtiyaz sahibi arasında nasıl paylaşılacağını belirler. Genel kabul gören görüşe göre, söz konusu yardım geçici olup öngörülemeyen olayın sona ermesinden sonra da kesilmesi gerekir. İmtiyaz sahibine bazı kamusal olanakların da sağlanması mümkündür. İdare imtiyaz sahibine hizmet ile ilgili taşınır veya taşınmaz malları, araç-gereçleri temin etmiş olabileceği gibi, imtiyaz sahibine kamu malları üzerinde veya altında tesisler yapma yetkisi de tanınabilir. Nihayet imtiyaz sahibi lehine kamulaştırma yapılması da öngörülebilir. İmtiyaz sahibi hizmeti, kamu hiz-

metine egemen ilkelere ve sözleşme hükümlerine uygun bir şekilde yürütmekle sorumludur. İmtiyaz sahibi, eşitlik ilkesi uyarınca, hizmetten yararlanacakları ve bunlardan alınacak ücretleri serbestçe belirleyemez. Hizmetten yararlanma şartları ve ücret, şartname ve sözleşmede belirlendiğinden imtiyaz sahibi bu hükümlere uymak zorundadır. Değişkenlik ilkesi uyarınca, idarenin yapacağı tek yanlı değişiklikleri kabul eder, süreklilik ve düzenlilik ilkesi uyarınca da idarenin gözetim ve denetimine kolaylık sağlar ve katlanır. İmtiyaz sahibi, sözleşme ile elde ettiği kazancın bir kısmını "yıllık aidat" olarak idareye vermekle yükümlü kılınabileceği gibi, ürettiği mal ve hizmetlerin bir kısmını da karşılıksız idareye vermeyi de kabul etmiş olabilir. Ayrıca imtiyaz sahibi yükümlülüklerini bizzat yerine getirmek zorundadır. İmtiyaz sahibi, yüklendiği hizmeti bir başkasına gördüremez ve yükümlülüklerini devredemez. Çünkü imtiyaz sahibi teknik bilgi, yetenek, deneyim ve mali gücü nedeniyle seçilmiş olup, kamu hizmetlerinin idarenin iradesi dışında başkalarına gördürülmesi düşünülemez.

Kısaca imtiyazcının hakları: İdare ile aralarında yapılan sözleşmenin ekonomik dengesinin idare tarafından bozulmaması konusunda taleplerde bulunma hakkı, kendisine tanınan imtiyazların uygulanmaya geçirilmesini talep etme hakkı ve kamu hizmeti karşılığında bedel tahsil etme hakkı vardır. **İmtiyazcının yükümlülükleri** ise; özel hukuk kişisi imtiyazcı, kamu hizmetini bizzat yürütür ve idare müsaade etmedikçe devir işlemi gerçekleştirilemez. Kamu hizmeti yerine getirilirken kamu hizmetinin ilkelerine uygun davranmalıdır. İdare tarafından yapılacak denetlemelere tâbi olacağını kabul etmiştir.

Kamu Hizmet İmtiyaz Sözleşmelerinin Sona Ermesi

İmtiyaz sözleşmesi çeşitli sebeplerle sona erebilmektedir. Bu sebepler; sözleşme süresinin dolması, imtiyazcının ağır kusuruna karşı sözleşmenin sona ermesi yaptırımının uygulanması, kamu yararı gerekçesiyle imtiyazın idarece satın alınması (rachat), tek taraflı işlem ile kamu yararı gerekçesiyle sözleşmenin feshi, tarafların karşılıklı anlaşması yoluyla sözleşmeyi feshetmeleri ve tarafların başvurusu halinde mahkeme kararı ile fesihidir. Kısacası kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, sürelerinin dolması, idarece tek yanlı olarak feshedilmeleri ya da mahkeme kararı ile feshedilmek suretiyle sona ererler.

Mahkeme kararı ile fesih, İlk olarak imtiyaz sahibinin idarenin ağır kusuru nedeniyle mahkemeye sözleşmenin feshini talep etmesinin yanı sıra, tazminata da karar vermesi için başvurması sonucu olur. İkinci olarak ise idarenin tek yanlı fesih yetkisini kullanmayarak mahkemeden sözleşmenin feshini istemesi ya da öngörülme hallerin süreklilik kazanması üzerine her iki tarafın mahkemeye başvurması sonucu mahkeme kararı ile olur.

İmtiyaz sözleşmelerinin sona ermesi sebebiyle hizmete ilişkin mallar sözleşme kapsamında taraflar arasında paylaşılacaktır. Bu mallar üç gruba ayrılarak paylaşılacaktır. İlk grup, idareye ait olan mallar yani idareye geri dönecek olan mallardır. Kamu hizmetleri imtiyaz sözleşmeleri belli bir süre için yapılırlar. Dolayısıyla, bu sürenin dolması ile kendiliklerinden sona ererler. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde sürenin dolması ile birlikte işletme bedelsiz olarak idareye geçer. İkinci grupta idarenin bir bedel ödeyerek alabileceği mallar yer alır. Üçüncü grupta ise özel hukuk kişisine ait olan mallar vardır. Bu mallar imtiyazcının malı olmaya devam edecektir.

Öğrenme Çıktısı



6 Kamu hizmetlerinin görülme usullerini açıklayabilme

Araştır 6

İmtiyaz sözleşmesinin sona erme hallerini açıklayınız.

İlişkilendir

Emanet usulü ile imtiyaz usulünü karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Müşterek emanet usulünü anlatınız.

1

Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin görevlerini açıklayabilme

Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin Görevleri

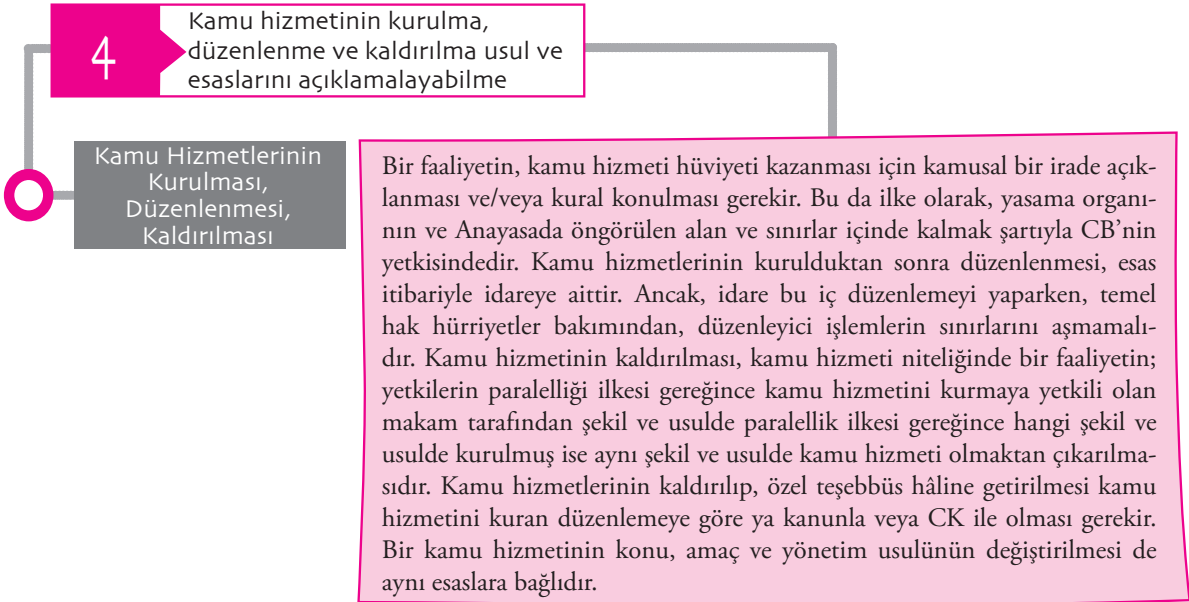
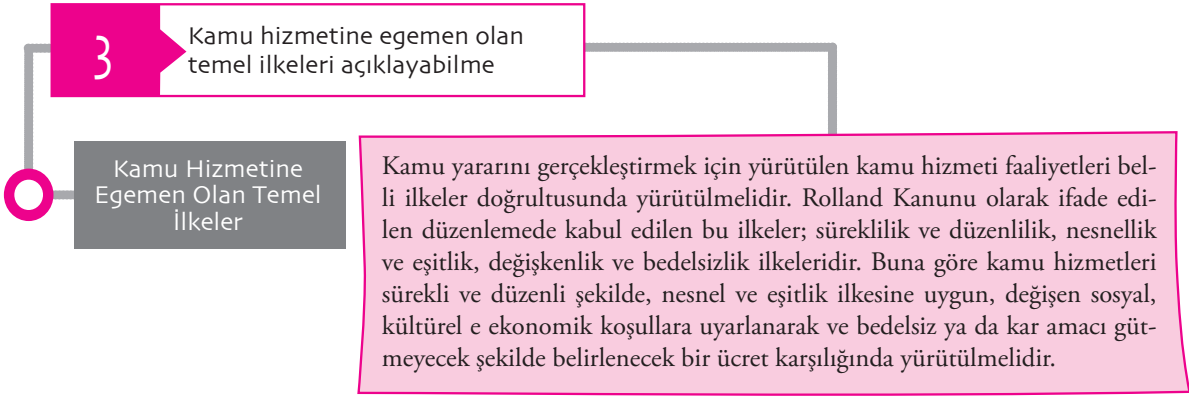
Toplumun gündelik ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve böylece kamu yararını, toplumun iyiliğini gerçekleştirmek için yürüttüğü faaliyetlerin tümü Türkiye Cumhuriyeti devlet idaresinin görevlerini oluşturur. Bu günlük ihtiyaçların belirlenmesinde esas itibari ile yasama organı sıfatıyla TBMM ve siyasi organ olarak CB ve CB örgütü görevlidir. Bu organlar ihtiyaçları belirlerken ekonomik, sosyal ve siyasi düzenin gerekleri ile bağlıdırlar. Sosyal ilişkilerdeki gelişim toplum içinde kişilerin fiziki güvenliği, toplumun devamı ve sürekliliğini ile bireyin ekonomik güvenliğinin sağlanması, toplumun tanıdığı ve kabul ettiği dini, felsefi inanç ve kanaatlerin kabullenilmesi ve bunlara saygı gösterilmesi gibi amaçların yapısal temellerini oluşturma ve hayata geçirme devletin ve dolayısıyla da idarenin varlık sebebi ve devletinden sosyal amacıdır. Türkiye Cumhuriyeti Devlet İdaresinin başlıca görevleri; Milli güvenliğin korunması, kolluk ve kamu hizmeti faaliyetlerinin yürütülmesi, planlama, iç düzen faaliyetleri ile özendirme ve destekleme faaliyetleridir.

2

Kamu hizmetinin türlerini ve hukuki rejimini belirleyebilme

Kamu Hizmeti Kavramı

XX. yüzyıl başında Fransa'da Léon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jèze, devlet işlevlerinde ortaya çıkan gelişmenin kamu hukukunda yarattığı dönüşümleri açıklamaya yönelmişler ve Kamu Hizmetleri Okulu (Bordeaux Ekolü) anlayışını oluşturmuşlardır. Bunlara göre, kamu hizmeti idare hukukunun köşe taşı niteliğini taşıyan bir kavram olup, tüm idare hukukunu ve hatta devleti de açıklar. Tüm kamu hizmetleri organik olarak devletle bağlantılıdır. Kamu hizmetleri ile ilgili olarak ülkemizde, öğretilerde herkesçe kabul gören niteliği gereği kamu hizmeti sayılan bir faaliyet yoktur tezine dayandırılan kamu hizmetlerinin mutlak olarak kanun koyucunun iradesine dayanması ile devletçi kalkınma modelinin varlık nedenini teşkil piyasa yetersizliği anlayışı söz konusudur. Kamu hizmeti; özel faaliyet gibi sunulamayan, bu tür faaliyetler için mümkün olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan, siyasal organlar tarafından süreklilik gösteren tatmininde zorunluluk bulunan toplumsal ihtiyaçların kamuya yararlı görülerek kamu hizmeti olarak nitelendirilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen düzenli ve devamlı faaliyetler olarak tanımlanabilir.



5

Kamu hizmetinin kurulma, düzenlenme ve kaldırılma usul ve esaslarını açıklamalayabilme

Kamu Hizmetinin Türleri

Kamu hizmetleri birçok bakımdan sınıflandırılır. Kamu hizmetleri konularını oluşturan faaliyetin özel kesimce de yürütülebilmesi veya özel kesime tamamen yasaklamasına göre tekelli ya da tekelsiz kamu hizmetleri olarak ayrılır. Yürütüldükleri alana göre, milli kamu hizmetleri ve mahalli kamu hizmetleri olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bireylerin kamu hizmetlerinden yararlanma biçimlerine göre; doğrudan doğruya ve bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri ve dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri şeklinde ayırma tabi tutulabilir. Konularına göre yapılan ayırım, kamu hizmetlerinin tabi oldukları hukuki rejimi belirleme açısından da önem taşımaktadır. Gerçekten bu ayırım her bir tür kamu hizmeti içinde kamusal ve özel yönetim usullerinin yerini ve yoğunluğunu da ortaya koymaktadır. Buna göre konularına göre kamu hizmetleri; kural olarak kamu hukuku rejimine tabi idari kamu hizmetleri, işleyişleri ve dış ilişkileri yönünden esas itibarıyla özel hukuk kurallarına tabi iktisadi kamu hizmetleri, kural olarak özel hukuk rejimine tabi sosyal kamu hizmetleri ile özel kuruluşlar, bağımsız personel ve daha serbest usuller ile yerine getirilen bilimsel teknik ve kültürel kamu hizmetleri olmak üzere dörde ayrılır.

6

Kamu hizmetlerinin görülme usullerini açıklayabilme

Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri

Kamu hizmetlerinin bugün mutlaka idare tarafından görülmesi bir zorunluluk olmayıp, idare tarafından görülebileceği gibi özel kişiler tarafından görülebilmesi de mümkündür. Kamu hizmetlerinin kamu kesiminde yer alan tüzel kişiler tarafından görülme usulü emanet usulü, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerince görülme usulleri ise ruhsat, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ve yap-işlet-devret usulleridir. Emanet usulü devlet örgütlenmesinin klasik biçimini ifade eder ve kamu hizmetlerinin kamu kesiminde yer alan tüzel kişilere, kendi aracı, kendi personeli ve kendi parası ile gördürülür. Müşterek emanet usulünde bir kamu hizmeti masrafları, hasar ve zararı idareye ait olmak üzere, gelir üzerinden belli bir pay veya götürü bir ücret karşılığı özel bir kişiye akdedilen karma nitelikli bir idari sözleşme gereğince gördürülmektedir. Ruhsat usulü ise kanun ile idare lehine tekel konusu yapılmamış veya belli bir özel hukuk kişisine imtiyaz verilmemesi hallerinde bu faaliyetin idarenin vereceği bir izin ile özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri tarafından da görülmesidir. İdare tarafından kurulmuş bulunan bir kamu hizmeti, özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi usulü iltizam, idarenin Türk hukuk sistemine göre kurulmuş Anonim Şirket statüsündeki bir tüzel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere işletilmesi usulü ise imtiyazdır.

1 Kamu hizmeti kavramı ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Kamu hizmetini yürütme yetki ve yükümlülüğü merkezi idare içindeki bir birime, yerinden yönetim kuruluşlarına veya bir özel hukuk şirketine tanınabilir.
- B. Kamu hizmetlerinin adalet, kolluk, milli savunma, kamu maliyesi gibi bir kısmı devletin egemenlik yetkisiyle dolaylı irtibatlıdır.
- C. Kamu hizmeti kavramı Fransız Hukuku etkisi altında olan birçok ülkede olduğu gibi Türk kamu hukuku ve idare hukukunun temel hukuki kavramlarından biridir.
- D. Kamu hizmetine ilişkin tanımlar sırasıyla önemli bir şekilde farklılıklar gösteren hukuki durumlara hatta siyasi ve ekonomik şartlara göre yapılmıştır.
- E. Kamu hizmeti terimi XIX. yüzyılın sonu XX. yüzyılın başından itibaren hukuki bir hüviyet kazanmıştır.

2 Kamu hizmetinin tarihsel gelişim süreci ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Uygulamada kökenleri Ortaçağ'a kadar götürülen yerel yöntem ile daha yakın bir tarih olan XX. yüzyılda milli kamu hizmeti yöntemi olmak üzere iki temel modele göre yürütülmektedir.
- B. Tarihsel süreçte kamu hizmeti başlangıçta emanet usulüyle yürütülmüştür.
- C. Kamu hizmeti XIX. yüzyılın sonu XX. yüzyılın başından itibaren hukuki bir hüviyet kazanmıştır.
- D. Başlangıçtan yakın tarihlere kadar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel kişilere yetki tanınmamıştır.
- E. Fransız Danıştay'ının devletin bütün kamusal etkinliklerinde bulunması gereken eşitlik, süreklilik ve değişkenlik (uyarlanma) unsurlarıyla somutlaştırdığı bir kavramdır.

3 Kamu hizmetinin teorik açıklaması bakımından aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Maurice Hauriou devleti hukuka tabi kılma amacından hareket eder ve idare hukukunun konusunun ve tanımının kamu kudreti kavramıyla açıklanabileceğini ileri sürmüştür.
- B. Maurice Hauriou kamu hizmeti kavramının da birinci teorisyeni olarak kabul edilmektedir.
- C. Maurice Hauriou'ya göre idare hukukunda belirleyici ölçüt kamu kudretidir; ama bu kavram kamu hizmeti kavramına bağlıdır.
- D. Duguit modern kamu hukukunun tamamını kamu hizmeti kavramın etrafında oluşturmuştur.
- E. Duguit, Hauriou'nun tezine tamamen karşı çıkmamış ve kamu hizmeti kavramındaki kamu kudreti ayrıcalıklarının tamamını dışarıda bırakmamıştır.

4 Kamu hizmetini farklı açılardan tanımlayan açıklamalar bakımından aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Maddi açıdan kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan ve toplumsal ihtiyacı karşılayan faaliyetlerdir.
- B. Anayasanın 47. maddesinde yer alan "*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir.*" hükmündeki kamu hizmeti deyiminin organik anlamında kullanılmıştır.
- C. Şekli açıdan kamu hizmeti, belli bir hukuki rejim ve düzendir ve kamusal yönetim usullerine göre yürütülen faaliyetleri ifade eder.
- D. İdare hukukunun tarihsel gelişim sürecinde öncelikle organik ölçüt ile maddi ölçütler sonrasında da şekli ölçütte de çözülme olmuştur.
- E. Organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından belli bir görevi yürütmek amacıyla tahsis edilmiş olan kamu görevlileri ve araçlardır.

5 Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesinde karar verecek devlet organı aşağıdaki ifadelerden hangisidir?

- A. Siyasal karar organı yani yasama organıdır. Anayasada öngörülen alan ve sınırlar içinde kalmak şartıyla Cumhurbaşkanı da yetkilidir.
- B. İdari yargı yerleridir.
- C. Kanunların uygulayıcısı olan idaredir.
- D. Kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen anayasa yargısı yani Anayasa Mahkemesidir.
- E. Yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

6 Aşağıdakilerden hangisi izlenen nihai amaçlara göre kamu hizmeti kavramının temel işlevlerinden biri **değildir**?

- A. Kamu hizmetinin işlevi öncelikle milli savunma, yargı, medeni koruma ve mesleki düzen gibi alanlar için düzen ve kurala tabi kılmasıdır.
- B. Kamu hizmetinin sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinin alanlarında toplumsal koruma ve sağlığa yönelik bir işlevi söz konusudur.
- C. Kamu hizmetinin eğitim, araştırma ve görsel kamu hizmetlerinde eğitici ve kültürel bir mesleki işlevi söz konusudur.
- D. Kamu hizmetinin ekonomik alanda bir işlevi söz konusudur.
- E. Kamu hizmetinin işlevi kim tarafından, hangi amaç ve araçla yürütüldüğüne bakılmaksızın toplumsal çıkara yönelik tüm faaliyetlerdir.

7 Kamu hizmetine egemen temel ilkelerden biri olan süreklilik ve düzenlilik ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Kamu hizmetinin sürekliliği özelliği devletin sürekliliği ilkesinin görünümüdür.
- B. İlke uyarınca kamu hizmetleri düzenli bir şekilde kesintiye uğratılmaksızın yürütülmelidir.
- C. Ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkının kabul edilmiş olması bu ilkeye getirilmiş anayasal bir istisnadır.
- D. Kamu hizmetinin sürekliliği hizmetin niteliği ve içeriğine göre değişkenlik gösterir.
- E. Süreklilik ilkesinin bir yönünü, zaman bakımından devamlılık oluştururken, diğer yönünü ise istikrar oluşturmaktadır.

8 Kamu hizmetlerinin bedelsizliği özelliği ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Kamu hizmetlerinin bedelsizliği, hizmet karşılığında mutlak anlamda herhangi bir bedel ödenmemesi anlamına gelir.
- B. Devlet okullarında ilköğretimin parasız olması bu ilkenin bir gereğidir.
- C. Ücretsiz sunulan hizmetlerin karşılığına mukabil ücret alınmıyorsa da, bireyler doğrudan ve dolaylı vergilendirme vasıtasıyla kamu hizmetlerinin finansmanı sağlamaktadırlar.
- D. Kamu hizmetleri yerine getirilirken yapılan *harcamalar* kamu giderleri olup, bireyler tarafından ödenen vergiler aracılığıyla karşılanır.
- E. Bu ilkenin artık klasik kamu hizmeti ilkelerinden sayılması mümkün gözükmemektedir.

9 Kamu hizmetinin türleri ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?

- A. Ülkemizde eğitim ve sağlık hizmetinde tekelli kamu hizmetleri söz konusudur.
- B. Demiryolu işletmeciliği mahalli kamu hizmetinin bilinen en önemli örneğidir.
- C. Bayındırlık işleri, kamu mallarının bakımı ve korunması, eğitim ve öğretim, sağlık, tapu ve kadastro hizmetleri, nüfus işleri iktisadi kamu hizmetlerindedir.
- D. Demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi, daha çok imtiyaz usulüyle gördürülen hizmetler idari kamu hizmetleridir.
- E. Tiyatro, müzik, resim, bale ve sinema gibi sanat ve kültür hareketleri bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetleridir.

10 Bir kamu hizmetinin devlet veya öteki kamu tüzelkişileri tarafından doğrudan doğruya ve kendi örgütleriyle ve hizmete tahsis ettikleri aynı ve şahsi vasıtalarla gördürülme usulüne ne ad verilir?

- A. Müşterek Emanet
- B. İltizam
- C. Emanet
- D. İmtiyaz
- E. Ruhsat

1. B	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmeti Kavramı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	6. E	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmeti Kavramı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. D	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmeti Kavramı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	7. C	Yanıtınız yanlış ise “Süreklilik (<i>Kesintisizlik, Devamlılık</i>) ve Düzenlilik” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. E	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmeti Kavramı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	8. A	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmetlerinin Bedelsizliği (= <i>Meccaniliği, Karşılıksız Olması</i>)” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. B	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmeti Kavramı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	9. E	Yanıtınız yanlış ise “Bilimsel Teknik ve Kültürel Kamu Hizmetleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. A	Yanıtınız yanlış ise “Kamu Hizmetlerinin Kurulması” konusunu yeniden gözden geçiriniz.	10. C	Yanıtınız yanlış ise “Emanet Usulü” konusunu yeniden gözden geçiriniz.



4

Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 3

İdare, ortak ve genel ihtiyaç duyan herkese kamu hizmetini eşit bir biçimde sunmak ve herkesin bu hizmetlerden eşit bir biçimde yararlanmalarını temin etmesi gerekir. Eşitlik ilkesi hem hizmetten yararlananlar hem de kamu hizmetine girme çerçevesinde kamu görevlilerine uygulanır. Eşitlik ilkesi Anayasanın 10. maddesindeki “*Kanun Önündeki Eşitlik*” düzenlemesinin bir sonucudur. Bu kuraldan hareketle kamu hizmetlerinden yararlanırken bireyler arasında herhangi bir ayırım yapılamaz, herkes eşit bir şekilde kamu hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Kamu hizmetlerinin sunulması esnasında görev alan kamu görevlileri ayrımcılıktan uzak, tarafsız bir şekilde bu görevi yerine getirmekle yükümlüdür. Eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesinden tarafsızlık ve laiklik ilkeleri şeklinde iki sonucun ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Tarafsızlık ilkesi eşitlik ilkesinin bir uzantısıdır. Kamu hizmetinden yararlananların tamamının idare karşısında aynı haklara sahip olması ve kamu hizmetlerinin sunulması sırasında uygulanacak usul ve prosedüründe tarafsızlığı sağlamaya yönelik ve yeterli olması şarttır. Ayrıca hizmete erişilme (ulaşılabilirlik) ve basitleştirme hizmetten yararlananlara sağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında karmaşık, anlaşılması zor kural ve prosedür öngörülmemeli, konuya ilişkin düzenlemeler mümkün olduğu ölçüde az ve şeffaflığı zedeleyici ortadan kaldırıcı nitelikte olmamalıdır

Araştır 4

Kamu hizmetlerinin kurulduktan sonra düzenlenmesi, esas itibarıyla idareye aittir. Ancak, idare bu iç düzenlemeyi yaparken, temel hak hürriyetler bakımından, düzenleyici işlemlerin sınırlarını aşmamalıdır. Bundan dolayı, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde, üçüncü kişi konumundaki bireylerin ve toplulukların hak ve çıkarları söz konusu olunca, Anayasa ve kanun hükümlerine sıkı ve tam bir uygunluk aranır. Fakat hizmetten yararlananlar açısından aynı ölçüde titiz ve kısıtlayıcı davranmak söz konusu değildir. Çünkü bu konuda Anayasa ve kanunlar ayrıntılı kurallar taşımazlar. Bu nedenle de hizmetten yararlananlar, kamu hizmetinin bir ögesi oldukları için esas itibarıyla idarenin iç düzenine uymayı önceden kabul etmiş sayılırlar. Ancak idarenin koyduğu bu iç düzen kuralları da temel hak ve hürriyetleri anlamsız hâle getirmemelidir.



Kaynakça

- ATASAYAN M. Gözde (2012). **Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi**. İstanbul.
- ATAY Ender Ethem (2018). **İdare Hukuku**. Ankara: Seçkin.
- ATAY Ender Ethem (2018). **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan.
- BAUBY Pierre (2016). **Service public, services publics**. Paris.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. 6.Bası. Ankara .
- ÇAL Sedat (2008). **Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü**. Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Yayını.
- EROĞLU Hamza (1985). **İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi**. 5.Bası. Ankara.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN Pertev, AKGÜNER Tayfun, BERK Kahraman (2017). **İdare Hukuku**. 8.Bası. İstanbul: Der Yayınları.
- GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel (2014). **İdare Hukuku Dersleri**. 15. Bası. Bursa.
- GÜNDAY Metin (2011). **İdare Hukuku**. 10. Bask. Ankara: İmaj Yayınevi.
- KARAHANOĞULLARI Onur (2004). **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**. 2.Bası. Ankara.
- ÖZAY İl Han (2002). **Gün Işığında Yönetim**. İstanbul.
- SANCAKDAR Oğuz (2011). **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**. Ankara.

Bölüm 5

Kolluk

öğrenme çıktıları

Kamu Düzeni

- 1 Kolluk faaliyetlerinin amacı olan kamu düzeninin geleneksel ve yeni ortaya çıkan unsurlarını öğrenebilme

Kolluk Makamları, Amirleri ve Personeli

- 3 Merkezi, mahalli ve özel kolluk makamları, amirleri ve personelini öğrenebilme

Kolluk Türleri

- 2 Adli ve idari kolluğu karşılaştırarak genel ve özel kolluk türleri ile özel güvenliği açıklayabilme

Kolluk İşlemleri, Usulleri, Kolluk Yetkilerine İlişkin Hususlar

- 4 Kolluk işlem ve usulleri ile kolluk yetkilerinin yarışması, çatışması, genişlemesi ve sınırları ile Kolluk Gözetim Komisyonunu öğrenebilme

- Anahtar Sözcükler:** • Kamu Düzeni • Genel İdari Kolluk • Özel İdari Kolluk • Özel Güvenlik Kolluğu • Kolluk Makamları ve Amirleri • Kolluk İşlemleri ve Usulleri • Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması • Kolluk Yetkisinin Sınırları



GİRİŞ

Bütün toplumların devamlılıklarını sürdürebilmek için gereksinim duydukları düzenin sağlanması ve korunması idare hukukunun en önemli konularından birisi olmuştur. Devletin egemenlik yetkisine dayanarak ve kamu gücünü kullanmak suretiyle toplumsal asayiş, emniyet, güvenlik, dirlik, esenlik ve genel sağlık şartlarını sağlamak amaçlarıyla kamu düzenini sağlamaya ve korumaya yönelik tüm etkinlikleri, iş, işlem ve eylemleri idare hukukunda “kolluk faaliyetleri” olarak adlandırılmaktadır.

✓ **Kolluk:** Kamu gücünü haiz kamu otoritelerinin, kamu düzeninin sağlanması ve bu düzenin devamı maksadıyla gerçekleştirdikleri Anayasal ve kanuni sınırlar ve yetkiler kapsamında kamu özgürlüklerini sınırlayıcı tüm iş, işlem, düzenleme, eylem, faaliyet, etkinlik, örgüt ve personelidir.

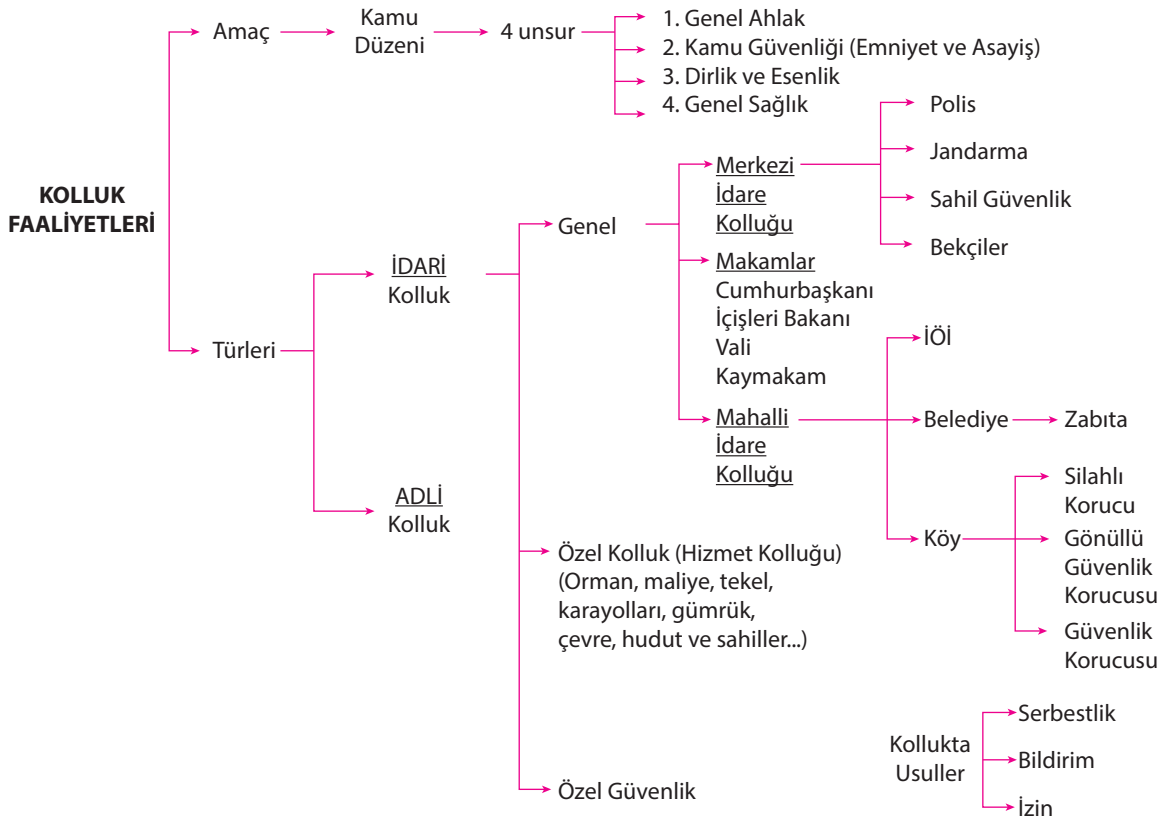
Kolluk hizmetinin sadece sınırlayıcı bir faaliyet olarak alınması bu hizmetinin olumsuzlanmasına neden olabilmektedir. Ancak kolluk hizmetini sınırlayıcı olduğu kadar toplumun umumunun can, mal güvenliğini ve genel sağlığını koruyucu, dirlik ve esenliğini sağlayıcı nitelikleriyle yararlandırıcı bir hizmet ya da faaliyet olarak ele almak isabetli bir yaklaşım olacaktır.

İdare hukukunda “kolluk” kavramı maddi anlamda kamu düzeninin sağlanması, korunması ve sürdürülmesini amaçlayan “idari etkinlikleri” ifade ederken organik anlamda da bu faaliyetleri yürüten görevleri içermektedir.

Jandarma ya da polis tarafından karayolu üzerinde radarla hız kontrolü veya kimlik kontrolü yapılması, vali tarafından il sınırları içerisindeki eğlence yerlerinin kapanış saatlerini düzenleyen genel emir çıkarılması kolluk faaliyetlerinin klasik örnekleridir.

Bu bölümde kolluk hizmeti, kamu düzeni, kolluk türleri, birimleri, örgütleri, etkinlikleri, işlemleri, usulleri, makamları, personeli hakkında bilgi sahibi olunacaktır.

Tablo 5.1 Kolluk Teşkilatı



KAMU DÜZENİ

Devlet tüzelkişiliği ya da kamu tüzelkişiliği altında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kamu gücü ve kudretine dayanarak sundukları kamusal hizmet, işlem, eylem, sözleşme ve faaliyetlerinin ortak, genel ve biricik amacı kamu yararının sağlanması ve korunmasıdır; kolluk hizmet, işlem ve faaliyetlerinin özel, somut, spesifik ve yakın amacı “kamu düzeninin” sağlanması ve korunmasıdır.

İdari işlem teorisi çerçevesinde, kolluk işlem ve faaliyetlerinin kamu düzeni dışında kişisel, siyasal, hasım ve hısımlıktan kaynaklanan keyfi çıkar ve menfaat ilişkilerini temin nedenleriyle bir başka maksadı gerçekleştirmek için kullanılması, maksat unsuru yönünden hukuka aykırılıktan dolayı “yetki ya da usul saptırması” sonucunu doğuracaktır.

Dolayısıyla “kamu düzeni” kavramının kapsamının, içeriğinin, sınır ve unsurlarının netleşmesi kolluk hizmetlerinin anlaşılması açısından çok önemlidir. Kamu düzeni kavramıyla, sağlandığında toplumsal güvenlik, huzur, sükûn, dirlik, asayiş ve genel sağlığın korunup kamu yararının gerçekleştiği, bozulduğunda ise kamu yararının olumsuz yönde etkilendiği bir düzenden söz edilmektedir. Binaenaleyh, kamu düzeni, toplumsal alanda düzen tesis eden kurallar bütünüdür. Yani, toplumun dış maddi düzenidir ki bu da yollar, parklar, meydanlar, alışveriş merkezleri, çarşılar, pazarlar, kafeler, kiraathaneler, eğlence yerleri, tiyatro, sinema, hamam, otel, lokanta gibi toplumun genelinin ortak olarak kullandığı herkese açık kamusal mekânlarda geçerli bulunan düzeni ifade etmektedir (Günday, 1999:290).

Kamu Düzeninin Unsurları

Kolluk faaliyetlerinin hem konusu hem de somut ve özel amacı olan kamu düzeninin idare hukuku literatüründe geleneksel olarak üzerinde çoğunlukla uzlaşılmış unsurları bulunmaktadır. Son dönemde küreselleşmenin de etkisiyle sosyal, ekonomik, siyasal, idari, teknolojik ve kültürel değişim ve dönüşümler sonrası kamu düzeninin kapsam ve içeriği de değişip genişlemiş, bu bağlamda geleneksel anlayışta kabul edilemeyen unsurlara yenilerinin eklenmesiyle zenginleşmiştir.

Geleneksel (Klasik) Anlayışa Göre Kamu Düzeni Unsurları

Ülkemizde kolluk teşkilatı ile kolluk görevlilerinin yetki ve sorumluluklarının temelini oluşturan 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun (PVSK) 1. maddesine göre; “Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder.”

Yine PVSK’nın 8/D maddesine göre, “genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya videobant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerlerin... mahallin en büyük mülki amiri tarafından 30 günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edileceği”; hükme bağlanmaktadır.

Gerek yukarıda atıfta bulunan 2559 sayılı PVSK, gerek 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK), 1982 tarih ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu (SGKK), 1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu (JTGYK) ve diğer ilgili mevzuat, gerekse kolluk hizmetleri konusundaki literatür (Duran, 1982; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2006; Gözübüyük-Tan, 2013) beraber değerlendirildiği zaman kolluk faaliyetlerinin amacı olan kamu düzeninin geleneksel anlamda dört unsurunun olduğunu söylemek mümkündür:

1. Kamu güvenliği (emniyeti, asayiş)
2. Dirlik ve esenlik
3. Genel sağlık
4. Genel ahlak

Kamu Güvenliği (Emniyet ve Asayiş)

Bireylerin umumi ve umuma açık yerlerde ırz, can ve mal güvenliklerinin korunması, bireylerin canlarına ve mallarına yönelik saldırı, tehdit ve tehlikelerin bulunmadığı kanısının yerleşmiş olmasını, devletin korunmasını kapsamaktadır. Gerçekte kolluk teşkilatının sebep-i hikmeti, asayiş ve emniyetin tesisi ve muhafazasıdır. Trafik tedbirleri, iş kazalarının engellenmesi, konut dokunulmazlığı, yapıların yanma ve yıkılmasına karşı alınan tedbirler hep kamu emniyet çerçevesinde yürütülen faaliyetlerdir (Gözübüyük-Tan, 2013:474).

Kamu güvenliği kavramı ile “milli güvenlik” kavramlarının birbirleriyle karıştırılmaması gerekmektedir. Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, demokratik ve laik rejimin korunmasını, vatan topraklarının sınırlarının korunmasını içeren milli güvenlik kavramı, kamu güvenliği kavramından daha geniş bir olguyu ifade etmektedir. Milli güvenlik kavramında toplumun ayrıca devletin yerleşik düzeninin devamının sağlanması amaçlanır. Milli güvenliği tehlikeye düşürecek her şeyin kamu düzenini bozduğu söylenebilirse de kamu düzenini bozan her şeyin milli güvenliği tehdit ettiği söylenemez. Kamu düzeni ise, ülkenin kendi içinde normal hukuk düzeni çerçevesindeki faaliyetlerle sağlanabilirken, milli güvenliği tehdit eden unsurlar olağanüstü hukuk rejimini gerekli kılabilir.

Toplumsal güvenlik, asayiş ve emniyetin sağlanması, devamı ve korunmasından kolluk teşkilat, personel ve makamlarının yer aldığı İçişleri Bakanlığı sorumluyken; 1982 Anayasası'nın 117. maddesi uyarınca millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanı sorumludur.

Dirlik ve Esenlik (Huzur ve Sükûn)

Dirlik ve esenlik kamu huzuru, selameti, saadeti veya sükûnu olarak da ifade edilebilir. Dirlik ve esenlik unsuru, hayatın olağan akışını bozacak her türlü düzensizlik ve kamu huzurunu bozucu karışıklıkların olmaması, toplumsal huzur, sükûnet ve barışın hüküm sürmesini ihtiva eder. Dirlik ve esenliği bozucu durumlar zaman ve mekâna göre de farklılıklar gösterebilmektedir.

Gürültü, toz, duman, pislik, ışık, koku gibi bireyleri ve toplumu rahatsız edebilecek, hayatın olağan ve asude gidişatını bozacak olumsuz dış etkilerin giderilmesi dirlik ve esenlik unsuru içerisinde sayılabilir (Günday, 2011: 292).

Kamu Sağlığı (Sıhhati)

Her bir bireyin hastalıklardan kurtarılıp tedavisi anlamında sağlık, kolluk faaliyetleri çerçevesinde değil, devlet ve özel sektör tarafından hastanelerde ya da sağlık ocaklarında sunulan sağlık hizmeti çerçevesinde ele alınmaktadır. Kamu düzeninin bir parçası olan “kamu sağlığı” unsuru, toplumun bir bütün olarak yaygın, salgın ve bulaşıcı hastalıklardan korumak amacıyla kolluk faaliyetlerinde

bulunması anlamına gelmektedir. Bir kısmı 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu kapsamında olmak üzere, suların, yiyecek içecek maddelerinin sağlık kurallarına uygun olarak üretilip üretilmediğinin denetlenmesi, kanalizasyon ya da foseptik yaptırılması için alınan önlemler hep kamu sağlığı korumak amacıyla yapılan kolluk faaliyetleridir.

Genel sağlık tedbirleri sadece insanlar değil, hayvanlar, bitkiler hatta taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde bile uygulanabilmektedir (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2006:819).

Genel Ahlak

Kolluk faaliyetleri bireylerin kişisel ve öznel tercihleri bağlamında ahlaki tutum, eylem ve davranışlarıyla ilgilenmez. Ancak, bireylerin ahlaki davranışları toplumun dış maddi düzeni oluşturan kamu düzeni bozacak bir hal alırsa kolluk faaliyetlerinin konusu olur. Zamandan ve mekândan görece bağımsız evrensel ahlaki standartları ifade eden “etik” kurallara aykırılığın, genel ahlak anlamında kolluk faaliyetlerinin ve kamu düzeninin amaçlarından olduğu söylenebilir.

Bu noktada idare açısından kamu düzenini sağlama faaliyetlerinin en zor kısmı ortaya çıkmaktadır. Kamu yararı ve düzeninin sağlanması ve korunması ile bireysel hak ve özgürlükler arasında bir denge kurmak kolluk faaliyetlerinin en hassas yanlarından biridir.

Yukarıda, “genel ahlakın” korunmasını içeren PVSK'nın 8/D maddesine yer verilmişti. Yine PVSK'nın “genel ahlak” bağlamında koruma ve tedbirler içeren 11. maddesine göre, polis genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olarak; utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile bu nitelikte söz, şarkı, müzik veya benzeri gösteri yapanları; çocuklar, kız ve kadınlar ile genç erkeklere sözle veya herhangi bir şekilde sarkıntılık edenleri, kötü alışkanlıklara ve her türlü ahlaksızlığa yönelten ve teşvik edenleri, genel ahlak ve edebe aykırı mahiyette her türlü sesli ve görüntülü eserleri, kaydedildiği materyale bakılmaksızın üreten ve satanları herhangi bir müracaat veya şikâyet olmasa bile engeller, davranışlarının devamını durdurarak yasaklar, sanıklar hakkında tanzim olunacak evrakı derhal şikâyete bağlı suçlar hakkındaki evrakı da şikâyet ve müracaat vuku bulunduğu takdirde adliyeye tevdi eder.”

Binaenaleyh, kamu düzeninin unsuru olan “genel ahlakın korunması”, bireylerin şahsi ahlaki tercih, eylem ve tutumlarının dışında, kamunun dış maddi düzenine aykırı ve genel toplumsal ahlaki kuralları bozacak durum, tutum, davranış ve faaliyetlerin önlenmesi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Kamu Düzeninin Zenginleşen İçeriği: Yeni Unsurlar

Küreselleşmeyle beraber değişen sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuki parametrelerle kamu düzeninin kapsam ve içeriği de değişmekte, genişleyip ve zenginleşmektedir. Bu bağlamda, kamu düzeninin yeni unsurları olarak literatüre giren kavramlar şunlardır (Okay Tekinsoy, 2011:125-162):

İnsan Onuru

Doğal hukuk anlayışının yansıması olan insan onuru ve haysiyeti, genişleyen kamu düzeninin yeni unsurlarından birinci unsurunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede, liberal siyasal ideolojinin temel olan eşitlik ve özgürlüğün öncülü olan insan onur ve haysiyetinin korunması suretiyle kamu düzeninin sağlanacağı savunulmaktadır.

Estetik

Kamu düzeni kavramı giderek zenginleşmekte, “estetik” gibi kavramlar da kamu düzeninin içerisinde yer bulmaktadır. Devletin artan ve çeşitlenen görev ve hizmetleri çerçevesinde kentsel estetiğin ve ahengin, mimari güzelliğin ve sanatın, kültürel ve tarihsel dokunun, maddi ve manevi entelektüel mirasın, doğal çevrenin korunması hususları, kamu düzeninin diğer unsurlarıyla bağlantılı ve tamamlayıcı olarak kolluk hizmetleri literatüründe yer almaya başlamıştır.

Ekonomik Kamu Düzeni

Anayasal ve kamu hukuku bağlamında devletin ekonomideki yeri ve rolü, devletin piyasalarda regülasyon fonksiyonuyla ekonomik düzeni, istikrarı ve güvenliği sağlaması anlamında “ekonomik kamu düzeni” kamu düzeninin bir diğer yeni unsuru olarak kabul edilmektedir.

Ekolojik Kamu Düzeni

Sürdürülebilir ekonomik kalkınma anlayışı çerçevesinde, gelecek kuşakların sağlıklı ve dengeli bir ekolojik çevrede yaşamalarını mümkün kılacak önlemlerin, koruyucu tedbirlerin alınması anlamında “ekolojik kamu düzeni”, idarenin kolluk faaliyetlerini yürütürken dikkate alacağı son derece hassas ve kritik bir kamu düzeni unsuru haline gelmiştir.

Öğrenme Çıktısı

1 Kolluk faaliyetlerinin amacı olan kamu düzeninin geleneksel ve yeni ortaya çıkan unsurlarını öğrenebilme

Araştır 1

Kamu düzeninin unsuru olarak genel ahlaki açıklayınız.

İlişkilendir

Kamu düzeni kavramı ile kamu yararı kavramını ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Kamu düzeninin unsuru olarak insan onuru kavramını anlatınız.

KOLLUK TÜRLERİ

Kolluk “adli” ve “idari” kolluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. “Adli” kolluk, kanunların suç olarak nitelediği eylemlerin işlenmesinden yani kamu düzeninin bozulmasından sonra, suç faillerini ve delilleri araştırıp bulmak ve adli makamlara teslim etmek şeklinde yürütülen bir faaliyettir. Dolayısıyla adli kolluk idare hukukunun değil ceza hukukunun alanına girmektedir.

İdare hukukunun alanına giren “idari (mülki)” kolluk kendi içinde önce “genel” ve “özel (hizmet)” kolluğu olarak ayrılmaktadır. Genel kolluk, birden çok türde ve alanda yürütülen işlem ve faaliyeti kapsadığı için “genel” nitelmesini almakta, bu da kendi içinde “merkezi idare” ve “mahalli idare” kolluğu olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. “Özel (hizmet)” kolluk ise, genel kolluğun tersine tek bir kamusal hizmetin düzgün, düzenli ve güvenli biçimde işlemesi ve sunulması için tedbir alıp denetim yapan ve gerektiğinde müeyyide uygulayan kolluktur.

Son dönemlerde kamusal hayata ve mevzuata giren “özel güvenlik” kolluğu, özel (hizmet) kolluğunun bir parçası olarak düşünülebileceği gibi, kendine özgü “*sui generis*” bir kolluk türü olarak da değerlendirilmektedir.

İdari Kolluk – Adli Kolluk Ayrımı

Hem teorik ve hem de uygulama açısından önem taşıyan idari kolluk ve adli kolluk ayrımı her iki kolluğun amacına göre yapılmış bir ayrımdır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2006:814). Adli ve idari kolluk arasındaki bu ayrım teşkilat ve personel ayrımı değildir, çünkü her iki kolluk hizmetini de aynı makam ve personel ifa etmektedir. Ayrım kolluk faaliyetlerinin nitelik ve amacındaki bir ayrımdır.

Yukarıda da değinildiği üzere, adli kolluk, kanunların suç olarak nitelediği eylemlerin işlenmesinden sonra, suç faillerini ve delilleri araştırıp bulmak ve adli makamlara teslim etmek şeklinde yürütülen bir faaliyet olmasından dolayı ceza hukukunun alanına girmektedir. Bu nedenle adli kolluğa “suç kolluğu” da (Özay, 1992: 357-360) denilmektedir.

1937 tarih ve 3201 sayılı ETK’de polis üç ayrılmaktadır:

1. İdari polis: Toplumsal genel kamu düzenini sağlamakla sorumlu olan kolluktur.

2. Siyasi polis: MİT Başkanlığı uhdesinde, Devletin genel ve milli güvenliğine ilişkin konularda sorumlu kolluktur.
3. Adli polis: Asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğüne kadrodan ayrılan bir kısımdır.

Ayrıca 1934 tarih ve 2559 sayılı PVSK’nın 2. maddesinde;

- a. Kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, yönetmeliklere, hükümet amirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak,
- b. İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemesi Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak”

şeklinde bir ayırım yapılmaktadır.

Aslında adli ve idari kolluk ayrımının en net olduğu düzenleme, 1983 tarih ve 2803 sayılı JTGYK’nın 7. maddesinde mülki (idari), adli ve askeri olmak üzere üçlü ayırmada yer almaktadır. Buna göre, jandarmanın sorumluluk alanlarında genel olarak görevleri şunlardır:

- a. Mülki görevleri: Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korunmalarını yapmak, aşağıda yer alan adli ve askeri görevler dışında kalan ve diğer kanun ve nizam hükümlerinin icrası ile bunlara dayalı emir ve kararlarla Jandarmaya verilen görevleri yapmak,
- b. Adli görevleri: İşlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek,
- c. Askeri görevleri: Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen askeri hizmetleri yerine getirmek,

Ayrıca aynı mevzuatta, jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Ancak, belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görü-

len yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir. İçişleri Bakanının kararıyla bir il veya ilçenin tamamı polis ya da jandarma görev ve sorumluluk alanı olarak belirlenebilir.

Binaenaleyh, coğrafi olarak polisin görev alanı dışında polisle aynı görev ve yetkilere sahip olan bir kolluk görevlisi olan jandarma için yapılan mülkü (idari) ve adli görev ayrımına ilişkin düzenleme, askeri niteliği olmayıp var oluş nedeni olan asli görevinin kamu düzeninin sağlanması ve korunması olan polis için de evleviyetle geçerli bir yasal dayanak ve çerçeve hükmündedir.

- ✓ **Adli kolluk:** Suç işlenip kamu düzeni bozulduktan sonra işlenen suçu ve suç delillerini ortaya çıkarma, suçu işleyenleri yakalayıp adli makamlara teslim etmeye yönelik faaliyetlerdir. Yani adli kolluk suç işlendiğinde ortaya çıkmaktadır. Adli kolluk, kamu düzenini bozan eylemleri bastırmaya, cezalandırmaya yönelik (reaktif) bir faaliyettir.
- ✓ **İdari kolluk:** Kamu düzenini korumak amacıyla, kamu düzeni bozulmadan önce gerekli tedbiri alma, önleme, denetleme faaliyetleridir. Suç işlenmesinden önce olduğundan, idari kolluğa "önleyici (proaktif) kolluk" da denilmektedir.

Bir kez daha vurgulamak gerekir ki, idari kolluk ve adli kolluk ayrı ayrı teşkilatlanmış değildir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde kolluk görevlerini yerine getiren personel, faaliyetlerinin niteliğine ve amacına göre adli kolluk ve idari kolluk olarak adlandırılmakta, sadece faaliyetlerin ve personelin tabi olduğu hukuki rejim ve usuller değişmektedir. Bu çerçevede aşağıdaki tabloda adli ve idari kolluğun arasındaki farklar idari ve hukuki açılarından karşılaştırılmaktadır.

Tablo 5.2 İdari ve Adli Kolluk Arasındaki Farklar

İdari Kolluk	Adli Kolluk
İdarî makamların emrinde faaliyet gösterir.	Adli makamların emrinde faaliyet gösterir.
İdarî kolluk faaliyetleri, idare hukukuna tabidir.	Adli kolluk faaliyetleri ceza hukukuna tabidir.
İdarî kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir.	Adli kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenir.
İdarî kolluk faaliyetlerini gerçekleştiren görevliler, görevlerinden dolayı işledikleri suçlarda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre kovuşturulurlar.	Adli kolluk faaliyetleri gerçekleştiren görevliler, görevlerinden dolayı işledikleri suçlarda doğrudan Cumhuriyet Savcısı tarafından soruşturulur. Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre takibat yapılır.
İdarî kolluk her yerde bulunur.	Adli kolluk tam teşekküllü karakolların bulunduğu yerlerde oluşturulur. Karakol istenilen düzeyde teşkilatlanmaya sahip değilse, personelin bir kısmı veya hepsi bu görevde çalışır.
Önleyici nitelikte faaliyet gösterir.	Bastırıcı nitelikte faaliyet gösterir.
İdarî kolluk, Devlet tüzelkişiliği ve mahalli idareler (il özel idaresi, belediye ve köy) hatta kamu tüzel kişileri adına ifa edilir.	Adli kolluk, sadece Devlet tüzel kişiliği kapsamında ifa edilir.
İdarî kolluk Cumhurbaşkanlığı karanamesi, yönetmelik, genel emir, genelge gibi düzenleyici işlemler yapabilir.	Adli kolluk düzenleyici işlemler yapamaz, sadece bireysel kolluk işlem ve faaliyetlerinde bulunabilir.
İdarî kolluk, Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamdan oluşan idari makamların emrindedir. Cumhuriyet Savcısı idarî kolluğa emir ve talimat veremez.	Adli kolluk, Cumhuriyet Savcıları ve Sulh Hâkimlerinin emrindedir. Ancak adli soruşturma ve adli işlerin dışında idari makamların emrindedir.

İdari Kolluk-Siyasi Kolluk Ayrımı

1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 9. Maddesinde idari ve siyasi polis tasnifine yer verilmektedir:

“A) İdari polis, içtimai ve umumi intizamı temin etmekle mükellef olan kısımdır.

B) Siyasi polis, Devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısımdır.”

Bu bağlamda, ülkemizde siyasi kolluk görevi ve faaliyetleri daha önce Başbakan'a bağlı olan, önce 2017 yılında 694 sayılı OHAL KHK'sı ile, sonra da 10.07.2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlanan Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Milli İstihbarat Teşkilatının temel görevleri şunlardır:

- Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak ve bu istihbaratı Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile gerekli kuruluşlara ulaştırmak,
- Devletin milli güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde; Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile ilgili bakanlıkların istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kuruluna tekliflerde bulunmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerine teknik konularda müşavirlik yapmak ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak,
- Genelkurmay Başkanlığınca Silahlı Kuvvetler için lüzum görülecek haber ve istihbaratı, yapılacak protokole göre Genelkurmay Başkanlığına ulaştırmak,

- İstihbarata karşı koymak,
- Dış güvenlik, terörle mücadele ve millî güvenliğe ilişkin konularda Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getirmek,
- Dış istihbarat, millî savunma, terörle mücadele ve uluslararası suçlar ile siber güvenlik konularında her türlü teknik istihbarat ve insan istihbaratı usul, araç ve sistemlerini kullanmak suretiyle bilgi, belge, haber ve veri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve üretilen istihbaratı gerekli kuruluşlara ulaştırmak,
- İstihbarat kapasitesini, niteliğini ve etkinliğini artırmak amacıyla çağdaş istihbarat usul ve yöntemlerini araştırmak, teknolojik gelişmeleri takip etmek ve uygun görülenneri temin etmek,

Millî İstihbarat Teşkilatına bu görevler dışında görev verilemez. Milli İstihbarat Teşkilatı birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları Cumhurbaşkanınca onaylanacak bir yönetmelikte belirtilir.

İdari Kolluğun Özellikleri

İdari kolluğun özellikleri şöyle sıralanabilir (Onar, 1960:1116; Kıratlı, 1973: 37-38):

- İdari kolluğun işlem ve eylemleri her zaman tek taraflıdır. Kamu gücüne sahip olma ayrıcalığından dolayı kolluk makamları tek taraflı üstünlükle karşı tarafın rıza ve muvafakatını almadan bireysel ve düzenleyici işlem ve faaliyetlerde bulunurlar.
- Kolluk yetkisi idari sözleşmeler veya diğer yollarla devredilemez ve paylaşılabilir bir yetkidir.
- Kolluk yetkisi kullanılması zorunlu (zercî) ve amir (buyurucu) bir yetkidir.
- Kolluk yetkisi kanunun verdiği açık yetkiye istinaden ve ancak anayasal ve yasal esas ve usuller çerçevesinde kullanılır. Yasada açık ve kesin düzenleme olmadıkça, kolluk makamları bir faaliyeti izin veya bildirim usulüne bağlayamaz.
- Kolluk yetkisi önleyici ve koruyucu kapsamdadır, genelde yasak, cezalar, zorlayıcı ve bastırıcı müeyyideler şeklinde ortaya çıkar.
- Kolluk işlem ve eylemleri, hak yaratıcı bir nitelikte değildir.

7. İdarî makamların emrinde faaliyet gösterir.
8. Kolluk işlem ve eylemleri, idarenin idare hukuku kurallarına göre ve tek yanlı üstünlüğü ile tesis edip yürüttüğü tipik idari işlem ve faaliyetler olmaları hasebiyle idari yargı denetimine tabidir ve bu eylem ve işlemlerden doğan zararlar, idare tarafından tazmin edilir.
9. İdarî kolluk faaliyetlerini gerçekleştiren görevliler, görevlerinden dolayı işledikleri suçlarda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre kovuşturulurlar.
10. İdarî kolluk, Devlet tüzelkişiliği ve mahalli idareler (il özel idaresi, belediye ve köy) hatta kamu tüzel kişileri adına ifa edilir.
11. Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamdan oluşan idari kolluk makamları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, genel emir, genelge gibi düzenleyici işlemler yapabilir.

Genel İdari Kolluk ve Özel İdari Kolluk

1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 2. maddesinde genel ve özel idari kolluk ayrımı yapılmaktadır:

- Umumi (genel) zabıta: Silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarma'dır.
- Hususi (özel) zabıta: Umumi kolluk dışında kalan ve kendi özel kanunlarına göre teşekkül edip belirlenmiş görevleri yürüten kolluk kuvvetleridir.

Bu çerçevede idari kolluk, kendi içerisinde iki kategoriye ayrılmaktadır:

1. Genel idari kolluk: Kamu düzeninin sağlanması için genel olarak birden fazla kamusal hizmetin güvenlik içinde gereği gibi yapılması için yürütülen kolluk işlem, eylem ve faaliyetlerini içerir.
2. Özel idari kolluk: Özel kanunlarla belirlenmiş spesifik ve özel bir kamu hizmetinin gereği gibi sunulması, sürekliliği ve icrası için önlem alıp denetim yapan ve müeyyideler uygulayan kolluk türüdür.

Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk, tüm ülke çapında kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak amacıyla ve korumak amacıyla bireylerin her türlü faaliyetleri üzerinde yürütülen yaygın ve kapsamlı kolluk faaliyetleridir.

Genel idari kolluk, İçişleri Bakanlığı bünyesinde görev yapan dört personelden oluşur: Polis, jandarma, sahil güvenlik ve bekçi.

Geleneksel olarak genel idari kolluk polis, jandarma ve bekçilerden oluşmaktaydı. Ancak 25.7.2016 tarih ve 668 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname ile Sahil Güvenlik Komutanlığı da tam olarak genel kolluk kuvveti statüsü kazanmıştır.

Polis

Polis, toplumun genel güvenlik, asayiş ve emniyetini sağlamaktan sorumlu olan İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir.

Polis, genel kamu düzenini temin eder, kişilerin can ve mal güvenliğini korur, dirlik ve esenliği sağlamak üzere önlem alır ve tasarrufta bulunur. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, hasta ve acizlere yardım eder. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve ilgili mevzuatın kendisine verdiği vazifeleri yapar.

Polis, silahlı icra ve kolluk kuvveti olup üniformalı ve sivil olmak üzere iki kısımdır.

Emniyet Teşkilatında, fiili polis hizmetleri dışında kalan yazı, hesap, levazım, telli veya telsiz haberleşme, kriminal laboratuvar, kayıt, tescil ve benzeri hizmetler, emniyet hizmetleri sınıfı mensupları tarafından ifa olunur. Her hizmet bölümü için gerekli görev ve çalışma şartları ile bir hizmet bölümünden diğerine aktarılmada göz önünde bulundurulacak esaslar ve sağlık şartları, İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirtilir.

Üniformalı polis; vasıtalı ve vasıtasız kısımlara ayrılır. Vasıtalı polis; atlı, bisikletli, motorlu ve canlı, cansız diğer vasıtalarla teçhiz edilen kısımdır.

Sivil polis; her çeşit emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan kısımdır.

Jandarma

Jandarma eskiden Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir parçası olup, Silahlı Kuvvetler ile ilgili eğitim, öğretim ve görevleri yönünden Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıydı.

Jandarmanın hukuki statüsü: 25.7.2016 tarih ve 668 sayılı OHAL KHK'sı ile Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlanmış ve Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvveti statüsünü kazanmıştır.

Jandarmanın kuruluş ve teşkilatı: Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak seferberlik ve savaşta Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek birliklerin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınır.

Jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde mülki taksimat esas alınır. Ancak geçici olarak birden çok ili içine alan bölge teşkilatı da kurulabilir. Bölge komutanı, bölge teşkilatının konuşlu bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu olarak görev yapar.

Jandarma Genel Komutanlığının bütçesi, İçişleri Bakanlığının bünyesinde ve bu Bakanlığın bütçesinden ayrı olarak düzenlenir. Jandarma Genel Komutanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (I) sayılı ekli Genel Bütçe içinde yer alan idareler arasındadır.

Jandarma personeli: Jandarma Genel Komutanı, tüm Jandarma Teşkilatının komutanıdır. Jandarma Genel Komutanı, generaller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanının onayı ile yapılır.

Rütbelerindeki bekleme süresinin dolması ya da kadrosuzluk nedenleri ile emekliliğe sevk edilme durumunda olan, ancak hizmetlerine ihtiyaç duyulan albaylar 60 yaşına, generaller ise 65 yaşına kadar İçişleri Bakanının onayıyla görevde bırakılabilirler.

Jandarma Genel Komutanlığında görev yapan muvazzaf subayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zaffer Bayramı günü yapılır. Bu tarih Cumhurbaşkanından farklı bir tarih olarak belirlenebilir. Astsubaylığa ve subaylığa nasıp ve terfiler İçişleri Bakanı tarafından yapılır. Uzman jandarma ve uzman erbaşların nasıp ve terfileri Jandarma Genel Komutanlığınca özel kanunlarına göre yapılır.

Nokta ataması yapılmayan subay, astsubay ve uzman jandarmalar valilik emrine atanır ve bunların istihdam yerleri, il içi yer değiştirmeleri vali tarafından yapılır.

Jandarmanın görevleri: Daha önce bahsedildiği üzere, Jandarmanın emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korumalarını yapmak gibi mülki veya idari kolluk görevleri; işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek gibi adli kolluk görevleri bulunmaktadır.

Ayrıca Jandarmanın Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen askeri hizmetleri yerine getirmek suretinde askeri görevleri de devam etmektedir.

Jandarmanın seferberlik ve savaş halindeki görevleri: Jandarma birlikleri; seferberlik ve savaş hallerinde, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecek bölümleriyle Kuvvet Komutanlıkları emrine girer, kalan bölümüyle normal görevlerine devam eder.

Ayrıca, Jandarma birlikleri; Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanının, illerde ise garnizon komutanının talep etmesi halinde valinin onayıyla kendilerine verilen askeri görevleri de yaparlar.

Jandarmanın görev ve sorumluluk alanı: Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; Polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Ancak, belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir. İçişleri Bakanının kararıyla bir il veya ilçenin tamamı polis ya da jandarma görev ve sorumluluk alanı olarak belirlenebilir.

İl ve ilçelerdeki jandarma ve polis sorumluluk alanlarının sınırları, ilçelerde kaymakam, illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında jandarma ve emniyet temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Komisyon, vali veya kaymakamın çağrısı üzerine toplanır. Büyükşehir, il veya ilçe belediyesi kurulması, kaldırılması ya da kentleşme veya diğer sebeplerle sınırlarda değişiklik olması halinde, değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde sorumluluk alanları yeniden düzenlenir. Komisyon tarafından alınan kararlar İçişleri Bakanının onayıyla yürürlüğe girer. Belirlenen sorumluluk alanlarının sınırları karara eklenen bir harita veya kroki üzerinde gösterilir.

Jandarma veya Emniyet Teşkilatı, kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilirler.

Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi: Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatlarının subay ve astsubay ve diğer personel ihtiyacını karşılamak, önlisans, lisans ve lisansüstü eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın yapmak üzere bünyesinde fakülte, enstitü, astsubay meslek yüksekokulları, eğitim ve araştırma merkezleri ve kurslar bulunan bir yükseköğretim kurumu olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuştur. Akademinin ihtiyaçları Jandarma Genel Komutanlığı bütçesinden karşılanır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı

Daha önce Jandarma gibi Sahil Güvenlik Komutanlığı da Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir parçası Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıydı. 25.7.2016 tarih ve 668 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname ile Sahil Güvenlik Komutanlığının da statüsünde önemli değişiklik ve yenilikler gerçekleştirilmiştir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın hukuki statüsü: Kanunda belirtilen görev ve hizmetleri yapmak üzere silahlı bir genel kolluk kuvveti olan İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulmuştur.

Seferberlik ve savaş hallerinde, Sahil Güvenlik Komutanlığının Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecek bölümleri Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girer, kalan bölümü normal görevlerine devam eder.

Sahil Güvenlik Komutanlığının görev alanları, üsleri, kadrolarıyla yerleşme yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak seferberlik ve savaş hallerinde Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girecek birliklerin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınır.

Sahil Güvenlik Komutanlığının bütçesi, İçişleri Bakanlığının bünyesinde ve bu Bakanlığın bütçesinden ayrı olarak düzenlenir. Jandarma Genel Komutanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (I) sayılı ekli Genel Bütçe içinde yer alan idareler arasındadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli: Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli; subay, astsubay, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve er, öğrenci, erbaş ve erler ile Devlet memuru ve işçileri kapsar.

Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Sahil Güvenlik komutan yardımcıları, Sahil Güvenlik bölge komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanının onayı ile yapılır.

Muvazzaf subayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır. Bu tarih Cumhurbaşkanı tarafından farklı bir tarih olarak belirlenebilir. Astsubaylığa ve subaylığa nasıp ve terfiler İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılır.

Rütbelerindeki bekleme süresi dolması ya da kadrosuzluk nedenleri ile emekliliğe sevk edilme durumunda olan, ancak hizmetlerine ihtiyaç duyulan albaylar 60 yaşına, amiraller ise 65 yaşına kadar İçişleri Bakanının onayıyla görevde bırakılabilirler. Amiraller haricinde, Sahil Güvenlik Komutanlığı karargâhında görevli başkanların atanmaları ile diğer subayların ve astsubayların, Devlet memurlarının, uzman erbaşların ve sözleşmeli erbaş ve erlerin atanmaları ile dağıtımları İçişleri Bakanlığınca yapılır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın görev ve yetkileri: Sahil Güvenlik Komutanlığının görevleri şunlardır:

- a. Türkiye Cumhuriyetinin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kendisine verilen görevleri uygulamak ve yetkileri kullanmak.
- b. Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini, kanunu aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek.
- c. Liman sınırları dışında kanunda belirtilen seyir güvenliği ile demirleme, bağlama, avlanma, dalgıçlık ve bayrak çekme ile ilgili hükümlere, Deniz ve hava araçları ile denizlerdeki tesislerden yapılacak her türlü kirlenmelerle ilgili hükümlere, uluslararası antlaşmalara aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek.
- d. Deniz ve Kıyılarda Görülecek Başboş Mayın, Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlerin Yokedilmeleri Hakkında 17/5/1948 tarih ve 5202 sayılı Kanunun uygulanmasında gerekli koruma tedbirlerini alarak ilgililere haber vermek.
- e. Deniz seyir yardımcılarının ilgili hükümlere göre çalışma durumlarını, yetkili kuruluşlarca konulan deniz engelleri ile batık işaretlerinin sürekliliğini izlemek, kontrol etmek, görülen aksaklık ve noksanlıkları ilgililere bildirmek.
- f. Uluslararası Denizde Arama ve Kurtarma Sözleşmesinin öngördüğü düzeyde arama ve kurtarma görevlerini icra etmek,
- g. Karasularımıza giren mültecileri silah, mühimmat vesair harp vasıtalarından arıtmak ve bu mülteciler ile onların nezdindeki silah, mühimmat vesair harp vasıtalarını ilgililere teslim etmek,

- h. Görev alanları içinde genel güvenlik kuvvetlerince takibi gerekli suçlarla, karada başlayıp denizde devam eden yukarıda belirtilen suçlar dışındaki suçların izlenmesinde ve suçluların yakalanmasında güvenlik kuvveti olarak diğer güvenlik kuvvetlerine yardım etmek, gerektiğinde bu suçlara el koymak ve suçluları yakalayıp yetkili makamlara teslim etmektir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı mensupları kendilerine bu Kanun ile verilen görevlerin yapılmasında; silah kullanma yetkisi dâhil kanunların diğer güvenlik kuvvetlerine tanıdığı bütün hak ve yetkilere sahiptirler.

Liman sınırları dışında Türk Kanunlarına göre cezalandırılması gereken eylemlere, ilgili kanun ve uluslararası antlaşmalar hükümlerine göre el koyarlar.

Suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde, yetkili güvenlik kuvveti olaya el koyuncaya kadar suç delillerinin kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla yetkilerini karada da sürdürürler. Durum, en kısa sürede gerekli imkânlar kullanılarak mahalli mülki amire bildirilir.

Bekçiler

Son dönemde yeniden canlandırılan ve yaygınlaşan çarşı ve mahalle bekçileriyle ilgili 1966 tarih ve 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu bulunmaktadır. Buna göre, belediye hudutları içinde bekçi adayı ve bekçiden oluşan çarşı ve mahalle bekçileri teşkilatı kurulur.

Çarşı ve mahalle bekçi teşkilatı, en büyük mülkiye amirinin emrinde, genel kolluğa yardımcı, silahlı bir kuruluştur.

Emniyet teşkilatı bulunan yerlerdeki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri, polisin ilçedeki en büyük amiridir. Jandarmanın görev alanında bulunan belediye sınırları içindeki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri ise ilçe Jandarma birlik komutanıdır.

Bekçilerin genel kolluk kuvvetlerinin derhal müdahalesine imkân bulunmayan acele ve zaruri hallerde kolluk personelinin görevlerini yerine getirmek, gereklilik halinde genel kolluk kuvvetlerine yardım etmek, mahalle sakinlerinin istirahat, sağlık, dirlik ve esenliğini sağlamak gibi görevleri vardır. Çarşı ve mahalle bekçileri, görevlerini yerine getirirken 2559 sayılı PVSK'da polise silah kullanabilme yetkisinin verildiği hallerde silah kullanabilirler.

Çarşı ve mahalle bekçileri genel olarak güneşin batışı saatinden doğuşu saatine kadar vazife görürler. Güvenlik veya kamu düzeni bakımından gecikmede sakınca bulunan fevkalade hallerde vali ve kaymakamın vereceği emirlerle gündüz de çalıştırılabilir.

Bekçiliğe giriş sınavla olur. Çarşı ve mahalle bekçileri il ve ilçe merkezlerindeki en büyük mesleki amirinin inhası ile vali ve kaymakamlarca aday olarak atanırlar. Adaylık süresi 2 yıl olan bekçiler, 60 yaşına kadar çalıştırılabilir.

Özel (Hizmet) İdari Kolluk

1937 tarih ve 3201 sayılı ETK'nın 3. Maddesinde "hususî zabıta" başlığında özel idari kolluk genel kolluk dışında kendi özel kanunlarına göre kurulup kendileri için belirlenmiş görevleri gören kolluk kuvveti kuvvetleridir.

Bu bağlamda özel idari kolluk, genel idari kolluğun dışında kalan, kendi özel kurucu kanunları olan, kamu düzeni, güvenliği, dirlik ve esenlik ile sağlık konularında özel olarak belirlenmiş görevleri olan, sadece bu özel faaliyet alanında kolluk işlem ve eylemi tesis etmekle yetkili ve görevli kolluktur (Kalabalık: 2004: 222). Yani özel hizmet kolluğu sınırlı, belirli, özel ve spesifik bir amaca, alana, bölgeye, kitleye, hizmete yönelik yürütülen kolluk işlemleri, eylemleri ve hizmetleridir.

Özel idari kolluk, hizmet alanına göre değişiklik göstermektedir. Bu nedenle özel idari kolluğa "hizmet kolluğu" da denilmektedir. Çevre, turizm, kültürel ve doğal varlıklar, avcılık... gibi konular özel idari kolluğun faaliyet alanına girmektedir. Özel idari kolluk, genel idari kolluktan farklı kolluk makamlarının emri altındadır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2006:816).

Özel idari kolluk üç noktada genel idari kolluktan ayrılmaktadır (Gözübüyük-Tan, 2013: 656):

1. Yetkili Makam: Özel kolluk yetkisi Orman Genel Müdürü, TCDD Genel Müdürü gibi normalde kolluk makamı olarak tanımlanmayan otoritelere tanınmaktadır.
2. Usuller: Özel idari kolluğa, hizmetin niteliğine ve içeriğine göre, genel idari kolluğa tanınmayan özel usul ve yetkiler tanınmaktadır.

3. Amaç: Özel idari kolluk kamu düzenini sağlamak dışında farklı belirli alan, grup veya hizmetlerin korunması ve geliştirilmesi (av, turizm, orman vb.) gibi amaçlar da güdebilmektedir.

Başlıca özel idari hizmet kolluk türleri şunlardır:

1. Orman Muhafaza Kolluğu (1956 tarih ve 6831 sayılı Orman Kanunu)
2. Limanlar Zabıtası (1925 tarih ve 618 sayılı Limanlar Kanunu)
3. Ordu Zabıtası (İnzibat) (1961 tarih ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu)
4. Hudut ve Sahiller Sağlık Kolluğu (1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu)
5. Sınır Kolluğu (1988 tarih ve 3497 sayılı Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun ve 1982 tarih ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu)
6. Çiftçi Mallarını Koruma Kolluğu (1941 tarih ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun)
7. Özel Güvenlik Kolluğu (2004 tarih ve 5188 sayılı özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun)

Merkezi Yönetim Kolluğu ve Mahalli İdare Kolluğu

Bu bölümün başında Kolluk Teşkilatı tablosunda idari kolluk genel idari kolluk merkezi idare ve mahalli idare kolluğu olarak göre ikiye ayrılmaktadır.

Merkezi idare kolluğu, yukarıda anlatıldığı gibi; Polis, jandarma, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve bekçiler olmak üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanmış ve istihdam edilen kolluk görevlileridir.

Mahalli idare kolluğu ise; İl özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere anayasal mahalli idare birimleri bünyesinde, bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında teşkilatlanıp denetim yapan, önlem alan, müeyyideler uygulayan ve diğer hizmet alanının gerektirdiği iş, işlem ve etkinlikleri yürüten kolluktur.

İl Özel İdaresi Kolluğu

Hukuken il özel idarelerinin kendi görev ve sorumluluk alanıyla ilgili konularda kolluk işlemleri yapma, denetim yapıp önlem alma yetkileri bulunmakta, bu kapsamda da kolluk personeli istihdam etme imkânı bulunmaktadır. Ancak il genel idaresinin başında bulunan ve yetki genişliğinin sahibi olan vali aynı zamanda il özel idaresinin başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi olması hasebiyle, il özel idaresinin görev ve sorumluluk alanıyla ilgili konularda, emrinde olan genel polis ve jandarma gibi idari kolluk personeli kullanılmaktadır. Dolayısıyla uygulamada il özel idareleri kolluk personeli istihdam etmemekte, genel idari kolluk teşkilatı, personel ve kuvvetleri aracılığıyla kolluk faaliyetlerini yürütmektedirler.

Belediye Kolluğu

Belediyenin kolluk kuvveti zabıta dır.

Zabıta, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Belediye zabıtası; beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular.”

Ayrıca bu kanuna göre, görevlerini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır. Zabitanın, polis ve jandarma gibi silah taşıma yetkisi yoktur.

Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.

Köy Kolluğu

Köy kolluğu, köy korucularıdır.

1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun 8. Faslı (Madde 68- 82) köy korucuları ve görevleri ile ilgili olarak köy sınırları içinde herkesin ırzını,

canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur. Köy Kanunu'na göre, korucuların 22 yaşından küçük ve 60 yaşından büyük olmaması ve bir cürüm ile cezalandırılmamış ve iyi huylu tanınmış bulunması ve herkesle kavga çıkarmak, sarhoşluk gibi huysuzlukları olmaması şarttır. Korucular köy muhtarının emri altındadır. Resmi işlerde onun her emrini tutmağa mecburdur. Korucular silahlıdır. Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler.

Üç çeşit köy korucusu vardır:

1. Silahlı köy korucuları: Her köyde en aşağı bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her 500 kişiye bir korucu daha tutulur. İhtiyar meclisi tutar, kaymakamın emriyle göreve başlar.
2. Gönüllü güvenlik korucuları: Mahsulü eşkiya ve yağmadan korumak için İhtiyar meclisi tutar, kaymakamın emriyle göreve başlayan koruculardır.
3. Güvenlik korucuları: Köy Kanunu'nun 74. maddesine 1985 yılında eklenen fıkralar uyarınca, Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir. Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Cumhurbaşkanı bu sayıyı %50'ye kadar artırmaya yetkilidir. Görevlendirmeyi gerektiren hallerin ortadan kalkması durumunda veya idarî zaruret hallerinde görevlendirmeye ilişkin aynı usûl uygulanmak suretiyle güvenlik korucusu olarak yapılan görevlendirmelere son verilebilir. Güvenlik korucularından 55 yaşını dolduranların görevleriyle ilişkileri kesilir.

Güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranan şartlar, görevleri, uygulanacak disiplin cezaları ve görevlerine son verilmesini gerektiren haller, disiplin amirleri, yararlanacakları giyim eşyaları ile bunların şekli ve verilme zamanları, eğitim ve denetim usûl ve esasları, sicil ve izinleri, ilk mü-

racaatlarında sahip olmaları gereken sağlık şartları, başka bir işte çalışma hakları ile Köy Kanununda yer alan diğer hususlara ilişkin uygulamalar CUMHURBAŞKANINCA çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Muhtarlar da olduğu üzere güvenlik korucularının da aynı 17/4/2017 tarih ve 690 sayılı OHAL KHK'sı ile sigorta primlerinin valilikler tarafından ödenerek en az 15 yıl güvenlik koruculuğu yapıp 55 yaşını dolduranların emekliye ayrılmalarının ve kendileri ile yakınlarının sağlık sigortasından yararlanabilmelerinin yolu açılmıştır.

Bu çerçevede, güvenlik korucusu olarak göreve başlayanlar ile görevleri sona erenlerin sigortalı işe giriş ve sigortalı işten ayrılış bildirgeleri, çalışmaya başladıkları tarihinden itibaren bir ay içinde ilgili valiliklerce verilir. Bunların prime esas günlük kazançları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 82. maddesi uyarınca belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırıdır. İlgili primlerin sigortalı ve işveren hissesinin tamamı valiliklerce ödenir.

Güvenlik korucusu olarak görev yapmakta iken 55 yaşını dolduranlardan en az 15 yıl bu görevde bulunmuş olanlara yaşlılık aylığı bağlanır. Bu kapsamda yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için ayrıca terör suçlarından hüküm giymemiş olmak şarttır. Hüküm giymeden önce aylık bağlanmış olması halinde ise bağlanan aylık kesilir.

Korucular aşağıdaki hallerde silah kullanabilirler:

1. Vazifesini yaparken kendisine saldıran ve hayatını tehlikeye koyan kimselere karşı hayatını korumak için mecburi olursa;
2. Vazifesini yaparken ahaliden bir kimsenin can veya ırz tehlikesi altında kaldığını görür ve onu kurtarmak için başka bir çare bulunmaz da bunalırsa;
3. Cürmü meşhutta (yani yapılırken veyahut yapıldıktan sonra henüz izi meydanda iken) bir cinayetin failini yahut maznun bir şahsı yakalamak istediği halde o kimse silahla karşı korsa;
4. Tutulan bir canı kaçar ve "dur" emrini dinlemez ve onu tekrar yakalamak için silah kullanmaktan başka çare bulunmazsa;
5. Eşkiya takibi sırasında yatak olan yerlerden şüpheli bir adam çıkar ve korucunun "dur" emrine itaat etmeyip kaçarsa.

Yukarda sayılan durumların dışında korucu silahını kullandığından dolayı ceza görür. Köy Kanununa göre, korucu silah kullanmaya mecbur olduğu zaman bile mümkün mertebe öldürmeksizin yaralayarak tutmağa dikkat eder.

Özel Güvenlik Kolluğu

Son dönemde kolluk faaliyetleri alanında gerek literatürde gerekse uygulamada kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde özel güvenlik kolluğu yaygınlaşmaya başlamıştır. İlk defa özel güvenlik kolluğunu doğrudan ve kapsamlı olarak düzenleyen 10.06.2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, daha önce bu alanı dolaylı olarak düzenleyen 1981 tarihli ve 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

Kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirleyen 5188 sayılı Kanun, özel güvenlik izninin verilmesine, bu hizmeti yerine getirecek kişi ve kuruluşların ruhsatlandırılmasına ve denetlenmesine ilişkin hususları kapsamaktadır.

Özel Güvenlik İzni

Kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, valilik tarafından özel güvenlik izni verilebilir.

Özel Güvenlik Komisyonu

Özel güvenlik komisyonu, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunda belirtilen özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere, valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşur.

Sanayi odasının bulunmadığı illerde komisyona ticaret ve sanayi odası başkanlığının temsilcisi katılır. Özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulama-

nın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi, ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılır. Komisyon, kararlarını oy çokluğu ile alır; oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır; çekimser oy kullanılamaz.

Faaliyet izni

Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığının iznine tâbidir. Faaliyet izni verilebilmesi için şirket hisselerinin nama yazılı olması ve faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur. Özel güvenlik şirketleri, şubelerini bir ay içinde Bakanlığa ve ilgili valiliğe yazılı olarak; hisse devirlerini bir ay içinde Bakanlığa bildirirler.

Yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesi müteakabiliyet esasına tâbidir.

Özel güvenlik şirketi yöneticileri sadece bir faaliyet izin belgesinde yönetici unvanı alabilirler. Özel güvenlik birimleri veya özel güvenlik şirketlerinin şubelerinde veya onbeş kişi ve üzerinde özel güvenlik görevlisi istihdam edilen yerlerde en az bir güvenlik sorumlusu belirlenir. Güvenlik sorumlularında en az önlisans mezunu olma şartı aranır.

Kurucu, temsilci ve yöneticilerde aranan şartların kaybedilmesi halinde iki ay içinde eksiklik giderilmediği veya bu kurucu, temsilci ve yöneticiler değiştirilmediği takdirde faaliyet izni iptal edilir.

Mülki idare amirleri; kamu güvenliğinin gerektirdiği hallerde özel güvenlik izni verilen yerlerde alınan özel güvenlik tedbirlerini denetlemeye ve yetersiz bulunduğu takdirde ek önlemler aldirmaya yetkilidir.

Kamu güvenliğinin sağlanması yönünden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlara verilen yetkiler saklıdır. Bu yetkilerin kullanılması durumunda özel güvenlik birimi ve özel güvenlik personeli, mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorundadır.

İçişleri Bakanlığı ve valilikler özel güvenlik hizmetleri kapsamında, özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemeye yetkilidir.

Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri şunlardır:

- Koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme,
- Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme,
- Ceza Muhakemesi Kanununun 90. maddesine göre yakalama,
- Görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama,
- Yangın, deprem gibi tabii afet durumlarında ve imdat istenmesi halinde görev alanındaki işyeri ve konutlara girme,
- Hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme,
- Genel kolluk kuvvetlerine derhal bildirmek şartıyla, aramalar sırasında suç teşkil eden veya delil olabilecek ya da suç teşkil etmemekle birlikte tehlike doğurabilecek eşyayı emanete alma,
- Terk edilmiş ve bulunmuş eşyayı emanete alma,
- Kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama,
- Olay yerini ve delilleri koruma, bu amaçla Ceza Muhakemesi Kanununun 168. maddesine göre yakalama,
- Türk Medeni Kanununun 981 inci maddesine, Borçlar Kanununun 52. maddesine, Türk Ceza Kanununun 24 ve 25. maddelerine göre zor kullanma,

Silah Bulundurma ve Taşıma Yetkisi

Hangi koruma ve güvenlik hizmeti için ne miktar ve özellikle ateşli silah bulundurulabileceği Özel Güvenlik Komisyonu tarafından belirlenir.

Ancak eğitim ve öğretim kurumlarında, sağlık tesislerinde, talih oyunları işletmelerinde ve içkili mekânlarda silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına izin verilmez.

Özel güvenlik görevlileri, özel toplantılarda, spor müsabakalarında, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde silahlı olarak görev yapamazlar.

Koruma ve güvenlik hizmetinde kullanılacak silah ve teçhizat, ilgili kişi veya kuruluş tarafından temin edilir. Özel güvenlik şirketleri ateşli silah alamaz ve bulunduramazlar. Ancak özel güvenlik şirketlerine, para ve değerli eşya nakli, geçici süreli koruma ve güvenlik hizmetlerinde kullanılmak üzere, özel güvenlik eğitimi veren kurumlara, silah eğitiminde kullanılmak üzere, komisyonun kararı ve valinin onayı ile silah alma, kullanma ve taşıma izni verilebilir.

Görev Alanı

Özel güvenlik görevlileri yukarıda sayılan yetkileri sadece görevli oldukları süre içinde ve görev alanlarında kullanabilirler.

Özel güvenlik görevlileri silahlarını görev alanı dışına çıkaramazlar. İşlenmiş bir suçun sanığı veya suç işleyeceğinden kuvvetle şüphelenilen kişinin takibi, dışarıdan yapılan saldırılara karşı tedbir alınması, para ve değerli eşya nakli ve cenaze töreni gibi güzergâh ifade eden durumlarda güzergâh boyu görev alanı sayılır. Görev alanı, zorunlu hallerde Komisyon kararıyla genişletilebilir. Kişi korumasında çalışan özel güvenlik görevlilerinin görev alanı; koruduğu kişi ile birlikte olduğunda ülke geneli, koruduğu kişi olmaksızın kişi koruma izni verilen ilin sınırlarıdır.

Zor kullanma ve yakalama yetkilerinin kullanılmasını gerektiren olaylar en seri vasıta ile yetkili genel kolluğa bildirilir; yakalanan kişi ve zapt edilen eşya genel kolluğa teslim edilir.

Öğrenme Çıktısı



2 Adli ve idari kolluğu karşılaştırarak genel ve özel kolluk türleri ile özel güvenliği açıklayabilme

Araştır 2

İdari kolluğun özelliklerini açıklayınız.

İlişkilendir

İdari kolluk ile adli kolluğu karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Özel güvenlik kolluğunun görev alanını anlatınız.

KOLLUK MAKAMLARI, AMİRLERİ VE PERSONELİ

Kolluk makamları, kolluk faaliyetlerinin amacı olan kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla düzenleyici ve/veya bireysel işlemler yapmaya yetkili kılınmış mercilerdir.

Merkezi İdari Kolluk Makamları, Amirleri ve Personeli

Merkezi idari kolluk makamları ve kolluk alanında kabul edebilecekleri düzenleyici işlemler şunlardır:

1. Cumhurbaşkanı → Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik ve genelgeler çıkarır.
2. İçişleri Bakanı → yönetmelik çıkarır.
3. Valiler → genel emir çıkarır.
4. Kaymakamlar → zabıta alanında genelgeler çıkarabilirler.

Yukarıda sayılan dört görevli hem kolluk makamı hem de kolluk amiri olup, yine bu görevliler bireysel kolluk işlemleri de yapabilirler.

Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, kanunda düzenlenmeyen konularda kamu düzenini sağlamak için Anayasamızın 104. Maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarmaya yetkilidir.

Ayrıca kolluk faaliyetleriyle ilgili bu kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir.

Cumhurbaşkanı kamu düzeninin sağlanması ve devamı için kolluk alanında Cumhurbaşkanlığı kararı ya da genelgesi çıkarmaktadır.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın, yani kişi hakları, sosyal ve ekonomik haklar ile siyasi hakların tamamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; OHAL sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama kısıntısına tabidir. Yani OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aleyhine şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde iptal dava açılmaz.

İçişleri Bakanı

Ülkenin genel güvenlik ve asayişinden, kamu düzeninin korunmasından, merkezi idare kolluk faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan İçişleri Bakanı, kolluk faaliyetleriyle ilgili kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilir, bireysel işlemler tesis edebilir.

Vali

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.

Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali başta "genel emir" çıkarmak suretiyle gereken karar ve tedbirleri alır

Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş gün geçmemek üzere ildeki belirli yerlere giriş ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlandırabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve mermi taşınması ve naklini yasaklayabilir.

Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine özgü olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir ve bundan hemen İçişleri ve Ticaret Bakanlıklarına bilgi verir.

Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığında ve gerekirse Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dâhil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Bu durumlarda ihtiyaç duyulan

kuvvetlerin İçişleri Bakanlığından veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir.

Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar.

Vali, lüzumu hâlinde, kolluk amir ve memurlarına suç faillerinin bulunması için gereken emirleri verebilir. Kolluk bu emirleri, mevzuatta belirlenen usule uygun olarak yerine getirir.

Vali, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için adli kuruluşlar ile askerî kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir. Kamu kurum ve kuruluşları, valinin bu konudaki emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde vali, emir ve talimatlarını kolluk aracılığıyla uygular. Bu fıkradaki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya geciktirilmesi sebebiyle oluşan kamu zararı ile gerçek ve tüzel kişilerin Devlet tarafından karşılanan zararları ilgili idarece genel hükümlere göre sorumlu kamu görevlilerinden tazmin edilir.

Vali; kamu düzeni ve güvenliği ile kişilerin can ve mal emniyetinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması amacıyla meydan, karayolları, cadde, sokak ve park gibi kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerinin tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine eder. Bu sistemlerin altyapı, kurulumu ve işletilmesi ile ilgili olarak il özel idaresi, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişilikleri valiliğin talebini yedi gün içinde sonuçlandırır. Bu süre içerisinde ilgili kurumlarca sonuçlandırılmayan iş ve işlemler vali tarafından resen tamamlattırılır.

Bu son iki paragrafta valiye verilmiş olan yetkiler, ilçede kaymakam tarafından da kullanılabilir.

Kaymakam

Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Kaymakamın genel emirler çıkarmaya yetkisi yoktur. Ancak zabıta alanında genelgeler şeklinde düzenleyici işlemler tesis edebilirler.

İlçede görev yapan genel, özel ve kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiri olan kaymakamın kolluk makamı olarak yetkileri şöyle sayılabilir:

- Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir.
- Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.
- İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır.
- Kaymakam, valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir.
- Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir.
- Devlete, il özel idaresine, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek

ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulandıran ve barındıran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır. Buralarda bulunan veya çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilir, istenilen bilgiler hemen verilir.

Mahalli İdari Kolluk Makamları, Amirleri ve Personeli

Mahalli idareler il, belediye veya köy gibi coğrafi ve mekân sınırlı ve belirli bir alanda onlarca genel kamu hizmetini sunan yetkili kamu tüzel kişilerdir. Belediyeler Kanunu'nda belediye ve köy kolluklarına verilen görev ve yetkiler belirli bir faaliyetle sınırlı olmayıp, yörenin mahalli müşterek ihtiyaçları çerçevesinde genel olarak tüm kamu düzeniyle alakalı faaliyetlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla mahalli idare kolluğu, genel idari kolluğun merkezi idare kolluğu ile birlikte diğer bir ayağını oluşturmaktadır.

İl Özel İdaresi

Yukarıda değinildiği üzere, uygulamada kendine özgü bir kolluk teşkilat ve personelinin olmakla birlikte, il özel idaresinin hukuken (de jure) idari kolluk makamları ve kolluk alanında tesis edebilecekleri bireysel ve düzenleyici işlemler şunlardır:

1. İl Genel Meclisi → yönetmelikleri kabul eder.
2. İl Encümeni → belediye sınırları dışında açılış kapanış saatlerini belirler, kanunda öngörülen idari yaptırım ve para cezalarını verir.
3. Vali → il halkının sağlık, esenlik, huzur ve mutluluğu için gerekli önlemleri alır, idari yaptırım kararları alır.

İl özel idaresinin kolluk amiri validir.

Kolluk faaliyeti kapsamında, il özel idaresinin sorumluluk alanına giren konularda denetim ve yaptırım uygulama yetki ve görevine, kanunların

verdiği yetkiye dayanarak il genel meclisi tarafından alınan ve usulüne uygun olarak ilân edilen kararlara aykırı davrananlara; fiilleri suç oluşturmadığı takdirde, üçyüz Türk Lirası idarî para cezası verme yetkisi örnek olarak gösterilebilir. Fiilin bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, bu tüzel kişiye verilecek idarî para cezası bir kat artırılır. Burada belirtilen fiillerin yeme, içme, eğlenme, dinlenme, yatma, bakım ve temizlenme gibi ihtiyaçlarla ilgili ticaret, sanat ve meslekleri yapanlar tarafından işlenmesi durumunda, ayrıca üç günden yedi güne kadar işyerinin kapatılmasına karar verilir.

İl özel idaresinin görev ve sorumluluk alanında bulunan tesislere herhangi bir zarar verilmesi durumunda, il özel idaresince eski duruma getirilerek yapılan masraflar %30 fazlasıyla zarar verenden tahsil edilir.

Yukarıda öngörülen idarî yaptırımlara il encümeni tarafından karar verilir. Ancak vali veya kaymakam, fiilin işlendiğini tespit ettirdiğinde, yüz Türk Lirası idarî para cezasına ve üç güne kadar işyerinin kapatılmasına karar verebilir. Bu da kolluk amirinin idari yaptırım kararı verme yetkisine örnektir.

Belediye

Belediye idaresinin idari kolluk makamları ve kolluk alanında tesis edebilecekleri bireysel ve düzenleyici işlemler şunlardır:

1. Belediye Meclisi → yönetmelikleri kabul eder.
2. Belediye Encümeni → belediye sınırları içinde umuma açık yerlerin açılış kapanış saatlerini belirler, kanunda öngörülen idari yaptırım ve para cezalarını verir.
3. Belediye Başkanı → belde halkının sağlık, esenlik, huzur ve mutluluğu için gerekli önlemleri alır.

Belediye idaresinin kolluk amiri belediye başkanıdır.

Belediyenin kolluk personeli zabıtabdır.

Köy

Köy idaresinin idari kolluk makamları ve kolluk alanında tesis edebilecekleri bireysel ve düzenleyici işlemler şunlardır:

1. İhtiyar Meclisi (ihtiyar heyeti) → düzenleyici işlem yapar.
2. Muhtar → bireysel işlemler yapar. Aynı zamanda köy idaresinin kolluk amiridir.

Köyün kolluk personeli koruculardır. Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumakla görevli korucular köy muhtarının emri altındadır. Resmi işlerde onun her emrini tutmaya mecburdur.

Ayrıca köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkiya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından gerekli olan kadarını gönüllü güvenlik korucusu ayırarak bunların isimlerini bir kağıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü güvenlik korucuları asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkiyaya karşı köy ve köylüyü korurlar.

442 sayılı Köy Kanununun 70. maddesine göre köy korucuları, ihtiyar meclisi kararıyla tutulur. Yani köy kolluğuna, köy ihtiyar meclisi kararıyla kolluk yetkileri verilir. Burada, idare hukukunda günümüz ifadesiyle özellikle kamu personel yöne-

timi noktasında, basit bir biçimiyle de olsa, “atamaya yetkili amir” kavramı karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak ihtiyar meclisi köy kolluğunun kolluk makamıdır.

Özel İdari (Hizmet) Kolluk Makamları

Özel idari kolluk turizm, gümrük, çevre, maliye, orman, av, hudut ve sahiller, kara-deniz-hava trafikleri gibi sadece belirli alanlarda kolluk faaliyetleri yürüttüklerinden hizmet kolluğu olarak da adlandırılır. Özel idari hizmet kolluğunda kolluk makam ve amirleri ilgili özel kamu hizmetlerini yürütmekle görevli bakanlık teşkilatının başında olan bakan ve ilgili genel müdürdür. Bu kurum ve kuruluşların asli görevlerini yürüten ana hizmet birimlerinde çalışan personel de kolluk personeldir.

Örneğin, vergi ve diğer kamu gelirlerini toplamak ve devletin alacaklarını tahsil etmek üzere kurulmuş bulunan Gelir İdaresi Başkanlığı yürüttüğü hizmetler çerçevesinde maliye kolluğudur. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kolluk makam ve amirleri Maliye Bakanı ve Gelir İdaresi Başkanıdır. Bu iki makam bu alanda düzenleyici işlemler yapmaya yetkilidirler. Kurumun asli vazifesini yürüten gelir uzmanları ise kolluk personeli olarak bireysel kolluk işlemleri yapmaya yetkilidirler.

Öğrenme Çıktısı

3 Merkezi, mahalli ve özel kolluk makamları, amirleri ve personelini öğrenebilme

Araştır 3

Kolluk makamı olarak kaymakamı açıklayınız.

İlişkilendir

Kolluk makamları ile kolluk personelini karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Özel idari kolluk makamlarını anlatınız.

KOLLUK İŞLEMLERİ, USULLERİ, KOLLUK YETKİLERİNE İLİŞKİN HUSUSLAR

Kolluk İşlemleri

Kolluk makamları genel, soyut, objektif kural-işlem ya da norm niteliğinde düzenleyici işlemler ile duruma, olaya, kişiye özgü sübjektif bireysel (birel) işlemlerle ya da idari kararlarla kolluk görev ve yetkilerini kullanırlar.

Düzenleyici Kolluk İşlemleri

Düzenleyici işlemler, kural-işlem yani norm niteliğinde genel, soyut, objektif, kişilik-dışı sürekli uygulanan ve tükenmeyen nitelikteki idarenin tek yanlı işlemlerine verilen isimdir. Düzenleyici kolluk işlemleri ise kolluk makamlarının kamu düzeni sağlamak veya düzenin sürdürülmesini sağlamak amacıyla yaptıkları kural-işlem (norm) içeriğinde ancak birincil/asli kaynak olan kanunları izleyen, dolayısıyla tali, ikincil ve türev, tek yanlı nitelikteki cebri, uyulması zorunlu, sınırlayıcı, koruyucu ancak buyurucu ve müeyyideler getiren idari işlemlerdir (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2006: 825).

Daha önce anlatıldığı üzere kolluk amirleri ve kolluk personeli düzenleyici işlem yapamazlar. Dolayısıyla merkezi idare ve mahalli idareler adına düzenleyici kolluk işlemi yapmaya yetkili olanlar “kolluk makamları” şöyle gösterilebilir:

Merkezi idare adına:

- Cumhurbaşkanı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmelik
- İçişleri Bakanı: Yönetmelik
- Valiler: Genel emir
- Kaymakamlar: Zabıta alanında genelgeler çıkarmak suretiyle düzenleyici işlem yapabilirler.

Mahalli idareler adına:

- İl genel meclisi: Yönetmelik
- Belediye meclisi: Yönetmelik çıkarmak suretiyle düzenleyici işlem yapabilirler.

Bireysel Kolluk İşlemleri

Bireysel ya da birel idari işlemler (idari kararlar), belirli kişilere, durumlara, olaylara özgü, sübjektif, somut, spesifik, özel, tükenen ve geçici nitelikte

olan idari işlemdir. Bireysel kolluk işlemi de kamu düzeninin sağlanması veya düzenin sürdürülmesini sağlamak amacıyla yasayla açıkça belirlenmiş esas, usuller çerçevesinde ve yine yasayla tanımlanan kişi, durum ya da olaylara ilişkin olarak yapılmış idari işlemdir.

Bireysel kolluk işlemleri, hem kolluk makamları hem de kolluk amirleri tarafından yapılabilmektedir.

Genelde müeyyide ve önlem içeriğinde olan başlıca bireysel kolluk işlemleri çeşitleri şöyle sıralanabilir (Onar, 1960:1119-1125; Kıratlı, 1973:39-40; Gözübüyük-Tan, 2013: 668-675; Kalabalık, 2006: 231-234; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2018:577-583):

1. **İzin verme (müsaade vermek) ya da verememe** (2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 7/3, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu Md. 3/2, 5253 sayılı Dernekler Kanunu Md. 5/2, 26)
2. **Emir ya da ihtar** (5253 sayılı Dernekler Kanunu Md. 32/n, 33, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 8/e, 16/b, 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu Md. 22)
3. **Erteleme kararı** (2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu Md. 15, 16)
4. **Kapatma kararı** (2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 7/3, 5253 sayılı Dernekler Kanunu Md. 32/m)
5. **Yasaklama (faaliyetten men etme) kararı** (2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 8/E, 10, 12/2)
6. **Alındı belgesi verme** (2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu Md.10)
7. **İdari müeyyide, idari tedbir ve idari para cezası uygulamak** (2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 7/3, 12/2, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Md. 55, 56, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu Md. 16, 17)
8. **Bildirim alma** (2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu Md. 3/2, 10/1, 20/1)
9. **Re'sen icra ve zor kullanma** (2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 11, 20, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu Md. 24)

10. **Silah kullanma** (442 sayılı Köy Kanunu Md. 77, 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu Md. 5, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 16, 6831 sayılı Orman Kanunu Md. 78, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Md. 8)

Kolluk kuvvetlerinin kolluk amaçlarını gerçekleştirmek için yaptıkları ve düzenleyici ve bireysel işlemlere oranla daha yoğun kullandığı etkinliklere “kolluk eylemleri” denilmektedir. Örneğin; polisin hız kontrolü yapması, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapanların güvenliğini sağlaması, devriye nöbetinde bulunması, polisin yetkileri dâhilinde silah kullanması (Zabunoğlu, 2012: 558-559) kolluk eylemlerine örnektir.

Kolluk Usulleri

Kamu düzeninin korunması için kolluk makamları bazı faaliyetlerin yapılabilmesi için çeşitli usuller öngörmüştür. Bu usullere “kolluk usulleri” adı verilmektedir.

Serbestlik Usulü

Literatürde bazı yazarlarca (Günday: 1999: 304-305) bir usul olarak sayılmayan serbestlik usulünde bireyler hürriyetlerini kanuni sınırlar içerisinde önceden bildirimde bulunmadan ve izin almadan serbestçe kullanabilmektedir. Serbestlik usulünde yasaklanmamış, bildirimde bulunulması ya da izin alınması öngörülmemiş bir eylem ve davranışta bulunmak, kuralları ihlal etmemek ve kamu düzenini bozmamak kaydıyla serbesttir. Örneğin trafikte araç kullanmak ve seyahat etmek serbesttir ancak kırmızı trafik kuralları ihlal edildiği anda müeyyide uygulanması kaçınılmazdır (Yayla, 2009:55).

Serbestlik usulü, daha ziyade düşünce, inanç ve sanat gibi entelektüel etkinliklerde ortaya çıkmaktadır (Zabunoğlu, 2012: 554-555). Bu tür tinsel ve entelektüel etkinlikler başkalarına saldırı niteliğinde olmayıp zarar vermediği sürece, doğaları gereği serbest ve özgürce ortaya çıkmaktadırlar.

Bildirim Usulü

Bildirim usulünde kamu düzeninin bozulma ihtimalinin doğması durumunda, kolluk makamları önceden haberdar edilip gerekli tedbirlerin alınması, gerekliyse müdahalelerin yapılması sağlanır. Faaliyet bildirimden sonra da takip edilir ve idarenin

kontrolü ve önlemleri altında kamu düzenine uygun yürütülmesi sağlanır (Kıratlı, 1973:37).

Örneğin Anayasa’ya göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemek önceden izin alma şartına bağlanamaz. Ancak 1983 tarih ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun 10. maddesine göre, toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalayacakları bir bildirim, toplantının yapılmasından en az kırksekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa verilir. Keza aynı Kanununun 3. maddesine göre, Yabancıların bu Kanuna göre düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde topluluğa hitap etmeleri, afiş, pankart, resim, flama, levha, araç ve gereçler taşımaları, toplantının yapılacağı mahallin en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan en az kırksekiz saat önce yapılacak bildirimle mümkündür.

Keza Anayasal hak ve özgürlüklerden olan dernek kurma, siyasal parti kurma, vakıf kurma veya bunlara üye olma haklarından hiçbiri ek güvence olarak önceden izin alma şartına bağlanmamış, ancak hepsi için farklı esas ve usullere göre bildirim mecburiyeti getirilmiştir.

İzin (Ruhsat) Usulü

İzin usulünde kamu düzeni bozulabilecek tehlikeli ve risk içeren bazı faaliyetlerin yapılabilmesi için kolluk makamlarının izninin alınması gereklidir. Önleyici sistem de denen bu usulde, kolluk makamları ön denetim yapmakta, kamu düzenine aykırılık durumunda faaliyeti engelleyebilmektedirler (Gözübüyük-Tan, 2013:665). Yasak olmamakla birlikte mevzuatta izin sistemine tâbi faaliyetler, önceden izin alınmadan yapılmaya kalkılırsa hukuka aykırılık teşkil edeceğinden idarenin yaptırımıyla karşılaşır.

Örneğin; PVSK’nın 7. maddesine göre Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatı bağlı olduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler; bu alanların dışında il özel idareleri tarafından verilir. Kolluk kuvveti görüşünü yedi gün içinde verir. Ruhsat talepleri bir ay içinde sonuçlandırılır. İzin alınmadan açılan umuma açık istirahat ve eğlence yerleri kapatılır.

Yine PSVK’nın 14. Maddesinde, saat yirmi-dörtten sonra her ne suretle olursa olsun civar halkının rahat ve huzurunu bozacak surette gürlülük

yapanlar polisçe yasaklanacağı ancak kolluk makamlarından izin alınarak yapılacak düğün ve müsamere ve baloların bu yasaktan istisna olduğu belirtilmektedir.

2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 3. maddesinde, yabancıların toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemelerinin İçişleri Bakanlığının iznine bağlı olduğu belirtilmektedir.



Yaşamla İlişkilendir

“...5216 sayılı Kanunun anılan hükmüne istinaden hazırlanan ve 15/06/2006 gün ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 28/2 maddesinde, “Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticarî plâka sayıları ile bu plâkaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME'ce tespit edilir.” kuralı yer almıştır. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin 23.11.2012 tarih, 2012/10-23 ve 27.08.2014 tarih, 2014/8-8 numaralı kararlarında, lüks otomobil ile yolcu taşımacılığı yapacak şirketlerin en fazla bir yıl süreli geçici yetki belgesi sahibi olması ve bu taşımacılıkta kullanılacak her bir araca bir yıl süreli araç izin belgesinin alınması gerektiği kararlaştırılmıştır. Dava dosyasının incelenmesinden; 07.09.2015 tarihinde **kolluk** kuvvetleri tarafından yapılan denetimde 34 NF plakalı araç ile belediye sınırları içinde ücret karşılığı ticari amaçla izinsiz yolcu taşımacılığı yapıldığından bahisle tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle açılan davada, dosya kapsamında yer alan bilgi belgelerden, ücret karşılığında ticari amaçla izinsiz yolcu taşımacılığı yapıldığı, bahse konu aracın trafik tescil tarihinin 30.04.2015 olduğu, şirkete ait geçici izin belgesi yenileme dilekçesinin 18.07.2014 tarihinde idareye verildiği, şirket adına düzenlenen Lüks Otomobil ile Yolcu Taşımacılığı Geçici Yetki Belgesi ile idareye verilen yenileme dilekçesinin dava konusu aracı kapsamadığı, araca ait Lüks Otomobil ile Yolcu Taşımacılığı Geçici Araç İzin Belgesinin bulunmadığı ve izinsiz yolcu taşımacılığı faaliyetinin, davacı şirketin bilgisi ve izni dahilinde yapıldığı, anlaşılmaktadır.

Bu durumda; İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın ve araç sahibinin bilgisi ve izni dahilinde ticari amaçlı yolcu taşınması yapılması nedeniyle aracın geçici trafikten men'ine ve sürücüye uygulanan trafik idari para cezasının iptalleri istemiyle açılan davanın reddi gerekirken, iptalleri yolunda verilen temyize konu İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; İstanbul 12. İdare Mahkemesi'nin, 19.01.2016 tarih ve E:2015/264, K:2016/65 sayılı kararının BOZULMASINA, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine, 20/12/2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi...”

Kaynak: Danıştay, 15. Dairesi, 20.12.2017, **Esas No: 2017/2752, Karar No: 2017/7653**, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfbdKB2erkQGX4rZfg0sVVdhJ%2BTev1ytEXXDQUBjy%2FRkyCk4yAxqpQWrS57kTsFZFQILwMPxbxnpnXHKYdBRv8r3EiWHI0w%3D%3D&aranan=kolluk&dokumanTuru=DANISTAYKARAR>, Erişim Tarihi: 13.01.2019.

Kolluk Yetkilerinin Çatışması ve Yarışması

Merkezi, mahalli ya da özel kolluk makamlarının yetkileri ve işlemleri arasındaki çakışma ve çatışmalar, idare hukuku literatüründe tedahül (Onar, 1960:1117), telahuk (concour) (Duran, 1982:291), iç içe geçme (Sancaktar, 2013:699), çatışma (Gözübüyük-Tan, 2013:658-659), yarışma (Atay, 2006:544) kavramlarıyla yarım yüzyıldan fazla bir zamandan beri yer almaktadır.

Ülkemizde birden fazla kolluk makamı ve teşkilatı olduğu için zaman zaman bunların faaliyet, düzenleme ve yetkileri arasında çakışma, çatışma, iç içe geçme, yarışma vb. gibi sorunlar ortaya çıkması da kaçınılmazdır. Bu tür durumlara ilişkin idari uyumsuzlukların ve çatışmaların çözümüne ilişkin mevzuatımızda bir çözüm yolu ya düzenleme öngörülmemiştir.

Kolluk yetki, faaliyet ve düzenlemelerinin çatışıp yarışması durumlarında idare hukuku literatüründe öngörülen çözüm yolları şöyle özetlenebilir:

Genel İdari Kolluk Makamlarının Kendi Arasında Bir Çatışma Olması

Genel idari kolluk makamlarının kendi içindeki işlem ve faaliyetleri arasında bir çatışma olması durumunda sorun hiyerarşik denetim ilişki yoluyla çözümlenir. Hiyerarşik olarak ast kolluk makamları üst kolluk makamlarına tâbi olduklarından, idari hiyerarşideki ast kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine aykırı bir işlem yapamaz (Onar, 1960:1118).

Ancak hiyerarşik olarak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine nazaran daha sınırlayıcı işlem tesis edebilir.

Örneğin; PSVK'nın 14. Maddesine göre, "şehir ve kasabalarda gerek mesken içinde ve gerek dışında saat 24'ten ten sonra her ne suretle olursa olsun civar halkının rahat ve huzurunu bozacak surette gürültü yapanlar polisçe menolunur". hükmü yer almaktadır. Yani gürültülü yayına gece yayına saat 24'e kadar izin verilmiştir. Ancak belediyeler zabıta talimatnameleriyle bu izni daraltıp sınırlayarak gazinolarda hoparlör kullanılmasını 23'ten sonra yasaklayabilirler (Danıştay, 6.D.).

Merkezi idare kolluk makamları ile yerel yönetim kolluk makamları yetkileri arasında da çatışma ve yarışma ortaya çıkmasında, daha genel olan ve aynı zamanda vesayet makamı statüsündeki mer-

kezi idare kolluğunun düzenleme ve faaliyetlerinin üstünlüğü ve bağlayıcılığı olacaktır.

Genel Kolluk Makamlarının Yetkileri ile Özel Kolluk Makamlarının Yetkileri Arasında Çatışması Olması

Genel kolluk makamlarının yetkileri ile özel kolluk makamlarının yetkileri aynı faaliyet konusunda iç içe geçtiği durumlarda kural şudur:

Özel kolluk yetkisi, genel kolluk yetkisinden önce gelir. Yani bir alanda özel kolluk ihdas edilmişse söz konusu faaliyet alanında genel idari kolluk yetkisiz duruma düşer (Duran, 1982:295-296).

Örneğin, Orman Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetki alanındaki bir ormanlık bölge ya da araziyle ilgili Orman Genel Müdürlüğü ile valiliğin ya da belediyenin düzenleyici ya da bireysel işlemleri arasında bir çatışma olması durumunda, o alanda özel ve ihtisaslaşmış kurum olan Orman Genel Müdürlüğü'nün düzenlemesi ve yetkisi önceliğe sahip olacaktır.

Ancak burada Duran'ın işaret ettiği şu hususa dikkat edilmelidir (Duran, 1982:296):

Özel (hizmet) kolluk makamı kanunda kolluk faaliyetleri kapsamında kendisine verilen görev ve yetkileri:

- genel idari kolluğun amacı olan kamu düzenini tesis için kullanırsa bu durum **yetki saptırmasına**,
- genel idari kolluk için öngörülen şekil ve usul kurallarına uygun olarak kullanırsa bu durum da **usul saptırmasına**

yol açacaktır.

Özel Kolluk Makamlarının Yetkilerinin Kendi Aralarında Çatışması

Her özel kolluk kendi alanında birincil (asli) olarak yetkili olduğundan özel kolluk yetkilerinin birbiriyle çatışması pek olası değildir, çünkü aynı özel alanda birden fazla özel kolluk yetkili olamaz. Kural olarak altta yer alan özel idari kolluk makamı zorunlu durumlarda üst özel idari kolluk makamının önlemlerini ağırlaştırabilir (Atay, 2006:540). Bununla birlikte aralarında bir sorun ortaya çıkarsa, kolluk makamlarının iletişim ve koordinasyonu ya da yargı yoluna gidilerek çözülür (Duran, 1982:295; Sancaktar, 2013:699).

Kolluk Yetkisinin Sınırları ve Hukuka Uygunluğu

Ünitenin başında da belirtildiği gibi kolluk faaliyetleri temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı niteliktedir. Ancak idare kamu düzenini sağlama görevini yerine getirirken Anayasaya ve hukuka uygun hareket etmelidir.

Anayasal Sınırlar

Anayasal demokratik hukuk devletlerinde başta demokrasinin kendisi olmak üzere, hak ve özgürlüklerin hiçbiri sınırsız değildir. En başta demokrasinin ile hak ve özgürlüklerin bizzat kendileri sınırdır. Yani demokratik hak ve özgürlükleri kullanarak demokratik düzeni ve bu düzen içindeki hak ve özgürlükler kaldırılamaz.

Sınırlandırma hak ve hürriyetin durdurulması ya da askıya alınması demek değildir. 1982 Anayasası'nın "temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması" madde kenar başlıklı" 13. Maddesine göre, temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir. Bu sınırlamalar Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

Bu maddeden hareketle kolluk işlem ve eylemlerinin Anayasaya uygun olması için şu asgari şartların gerçekleşmesi gerekmektedir:

1. Kolluk işlem ve eylemi Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen sebeplere (özel sınırlama sebeplerine) dayanmalıdır.
2. Kolluk işlem ve eylemi kanuna dayanmalıdır.
3. Kolluk işlem ve eylemi Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalıdır.
4. Kolluk işlem ve eylemi temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunmamalıdır.
5. Kolluk işlem ve eylemleri demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine aykırı olmamalıdır.
6. Kolluk işlem ve eylemleri ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır.

✓ **Sınırlamanın Sınırı:** Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılırken hangi işleme ve nasıl sınırlandırılabilceğinin, sınırlandırmada uyulacak kuralların neler olduğunu ifade eder. Sınırlandırma kanunla yapılabileceğine göre, aslında bu sınırlamalar yasama organı için getirilmiştir.

Diğer Sınırlar

Kolluk yetkisi de idarenin diğer faaliyetleri gibi idari işlemlerin olmazsa olmaz bazı unsurlarını içinde barındırmalıdır.

Amaç Bakımından

Kolluk yetkilerinin amacı kamu düzeninin sağlanması ve bu düzenin korunmasıdır. Bu kapsamda can ve mal güvenliğinin, genel sağlık ve genel ahlakın korunması, dirlik ve esenliğin sağlanması yani kamu düzeni dışında kamu mallarını koruyup mali yarar sağlamak gibi, hatta siyasi, ideolojik, dinsel, cinsel, mezhepsel, etnik, felsefi vb. gibi farklı bir amaç güden kolluk işlemleri (Duran, 1982:260-261) amaç unsuru bakımından hukuka aykırılık teşkil eder ki, bu hukuka aykırılık "**yetki saptırması**" olarak nitelendirilir (Kalabalık, 2006: 236).

Sebep ve Konu Bakımından

Kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye düşüren saikler (faktörler) kolluk işlemlerinin sebep unsurunu, kamu düzenini tehlikeye düşüren durum ya da eylemin kendisi veya ortaya çıkan sonuç da kolluk işlemlerinin konusunu oluşturmaktadır. Bu çerçeveye aykırı yapılan kolluk işlemleri sebep ve konu yönünden hukuka aykırılık teşkil eder (Kalabalık, 2006: 236).

Bu bağlamda kamu düzenini tehdit eden durum ve olayla, bunu bertaraf etmek için uygulanacak kolluk faaliyetinin içerik ve sınırı arasında bir ölçülülük ve orantı olması da anayasal hukuk devletin temel şartlarındandır (Sancaktar, 2013:700).

Yer ve Zaman Bakımından

Kolluk makamları kural olarak kamuya açık yerlerde (umuma açık mekânlarda veya alanlarda) kolluk işlemleri yapmaya yetkilidirler. Kolluk yetkisinin yer bakımından etkisinin artıp giderek

yoğunlaştığı yerler sırasıyla meskenler, işyerleri, umuma açık yerler ve umumi yerlerdir (Duran, 1982:263-264). Ancak bazen kişilerin başkalarını ilgilendirmeyen özel faaliyetleri kamu düzenini bozucu nitelikteyse kolluk makamları gerekli işlem ve eylemi yapmaya yetkilidirler

Kolluk makamlarının yetkileri zaman bakımından da farklılık gösterebilmektedir. Günün saatlerine göre kolluğun yetkileri genişleyip daralacağı gibi savaş, olağanüstü hal gibi olağanüstü hukuk rejimlerinin uygulanmasını gerektiren durumlarda da kolluk yetkileri genişleyip daralabilir (Kalabalık, 2006: 236).



Araştırmalarla İlişkilendirir

“...Ölçülülük ilkesinin klasik uygulama alanı idare hukukudur. Federal Almanya’da, özellikle kolluk yetkileri alanında ölçülülük ilkesinin uygulanması uzun yılların deney birikimi ile zenginleşmiş ve artık tüm idare hukuku alanına yaygın bir ilke olarak tartışmasız bir kabul görmüştür.³⁶⁸

Ölçülülük ilkesi özellikle Anayasa yargısının kurulmasından sonra Anayasa Hukukunda da giderek kabul gören bir yaygınlık kazanmıştır. Alman Anayasa Mahkemesinin yukarıda örneklediğimiz yaklaşımı bunu yeterince kanıtlamaktadır.³⁶⁹

Ölçülülük ilkesinin hukukî temeli konusunda çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Eşitlik, keyfilik yasası (Willkürverbot), hukuk devleti ve bunun içerdiği çeşitli ilkeler, ölçülülüğü açıklamak için başvurulan temel hukuk ilkeleri arasında yer almaktadır.³⁷⁰ Bu görüşlerin ayrıntılarına girmeksizin şu özelliği vurgulamak mümkündür: Ölçülülük ilkesi, son aşamada adalet düşüncesinin bir uzantısı olarak benimsenmektedir.³⁷¹ Bunun felsefi bir açıklama olduğu ortadadır. Dogmatik hukuk açısından önemli olan bu açıklamanın en yakın pozitif ifadesini saptamak, başka bir deyişle ölçülülük ilkesinin giderek yaygınlaşan etkisini pozitif bir anayasal temele oturtmaktır. Bu açıdan hukuk devleti ilkesi, bize ölçülülük ilkesinin yaygın geçerliliğini açıklayan en uygun pozitif temel olarak gözükmektedir. Anayasamızın başlangıç bölümü ile 2. maddesinde devletin temel nitelikleri arasında yer alan hukuk devleti ilkesi, ayrıca çeşitli Anayasa hükümlerinde de somut ifadesini bulduğu gibi, mahkeme içtihatları ve doktrinin işbirliği ile giderek somutlaşınlmaya elverişli yön verici bir temel ilke niteliğini taşımaktadır.

Ölçülülük ilkesi, temel hakların somut olarak sınırlandırılmasını belli rasyonel ilkelere bağlayarak bir yandan hukuk devletinin özünü oluşturan hukuka bağlılık ve güven duygusunu güçlendirici bir fonksiyon yerine getirmekte, öte yandan temel hak ve özgürlükleri koruyarak yine hukuk devletinin önemli bir unsuru olan “devlete karşı temel hak ve özgürlükler” düşüncesinin somutlaşmasına hizmet etmektedir.

Bu nedenle ölçülülük ilkesini, hukuk devletinin somutlaşmış bir ifadesi saymakla yetinmeyip, onu doğrudan doğruya temel hakların varlığında mündemiç olduğunu belirten Alman Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı bize de tutarlı ve doyurucu bir açıklama olarak gözükmektedir.³⁷²....”

368 LERCHE, Übermass, s.24 ve aynı yerde dn. 12, 13 ve 14 de anılan kaynaklar.

369 Ayrıca bkz. LERCHE, age., s. 26 vd., s. 250 vd.

370 Ayrıntılı bilgi için bkz. LERCHE, age., s. 29 vd.

371 Ölçülülük düşüncesinin adalet düşüncesi ile bağıntı LERCHE, age., s. 26, ünlü devlet adamı SOLON’a kadar uzatmaktadır; ayrıca bkz. LARENZ, Methodenlehre, s. 465; GRABITZ, AöR 98, s. 584

372 BVerfGE 19, s. 348 vd.

Kaynak: Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayınları, Ankara, 1982, ss.117-18, <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/089.pdf>, Erişim Tarihi: 13.01.2019.

Kolluk Faaliyetlerinin Denetimi

Kolluk işlem ve eylemleri, idarenin diğer tüm eylem ve işlemlerinde olduğu gibi idari hiyerarşik denetim ile hukukilik açısından yargısal denetime tabidir.

İdari denetimde kolluk işlemini yapan kolluk makamının hiyerarşik üstüne başvuru yapılarak yerinde olmayan ya da hukuka aykırı kolluk işleminin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi ya da yeni bir işlem yapılması istenebilir. Bu başvuru hiyerarşik üst yoksa işlemi tesis eden makama yapılır. İdari başvuru dava süresi olan altmış gün içerisinde yapılmalıdır. Üst kolluk makamları bu başvuruya altmış gün içerisinde cevap vermezse başvuru reddedilmiş sayılır. Buna “zımnî red” denilmektedir. Bundan sonra yargısal denetim yollarına başvurma imkânı bulunmaktadır.

Yargısal denetimde, kolluk işlem ve eylemleri idari yargı organlarıncı idari işlemlerin unsurları açısından incelenmektedir. Kolluk faaliyetlerinin yargısal denetimi iptal davası ve tam yargı davası yoluyla yapılabilir. İdare, hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden dolayı oluşan zararları tazmin eder.

Kolluk personelinin kolluk hizmetlerini sunması esnasındaki eylemleri, hiçbir hukuki dayanağa sahip değilse, anayasal bir hak ve özgürlüğe, özellikle de mülkiyet hakkına açık ve ağır bir saldırı ve tecavüz niteliğindeyse “haksız fiil” ya da “fiili yol” durumu ortaya çıkar. Bu durumlardan kaynaklanan zararların telafisi ve tazmini ile hukuki uyumsuzluğun çözülmesi adli yargının görev alanına girmektedir.

Kolluk Yetkilerinin Genişlemesi

Devletin normal hukuk düzeninin kuralları ile karşılanmasına imkân olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvurduğu özel yönetim biçimi olan olağanüstü yönetim usullerinin geçerli olduğu dönemlerde, idarenin yetkileri, özellikle de kolluk yetkisi normal zamanlara göre genişlemekte, karar alma süreci hızlanmakta, kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin olağan zamanlara göre daha ileri ölçüde kısıtlanıp sınırlandırılmakta, hatta bazı hak ve hürriyetler dışında durdurulması söz konusu olmaktadır (Özbudun, 2007:343). Olağanüstü yönetim usulleri hukuku dışlayan keyfi bir yönetim anlamına gelmemekte (Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2004:388-399), anayasal güvencelerle bu yönetimlerin keyfilğe dönüşmesine engellenmektedir.

1982 Anayasası olağan rejim kuralları yanında olağanüstü rejim kurallarına da yer vermiştir ve durumun hangi kanunlarla düzenleneceğini belirtmiştir (Özbudun: 2007:343-344).

Velhasıl, kolluk yetkileri olağan dönemlerde kamu düzenini korumaya yeterli olurken savaş, seferberlik, ayaklanma, deprem ve salgın hastalıklar gibi olağanüstü hallerde kamu düzenini korumaya yeterli olmamaktadır. Bu yüzden bu gibi dönemlerde kamu düzenini korumak için daha ağır ve etkin, temel hak hürriyetleri daha kısıtlayıcı kolluk önlemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Olağanüstü dönemlerde kolluk makamlarının aldığı önlemler ve koyduğu sınırlamalar artmakta, özellikle de takdir yetkisi oldukça yaygınlaşıp genişlemektedir (Duran, 1982:300).

Kolluk Gözetim Komisyonu

Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsü kapsamında yönetimin demokratikleşip sivilleşmesi için Türkiye'nin ulusal mevzuatını uyarlama yükümlülükleri çerçevesinde genel idari kolluk görevlilerinin kolluk görev ve yetkilerini hukuki sınırlar içinde kullanmamaları halinde yapılması gerekli disiplin süreçlerini hüküm altına alan 03.05.2016 tarihinde 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun kabul edilmiştir.

Kolluk Gözetim Komisyonu, kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek üzere, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezî bir sistemde kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla kurulmuştur,

Görev ve yetki alanı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin işlediği iddia edilen suçlarla veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarıyla ilgili olarak idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemleri kapsayan Kolluk Gözetim Komisyonu, İçişleri Bakanı Yardımcısı başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı, İçişleri Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana

bilim dallarında görevli öğretim üyeleri ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek birer üyeden oluşur.

Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin askerî görevlerinden doğan suçlarla Cumhuriyet savcılarının doğrudan soruşturma yapabilmelerine ilişkin özel hükümler Komisyon denetiminin kapsamı dışındadır.

Komisyonun, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı gerektiğinde yetkili merciler tarafından haklarında disiplin soruşturması yapılmasını istemek başta olmak üzere kolluk şikâyet sisteminin işleyişine dair ilkeleri tespit ederek bunlarla ilgili olarak Bakanlık

ça önerilerde bulunmak, bu konudaki uygulamaları izlemek ve sistemin işleyişinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak gibi görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Ancak Kolluk Gözetim Komisyonunun icrai yetkiler yerine sadece gözleme, izleme ve standart belirleme gibi icrai olmayan yetkilerinin olması; oluşumunda sivil toplum kuruluşları ve yasama organının temsilcilerinin bulunmamasından dolayı bağımsızlığının sağlanamaması, çalışmalarını şeffaflık içinde yürütmemesi, düzenli raporlar yayınlamaması, ülke çapında örgütlenememesi, personel sayısının yetersizliği, kamuoyunda bilinirliğinin neredeyse hiç olmaması Komisyona getirilen başlıca eleştirilerdir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2018:588-589).

Öğrenme Çıktısı



4 Kolluk işlem ve usulleri ile kolluk yetkilerinin yarışması, çatışması, genişlemesi ve sınırları ile Kolluk Gözetim Komisyonunu öğrenebilme

Araştır 4

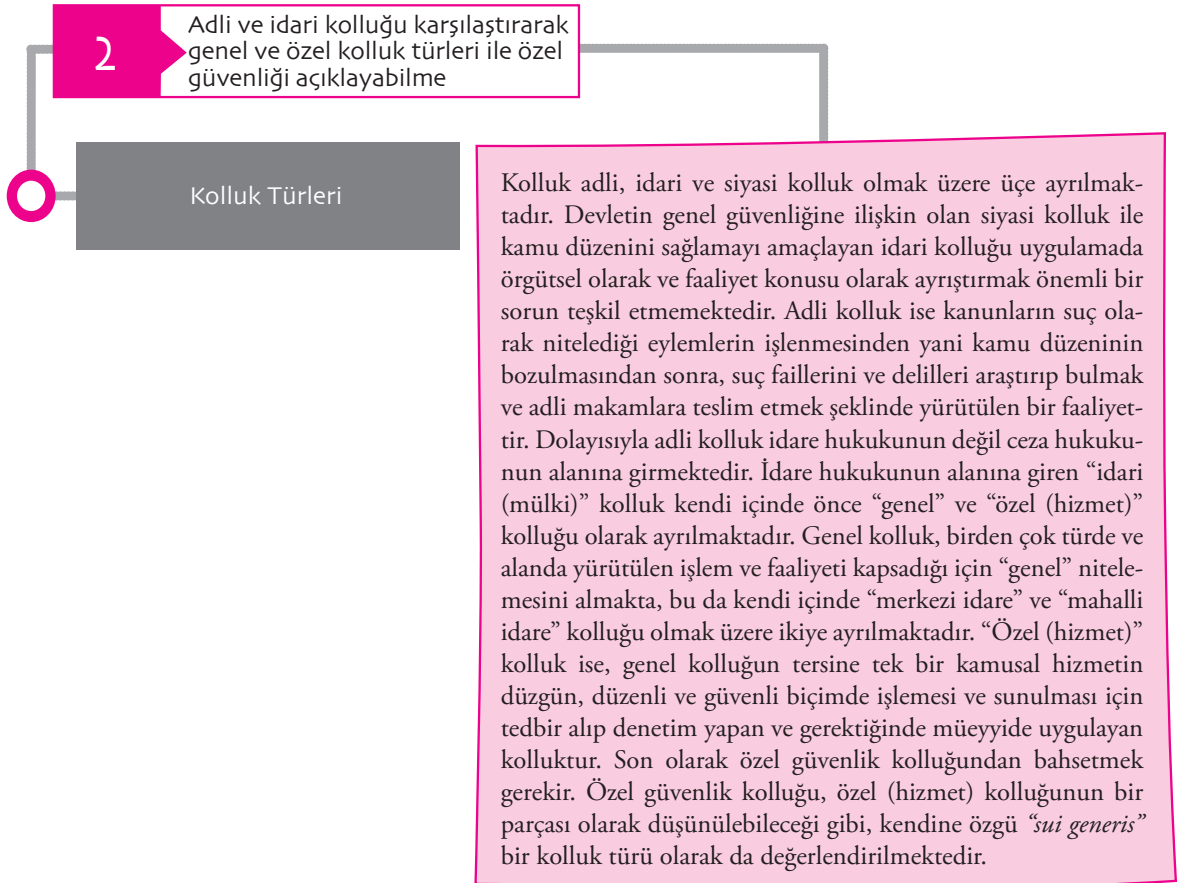
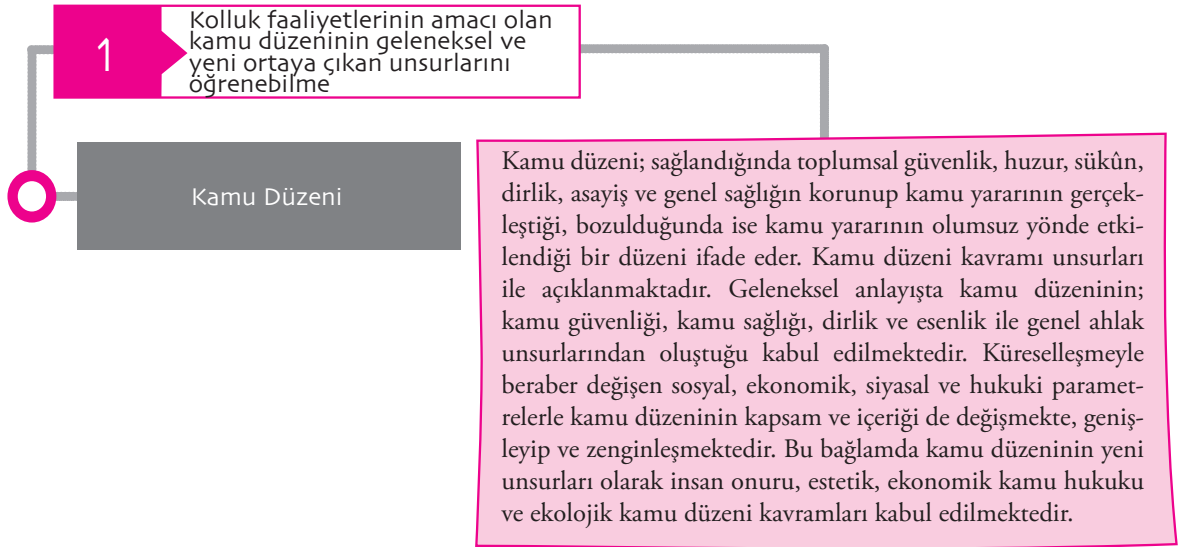
Kolluk yetkisinin sınırlarını açıklayınız.

İlişkilendir

Genel idari kolluk ile özel idari kolluğu kolluk yetkilerinin çatışması bağlamında ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Kolluk Gözetim Komisyonunun görevlerini anlatınız.



3

Merkezi, mahalli ve özel kolluk makamları, amirleri ve personelini öğrenebilme

Kolluk Makamları, Amirleri ve Personeli

Kolluk makamları, kolluk faaliyetlerinin amacı olan kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla düzenleyici ve/veya bireysel işlemler yapmaya yetkili kılınmış mercilerdir. Merkezi idari kolluk makamları: Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlardır. Kolluk personeli de polis, jandarma, sahil güvenlik ve bekçilerdir. Mahalli idare kolluğu, genel idari kolluğun merkezi idare kolluğu ile birlikte diğer bir ayağını oluşturmaktadır. İl özel idaresi, belediye ve köy idaresinin organları kolluk makamları olarak kabul edilirken bu idarelerin istihdam ettikleri zabıta, korucu gibi kolluk personeli de bulunmaktadır. Son olarak özel idari hizmet kolluğunda kolluk makam ve amirleri ilgili özel kamu hizmetlerini yürütmekle görevli bakanlık teşkilatının başında olan bakan ve ilgili genel müdürdür. Bu kurum ve kuruluşların asli görevlerini yürüten ana hizmet birimlerinde çalışan personel de kolluk personeldir.

4

Kolluk işlem ve usulleri ile kolluk yetkilerinin yarışması, çatışması, genişlemesi ve sınırları ile Kolluk Gözetim Komisyonunu öğrenebilme

Kolluk İşlemleri, Usulleri, Kolluk Yetkilerine İlişkin Hususlar

Kolluk faaliyetleri bireysel ve düzenleyici işlemler yapmak suretiyle yerine getirilir. Yine bu faaliyetler çerçevesinde idarenin sahip olduğu yetilerin kapsamı faaliyetin hukuk kurallarınca düzenleniş şekline göre geçerli olan kolluk usullerine göre değişir. Kolluk usulleri; serbestlik usulü, izin usulü ve bildirim usulüdür. Daha önce ele aldığımız üzere birden çok kolluk makamı söz konusudur. Bu kolluk makamları arasında yetki çatışmalarının nasıl çözümleneceği de kolluk faaliyetleri konusunun bir diğer boyutunu oluşturur. Olağan dönemlerde uygulanan hukuk kuralları ile kamu düzeninin tesisi mümkün değil ise olağanüstü yönetim usulleri çerçevesinde kolluğun yetkisi de genişler. Ancak yetki her zaman birtakım sınırları ve sorumluluğu da beraberinde getirir. Bu çerçevede kolluk yetkileri de başta anayasal olmak üzere idari bir işlem ya da eylem olarak kullanılmak suretiyle idare hukukunda idari işlem ya da eylem için öngörülmüş sınırlamalara tabidir. Kolluğun denetimi de idari ve yargısal denetim mekanizmalarıyla sağlanır. Son olarak Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde oluşturulmuş Kolluk Gözetim Komisyonundan bahsetmek gerekir. Komisyon, kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlenmesini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek üzere, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idari merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezî bir sistemde kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla kurulmuştur,

1 Aşağıdakilerden hangisi geleneksel kamu düzeninin unsurlarından biri **değildir**?

- A. Kamu güvenliği
- B. Genel ahlak
- C. Genel inanç
- D. Genel sağlık
- E. Dirlik ve esenlik

2 Aşağıdakilerden hangisi adli kolluğun görev ve yetki alanına girer?

- A. Gümrük muhafaza memurlarının deniz araçlarının yük ve belgelerini incelemesi
- B. Valiliğin insansız hava aracı uçurma saat ve bölgelerini belirleyen genel emir çıkarması
- C. Özel güvenlik görevlilerinin konser öncesi konsere gelenlerin dedektörle üstlerini araması
- D. Kanuna aykırı toplantı ve gösteri yürüyüşü yapanların Cumhuriyet savcılığına sevk edilmesi
- E. Kuduz hastalığı görülen bir yerleşim yerinin karantinaya alınması

3 İdari kolluğun özellikleriyle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. İdari kolluk yetkisi genelde yasaklar, cezalar ve zorlayıcı müeyyideler şeklinde önleyici ve koruyucu kapsamdadır.
- B. İdarî makamların emrinde faaliyet gösterir
- C. İdarî kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir.
- D. İdarî kolluk, Devlet tüzel kişiliği ve mahalli idareler hatta kamu tüzel kişileri adına ifa edilir.
- E. İdari kolluk faaliyetleri gerçekleştiren görevliler, görevlerinden dolayı işledikleri suçlarda doğrudan Cumhuriyet Savcısı tarafından soruşturulur.

4 Aşağıdakilerden hangisi merkezi idare kolluk makamlarından biri **değildir**?

- A. Cumhurbaşkanı
- B. İçişleri Bakanı
- C. Milli Savunma Bakanı
- D. Vali
- E. Kaymakam

5 Merkezi idare kolluğu olan Jandarmayla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır.
- B. Jandarma Genel Komutanı generaller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
- C. Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.
- D. Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.
- E. Jandarmanın mülki ve adli kolluk görevleri vardır.

6 Merkezi idare kolluğu olan Sahil Güvenlik Komutanlığıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. İçişleri Bakanlığı'na bağlı silahlı bir genel kolluk kuvvetidir.
- B. Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
- C. Sahil Güvenlik komutan yardımcısı, Sahil Güvenlik bölge komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.
- D. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelere terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılır.
- E. Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini, kanunu aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek görevleri arasındadır.

7 Aşağıdaki kolluk makamlarından hangisinin kolluk alanında düzenleyici işlem yapma yetkisi **bulunmamaktadır**?

- A. Kaymakam
- B. Belediye Başkanı
- C. Vali
- D. İçişleri Bakanı
- E. Cumhurbaşkanı

8 Özel güvenlik kolluğuyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır.
- B. Özel güvenlik komisyonu il emniyet müdürü başkanlığında toplanır.
- C. Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığının iznine tâbidir.
- D. Yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesi müttekabiliyet esasına tâbidir.
- E. Özel güvenlik görevlileri, özel toplantılarda, spor müsabakalarında, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde silahlı olarak görev yapamazlar.

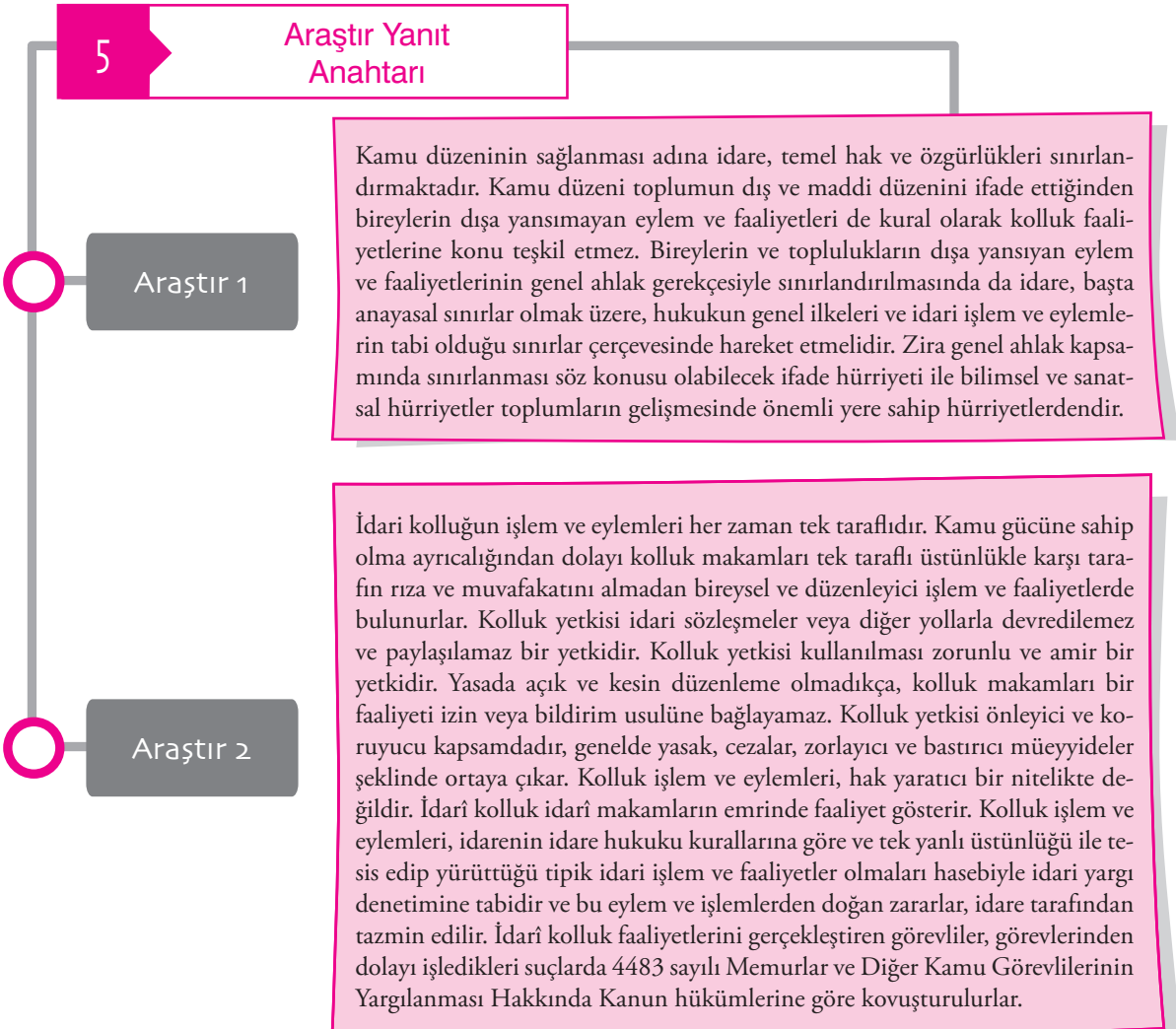
9 Aşağıdakilerden hangisi kolluk faaliyetlerinde kullanılan usullerinden biridir?

- A. Bildirim
- B. İmtiyaz
- C. İltizam
- D. Müşterek emanet
- E. Ortaklık

10 Kolluk yetkilerinin kamu düzeni dışında siyasi, ideolojik, kişisel menfaat temini gibi farklı bir amaçla kullanılması durumunda ortaya çıkan hukuka aykırılığa ne ad verilir?

- A. Yetki gaspı
- B. Yetki tecavüzü
- C. Fonksiyon gaspı
- D. Fiili yol
- E. Yetki saptırması

- | | | | |
|------|---|-------|--|
| 1. C | Yanıtınız yanlış ise “Kamu Düzeni” konusunu yeniden gözden geçiriniz. | 6. D | Yanıtınız yanlış ise “Sahil Güvenlik Komutanlığı” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 2. D | Yanıtınız yanlış ise “İdari Kolluk-Adli Kolluk Ayrımı” konusunu yeniden gözden geçiriniz. | 7. B | Yanıtınız yanlış ise “Kolluk İşlemleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 3. E | Yanıtınız yanlış ise “İdari Kolluğun Özellikleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz. | 8. B | Yanıtınız yanlış ise “Özel Güvenlik Kolluğu” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 4. C | Yanıtınız yanlış ise “Merkezi İdari Kolluk Makamları” konusunu yeniden gözden geçiriniz. | 9. A | Yanıtınız yanlış ise “Kolluk Usulleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 5. A | Yanıtınız yanlış ise “Jandarma” konusunu yeniden gözden geçiriniz. | 10. E | Yanıtınız yanlış ise “Kolluk Yetkisinin Sınırları ve Hukuka Uygunluğu konusunu yeniden gözden geçiriniz. |



5

Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 3

Kaymakam, merkezi idare kolluk makamlarından biridir. Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Genel emirler çıkarmaya yetkisi bulunmamakla birlikte kolluk alanında genelgeler şeklinde düzenleyici işlem yapabilir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır. Valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir. Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir.

Araştır 4

Kolluk işlem ve eylemleri öncelikle anayasal birtakım sınırlamalara tabidir. İdareye verilen kolluk yetkileri ve bu çerçevede yapılan kolluk eylem ve işlemleri Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen sebeplere (özel Kolluk işlem ve eylemi Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalı ve temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunmamalı, ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır. Son olarak demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine aykırı olmamalıdır. Anayasal sınırlar dışında idari işlem ve eylemlerin tabi olduğu sınırlamalara tabidir. Buna göre kolluk işlem ve eylemlerinin amacı, kamu düzeninin sağlanmasıdır. Bu amaç dışına çıkılması halinde yapılan işlem yetki saptırması nedeniyle hukuka aykırı hale gelir. Yine kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye düşüren saikler kolluk işlemlerinin sebep unsurunu, kamu düzenini tehlikeye düşüren durum ya da eylemin kendisi veya ortaya çıkan sonuç da kolluk işlemlerinin konusunu oluşturmaktadır. Bu çerçeveye aykırı yapılan ya da ölçülülük ilkesine kolluk işlemleri sebep ve konu yönünden hukuka aykırılık teşkil eder. Son olarak kolluk yetkileri yer ve zamana göre de kullanım yoğunluğu değişmektedir. Kolluk yetkisinin yer bakımından etkisinin artıp giderek yoğunlaştığı yerler sırasıyla meskenler, işyerleri, umuma açık yerler ve umumi yerlerdir. Ancak bazen kişilerin başkalarının ilgilendirmeyen özel faaliyetleri kamu düzenini bozucu nitelikteyse kolluk makamları gerekli işlem ve eylemi yapmaya yetkilidirler Kolluk makamlarının yetkileri zaman bakımından da farklılık gösterebilmektedir. Günün saatlerine göre kolluğun yetkileri genişleyip daralacağı gibi savaş, olağanüstü hal gibi olağanüstü hukuk rejimlerinin uygulanması gerektiren durumlarda da kolluk yetkileri genişler.

■ Kaynakça

- Akyılmaz, B., M. Sezginer ve C. Kaya (2018). **Türk İdare Hukuku**. 9. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Atay, E. E. (2006). **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çağlayan, R. (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. 6. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Duran, L. (1982). **İdare Hukuku Ders Notları**. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Giritli, İ., P. Bilgen ve T. Akgüner (2006). **İdare Hukuku**. 2. Baskı. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözübüyük, A.Ş. ve T. Tan (2013). **İdare Hukuku Cilt 1, Genel Esaslar**. 9. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (2006). **Yönetim Hukuku**. 24. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1999). **İdare Hukuku**. 4. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Kalabalık H. (2004). **İdare Hukuku Dersleri**. Sakarya: Değişim Yayınları.
- Kıratlı, M. (1973). **Koruyucu İdari Hizmetler**. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Nohutçu, A. (2018). **İdare Hukuku**. 22. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Okay Tekinsoy, Ö. (2011). **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**. İstanbul: On İki Levha.
- Onar, S. S. (1960). **İdare Hukukunun Umumi Esasları, İkinci Cilt**. 2. Baskı. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Özay, İ. (1992). **Günışığında Yönetim**. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özbudun, E. (2005). **Türk Anayasa Hukuku**. 8. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sancaktar, O. (2013). **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Tanör, B. ve N. Yüzbaşıoğlu (2004). **Türk Anayasa Hukuku**. 6. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Yayla, Y. (2009). **İdare Hukuku**. İstanbul: Beta Yayınevi
- Yıldırım, T, M. Yasin, N. Kaman, H.E. Özdemir, G. Üstün ve Ö. Okay Tekinsoy (2016). **İdare Hukuku**. İstanbul: Oniki Levha.
- Yüzbaşıoğlu, N. (2007). **Anayasa Hukuku El Kitabı**. 1. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Zabunoğlu, Y. (2012). **İdare Hukuku (Cilt 1)**. Ankara: Yetkin Yayınları.

Bölüm 6

Kamu Görevlileri

öğrenme çıktıları

Kamu Görevlisi Kavramı, Memurluk Mesleği ve Hukuki Statüsü

- 1 Memur ve diğer kamu görevlisi kavramları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkelerini ve istihdam şekilleri ile memuriyete giriş, adaylık, ilerleme ve yükselme konularını açıklayabilme

Memurların Disiplin ve Cezai Sorumlulukları

- 3 Memurların disiplin, cezai, hukuki ve mali sorumluluk rejimi ile memurlar hakkında başvuru gövden uzaklaştırma tedbirini açıklayabilme

Memurların Ödev, Sorumluluk ve Hakları

- 2 Memurların ödevlerini, sorumluluklarını ve haklarını öğrenebilme

Memurluğun Sona Ermesi ve Memurluğa İlişkin Diğer Hususlar

- 4 Memurluğun sona erme halleri ile memurlar ve kamu görevlilerinin sendikal haklarını ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nu öğrenebilme

Anahtar Sözcükler: • Kamu Görevlisi • Memurluk Mesleği • Devlet Memurları Kanunu • Memuriyete Giriş
• Memurların Ödev, Sorumluluk ve Hakları • Memurların Disiplin ve Cezai Sorumlulukları
• Memurluğun Sona Ermesi



657

GİRİŞ

Kamu hizmetinde çalışan, kamu kurumlarının insani (beşeri) ögesini oluşturan kişilere “kamu görevlisi” ya da “kamu personeli” denmektedir.

Geniş anlamda kamu görevlisi, kamu ya da özel hukuka tabi olmasına veya seçilerek ya da atanarak gelmesine bakılmaksızın kamu sektöründe çalışan herkesi kapsar. Bu anlamda Cumhurbaşkanından bir belediyede çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisidir.

Dar anlamda kamu görevlisi ise, yönetimin siyasi kanadını oluşturan görevliler dışında kamu hukuku rejimine tabi olan ve mesleki sıfatla hizmette bulunan personeli kapsar.

Anayasanın 128. Maddesine göre, Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

T.C. Devlet Teşkilatında istihdam edilen memur ve diğer kamu görevlisi personel sayısı 2018 verilerine göre 3.129.304'dir (www.dpb.gov.tr, Erişim: 10.01.2019).

KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI, MEMURLUK MESLEĞİ VE HUKUKİ STATÜSÜ

Anayasanın 128. Maddesine göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Bu çerçevede Türk kamu personel rejiminin temeli 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile düzenlenmektedir.

“Memur” ve “Diğer Kamu Görevlisi” Kavramları

Anayasanın kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkelere yer veren 128. Maddesinde “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği” hükmünde, “memur” ve “diğer kamu görevlisi” ayırımına yer verilmektedir.

Bu ayırımın temelinde yer alan kriter, kamu hizmetlilerinin tabi oldukları hukuki rejimdir. 657 sayılı DMK'ya tabi olup burada yer alan hizmet sınıflarının birinde çalışmakta olan kamu hizmetlileri “memur” statüsündeyken, 657 sayılı DMK'ya tabi olmayıp kendi özel kanunlarına ve personel rejimlerine tabi tutulmuş kamu görevlilerine “diğer kamu görevlisi” statüsünde bulunmaktadırlar.

Kendi özel personel rejimi olup DMK'ya tabi olmayan diğer kamu görevlilerine şu meslekler örnek olarak verilebilir:

1. Türk Silahlı Kuvvetleri Mensupları. 926 sayılı TSK Personel Yasası kapsamında çalışan 241.389 civarındaki subay, astsubaylar ve diğer askeri personel,
2. Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanları. Vakıf üniversiteleri dışında, 2914 sayılı Üniversite Personel Yasası kapsamındaki öğretim elemanları. Bunların sayısı 131.171 civarındadır. (Bunların dağılımı şu şekildedir: 20.013 profesör, 12.529 doçent, 29.161 yardımcı doçent, 16.019 öğretim görevlisi, 6.947 okutman, 3.657 uzman, 42.795 araştırma görevlisi)
3. Hâkim ve Savcılar. 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yasası kapsamındaki yaklaşık 17.167 civarındaki hâkim ve savcılar,
4. Devlet Tiyatrosu ve Devlet Opera ve Balesi Sanatçıları,
5. Genelkurmay Mehteran Bölüğü sanatçıları,
6. Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleridir.



dikkat

Buna göre, kaymakam, vali, emniyet müdürü, doktor, avukat, MİT görevlisi memur sayılırken, subay, astsubay, öğretim üyesi, hâkim ve savcı, sanatçılar “diğer kamu görevlisi” sayılmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Dayandığı Temel İlkeler

DMK 3. Maddesinde, DMK'nın üç temel ilkeye dayandığını belirtilmektedir:

1. Sınıflandırma
2. Kariyer
3. Liyakat

Sınıflandırma

Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.

DMK 12 hizmet sınıfı kabul etmiştir. Kadrosuz memur çalıştırılmaz ve Kadrolar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenlenir.

Devlet Personel Başkanlığı'nın 2018 verilerine göre ülkemizde aşağıda yer alan hizmet sınıflarında 2.430.101 adet memur istihdam edilmektedir. (www.dpb.gov.tr, Erişim: 10.01.2019)

1. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı: Yönetim, icra, büro vb. hizmetler (534.092 kişi; tüm memurların %21.98'i).
2. Teknik Hizmetler Sınıfı: Mühendis, mimar, kimyager, jeolog, fizikçi, istatistikçi, fen memuru, tekniker, teknisyen vb. (143.973 kişi; tüm memurların %5.92'si).
3. Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı: Tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim, sağlık memuru, biyolog, diyetisyen, ebe, hemşire, hasta bakıcısı (407.598 kişi; tüm memurların %16.77'si).
4. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı: Yükseköğretim kurumları hariç her türlü ana okul, ilköğretim ve lise öğretmenleri (864.412 kişi; tüm memurların %35.57'si).
5. Avukatlık Hizmetleri Sınıfı: Avukatlık ruhsatı olan, baroya kayıtlı, kurumlarını yargı mercileri önünde temsil yetkisi olan "kamu avukatları" (4.797 kişi; tüm memurların %0.20'si).
6. Din Hizmetleri Sınıfı: Müftü, imam, müezzın, vaiz vb. (102.474 kişi; tüm memurların %4.22'si).
7. Emniyet Hizmetleri Sınıfı: Polis, komiser yardımcısı, baş komiser, emniyet amiri, emniyet müfettişi, emniyet müdürü vb. (261.368 kişi; tüm memurların %10.76'si).
8. Jandarma Hizmetleri Sınıfı: (25/7/2016 tarih ve 668 sayılı OHAL KHK'sı ile eklenmiştir.). Bu sınıf, Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar.
9. Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı: (25/7/2016 tarih ve 668 sayılı OHAL KHK'sı ile eklenmiştir.). Bu sınıf, Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar.

10. Yardımcı Hizmetler Sınıfı: Yazı ve dosya dağıtan, toplayan, iş sahiplerini karşılayan, yol gösteren, temizlik, aydınlatma ve ısıtma işlerini yapan memurlar (109.279 kişi; tüm memurların %4.50'si).

11. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı: Vali, kaymakamlar ve maiyet memurları (1974 yılında oluşturulan bir sınıftır) (2.108 kişi; tüm memurların %0.09'u).

12. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı. (haber toplama) görevinde çalışan memurlar Bu sınıf, Milli İstihbarat Teşkilatı bünyesinde yurtiçi ve yurtdışında istihbarat kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Cumhurbaşkanınca tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsar. (1975 yılında oluşturulması bir sınıftır).

Kariyer

Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.

Liyakat

Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda İstihdam Şekilleri

DMK üç çeşit istihdam biçimi kabul etmiş, bunların dışında personel çalıştırılmayacağını hükme bağlamıştır. Buna göre kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle sürdürülür.



dikkat

Daha önce DMK'da bir de "geçici personel" olmak üzere dört tür istihdam öngörülmekteydi. Önce 20 Kasım 2017 tarihli ve 696 sayılı KHK ile, sonra 1 Şubat 2018 tarihli ve 7079 sayılı kanunla aynen kabul edilen düzenlemeler sonucu "geçici personel" istihdam türü kaldırılmıştır. Aynı mevzuat değişiklikleri çerçevesinde daha önce bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da sözleşmeli personel kapsamında istihdam edilebileceği hükmü kabul edilmiştir.

Memur

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlere memur denir. Burada tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

Daha önce belirtildiği üzere ülkemizde 2.430.101 adet memur istihdam edilmektedir.

Sözleşmeli Personel

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Bu bağlamda 4/b ve diğer sözleşmeli sayıları 2018 verileri itibariyle 233.063 civarındadır.

İşçiler

Memur ve sözleşmeli personel dışında kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yan-

gınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir.

İşçiler, bir iş akdi ile çalıştıkları ve İş Kanunu (özel hukuk) hükümlerine tabi oldukları için, kendileriyle ilgili her türlü uyuşmazlığın adli mahkemelerce (İş Mahkemeleri) çözümlenir. 2018 verileri itibariyle 317.502 sürekli, geçici, kapsam dışı ve kamu bankalarında işçi istihdam edilmektedir.

Devlet Memuru Olma Şartları

Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır:

1. Türk vatandaşı olmak (Vatandaşlık). Çifte vatandaşlık memuriyete girişe engel değildir. Yabancılar ancak "sözleşmeli" olarak istihdam edilebilir.
2. Yaş: 18 yaşını tamamlamak. Bir meslek ve sanat okulunu bitirenler, 15 yaşını doldurmak ve yargı yoluyla kazaî rüşt kararı aldırarak koşuluyla memur olabilir.
3. Öğrenim: En az ortaokul mezunu olmak. Ortaokul mezunları arasında istekli bulunmazsa, ilkökul mezunları da memuriyete alınabilir.
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak.
5. Mahkûmiyet. Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.
6. Askerlik. Askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmişse muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş bulunmak.
7. Sağlık. Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

8. Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak. (Bu şart önce 3.10.2016 tarih ve 676 sayılı OHAL KHK'sı ile sonra 1.2.2018 tarih ve 7070 sayılı Kanun ile aynen kabul edilmiştir.)
9. Özel Koşullar: Belirli bir görevin gereği olarak konmuş, belli bir mesleğe sahip olma ya da belli bir eğitim ve öğretim görme gibi kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak. Avukatlık hizmetleri için "avukatlık ruhsatnamesine" sahip olma, Dışişleri Bakanlığı'nda meslek memuru olmak için yabancı dil bilme ya da kaymakam olmak için belli fakülteleri bitirme gibi.

Memuriyete Girişte Sınav Yöntemi

Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet Memuru olarak girmek isteyenler, belirlenen şartları yerine getirerek başvurularını yaparlar. Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmaları şarttır.

Türkiye'de 1980 sonrasında devlet memurluğu sınavları farklı içeriklerle uygulanmaya başlamıştır. 18 Mart 2002 tarihinde Bakanlar Kurulu kararı ile "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra, ilki 6-7 Temmuz 2002'de yapılan Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS), düzenli olarak her yıl yapılmaya başlanmıştır.

İstisnai Memuriyet: Sınavsız Memuriyete Giriş

Zorunlu hizmeti olanlar, yer değiştirme suretiyle atanalar, ayrılan ve geçilen kurumun muvafakati ile yer değiştirmede ile istisnai memurluğa girişte yarışma ve yeterlik sınavı yapılmaz (Tortop: 2005: 40-41).

İstisnai memurluklara atanalar hakkında DMK'nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır. Ancak istisnai bir memuriyet kadrosuna atanalar, atandıkları kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri tarihten itibaren, haklarında DMK'nın kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine dair hükümleri uygulanır.

İstisnai memurlukların, yani sınav şartı aranmayan memurlukların bazıları şunlardır:

- Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurlukları
- Bakan Yardımcılıkları
- Merkezi teşkilatın başkent örgütündeki bakanlıklar ve bağlı kuruluşların müşavirleri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri, Özel Kalem Müdürlükleri
- Valilikler
- Büyükelçilikler, Elçilikler, Daimi Temsilcilikler
- Din İşleri Yüksek Kurulu Üyelikleri
- Milli İstihbarat Teşkilatı memurlukları
- Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıkları ve Daire Başkanlıkları
- Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçıları

Bakan Müşaviri

Bakanlıklarda, özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakana danışmanlık yapmak üzere bakan müşaviri atanabilir. Bakan müşavirleri doğrudan bakana bağlı olarak çalışır. Bakan müşavirleri, bakanın görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar. Bakanın görevi sona erdiğinde, bakan müşavirlerinin görevi de sona erer. Bakan müşavirleri gerektiğinde bakanın görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü

Kurum ve kuruluşlar bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. % 3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır.

Aday Memurluk

Memuriyete giriş sınavlarında başarılı olanlardan kurumlarınca memur adayı olarak atanırlar. Aday olarak atanmış Devlet memurunun adaylık süresi bir yıldan az iki yıldan çok olamaz ve bu süre içinde aday memurun başka kurumlara nakli yapılamaz.

Aday olarak atanan memurların önce bütün memurların ortak vasıfları ile ilgili temel eğitime, daha sonra sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitime ve staja tabi tutulmaları ve Devlet memuru olarak atanabilmeleri için başarılı olmaları şarttır. Temel eğitim ile hazırlayıcı eğitim aynı kurumda yapılır.

Eğitim süreleri, programları, değerlendirme esasları ve hangi kurumların sorumluluğunda yapılacağı ve diğer hususlar Cumhurbaşkanınca hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarısız olanlarla adaylık süresi içinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları, göreve devamsızlıkları tespit edilenlerin disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir.

Daha önce adaylık süresi içinde uyarma ve kınama dahil her türlü disiplin cezası alanların memuriyetle ilişkisinin kesiliyorken, 2011 değişikliği ile sadece aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesileceği hükme bağlanmıştır.

Adaylık devresi içinde veya sonunda, sağlık nedenleri hariç, yukarıda sayılan herhangi bir nedenle ilişkileri kesilenler, üç yıl süre ile Devlet memurluğuna alınmazlar.

Aday memurlara, asaletleri tasdik edilinceye kadar kademe ilerlemesi uygulanmaz. Adaylık süresi sonunda bu Kanun hükümlerine göre asıl memurluğa atananların adaylıkta geçirdikleri süreler, kademe ilerlemelerinde ve derece yükselmelerinde değerlendirilir.

Atanma

Asli Memurluğa Atanma

Adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olan adaylar disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere asli memurluğa atanırlar. Asli memurluğa geçme tarihi adaylık süresinin sonunu geçemez.

Devlet memurları "Asli Devlet Memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak "Yemin Belgesi"ni imzalayarak göreve başlarlar.

Atama idari bir işlem olup, gerçekleşebilmesi boş ve açık (münhal) bir kadronun olmasına bağlıdır. Atama işlemini, kanunda kim olduğu somut olarak belirtilmeyen "atamaya yetkili amir" gerçekleştirir.

10 Temmuz 2018 tarihinde çıkan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kararnameye ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevler, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamındaki üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları düzenlenmektedir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde üç tür atama usulü öngörülmektedir:

1. Cumhurbaşkanlığı kararı ile atananlar (Ekli (I) sayılı cetvel): Bakan yardımcıları, vali, büyükelçi, rektör, YÖK üyeleri, MİT Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, SGK Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı, Sayıştay Başsavcısı gibi kamu kurum ve kuruluşlarının en üst hiyerarşik amirleri (başkanları, genel müdürleri, bazılarında yardımcıları) veya istisnalar dışında üst kurul üyeleri.

Bu kadrolara atanacaklarda DMK'deki genel memur olma şartları yanında en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şartları aranır.

2. Cumhurbaşkanlığı onayı ile atananlar (Ekli (II) sayılı cetvel): Vali yardımcıları ve kaymakamlar, Bakanlıkların genel müdür yardımcıları, daire başkanlıkları, müfettişleri ve il müdürleri, defterdarlar, vergi dairesi başkanları, il emniyet müdürleri, il müftüleri, KİT yönetim kurulu üyeleri, Sayıştay savcılığı gibi en üst hiyerarşik amirlerden sonra gelen üst kademe yöneticileri.

Bu kadrolara atanacaklarda DMK'deki genel memur olma şartları yanında en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, Kamuda en az beş yıllık hizmeti bulunmak şartları aranır. Mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadro, pozisyon ve görevlerde "Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak" hükümleri uygulanmaz.

- İlgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atananlar: Bakanlıklarda müşavirler, şube, müdürlükleri veya şeflikler, ilçe müdürleri, rektör yardımcıları, dekanlar gibi yukarıdaki iki cetvelde yer alamayan sayılmayan kadrolar, pozisyonlar ve görevlerde istihdam edilenler.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atama yetkilerini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.

Atamalarda Görev Yerine Hareket ve İşe Başlama Süresi

İlk defa veya yeniden veyahut yer değiştirme suretiyle; a) Aynı yerdeki görevlere atananlar atama emirlerinin kendilerine tebliğ gününü, b) Başka yerdeki görevlere atananlar, atama emirlerinin kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde o yere hareket ederek belli yol süresini izleyen iş günü içinde işe başlamak zorundadırlar. Savaş ve olağanüstü hallerde bu süre Cumhurbaşkanı Kararı ile kısaltılabilir.

İşe Başlamama Halinde Yapılacak İşlem

Bir göreve ilk defa veya yeniden atananlardan belge ile ispatı mümkün zorlayıcı sebepler olmaksızın süresi içinde işe başlamayanların atanmaları iptal edilir ve bunlar 1 yıl süreyle Devlet memuru olarak istihdam edilemezler. Bunların belge ile ispatı mümkün zorlayıcı sebepler nedeniyle göreve başlamama hali 2 ayı aştığı takdirde atama işlemi atamaya yetkili makamlarca iptal edilir.

Başka yerdeki bir göreve atananlardan süresi içinde hareket ederek belli yol süresi sonunda yeni görevlerine başlamayanlara, eski görevlerinden ayrılış ve yeni görevlerine başlayış tarihleri arasında aylık verilmemek şartı ile 10 günlük bir süre daha verilebilir. Belge ile ispatı mümkün zorlayıcı sebepler olmaksızın bu süre sonunda da yeni görevlerinde işe başlamayanlar memuriyetten çekilmiş sayılırlar.

Karşılıklı Olarak Yer Değiştirme: Becayış

Aynı Kurumun başka başka yerlerde bulunan aynı sınıftaki memurları, karşılıklı olarak yer değişt-

tirme suretiyle atanmalarını (becayış) isteyebilirler. Bu isteğin yerine getirilmesi atamaya yetkili amirlerin muvafakatine bağlıdır.

Memur Bilgi Sistemi ve Özlük Dosyası

Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur.

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

Daha önce DMK'da bu bölümde yer alan memurlara sicil notu verme uygulaması 13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Torba Kanun ile kaldırılmıştır.

Başarı, Üstün Başarı Değerlendirmesi ve Ödül

Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmalarını ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir.

Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebilir.

Devlet Memurluğunda İlerleme ve Yükselmeler

Gösterge Tablosu

DMK'daki bütün 12 hizmet sınıfı itibarıyla her derece ve kademenin aylıklarının hesaplanmasına esas teşkil edecek aşağıdaki yer alan Aylık Gösterge Tablosu bulunmaktadır. Türk kamu personel sistemi "rütbe sistemini" temel aldığından, DMK' da yer alan 12 sınıf içinde ortak olarak memurların buldukları dereceleri, kademeleri ve aylık rejim-

leri öğrenim türü, süresi ve düzeyine göre belirlenmektedir.

15 derecenin yer aldığı bu gösterge tablosunda, en düşük gösterge 500, en yüksek gösterge ise 1500'dür. Yani en düşük ve en yüksek gösterge arasındaki açıklığı anlatan ücret yelpazesi farkı 3 kattır. Tablo'dan görülebileceği üzere, 15 derecenin en altında yer alan 15. derecede 9 kademe bulunurken, en üstteki 1. derecede 4 kademe yer almaktadır. Her derecede 1. kademedен başlamak suretiyle, yandaki kademelere yatay olarak ilerlenir, üstteki dereceye ise dikey olarak yükselir.

Tablo 6.1 Aylık Gösterge Tablosu

Dereceler	KADEMELER								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1320	1380	1440	1500	-	-	-	-	-
2	1155	1210	1265	1320	1380	1440	-	-	-
3	1020	1065	1110	1155	1210	1265	1320	1380	-
4	915	950	985	1020	1065	1110	1155	1210	1265
5	835	865	895	915	950	985	1020	1065	1110
6	760	785	810	835	865	895	915	950	985
7	705	720	740	760	785	810	835	865	895
8	660	675	690	705	720	740	760	785	810
9	620	630	645	660	675	690	705	720	740
10	590	600	610	620	630	645	660	675	690
11	560	570	580	590	600	610	620	630	645
12	545	550	555	560	570	580	590	600	610
13	530	535	540	545	550	555	560	570	580
14	514	520	525	530	535	540	545	550	555
15	500	505	510	515	520	525	530	535	540

Memurluk hizmetine girişte öğrenim durumunun belirleyiciliğini anlatan aşağıdaki Tablo'dan da görülebileceği üzere, ilkokulu bitirenler 15. derecenin 1. kademesinden başlayıp en fazla 7. derecenin son (9.) kademesine kadar yükselebilirken, 4 yıllık üniversite bitirenler 9. derecenin 1. kademesinden başlayarak 1. derecenin son (4.) kademesine kadar yükselebilmektedir.

Yine öğrenim durumlarının aylık derece ve kademeleri için belirleyici olmasının sonucu olarak, yüksek lisans yapanlara 1 kademe ilerlemesi, doktora yapanlara 1 derece yükselmesi uygulanmaktadır. Ayrıca ilgili fakültelerden mezun olduktan sonra mühendis, mimar, tabip, eczacı, kimyager, fizikçi ve matematikçi gibi unvanları alanlara da bir derece yükselmesi öngörülmüştür.

Tablo 6.2 Memuriyete Giriş ve Yükselme Dereceleri

Öğrenim Durumu	Giriş		Yükselenebilecek	
	Derece	Kademe	Derece	Kademe
İlkokulu bitirenler	15	1	7	Son
Ortaokulu bitirenler	14	2	5	Son
Ortaokul ve dengi mesleki ve teknik öğrenimi bitirenler	14	3	5	Son
Ortaokul üstü 1 yıl mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler	13	1	4	Son
Ortaokul üstü 2 yıl mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler	13	2	4	Son
Liseyi bitirenler	13	3	3	Son
Lise dengi meslek veya teknik öğrenimi bitirenler	12	2	3	Son
Lise veya dengi okullar üstü 1 yıllık mesleki ve teknik öğretimi bitirenler	11	1	2	Son
Lise veya dengi okullar üstü 2 yıl veya ortaokul üstü en az 5 yıllık mesleki ve teknik öğretimi bitirenler	10	1	2	Son
Lise veya dengi okullar üstü 3 yıl mesleki ve teknik öğretimi bitirenler	10	2	2	Son
2 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	10	2		Son
3 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	10	3		Son
4 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	9	1		Son
5 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	9	2		Son
6 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	9	3		Son

Kademe ve Kademe İlerlemesi: Yatay İlerleme

Kademe; derece içinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, memurun aylığındaki ilerlemesidir. Memurun kademe ilerlemesinin yapılabilmesi için bulunduğu kademedede en az 1 yıl çalışmış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması şartları aranır.

Son 8 yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır.

Derece Yükselmesi: Dikey Hareketlilik

“Dikey hareketlilik” de denen ve rütbece (hiyerarşik) yükselme olan derece yükselmesinde, hem maaşta hem de görevde ilerleme gerçekleşir. Derece yükselmesinde memur, hiyerarşik olarak bir üst boş makama atanır. Derecesi yükselen memurun yetki, görev ve sorumlulukları da artmış olur.

Memurun derece yükselmesi yapabilmek için:

1. Üst derece boş kadronun bulunması,
2. Derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3. kademesinde en az 1 yıl bulunması,
3. Kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş olması gerekir.

Diğer şartları taşımakla beraber üst derecelerde kadro olmadığı için derece yükselmesi yapamayan memurların kazanılmış hak aylıkları, öğrenim durumları itibarıyla yükselenebilecekleri dereceyi aşmak şartıyla işgal etmekte oldukları kadroların üst derecelerine yükseltilir.

Derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi ile ilgili onay makamı, atamaya yetkili amirdir.

Memurlara İlişkin Mali Hükümler

Memurlara hizmetleri karşılığında, kadroya dayanılarak, ay itibarıyla ödenen paraya aylık (maaş) denir.

Memurların, DMK’da yer alan gösterge tablosunda buldukları yerdeki gösterge rakamı ile, her

yıl Bütçe Kanunu'nda saptanan katsayının çarpılmasıyla brüt maaşları bulunur. Bu brüt maaşa, makam ve temsil ödenekleri, mahrumiyet zammı, iş güçlüğü, iş riski ya da eleman temininde güçlük zammı, yolluklar gibi diğer maaş teferruatı da eklenir.

Ancak mali yılın ikinci yarısında, memleketin ekonomik gelişmesi genel geçim şartları ve Devletin mali imkanları göz önünde bulundurulmak suretiyle Cumhurbaşkanı bu katsayıları ikinci yarının tamamı veya üçer aylık dönemleri itibarıyla uygulanmak üzere değiştirmeye yetkilidir.

Fazla çalışmanın ücretle karşılanmadığı durumlarda, fazla çalışmanın her 8 saati için 1 gün hesabıyla izin verilir ve böyle kazanılan iznin en fazla 10 günlük kısmı yıllık izinle birleştirilerek o yıl içinde kullanılabilir.



dikkat

Memur aylıkları, her ayın onbeşinde peşin olarak ödenir. Aylıkla ücretin farkı buradadır, ücret çalışma sonucu ödenir. Memurlar kadroları karşılığında aylık aldıklarından, göreve başladıkları günden itibaren aylığa hak kazanırlar. Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde o aya ait peşin ödenen aylık geri alınmaz.

Öğrenme Çıktısı



1 Memur ve diğer kamu görevlisi kavramları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkelerini ve istihdam şekilleri ile memuriyete giriş, adaylık, ilerleme ve yükselme konularını açıklayabilme

Araştır 1

Derece ilerlemesinin şartlarını açıklayınız.

İlişkilendir

Memur kavramı ile diğer kamu görevlisi kavramını ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Aday memurluğu anlatınız.

MEMURLARIN ÖDEV, SORUMLULUK VE HAKLARI

Kamu görevlileri, memurluk statülerinden ötürü, diğer vatandaşlardan farklı olarak bazı ödev, sorumluluk ve haklara sahiptir. Bunlar bir şema şeklinde Tablo'da görülmektedir.

Tablo 6.3 Memurların Yükümlülük, Sınırlama ve Hakları (Nohutçu, 2018: 516)

Memurların Yükümlülükleri (Müspet Ödevleri)	Memurlar İçin Konan Yasak ve Sınırlamalar (Menfi Ödevler)	Memurların Hak ve Ayrıcalıkları
1. Anayasa ve Kanunlara Sadakat	1. İkinci Görev	1. Memurluk Statüsüne İlişkin Kanun ve Kuralların Kendilerine Uygulanmasını İsteme
2. Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık	2. Ticari ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma	2. Güvenlik
3. Hizmeti Kişisel Olarak ve Kesintisiz Bir Biçimde Yürütme	3. Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı	3. Aylık
4. Hiyerarşik Üste Bağlılık ve Emirlerle Uyuma (Kanunsuz Emir'e ilişkin hükümler saklıdır.)	4. Grev	4. İzin
5. Resmi Sıfatlarının Gerektirdiği İtibar ve Güvene Uygun Davranışta Bulunma ve İşbirliği İçinde Çalışma	5. Hediye Alma ve Çıkar Sağlama	a) Yıllık İzin
6. Yurt Dışında Devlet İtibarını veya Görev Haysiyetini Zedeleyici Fiil ve Davranışlarda Bulunmama	6. Gizli Bilgileri Açıklama	b) Sağlık İzni
7. Kıyafet Mecburiyeti	7. Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Alma	c) Mazeret İzni
8. Amir Olmanın Gereklilerini Yerine Getirme	8. Tarafı Davranma, Ayrımcılık Yapma, Siyasal Etkinlikte Bulunma ve Siyasal Partilere Üye Olma	i) Doğum ve Babalık
9. Verdiği Zararları Giderme	9. Basına Bilgi veya Demeç Verme	ii) Analık İzni
10. Resmi Belge, Araç ve Gereçleri Yetki Dışındaki Mahaller Dışına Çıkarmama ve Geri Verme	10. Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama	iii) Evlilik ve Ölüm
11. Mal Bildiriminde Bulunma	11. Bölücü ve Yıkıcı Etkinliklerde Bulunma	d) Hastalık ve Refakat İzni
12. Dikkatli ve Özenli Davranma		e) Aylıksız İzin
		5. Yolluk (Harcırah)
		6. Emeklilik
		7. Çekilme
		8. Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma
		9. Sendika Kurma, Üye Olma ve Toplu Görüşme Yapma
		10. İlerleme ve Yükselme (Terfi)
		11. Üçüncü Kişilerin İsnat ve İftiralarına Karşı Korunma
		12. Ceza Kovuşturma ve Yargılanmasında Güvence
		13. Sosyal Haklar
		a) Aile Yardımı
		b) Doğum Yardımı
		c) Ölüm Yardımı
		d) Tedavi Yardımı

Amir Durumda Olan Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları

Devlet memurları, amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.

Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanır. Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı emir veremez

ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.

Memurların Ticari Faaliyette Bulunma Yasağı

Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre "Tacir" veya "Esnaf" sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar. Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar.

Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz.

Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş yardım sandıklarınının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyelikleri ile özel kanunlarda belirtilen görevler bu yasaklamanın dışındadır.

Eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler,

Müracaat, Şikayet ve Dava Açma

Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikayetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak yapılır.

Müracaat ve şikayetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir. Müracaat ve şikâyetlerle ilgili esas ve usuller Cumhurbaşkanınca hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma ve Grev Yasağı

Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.

Daha önce var olan “birden fazla devlet memurunun toplu olarak söz ve yazı ile müracaat ve şikâyet yasağı” 2011 yılında yasak olmaktan çıkarılmıştır.

Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.

Çalışma Saatleri ve İzinler

Çalışma Saatleri

Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir. Bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir. Cumhurbaşkanı, yurt dışı kuruluşlarda hizmetin gerektirdiği hallerde, hafta tatilini Cumartesi ve Pazardan başka günler olarak tespit edebilir.

Günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile öğle dinlenme süresi, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Cumhurbaşkanınca, illerde valiler tarafından tespit olunur.

Yıllık İzin

Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (10 yıl dahil) olanlar için 20 gün, hizmeti 10 yıldan fazla olanlar için 30 gündür. Zorunlu hallerde bu sürelerle gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir.

Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir. Cari yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer.

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

Yıllık izin ve mazeret izinleri sırasında fiili çalışmaya bağlı her türlü ödemeler hariç, malî haklar ile sosyal yardımlara dokunulmaz

Sağlık İzni

Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan personele, her yıl yıllık izinlerine ilaveten 1 aylık sağlık izni verilir.

Mazeret İzinleri

Doğum İzni ve Babalık İzni

Kadın memura; doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı hafta süreyle analık izni verilir. Çoğul gebelik durumunda, doğum öncesi sekiz haftalık analık izni süresine iki hafta eklenir.

Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyile birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile

memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşlerine, çocuğun teslim edildiği tarihten itibaren sekiz hafta süre ile izin verilir.

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

Süt İzni

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

Evlilik ve Ölüm İzni

Memura, isteği üzerine, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi; eşinin, çocuğunun, kendisinin veya eşinin anne-babasının veya kardeşinin ölümü üzerine 7 gün izin verilir.

Özel Mazeret İzni

Memurlara, yukarıdaki durumların dışında, merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar ve yurt dışında diplomatik misyon şefleri tarafından, dairesi amirinin izniyle, 1 yıl içinde toptan veya parça parça 10 gün mazeret izni verilebilir, zorunluluk durumunda, öğretmenler istisna olmak üzere, 10 gün daha aynı yöntemle mazeret izni verilebilir. Bu takdirde, ikinci kez verilen bu izin, yıllık izinden düşülür.

Yarım Gün İzni

Doğum sonrası analık izni süresi sonunda kadın memur, isteği hâlinde çocuğun hayatta olması kaydıyla analık izni bitiminde başlamak üzere ayrıca süt izni verilmeksizin birinci doğumda iki ay, ikinci doğumda dört ay, sonraki doğumlarda ise altı ay süreyle günlük çalışma süresinin yarısı kadar çalışabilir. Çoğul doğumlarda bu süreler birer ay ilave edilir. Çocuğun engelli doğması veya doğumdan sonraki on iki ay içinde çocuğun engellilik durumunun tespiti hâllerinde bu süreler on iki ay olarak uygulanır.

Hastalık ve Refakat İzni

Memura, aylık ve özlük hakları korunarak, verilecek raporda gösterilecek lüzum üzerine, kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli bir tedaviye

ihtiyaç gösteren hastalığı hâlinde 18 aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise 12 aya kadar izin verilir. İzin süresinin sonunda, hastalığının devam ettiği resmî sağlık kurulu raporu ile tespit edilen memurun izni, yukarıda belirtilen süreler kadar uzatılır, bu sürenin sonunda da iyileşemeyen memur hakkında emeklilik hükümleri uygulanır.

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

Ayrıca, memurun bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, bu hâllerin sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, aylık ve özlük hakları korunarak, 3 aya kadar izin verilir. Gerekliğinde bu süre bir katta kadar uzatılır.

Aylıksız İzinler

Devlet memurlarına aşağıdaki durumlarda aylıksız izin verilir:

- Memura verilen refakat izninin bitiminden itibaren, sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, istekleri üzerine 18 aya kadar aylıksız izin verilebilir.
- Doğum yapan memura verilen doğum sonrası analık izni süresinin bitiminden; eşi doğum yapan memura ise, doğum tarihinden itibaren istekleri üzerine 24 aya kadar aylıksız izin verilir.
- 3 yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyile birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşlerine, çocuğun ana ve babasının rızasının kesinleştiği tarihten veya vesayet dairelerinin izin verme tarihinden itibaren, istekleri üzerine 24 aya kadar aylıksız izin verilir. Evlat edinen her iki eşin memur olması durumunda bu süre, eşlerin talebi üzerine 24 aylık süreyi geçmeyecek şekilde, birbirini izleyen iki bölüm hâlinde eşlere kullanılabilir.
- Özel burs sağlayan ve bu burstan istifade etmesi için kendilerine aylıksız izin verilenler de dâhil olmak üzere burslu olarak ya da bütçe imkânlarıyla yetiştirilmek üzere yurtdışına gönderilen veya sürekli görevle yurtiçine ya da yurtdışına atanan veya en az

6 ay süreyle yurtdışında geçici olarak görevlendirilen memurlar veya diğer personel kanunlarına tâbi olanlar ile yurtdışına kamu kurumlarınınca gönderilmiş olan öğrencilerin memur olan eşleri ile yabancı bir memleket veya uluslararası bir kuruluşta hizmet aldığından dolayı aylıksız izin verilenlerin memur olan eşlerine görev veya öğrenim süresi içinde aylıksız izin verilebilir.

- Memura, yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla 5 hizmet yılını tamamlamış olması ve isteği hâlinde memuriyeti boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere, toplam 1 yıla kadar aylıksız izin verilebilir.
- Muvazzaf askerliğe ayrılan memurlar, askerlik süresince görev yeri saklı kalarak aylıksız izinli sayılır.

Aylıksız izin süresinin bitiminden önce mazereti gerektiren durumun ortadan kalkması halinde, mazeret sebebinin ortadan kalkmasını izleyen 10 gün içinde görevine dönmeyenler memuriyetten çekilmiş sayılır.

Öğrenme Çıktısı



2 Memurların ödevlerini, sorumluluklarını ve haklarını öğrenebilme

Araştır 2

Memurların izin sürelerini ve izinlerin kullanılma usullerini açıklayınız.

İlişkilendir

Memurların müracaat, şikâyet ve dava haklarını ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Memurların mazeret izinlerini anlatınız.

MEMURLARIN DİSİPLİN VE CEZAI SORUMLULUKLARI

Memurların Disiplin Rejimi

Disiplin Cezalarının Niteliği

Memurların, çalıştıkları kurumun düzenini bozmaya yönelik eylem ve davranışlarına disiplin suçları (aykırılıkları), bu suçları önlemeye/gidermeye yönelik yaptırımlara ise disiplin cezaları denir.

Anayasanın 129. Maddesine göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.

DMK'nın 124. Maddesine göre, disiplin cezaları, yasaların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin memurlar için emrettiği ödevleri yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı durumlara uymayanlara, yasakladığı işleri yapanlara, durumun niteliği ve ağırlık derecesine göre verilir.

Disiplin cezalarında geçerli olan temel ilkeler şunlardır (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2018: 687-699; Çağlayan, 2018:531-540): Kanunilik, ölçülülük, savunmasız ceza verilememesi, bir suçtan dolayı aynı idare tarafından yalnızca tek bir ceza verilebilmesi

("Nom Bis İn İdem" = Tek eyleme tek ceza), gizlilik ("soruşturmanın gizliliği asıldır"), hak arama yollarının gösterilmesi, gerekçe, geçmişe yürümezlik, kuşku-dan sanığın yararlanması.

Disiplin Cezalarının Türleri

DMK'da türleri, nitelikleri, hangi durumlarda verileceği ve kimler tarafından verileceği aşağıdaki Tablo'da şematik olarak gösterilen beş tür ceza öngörülmekte, bu fiil ve davranışlar genel hatlarıyla tanımlanmış, ancak cezaların hangi fiiller sonucu verileceği idarenin bir anlamda takdirine bırakılmaktadır.

Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ve nitelikleri en hafiften en ağıra şunlardır:

1. Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.
2. Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.
3. Aylıktan kesme: Memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.
4. Kademe ilerlemesinin durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır.
5. Devlet memurluğundan çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

Tablo 6.4 Disiplin Cezaları, Nitelikleri ve İlgili Durumlar

Disiplin Cezası	Niteliği	Hangi Durumlarda Verileceği	Ceza Vermeye Yetkili Amir ve Kurullar	Yargı Yolu
UYARMA	Görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek, Kılık-kıyafet hükümlerine aykırı davranması Tasarruf tedbirlerine uymaması Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak 	Disiplin Amiri	60 gün içinde İdari Yargıya (İdare Mahkemesi veya Danıştay)
KINAMA	Kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> Amirlere saygısızlık, emirlere uymamak Memurluk itibarını sarsacak davranış Diğer memurlara sataşma Eşinin veya reşit olmayan çocuklarının sürekli kazanç getiren faaliyetlerini bildirmeme Basına bilgi veya demeç verme 	Disiplin Amiri	60 gün içinde İdari Yargıya (İdare Mahkemesi veya Danıştay)
AYLIKTAN KESME	Brüt aylığının 1/30 – 1/8 arasında kesilmesi	<ul style="list-style-type: none"> Özürsüz-izinsiz 1-2 gün işe gelmeme Resmi araç-gereç ve belgelerden menfaat sağlama Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek 	Disiplin Amiri	60 gün içinde İdari Yargıya (İdare Mahkemesi veya Danıştay)
KADEME İLERLEMESİNİN DURDURULMASI	Kademe İlerlemesinin 1-3 yıl durdurulması. (Yükselebilecekleri kadronun son kademesinde bulunanların 1/4-1/2 arası brüt aylığında kesinti yapılır.)	<ul style="list-style-type: none"> Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkol almak Özürsüz-izinsiz 3-9 gün işe gelmeme Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenleme Mal beyanında bulunmama Görevinde dil, din, ırk, parti ayrımı yapma Siyasal parti yararına veya zararına faaliyette bulunmak 	Disiplin Kurulu'nun kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amir	60 gün içinde İdari Yargıya (İdare Mahkemesi veya Danıştay)
DEVLET MEMURLUĞUNDAN ÇIKARMA	Bir daha devlet memurluğuna alınmamak üzere memurluktan çıkarılması	<ul style="list-style-type: none"> Özürsüz 1 yılda toplam 20 gün işe gelmeme Amirlerine, beraberindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunma Gizli belgeleri açıklama Yurt dışında devletin itibarını zedeleme Siyasal partilere girmek Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak 	Yüksek Disiplin Kurulu	60 gün içinde İdari Yargıya (İdare Mahkemesi veya Danıştay)



Yaşamla İlişkilendir

“.. İdare Mahkemesinin 12.01.2015 tarihli ve E:2014/1657, K:2015/35 sayılı kararı ile, Danıştay Onikinci Dairesinin 10.06.2013 tarihli ve E:2011/4061, K:2013/5005 sayılı bozma kararına uyularak; veznedar olan davacının, dokuz yıllık Devlet memuru olduğu ve bu görevinin beş yılını koruma ve güvenlik görevlisi olarak geçirdiği, göreve başladığı 19.01.2001 tarihinden bu yana idarenin faaliyetleri ile ilgili hiçbir kurs ve eğitim görmemesi ve hiçbir tecrübesi olmamasına rağmen, müdürün isteğiyle veznedar olarak çalıştığı, bu görevi yaptığı birkaç aylık sürede müdürün bilgisi ve nezaretinde işleri yürüttüğü, soruşturma kapsamında davacının şahsı adına menfaat sağladığına dair hiçbir tespit de bulunmadığı hususları ile zimmete yardım etmekten davacı hakkında açılan ceza davasında unsurları oluşmayan atılı suçtan beraatine karar verildiği de göz önünde bulundurulduğunda, davacıya isnad edilen fiilin memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareket olarak değerlendirilemeyeceği sonucuna varıldığından, 657 sayılı Kanun’un 125/E-(g) maddesi uyarınca sözleşmenin feshi cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmiştir.

Danıştay Onaltıncı Dairesinin 06/04/2016 tarihli ve E:2015/18456, K:2016/2431 sayılı kararıyla; davacı hakkında yapılan ceza yargılamasında, eyleminin görevi kötüye kullanmak suçuna karşılık geldiği ve mahkumiyetinin ertelendiği dikkate alındığında, **disiplin cezasına** konu olan fiilin 657 sayılı Kanun’un 125/D-(n) maddesinde öngörülen ve kademe ilerlemesinin durdurulmasını gerektiren “verilen görev ve emirleri kasten yapmamak” disiplin suçu kapsamına girdiği, yüz kızartıcı ve utanç verici hareket olarak değerlendirilemeyeceği sonucuna varıldığından, İdare Mahkemesi kararının gerekçe değiştirilerek onanmasına karar verilmiştir. Davalı idare tarafından, karar düzeltme isteminin kabulü ile onama kararının kaldırılarak İdare Mahkemesi kararının bo-

zulmasına karar verilmesi istenilmektedir. Danıştay Dava Daireleri ile İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulları tarafından verilen kararların düzeltme yolu ile yeniden incelenebilmeleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 54. maddesinde yazılı sebeplerden birinin varlığı ile mümkündür Davalı idarenin kararın düzeltilmesi istemini içeren dilekçede ileri sürdüğü sebepler, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 54. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi uyarınca, Dairemiz kararının düzeltilmesini gerektirecek nitelikte bulunduğundan, kararın düzeltilmesi istemi kabul edilerek anılan kararın kaldırılmasından sonra uyumsuzluğun esası yeniden incelendi; Dava dosyasının incelenmesinden, ...İli, .. Müdürlüğüne bağlı ... Şubesi personeli M.P.’nin sorumluluğundaki kasada 25.04.2008 tarihinde yapılan sayımda 8.026,11.-TL kasa noksanı tespit edilmesi nedeniyle veznedar olarak görev yapan davacı ve diğer üç çalışan hakkında soruşturma açıldığı, soruşturma sonucunda düzenlenen 30.05.2008 tarihli ve 72 sayılı raporda; davacının müdürü A.T.’nin yapmış olduğu suistimalde fiili durumun gizlenmesine yardımcı olduğu iddiası sübuta erdiğinden bahisle disiplin yönünden 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinin C fıkrasının (d), (ı) bentleri uyarınca aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasının teklif edilmesi üzerine, Yönetim Kurulu’nun 05.03.2010 tarihli ve 96 sayılı kararı ile kesinleşen Yüksek Disiplin Kurulu’nun 04.03.2010 tarihli ve 23 sayılı kararı ile davacının, 399 sayılı KHK’nin 44. maddesi ve eylemlerine uyan 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinin E-(g) bendi uyarınca “sözleşme feshi” cezası ile cezalandırılmasına karar verildiği ve bu işlemlerin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Uyumsuzlukta, davacının **disiplin cezasına** konu olan fiili nedeniyle yargılandığı ceza davasında, ... 1. Ağır Ceza Mahkemesinin 19.01.2011 tarihli ve E:2010/144, K: 2011/9 sayılı kararı ile davacı hakkında zimmete yardım suçundan verilen beraat kararı, Yargıtayca bo-

zulmuş ve bozma kararı üzerine ... 1. Ağır Ceza Mahkemesinin 28.04.2014 tarihli, E:2014/128, K:2014/159 sayılı kararıyla; müdürün gerek merkez şube gerekse bağlı şubeler vasıtasıyla kredi kartı borçlarını kasalarda bulunan paralarından ödemediği; davacının, müdürün gişe ve kasalardan karşılıksız olarak kredi kartı ödemelerini yaptırmak suretiyle gerçekleştirdiği eylemlerine iştirak ettiği sabit görülerek, görevi kötüye kullanmak suçundan dolayı mahkumiyetine ve cezasının ertelenmesine karar verildiği görülmektedir. Bu durumda; davacının, yukarıda belirtilen adli yargı kararı sonucu mahkumiyetine esas olan fiilinin, görülmekte olan dava konusu uyuşmazlığın da temelini oluşturduğu anlaşıldığından, idare mahkemesince söz konusu adli yargı kararının değerlendirilmesi suretiyle yeni bir karar verilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin temyiz isteminin kabulü ile Mahkeme kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın İdare Mahkemesine gönderilmesine 19/04/2017 tarihinde oybirliği ile karar verildi...”

Kaynak: Danıştay 12. Dairesi, 19.04.2017, Esas No: 2016/10835, Karar No: 2017/1827, [## Disiplin Cezaları ile İlgili Diğer Hususlar](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemci-Web/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erIP1LOKxJXfMH5CzI4S0hRohhA8F0X4REwLZrl4AbTwIjks555MyBJzoJesv3l%2BbBvVi0L1tm1TyOLqXSxxFAcw%3D%3D&arana n=disiplin%20cezas%20C4%B1&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 14.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Disiplin cezaları ile ilgili önemli diğer noktalar şöyle sıralanabilir:

- Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.
- Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekrarründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.
- Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.
- Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve haller nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.

- Öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri kadroların son kademelerinde bulunan Devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının ¼'ü – ½'si kesilir ve tekrarründe görevlerine son verilir.
- 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu gibi özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır.
- Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.
- Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Keza, memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.
- Uyarma ve kınama cezası alanlar 5 yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlar ise 10 yıl sonra atamaya yetkili amire başvurarak cezalarının özlük dosyalarından silinmesini isteyebilirler.

- Aylıktan kesme cezası ile cezalandırılanlar 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılanlar 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.
- Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir.
- Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.
- Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler.

Disiplin Soruşturma ve Cezalarında Zamanaşımı

Suçun işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren, uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında 1 ay, devlet memurluğundan çıkarma cezasında 6 ay içinde disiplin soruşturma ve kovuşturmasına başlanmazsa, disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Tüm disiplin cezası türlerinde, suçun işlendiği tarihten itibaren en çok 2 yıl içinde disiplin cezası verilmezse, ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Disiplin Cezalarında Karar Süresi

Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorundadırlar.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir.

Memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami 6 ay içinde bu kurulca, karara bağlanır.

Disiplin Cezalarına Karşı İtiraz

Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir. İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren 7 gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir.

İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren 30 gün içinde kararlarını vermek zorundadır. İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırebilirler.

Disiplin cezalarına karşı genel dava açma süresi olan 60 gün içinde görevli ve yetkili idari yargı merciine başvurulabilir.

Görevden Uzaklaştırma

Yapılmakta olan bir soruşturmanın her aşamasında, soruşturmanın esenlik içinde yürütülmesinin sağlanması için görevi başında kalmasında sakınca görülecek memurlar hakkında ihtiyati bir tedbir olarak görevden uzaklaştırma önlemi alınır. Görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir.

Görevden uzaklaştırmaya yetkili makamlar şunlardır: Atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar (İlçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati şarttır.)

Görevden uzaklaştırma tedbiri ile ilgili önemli noktalar şöyle sıralanabilir:

- Görevden uzaklaştırma, hakkında hem disiplin soruşturması hem de ceza kovuşturması açılan memur için uygulanabilir.
- Memurun görevi ile ilişkisi kesilir. Ancak, görevden uzaklaştırılan memurun kadrosu ile ilişkisi kesilmez.
- Görevden uzaklaştırmayı izleyen en geç 10 işgünü içinde soruşturma başlatılır.

- d. Memurun yalnız aylığında 1/3'lük kısıntı olur, aylığın 2/3'ü ödenmeye devam edilir. Sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.
- e. Memur en çok 3 ay görevinden uzaklaştırılabilir. Bu süre disiplin soruşturması için geçerlidir. Ceza kovuşturmasında bu sürenin dolması sonucu görevden uzaklaştırma tedbiri iki ayda bir gözden geçirilir.
- f. Soruşturma sonunda disiplin yönünden memurluktan çıkarma veya cezai bir işlem uygulanmasına gerek olmayan memur görevden uzaklaştırma kararının kaldırılması üzerine, derhal görevine iade edilir, memurun hem kademe ilerlemesi hem de derece yükselmesi yapılır ve aylığından kesilmiş olan 1/3'ler kendisine ödenir.

Soruşturma veya yargılama sonunda yetkili mercilerce:

- Haklarında memurluktan çıkarmadan başka bir disiplin cezası verilenler;
- Yargılamanın men'ine veya beraatine karar verilenler;
- Hükümden evvel haklarındaki kovuşturma genel af ile kaldırılanlar;
- Görevlerine ve memurluklarına ilişkin olsun veya olmasın memurluğa engel olmayacak bir ceza ile hükümlü olup cezası ertelenenler;

Bu kararların kesinleşmesi üzerine haklarındaki görevden uzaklaştırma tedbiri kaldırılır.



Yaşamla İlişkilendir

Yaşamla İlişkilendir

“...Hüküm veren Danıştay Beşinci Dairesince işin gereği düşünüldü: Dava, gümrük memuru olan davacının, 12.2.2015 tarih ve 2015/1 sayılı İnceleme Raporuna istinaden, görevden uzaklaştırılmasına ilişkin 24.2.2015 tarih ve 6085499 sayılı işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

Edirne İdare Mahkemesince verilen 17/09/2015 günlü, E:2015/389, K:2015/972 sayılı kararla; dava konusu işlemin tesis edildiği tarihte davacı hakkında yürütülen adli bir soruşturmanın bulunmadığı, idari yönden bir soruşturma yürütülüyor ise de davacının hakkında yürütülen soruşturma konularından uzakta başka bir birimde çalışması nedeniyle, davacının soruşturmayı etkileme imkanının bulunmadığı ve bu bağlamda **görevden uzaklaştırma** müessesesinin amacının olayda gerçekleşmediği göz önüne alındığında; davacının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir. Davalı İdare, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğunu ileri sürmekte ve İdare Mahkemesi kararının bozulmasını ve yü-

rütülmesinin durdurulmasını istemektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 137. maddesinde; “**Görevden uzaklaştırma**, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. **Görevden uzaklaştırma** tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir.” hükmü yer almaktadır.

Dava dosyasının incelenmesinden; Kapıkule Tır Gümrük Müdürlüğünde 2013 yılında işlem gören Bulgaristan ve Romanya plakalı araçlara ait ulaşım hareketlerinin incelenmesi amacıyla Risk Analizi Şube Müdürlüğü ekiplerince çalışma başlatıldığı, yapılan incelemelerde bazı firmaların taşıma türüne uygun olmayan geçiş belgeleriyle taşımacılık yaptığı ve bir aracın ulaştırma işlemlerinde para karşılığında usulsüzlük yapıldığının tespit edildiği, bunun üzerine Bakanlık Makamının 24/12/2014 tarih ve 4530356 sayılı onayı ile Gümrük Müfettişleri tarafından soruşturmanın genişletilmesi sonucunda, Risk Analizi Şube Müdürlüğü tarafından 12.02.2015 tarih ve 2015/1 sayılı inceleme raporunun düzenlendiği, anılan Raporda; üçüncü ülke geçiş belgesi yerine ikili geçiş belgesi kullanılarak geçiş yapmış olabilece-

ği tespit edilen 1195 ulaştırma işlemine ait 1239 adet belgenin 388 adedinin ulaştırma işleminde usulsüzlük yapıldığı ve söz konusu ulaştırma işlemlerine ait 282 belgenin işlemlerinin davacı ve diğer 7 memur tarafından gerçekleştirildiği, anılan memurların belirli firmaların usulsüz işlemlerinin önemli kısmını yaptıkları, usulsüz işlemler yaptıkları günlerde toplamda az sayıda işlem yaptıkları; davacının 27 usulsüz işleminin belirli firmalara ait olduğu tespitlerine yer verilmesi üzerine; soruşturmanın derinleştirilmesi gerekliliğine istinaden davacının da aralarında bulunduğu bir kısım memurun görevden uzaklaştırılmasına ilişkin dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmaktadır.

Olayda; 2015/1 sayılı İnceleme Raporunda yer alan ve davacıya atfedilen eylemlerin mahiyeti de dikkate alınarak, olayın geniş kapsamlı bir şekilde soruşturulmaya başlanması nedeniyle, davacının görevinin başında kalmasının sakıncalı olduğu sonucuna varıldığından, ihtiyati bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık,

dava konusu işlemin iptali yolundaki Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, Edirne İdare Mahkemesince verilen 17.9.2015 günlü, E:2015/389, K:2015/972 sayılı kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 52. maddesinin değişik birinci fıkrası uyarınca yürütülmesinin durdurulmasına, 17.12.2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi...”

Kaynak: Danıştay 5. Dairesi, 17.12.2015, Esas No: 2015/6543, Kara No:-, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erzplCxr0%2Bv62EjrRjFJNtljzjg6FDe5UOSLA1HkmZtZywmjsXIXdWVOb8GM9KsZUPUZx33ndGaxxfZE7YjcgZA%3D%3D&aranan=g%C3%B6revden%20uzakla%C5%9Ft%C4%B1rma&dokumanTuru=DANISTAYKARAR>, Erişim Tarihi: 14.01.2019.

Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması ve Memurların Yargılanması

Kamu hizmetlilerinin görevleriyle ilgili olarak işledikleri görev suçlarından dolayı haklarında ceza kovuşturması ve kovuşturması yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere bağlanmış, memurlar ve diğer kamu görevlilerine özel bir güvence tanınmıştır.

Memurların yargılanma usullerini, belirleyen 1913'te çıkan Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatı, 86 yıl yürürlükte kaldıktan sonra, 2 Aralık 1999 yılında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (MDKGYHK) kabul edilmiştir.

MDKGYHK'nun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemektir. Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanmaktadır.

Anayasa'nın 129. maddesinin son fıkrası uyarınca, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır. Bu hükme göre memurlar hakkında soruşturma izni vermeye yetkili merci izin vermedikçe ceza kovuşturması açılmaz.

Ancak, Anayasanın işaret ettiği istisnalar çerçevesinde, *ağır suçüstü hali* (MDKGYHK, Md. 2), *işkence* (TCK, Md. 94 ve 95), *görevinin gerektirdiği ölçünün dışında kuvvet kullanması* (TCK, Md. 256), *kamu görevlilerinin adliyeye ilişkin görevlerini kötüye kullanma ve ihmali* (CMK, Md. 161/5) gibi suçlarda soruşturma izni vermeye yetkili merciin izni aranmaz, doğrudan Cumhuriyet savcıları tarafından doğrudan soruşturmaya başlanır ve durum derhal atamaya yetkili amire bildirilir.

Ayrıca 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa göre, belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayıp kendilerine bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunulduğu halde ihtarın kendisine tebliğinden itibaren 30 gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmama; mal bildiriminin muhtevasını gerçeğe aykırı açıklama; gerçeğe aykırı

mal bildiriminde bulunma; haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme suçlarıyla, aşağıdaki suçları görev sebebiyle ve görevi sırasında işleyen veya iştirak etmekten sanık olan memur ve diğer kamu görevlileri hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz: *İrtikâp, rüşvet*, basit ve nitelikli *zimmet*, görev sırasında veya görevinden dolayı *kaçakçılık*, *resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma*, *Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme*.

Soruşturma İzni Vermeye Yetkili Merciler

Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkın da ihbar veya şikâyette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler.

MDKGYHK'nin 3. maddesine göre, soruşturma izni vermeye yetkili merciler ve bu amirlerin sorumluluğu altındaki memurlar ve kamu görevlileri aşağıdaki Tablo'da belirtilmektedir.

Tablo: Haklarında Hazırlık Soruşturması İzni Verilecek Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile Soruşturma İzni Vermeye Yetkili Merciler

Soruşturma İzni ve Ön İnceleme Emri Verecek Mercî	Soruşturma İzni ve Ön İnceleme Emri Verilecek Görevliler ile Atanma Şekilleri
Kaymakam	İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri İlçelerdeki köy ve mahalle muhtarları
Vali	Kaymakam İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri Merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri Merkez ilçelerdeki köy ve mahalle muhtarları
En Üst İdari Amir	Cumhurbaşkanına veya Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri Bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri
Bakan	Cumhurbaşkanı kararıyla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri
İçişleri Bakanı	Valiler Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları Büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri İl genel meclisi üyeleri
TBMM Genel Sekreteri	TBMM'de görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri
TBMM Başkanı	TBMM Genel Sekreteri ve yardımcıları
Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı	Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri
Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı kararıyla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı MİT Başkanı

Ön İnceleme ve Süresi

Bir önceki başlıkta sayılan soruşturma izni vermeye yetkili merciler, Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya yukarıda belirtildiği şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır. Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir.

Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını suçun öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en geç 30 gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde 15 günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir.

İtiraz

Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir.

Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi, izin vermeye yetkili merciler tarafından verilen işleme koymama kararına karşı da şikâyetçi itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren 10 gündür.

İtiraza;

- Soruşturma izni verilmeye yetkili merciin Cumhurbaşkanı, Bakan, TBMM Başkanı veya Genel Sekreteri, İçişleri Bakanı olması durumunda → Danıştay 1. İdari Dairesi,
- Vali, kaymakam gibi diğer yetkili merciler için → yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi

bakar.

İtirazlar, öncelikle incelenir ve en geç 3 ay içinde karara bağlanır. Verilen kararlar kesindir.

Soruşturma İzninin Gönderileceği Mercii

Soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili Cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemeleleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini

kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürütür ve sonuçlandırır.

Hazırlık Soruşturmasını Yapacak Merciler

Hazırlık soruşturması genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılır. Ancak Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Bakan yardımcıları ve valiler ile ilgili olarak yapılacak olan hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcıvekili, kaymakamlar ile ilgili hazırlık soruşturması ise il Cumhuriyet başsavcısı veya başsavcıvekili tarafından yapılır.

Hazırlık soruşturması sırasında hâkim kararı alınmasını gerektiren hususlarda; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Bakan yardımcıları ve valiler için Yargıtay'ın ilgili ceza dairesine, kaymakamlar için il asliye ceza mahkemesine, diğerleri için ise genel hükümlere göre yetkili ve görevli sulh ceza hâkimine başvurulur.

Yetkili ve Görevli Mahkeme

Davaya bakmaya yetkili ve görevli mahkeme, genel hükümlere göre yetkili ve görevli mahkemedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Bakan yardımcıları ve valiler için yetkili ve görevli mahkeme Yargıtay'ın ilgili ceza dairesi, kaymakamlar için ise il ağır ceza mahkemesidir.

Memurların Mali ve Hukuki Sorumluluğu

Kişisel Sorumluluk ve Zarar

DMK'nın 12. maddesine göre, Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.

Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bu-

lunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.

Kişilerin Uğradıkları Zararlar

Öncelikle 1982 Anayasası'nın 40. maddesine göre, kişinin, resmî görevliler tarafından vâki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır. Keza, Anayasanın 129. maddesi, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileceğini hükme bağlamaktadır.

Bu çerçevede DMK'nın 13. maddesine göre, kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aley-

hine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.

İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.

Devlet memurlarının bir önceki başlıkta kişisel sorumlulukları çerçevesinde neden oldukları zararlarla bu başlıkta belirtilen özel kişilerin zararlarının nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususlar Cumhurbaşkanınca düzenlenecek yönetmelikle belirlenir.

Öğrenme Çıktısı



3 Memurların disiplin, cezai, hukuki ve mali sorumluluk rejimi ile memurlar hakkında başvuru gövreden uzaklaştırma tedbirini açıklayabilme

Araştır 3

Memur disiplin hukukunda zamanaşımı sürelerini açıklayınız.

İlişkilendir

Memurlar için öngörülen disiplin cezalarını karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Görevden uzaklaştırmayı anlatınız.

MEMURLUĞUN SONA ERMESİ VE MEMURLUĞA İLİŞKİN DİĞER HUSUSLAR

Memurluğun Sona Ermesi

DMK'nın 94-98. maddelerinde memurluğu sona erdiren durumlar şöyle sıralanmıştır:

1. *Çekilme* (İstifa)
2. *Çekilmiş (Müstafti) Sayılma*
3. *Devlet Memurluğundan Çıkarılma* (İhraç): Yüksek Disiplin Kurullarınca verilen disiplin cezası sonucu memur, bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan ihraç edilir.
4. *Koşullarda Eksiklik*: Memur olarak atanan bir kişinin, memur olma koşullarından birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurluk sırasında bu koşullardan birini kaybetmesi durumunda memurluğu sona erer.

5. *Bağdaşmazlık*: Memurun, milletvekilliği gibi, memurlukla bağdaşmayan bir göreve başlamasıyla memurluğu sona erer.
6. *Ölüm*: Kişiyi kendiliğinden ve doğal olarak memuriyet statüsünden çıkarır.
7. *Emeklilik*: Belli yaşa ulaşmış veya belli bir hizmet yılını tamamlamış memurların belirli sosyal haklar verilerek emeklilik statüsüne sokulmasıdır. Emeklilik işlemi bağlı bulunan ilgili kurum, emeklilik statüsündeki işlemleri ise Sosyal Güvenlik Kurumu yapar. Memurların emeklilik rejimi 2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık ve Sigortası Kanunu ile düzenlenmektedir.

Çekilme (İstifa)

Devlet memuru bağlı olduğu kuruma yazılı olarak müracaat etmek suretiyle memurluktan çekilme isteğinde bulunabilir. İstifa etmek bir haktır. Memurlar en fazla iki defa kendi istekleriyle çekilme hakkına sahiptir.

Çekilmek isteyen memur yerine atanan kimse- nin gelmesine veya çekilme isteğinin kabulüne kadar görevine devam eder. Yerine atanan kimse 1 aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil atanmadığı takdirde, üstüne haber vererek görevini bırakabilir. Olağanüstü mazeretle çekilenler, üstüne haber vermek şartıyla 1 ay kaydına tabi değildirler.

Çekilen Devlet memurlarından devir ve teslim ile yükümlü olanlar, bu işlemlerin sonuna kadar görevlerini bırakamazlar. Hizmet icaplarına göre devir ve teslim işlemleri için gerekli süreler, yönetmelikte belirtilir.

Olağanüstü hal, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki Devlet memurları, çekilme istekleri kabul edilmedikçe veya yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar.



dikkat

Memurun ayrıldığı tarihten önceki 2 yıl içinde hizmetinde bulunduğu kuruma karşı ayrıldığı tarihten itibaren 3 yıl süre ile görev ve faaliyet alanı ile ilgili konularda görev ya da iş alması yasaktır.

Çekilmiş (Müstafi) Sayılma

Memur, DMK'de öngörülen aşağıdaki durumlarda, yönetimin yapacağı bir işlemlerle çekilmiş sayılır (müstafi addedilir):

- Mezuniyetsiz veya kurumlarınca kabul edilen mazereti olmaksızın görevin terk edilmesi ve bu terkin kesintisiz 10 gün devam etmesi halinde, yazılı müracaat şartı aranmaksızın, çekilme isteğinde bulunulmuş sayılır. (Md. 94)
- Başka yerdeki bir göreve atanarlardan 15 günlük süre içinde hareket ederek belli yol süresi sonunda yeni görevlerine başlamayanlar, 10 günlük bir süre daha verildiği halde belge ile ispatı mümkün zorlayıcı sebepler olmaksızın bu süre sonunda da yeni görevlerinde işe başlamamışlarsa memuriyetten çekilmiş sayılırlar. (Md. 63/2)
- Bilgilerini artırmak için yabancı ülkelere izinli olarak gönderilenler, yurda döndükten sonra yol süresi hariç 15 gün içinde göreve başlamayanlar çekilmiş sayılırlar. (Md. 79/4)
- Devlet memuru iken muvazzaf askerlik hizmetini yapmak üzere silah altına alınanlardan askerlik görevini tamamlayıp memuriyete dönmek isteyenler, terhis tarihinden itibaren 30 gün içinde kurumlarına başvurmak zorundadırlar. Bu süre içinde başvurmayanlar memuriyetten çekilmiş sayılırlar. (Md.83)
- Aylıksız izin süresinin bitiminden önce mazereti gerektiren sebebin ortadan kalkması hâlinde, 10 gün içinde göreve dönülmesi zorunludur. Aylıksız izin süresinin bitiminde veya mazeret sebebinin kalkmasını izleyen 10 gün içinde görevine dönmeyenler, memuriyetten çekilmiş sayılır. (108/F)

Çekilen ve Çekilmiş Sayılan Memurların Yeniden Atanmaları

Memuriyetten çekilen veya çekilmiş sayılan memurların mali ve cezai sorumlulukları saklı kalmak üzere yeniden atanmalarına ilişkin düzenlemeler şöyledir:

- Çekilme isteği kabul edilen, usulüne uygun memuriyetten çekilenler memurlar, 6 ay geçmedikçe memurluğa tekrar alınmazlar.

- Çekilme isteği kabul edilmeden görevlerinden ayrılanlar 1 yıl geçmeden memurluğa tekrar alınmazlar.
- Çekilmiş sayılanlar memurlar, 1 yıl geçmeden memurluğa tekrar alınmazlar.
- Devir-teslim yükümlülüğü olup da bunu gerçekleştirilmeden görevini bırakan memur 3 yıl geçmeden devlet memurluğuna geri dönemez.
- Olağanüstü hal, seferberlik, savaş ve afet durumlarında, yerlerine atananlar gelip işe başlamadan usulüne aykırı görevini bırakanlar, hiçbir surette bir daha memurluğa alınmazlar.

Kamu Görevlileri Sendikaları

İlk kez 1961 Anayasası ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanınmış, 1982 Anayasası'nın ilk halinde yer almayan bu hak, 1995 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle düzenlenmiş, 25.6.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile kamu görevlilerinin sendikalara üye olmaları, sendika ve konfederasyon kurmalarına ilişkin yasal düzenlemeler belirlenmiştir.

Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olan sendika şubeleri, önceden izin almaksızın az 400 kişi ile kurulurlar. Sendika kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olarak çalışmak yeterlidir. Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya serbestçe üye olabilirler ve üyelikten serbestçe çekilebilirler.

Sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur. Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz. Memur sendikalarının kurulabileceği hizmet kolları şunlardır: 1. Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, 2. Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, 3. Sağlık ve sosyal hizmetler, 4. Yerel yönetim hizmetleri, 5. Basın, yayın ve iletişim hizmetleri, 6. Kültür ve sanat hizmetleri, 7. Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, 8. Ulaştırma hizmetleri, 9. Tarım ve ormancılık hizmetleri, 10. Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri, 11. Diyanet ve vakıf hizmetleridir.

2018 Temmuzunda verileri itibariyle ülkemizde 11 hizmet kolunda 161 sendika ve 1.673.318 sendikalı kamu görevlisi bulunmaktadır. Yani, sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısı olan 2.484.580 kişinin %67.34'ü sendikalı olmuş durumdadır. En az 5 sendikanın serbestçe bir araya gelmesiyle konfederasyon kurulabilir. Günümüzde 9 adet de memur konfederasyonu bulunmaktadır. (www.dpb.gov.tr, Erişim:10/01/2019).

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa göre kurulan sendikalara aşağıda sayılan görevliler üye olamazlar ve sendika kuramazlar:

- Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları,
- Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,
- Mülki idare amirleri,
- Silahlı Kuvvetler mensupları,
- Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
- 4688 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- Emniyet hizmetleri sınıfı,
- Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,
- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler.

**dikkat**

Daha önce sendika kurma ve sendikaya üye olması yasak olan aşağıdaki kamu çalışanlarından;

- 2012 yılındaki değişiklik ile “kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeline”,
- 2013 yılındaki AYM iptali ile “Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlilerine”,
- 2015 yılındaki AYM iptal kararı ile “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatında çalışan kamu görevlilerine”

sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı getirilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirleyip uygulamayı gözetmekle görevli Kamu Görevleri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsar.

Kamu Görevleri Etik Kurulunun 11 üyesinin tamamı ve bunlar içinden başkanı, Cumhurbaşkanını tarafından 4 yıl için seçilir. Süresi dolan üyeler Cumhurbaşkanınca yeniden seçilebilirler. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yerine getirilir.

Kurul, ayda 4 defa en az 6 üyeye toplanır. Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir.

Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürüten uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Cumhurbaşkanlığı ve Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Makamına yazılı olarak bildirir. Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

Öğrenme Çıktısı

4 Memurluğun sona erme halleri ile memurlar ve kamu görevlilerinin sendikal haklarını ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nu öğrenebilme

Araştır 4

Çekilmenin usul ve esaslarını açıklayınız.

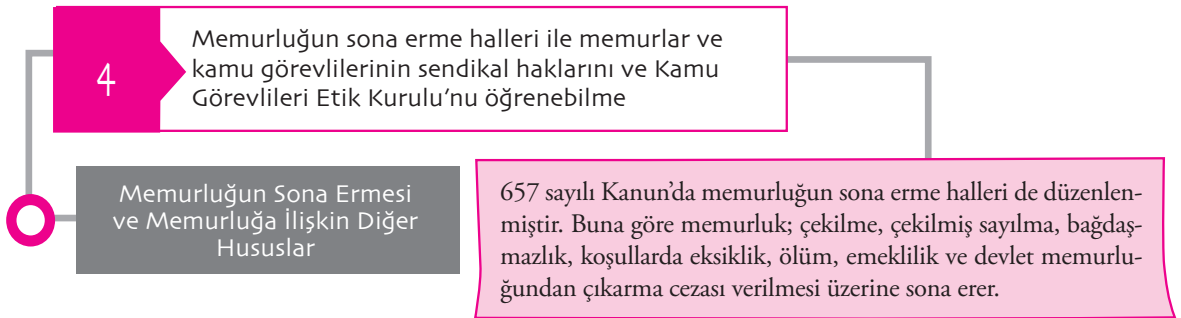
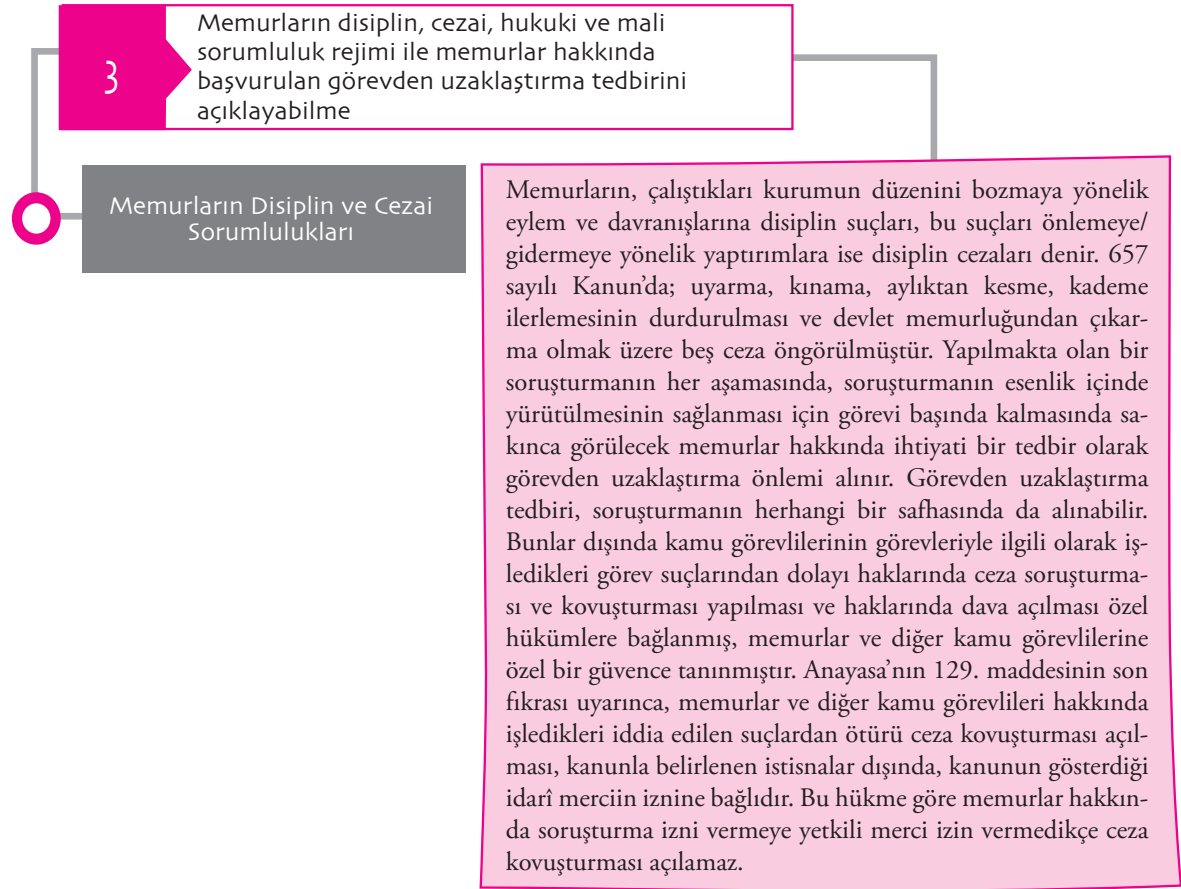
İlişkilendir

Çekilme ile çekilmiş sayılmayı karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Hangi kamu görevlilerinin sendikaya üye olamayacağını anlatınız.





1 Aşağıdakilerden hangisi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kamu çalışanlarından biri **değildir**?

- A. Kaymakam B. Polis
C. Kamu avukatı D. Subay
E. İmam

- 2 I. Kariyer
II. Liyakat
III. Sınıflandırma
IV. Eşitlik
V. Tarafsızlık

Yukarıdakilerden hangileri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca Kanunun dayandığı ilkelerden biri olarak sayılmamaktadır?

- A. I ve V B. III ve V
C. II ve IV D. IV ve V
E. III, IV ve V

3 Aşağıdakilerden hangisi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan hizmet sınıflarından biri **değildir**?

- A. Jandarma Hizmetleri Sınıfı
B. Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı
C. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı
D. Yardımcı Hizmetler Sınıfı
E. Askeri Hizmetler Sınıfı

- 4 I. Memur
II. Mevsimlik personel
III. Sözleşmeli personel
IV. Geçici personel
V. İşçiler

Yukarıdakilerden hangileri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde öngörülen istihdam şekillerinden biri **değildir**?

- A. Yalnız III B. Yalnız V
C. II ve IV D. I, III ve V
E. II, IV ve V

5 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memur olma şartlarıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. 18 yaşını tamamlamış olmak
B. En az lise mezunu olmak
C. Kamu haklarından mahrum bulunmamak
D. Askerlikle ilgisi bulunmamak
E. Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak

6 Aday memurlukla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Devlet memurunun adaylık süresi altı aydan az iki yıldan çok olamaz.
B. Adaylık süresi içinde aday memurun başka kurumlara nakli yapılamaz.
C. Adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir.
D. Adaylık devresi içinde veya sonunda, sağlık nedenleri hariç, yukarıda sayılan herhangi bir nedenle ilişkileri kesilenler, üç yıl süre ile Devlet memurluğuna alınmazlar.
E. Aday memurlara, asaletleri tasdik edilinceye kadar kademe ilerlemesi uygulanmaz.

7 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre aşağıdakilerden hangisi memurların yükümlülüklerinden biri **değildir**?

- A. Kıyafet mecburiyeti
B. Mal bildiriminde bulunma
C. Resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene uygun davranışta bulunma ve işbirliği içinde çalışma
D. Amir olmanın gereklerini yerine getirme
E. İkamet mecburiyeti

8 Memurların izin haklarıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Kadın memura; doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı hafta süreyle analık izni verilir.
- B. Eşinin doğum yapması hâlinde memura, isteği üzerine üç gün babalık izni verilir.
- C. Memura, isteği üzerine, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi; eşinin, çocuğunun, kendisinin veya eşinin anne-babasının veya kardeşinin ölümü üzerine 7 gün izin verilir.
- D. Görevi sırasında veya görevinden dolayı bir kazaya veya saldırıya uğrayan veya bir meslek hastalığına tutulan memur, iyileşinceye kadar izni sayılır.
- E. Memura, yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla 5 hizmet yılını tamamlamış olması ve isteği hâlinde memuriyeti boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere, toplam 1 yıla kadar aylıksız izin verilebilir.

9 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü disiplin hükümleriyle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Aylıktan kesme cezası memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.
- B. Uyarma ve kınama cezası alanlar 5 yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlar ise 10 yıl sonra atamaya yetkili amire başvurarak cezalarının özlük dosyalarından silinmesini isteyebilirler.
- C. Tüm disiplin cezası türlerinde, suçun işlendiği tarihten itibaren en çok 5 yıl içinde disiplin cezası verilmezse, ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.
- D. Disiplin cezalarına karşı itirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren 7 gündür.
- E. Özürsüz-izinsiz 3-9 gün işe gelmeyen memura kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

10 Memurluğun sona ermesi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Özürsüz ve izinsiz kesintisiz 20 gün göreve devam etmeyen memur çekilme isteğinde bulunmuş sayılır.
- B. Çekilme isteği kabul edilen, usulüne uygun memuriyetten çekilenler memurlar, 6 ay geçmedikçe memurluğa tekrar alınmazlar.
- C. Çekilme isteği kabul edilmeden görevlerinden ayrılanlar 1 yıl geçmeden memurluğa tekrar alınmazlar.
- D. Devir-teslim yükümlülüğü olup da bunu gerçekleştirilmeden görevini bırakan memur 3 yıl geçmeden devlet memurluğuna geri dönemez.
- E. Çekilme isteminde bulunan memur, yerine atanan kimse 1 aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil atanmadığı takdirde, üstüne haber vererek görevini bırakabilir.

1. D Yanıtınız yanlış ise “Memur ve Diğer Kamu Görevlisi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

2. D Yanıtınız yanlış ise “DMK’nın Dayandığı Temel İlkeler” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

3. E Yanıtınız yanlış ise “Sınıflandırma” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

4. C Yanıtınız yanlış ise “DMK’da İstihdam Şekilleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

5. B Yanıtınız yanlış ise “Devlet Memuru Olma Şartları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

6. A Yanıtınız yanlış ise “Aday Memurluk” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

7. E Yanıtınız yanlış ise “Memurların Ödev, Sorumluluk ve Hakları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

8. B Yanıtınız yanlış ise “Çalışma Saatleri ve İzinler” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

9. C Yanıtınız yanlış ise “Memurların Disiplin Rejimi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

10. A Yanıtınız yanlış ise “Memurluğun Sona Ermesi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

6

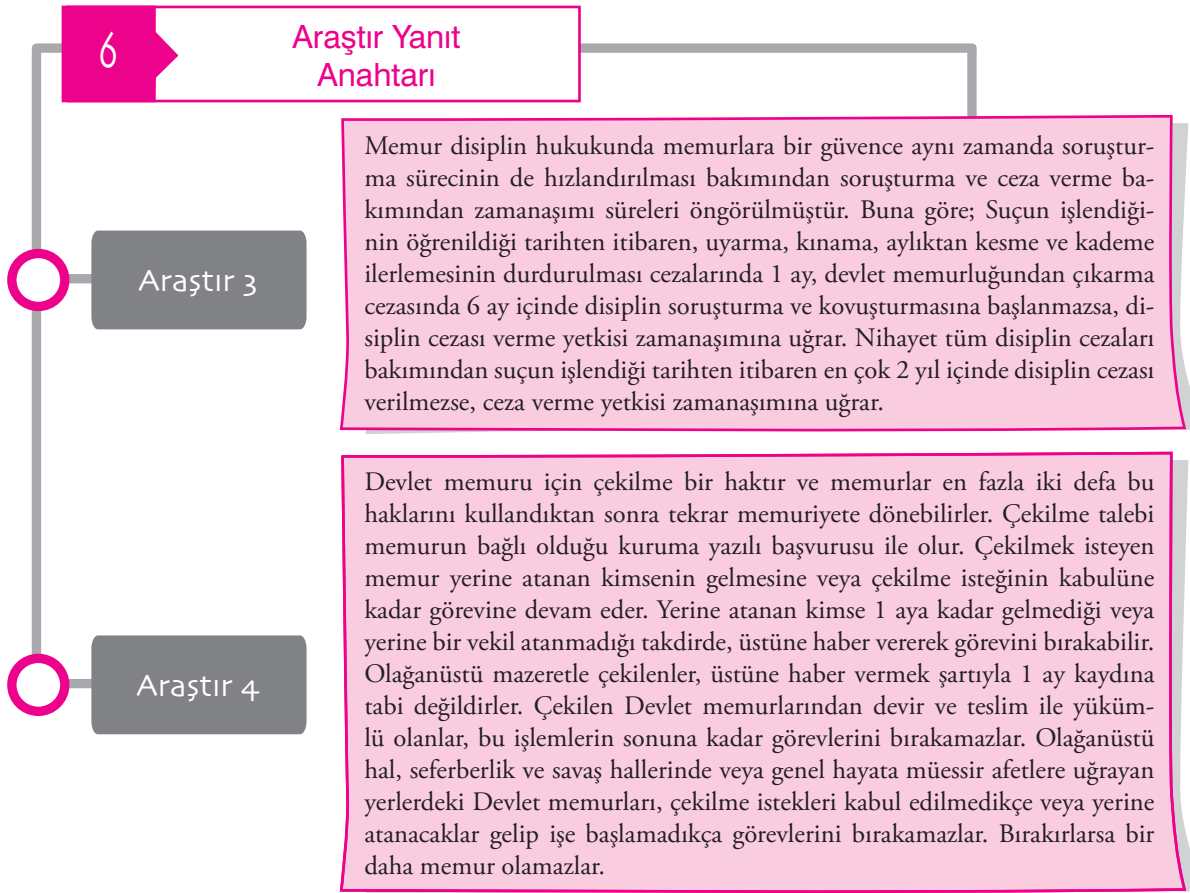
Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Dikey hareketlilik olarak da adlandırılan derece yükselmesinde, hem maaşta hem de görevde ilerleme gerçekleşir. Derece yükselmesinde memur, hiyerarşik olarak bir üst boş makama atanır. Derece yükselmesinin şartları şunlardır: Üst derece boş kadronun bulunması, derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3. kademesinde en az 1 yıl bulunmak ve kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş olmak. Diğer şartları taşımakla beraber üst derecelerde kadro olmadığı için derece yükselmesi yapamayan memurların kazanılmış hak aylıkları, öğrenim durumları itibarıyla yükselebilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla işgal etmekte oldukları kadroların üst derecelerine yükseltilir. Derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi ile ilgili onay makamı, atamaya yetkili amirdir.

Araştır 2

Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (10 yıl dahil) olanlar için 20 gün, hizmeti 10 yıldan fazla olanlar için 30 gündür. Zorunlu hallerde bu süreler gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir. Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir. Cari yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer. Öğretmenler yaz tatili ile dinlenme tatillerinde izinli sayılırlar. Bunlara, hastalık ve diğer mazeret izinleri dışında, ayrıca yıllık izin verilmez.



Kaynakça

- Akyılmaz, B., M. Sezginer ve C. Kaya (2018). **Türk İdare Hukuku**. 9. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Atay, E. E. (2006). **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çağlayan, R. (2018). **İdare Hukuku Dersleri**. 6. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Giritli, İ., P. Bilgen ve T. Akgüner (2006). **İdare Hukuku**. 2. Baskı. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözübüyük, A.Ş. ve T. Tan (2013). **İdare Hukuku Cilt 1, Genel Esaslar**. 9. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1999). **İdare Hukuku**. 4. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Kalabalık H. (2004). **İdare Hukuku Dersleri**. Sakarya: Değişim Yayınları.
- Nohutçu, A. (2018). **İdare Hukuku**. 22. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Sancaktar, O. (2013). **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Tortop, N. (2005). **Kamu Personel Yönetimi (İnsan Kaynakları Yönetimi)**. 7. Basım. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Yayla, Y. (2009). **İdare Hukuku**. İstanbul: Beta Yayınevi.

İnternet Kaynakları

www.dpb.gov.tr, (Erişim:10/01/2019)

Bölüm 7

İdarenin Malları ve Kamulaştırma

öğrenme çıktıları

1

İdarenin Malları

- 1 İdarenin mal edinme usullerini açıklayabilme

2

Kamusal Malların Tasnifi

- 2 Kamu malının tanımlayabilme

3

Kamusal Malların Özellikleri

- 3 Kamusal malların özelliklerini açıklayabilme

4

Kamusal Mallardan Yararlanma

- 4 Kamusal mallardan yararlanma usullerini açıklayabilme

5

Kamulaştırma

- 5 Kamulaştırmanın tanımını ve temel ilkelerini özetleyebilme

6

Kamulaştırmanın Aşamaları

- 6 Kamulaştırma işleminin aşamalarını belirleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Mal • Kamu Malları • Kamusal Mal • Tahsis • Sahipsiz Mallar
• Orta Malları • Hizmet Malları



GİRİŞ

Başta devlet tüzel kişiliği olmak üzere, tüm kamu tüzel kişilerinin temel vazifesi, kamu hizmetlerini sunmaktır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında da menkul ve gayrimenkul mallara ihtiyaç vardır. Hiçbir faaliyet, mal olmaksızın layıkıyla sunulamaz. Mesela, eğitim hizmetleri için okul binası ve bina içinde taşınır mallara ihtiyaç vardır. Aynı durum, sağlık, adalet, kültür, sosyal hizmetler gibi tüm kamu hizmetleri için de söz konusudur. Her kamu hizmeti için başta hizmet binası olmak üzere, binalara, arsalar, yollara, köprülere, ulaşım araçlarına ihtiyaç vardır. Bu mallar olmadan kamu hizmetinin sunulması ya çok zorlaşacak ya da imkânsız hale gelecektir. Kamu tüzel kişileri, üstlendikleri kamu hizmetlerini sunmak için taşınmaz mallar yanında, taşınır mallara da ihtiyaç duyar. İdare, kamu görevlilerine maaş ödeyebilmek için, teşvik ve destekleme faaliyeti yürütebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Para dışında da birçok taşınır mala (her türlü taşınır mal) ihtiyacı vardır. Bu mallar olmadan kamu hizmetlerinin görülmesi neredeyse imkânsızlaşır. Kısaca kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için idarenin (devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin) taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyacı bulunmaktadır. Bu mallar olmadan kamu hizmetlerinin sunulması düşünülemez. Bu ünite de idarenin mal ihtiyacı, bu ihtiyacın karşılanması, idarenin mallarının tasnifi konuları üzerinde durulacaktır.

İDARENİN MALLARI

Kamu hizmetlerinin sunulması (idare), bir işletme olarak düşünüldüğünde, bu işletmenin bir *teşkilâtı* (hizmetlerin hukukî yapısı-idarî teşkilât), teşkilâtı yöneten ve hizmeti sunan *görevliler* (insan unsuru-kamu görevlileri), bu hizmetin yürütülmesinde kullanılan, hizmetin malî ve aynı araçları olan *mallar* (idarenin malvarlığı) şeklinde üç temel unsurunun olduğu söylenebilir. İdarenin mal varlığı denildiğinde “taşınır ve taşınmaz mallar, haklar, alacaklar ve borçlar” gibi idarenin tüm varlıkları anlaşılır (Bilgen,1996, s.1).

İdarenin Mal İhtiyacının Karşılanması

Kamu tüzel kişilerinin ihtiyaç duyduğu para, taşınır ve taşınmaz mal ve hizmet gereçleri çeşitli usullerle karşılanır. Bunları kendi içinde “*olağan usuller*” ve “*olağanüstü usuller*” olarak ikiye ayırabiliriz (Yayla, 2009. s.203 vd.).

Olağan Usuller

İdarenin mal ve para ihtiyacının karşılanmasında “olağan usul”, devlet düzeninin olağan şekilde işlediği ortamda, devletin/idarenin sahip olduğu kamu gücüne dayanarak yahut dayanmayarak mal ve para edinmesidir (Yayla, 2009, s.203). İdarenin olağan mal ve para elde etmesine ilişkin hukukta öngörülen usulleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Yayla, 2009, s.203-205):

(1) *Tabii olarak mal edinme*: Tabii olarak oluşan mallar, doğrudan devletin (idarenin) malı olur. Bu bağlamda hava, deniz, dağlar, ormanlar, kayalar, tabii kaynak ve servetler devletin malıdır. Anayasa bu mallar için “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki mallar” deyimini kullanmaktadır (m.168,169).

(2) *Satın alma ve bağış suretiyle mal edinme*: İdare, kamu gücü kullanmadan, herhangi bir kişi gibi, özel hukuk hükümlerine göre bir taşınır veya taşınmaz mal satın alabilir. Yine idare bağış yöntemi ile de mal edinebilir. Yani kişiler, kamu tüzel kişilerine şarta bağlı veya şarta bağlı olmadan bağışta bulunabilirler. Bağışlanan mallar da idarenin mal varlığına dâhil olur. Bağış ve satın alma usulünde kamu gücü kullanılmaması, işin mahiyeti gereğidir.

(3) *Borçlanma suretiyle mal edinme*: İdare borçlanarak mal veya para edinebilir. Devlet tahvili, hazine bonusu ihracı gibi usuller, devletin borçlanarak para elde etme yöntemleridir.

(4) *Kamusal yükümlülükler getirme sonucu mal edinme*: Devlet (idare), sahip olduğu kamu gücüne dayanarak vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler getirerek mal edinebilir.

(5) *Bayındırlık faaliyeti sonucunda mal edinme*: İdare bayındırlık faaliyetleri kapsamında, baraj, baraj gölü, yol, köprü, tünel, liman, hava limanı gibi tesisler yaparak yahut yaptırarak mal edinir.

(6) *İdari sözleşmenin sona ermesinde mal devri*: İdarî sözleşmeler (özellikle imtiyaz sözleşmesi) sona erdiğinde, hizmetin görüldüğü tesisler ve mallar kural olarak idareye bedelsiz olarak devredilir.

(7) *Düzenleme ortaklık payı şeklinde mal edinme*: İmar mevzuatına göre, idare ifraz (parselasyon) işlemlerinde ortaklık payı adı altında, %40 oranına kadar özel mülkiyetteki taşınmazları kamu malı haline getirebilmektedir (İmar Kanunu, m.18).

(8) *Kamulaştırma suretiyle mal edinme*: İdarenin, ihtiyaç duyduğu özel hukuk kişisinin taşınmazına, bedeli karşılığında kanundaki usullere uyararak el koy-

masına kamulaştırma denilmektedir. Kamulaştırma yöntemi de idarenin yaygın şekilde kullandığı mal edinme usulüdür.

(9) *Devletleştirme suretiyle mal edinme*: Devletleştirme, kamu hizmeti niteliğine bürünen özel teşebbüsün, bedeli mukabilinde, bütün olarak (taşınır ve taşınmazlarla birlikte) kamuya geçirilmesini ifade etmektedir.

(10) *Miras yoluyla mal edinme*: Medeni Kanun'a göre (m.501), hiç mirasçısı olmayan ölenin mirası, devlete kalır. Bu da bir mal edinme usulüdür.

(11) *Para cezaları, müsadere ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi suretiyle mal edinme*: Kanunlarda öngörülen adli ve idari para cezaları, müsadere ya da mülkiyetin kamuya geçirilmesi yöntemleri de idarenin (devletin) mal edinme yöntemlerinden birisidir.

Olağanüstü Usuller: İstimval

Devletin, olağanüstü hallerde (olağanüstü hal, savaş ve seferberlik gibi) vatandaşlar için getirebileceği para, taşınır mal ve çalışma yükümlülüklerine hukukta "*istimval*" adı verilmektedir (Onar, age., C.III, s. 1574; Yayla, age., s.205; Günay, age., s.239). Anayasada (m.119) Olağanüstü Hal Kanunu'nda para, mal ve çalışma yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

İstimval, idareye ihtiyacı olan "şey"leri, kamu gücü kullanarak elde etme imkânı veren bir kamu hukuku usulüdür (Bilgen, 1996, s.14). Bu usulle idare, özel hukuk kişilerinin taşınır mallarına el koyabilmekte, askerlik dışında bazı bedenî yükümlülükler getirebilmektedir. Olağan zamanlarda taşınır malların elde edilmesinde kural olarak sözleşme usulü uygulanır. Bir kişinin razı olmaması durumunda, başka birisinden almak mümkün olduğundan, kamu kudreti usulünün uygulanması kabul edilmemektedir (Bilgen, İstimval, s.14). Ancak olağanüstü durumda (savaş, seferberlik vs.) taşınır malın başka yerlerde aranmasına imkân olmayabilir veya piyasada yeterince mal bulunmayabilir. İşte bu gibi nedenlerle, olağanüstü hallerde, istisnaen bir kamu kudreti usulü olan "istimval"e başvurulabilir (Bilgen, İstimval, s.14).

"Kamulaştırma" ile "istimval" arasında konu unsuru bakımından fark olup; kamulaştırma taşınmaz mallar için geçerli olan bir usul iken, istimval taşınır mallar için veya bedeni yükümlülükler için uygulanan bir yöntemdir (Bilgen, İstimval, s.115).

İdarenin "istimval" usulüne başvurabilmesinin temel şartlarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Günday, age., s.240; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.925; Yayla, age., s.220; Bilgen, İstimval, s.116):

(a) İstimval yetkisinin kanunda açıkça düzenlenmiş olması gerekir. Nitekim sivil istimvaller 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanunun 5-8. maddelerinde para yükümlülüğü, çalışma yükümlülüğü, mal yükümlülüğü düzenlenmektedir.

(b) İstimval yöntemine ancak savaş, seferberlik, olağanüstü hal gibi olağanüstü durumlarda başvurulabilir. Olağan zamanlarda istimvale başvurulamaz.

(c) İstimval yöntemi ile el konulan malın karşılığı sahibine ödenir. Nitekim 3634 sayılı kanunun 3. Maddesinde ve 2935 sayılı kanunun 16. maddesinde bu husus açıkça düzenlenmektedir.

(d) İstimval kararının yargısal denetimi idarî yargıda, bedel uyumsuzlukları ise adli yargıda görülür.

Kamusal Mal-Kamunun Özel Malı Ayrımı

İdarenin elinde bulunan mallardan bazıları özel hukuka tabi iken, bazıları ise kamu hukukuna (idare hukukuna) tabidir. Bu iki tür malları birbirinden ayırt etmek için çok farklı kavramlar kullanılmaktadır. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin uhdesinde bulunan tüm mallara "kamu malı"; kamu tüzel kişilerinin uhdesinde olup, kamu hukuku kurallarına tabi olan mallar, "kamusal mal" demeyi tercih ediyoruz.

İdarenin elindeki taşınmaz malın kamusal mal ya da kamunun özel malı olup olmadığının tespiti önem arz etmektedir. Zira idarenin elindeki mal, kamusal mal niteliğinde ise, kamu hukuku (idare hukuku) kurallarına tabi olup, çıkan uyumsuzluklar da idarî yargıda görülecektir. Buna nazaran idarenin elindeki mal, idarenin özel hukuk malı ise, özel hukuk hükümlerine tabi olup, bu mallarla ilgili uyumsuzluklar da adli yargıda çözülecektir.

İdarenin elindeki mallardan hangilerinin kamusal mal, hangilerinin özel hukuk malı olduğunu tek tek sayarak belirlemek mümkün olmaz. Burada şöyle bir yol takip etmek gerekecektir. Önce idarenin elindeki mallardan hangilerinin kamusal mal olduğunu tespit edilecek, sonra kamusal mallar içine girmeyenler de idarenin özel mallarını oluşturacaktır (Gülan, "Kamu Malları", içinde Özay, Günışığında, s.591-592).

Kamusal malın tespiti: İdarenin elindeki mallardan hangilerinin kamusal niteliğinde olduğunun belirlenmesinde, kanunî belirleme ve içtihadî belirleme şeklinde iki yönteme başvurulabilir.

a) Kanunla belirleme: İdarenin elindeki bir malın kamusal mal ya da kamunun özel malı olduğu kanunla (anayasa, kanun) belirtilebilir. Bu durumda başkaca bir kıstasa bakmaya gerek olmayıp, kanunun nitelemesine göre hareket etmek gerekir (Gülan, 1999, s.27).

b) İçtihadî kıstaslar: İdarenin elindeki malın, hangi türden mal olduğu konusunda kanunda bir açıklık olmadığı durumda, öğreti ve içtihatla geliştirilen kıstaslara bakmak gerekecektir. İdarenin elindeki bir malın kamusal mal niteliğinde olabilmesi için şu şartların gerçekleşmesi gerekir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.857; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, age., s.548-549; Gülan, 1999, s.29; Chapus, age., C.II, s.377, 384):

(1) **Organik şart (kamu mülkiyeti):** Söz konusu mal idarenin elinde (mülkiyetinde) olmalıdır. İdarenin mülkiyetinde olmayan mallar kamusal mal niteliğinde olamaz.

(2) **Maddî şart (tahsis):** İdarenin mülkiyetinde olan malın, kamusal mal niteliğinde olabilmesi için söz konusu malın; ya “kamunun doğrudan yararlanmasına sunulması” ya da “bir kamu hizmetine, o hizmet için özel bir düzenleme ile tahsis” edilmesi gerekir.

Bu bağlamda idarenin uhdesindeki şu mallar, idarenin kamusal malları olarak kabul edilmektedir (Onar, age., C.II, s.1314; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.860-861; Giritli/Bilgen/ Akgüner, age., s.648; Atay, age., s.770; Akyılmaz/Sezginer/ Kaya, age., s.549-550; Gülan, 1999, s.38-41):

Hizmet malları: Bir kamu hizmetine tahsis edilmiş ve o hizmet için biçimlendirilmiş, o hizmetin parçası olacak şekilde düzenlenmiş mallar, hizmet mallarını oluşturur. Okul binası, hastane binası, adliye binası hizmet mallarına örnektir. Hizmet malları, kamusal mal niteliğini tahsis işlemi ile kazanırlar.

Orta malları: Kamunun (halkın) doğrudan kullanımına ya da yararlanmasına sunulan mallara orta malları denir. Yollar, meydanlar, köprüler orta mallarının örneklerini oluşturur. Orta malları, kamusal mal niteliklerini (orta malı olmaları) tahsis işlemi ile kazanırlar.

Sahipsiz mallar: Buradaki “sahipsiz mal” deyişi, özel hukuk anlamında sahibi olmayan mal anlamında değil, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olmayan ve niteliği gereği mülkiyete konu olmayan malları ifade etmektedir. Bu anlamda kayalar, tepeler, dağlar ormanlar bu kategori içinde yer almaktadırlar.

Görüldüğü üzere, kamusal malın ölçütlerinden birisi, malın kamuya ya da kamu hizmetine tahsis edilmesidir. Bu aşamada “tahsis” kavramının da açıklanması gerekmektedir.

Tahsis Kavramı

Yukarıda da ifade edildiği gibi, idarenin sahip olduğu mal, tahsis işlemi ile kamusal mal haline gelmektedir. Söz konusu tahsis işleminin kaldırılması ile de kamusal mal statüsünden çıkmaktadır. Burada tahsis işlemi (kamusal mal statüsünü kazanma) ve tahsis işleminin kaldırılması (kamusal mal statüsünden çıkma) konuları üzerinde kısaca duracağız.

Tahsis işlemi, idarenin elindeki bir malı “kamusal mal” statüsüne sokan bir işlemdir. Bazen “tahsis” kelimesi yerine “özüleme”, “ayırma”, “amaca uygun kullanılma” gibi ifadeler kullanılıyorsa da mevzuatımızda genel olarak “tahsis” deyimine yer verildiği görülmektedir (Gülan, 1999, s.95).

Tahsis, “bir devlet malının umumun faydalanmasına koyan veya bir âme hizmetine bağlayan, diğer tâbirle, hususî emlâki, orta malı veya hizmet malı kategorisine koyan veya âme hizmetinin vasıtası haline getiren idarî tasarruf” olarak tanımlanmaktadır (Onar, age., C.II, s.1340). Buna ilaveten “bir âme emlâkinin bir kategorisinden diğerine veya bir hizmetten diğer hizmete nakli” de tahsis olarak kabul edilmektedir (Onar, age., C.II, s.1341).

Bu tanıma göre, idarenin mülkiyetinde olan bir malın, kamunun doğrudan kullanılmasına sunulması, bir hizmete özgülenmesi veya hizmet malı haline getirilmesi, tahsis işlemi oluşturmaktadır.

Tahsis, genellikle tek taraflı bir idarî işlem şeklinde olmakla birlikte, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, hatta idarî sözleşme ile de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir (Onar, age., C.II, s.1343, 1345-1349). Malın oluşumu ve niteliğine göre tahsis işlemi de farklılık taşımaktadır.

(a) **Sahipsiz malların tahsisi:** Denizler, göller, akarsular, dağlar, kayalıklar gibi mülkiyete konu olmayan mallar, doğal oluşumları ile birlikte kamusal

mal niteliğine büründüklerinden, bunlar kamunun kullanımına kendiliğinden sunulmuş kabul edilirler. Bunlar için ayrıca bir tahsis işlemine gerek bulunmamaktadır (Bilgen, İdare Malları, s.51; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.868).

(b) *Orta malı ve hizmet mallarının tahsisi*: İdarenin sahip olduğu mallar, kural olarak idarenin özel hukuk malıdır. Bu mallar ancak "tahsis işlemi" ile kamusal mal haline gelebilir. Yani idare elindeki bir malı bir kararla, bir hizmete sunarsa, hizmet malı haline getirirse yahut toplumun doğrudan kullanımına sunarsa, mal kamusal mal haline gelmiş olur (Bilgen, İdare Malları, s.52-53; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.868). Mesela idare elindeki bir binayı, okul binası olarak eğitim hizmetlerine, belediye binası olarak hizmet malı olarak tahsis ettiğinde, söz konusu mal kamusal mal statüsünü kazanmış olur.

Tahsis İşleminin Kaldırılması: Tahsis işleminin ilgası (kaldırılması) kamusal malı, kamusal mal statüsünden çıkarıp, idarenin özel malı statüsüne sokan bir işlemidir. İdare tahsis işlemi yapmaya yetkili olduğu gibi, tahsisi kaldırmaya da yetkilidir. Burada hukuk kuralı ile aksine bir düzenleme getirilmemişse, yetki ve usulde paralellik ilkesi geçerli olacaktır. Tahsis işleminin kaldırılmasında kamusal mallar arasında bir ayırım yapmak gerekir.

(a) *Sahipsiz mallarda tahsis işleminin kaldırılması*: Denizler, göller, akarsular, dağlar, kayalıklar gibi mülkiyete konu olmayan mallar, doğal oluşumları ile birlikte kamusal mal niteliğine büründüklerinden, bu niteliklerini kaybettiklerinde, kamusal mal olmaktan da çıkarlar. Bunlar için ayrıca tahsisin kaldırılması işlemi yapılmasına gerek yoktur (Bilgen, İdare Malları, s.63).

(b) *Orta malı ve hizmet mallarında tahsisin kaldırılması*: Bu tür mallarda tahsisin kaldırılması (bu vasıfları yitirmesi) tahsis işleminin ilgası (kaldırılması) ya da tahsis cihetinin değiştirilmesi ile olur (Bilgen, İdare Malları, s.62). Mesela yeni bir okul binası yapılarak, hizmet bu binaya taşındığında, idare önceki okul binasını eğitim hizmetlerine tahsis kararını kaldırarak, binayı idarenin özel malları statüsüne sokabilir. Böylece bir hizmet malı, idarenin özel malı haline gelmiş olur. Yine yeni bir karayolu yapıldığında, kullanılmaz hale gelen önceki karayolu, idarenin özel malı haline gelmiş olur.

Mülkiyet-Kamu Mülkiyeti Kavramları

Bilindiği üzere özel hukukta mülkiyet hakkı, mülkiyetteki mal üzerinde, kullanma, yararlanma ve diğer tasarruflarda bulunma yetkisi veren sınırsız bir aynı hak olarak nitelendirilmektedir. Nitekim Türk Medeni Kanunu'nun mülkiyet hakkını düzenleyen 683. maddesinde "*Bir şeye mâlik olan kimse, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir*" denilmektedir.

İdarenin uhdesinde bulunan mallar üzerindeki yetkisinin niteliği nedir? Hukukumuzda idarenin, malları üzerindeki yetkisinin niteliği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu konuda ikili bir ayırım yapılabilir.

Özel mallar üzerinde mülkiyet hakkı: Kamu tüzel kişilerinin özel malları üzerindeki yetkisinin, Medeni Kanunda tanımlanan mülkiyet hakkı olduğu kabul edilmektedir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.863; Gülan, 1999, s.76). Ancak kamunun malları söz konusu olduğundan, bunlar üzerinde de kamu hukukundan kaynaklanan bazı sınırlamaların olduğu ifade edilmektedir (Yayla, age., s.316).

Kamusal mallar üzerinde mülkiyet hakkı: İdarenin, kamusal mallar üzerinde "mülkiyet hakkını"nın varlığı kabul edilmektedir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.863; Yayla, age., s.333). Ancak belirtmek gerekir ki, idarenin kamusal malları üzerindeki mülkiyet hakkının özel hukuktaki mülkiyetten farklı olduğu, bu farkı belirtmek için "*kamu mülkiyeti*" ya da "*idarî mülkiyet*" şeklinde ifade edildiği görülmektedir (Yayla, age., s.333; Gülan, 1999, s.89).

Kamu mülkiyetinin, özel hukuktaki mülkiyetten farkları üzerinde kısaca duralım:

(1) *Kamu mülkiyeti, özel mülkiyette olmayan bazı üstün yetkileri ve sınırlamaları içermektedir* (Gülan, 1999, s.93): (a) Kamu mallarının sınırları, tek taraflı işlemle idare tarafından belirlenir. (b) Kamu malları özel bir korumaya (ağırlaştırılmış cezalar ve özel usuller) tabidir. (c) Kamu mallarına komşu taşınmazlara, idarî irtifaklar yüklenmesi yetkisi verir. (d) Kamu mülkiyeti, zaman aşımı nedeniyle sona ermez. (e) Kamu malları, haciz, ipotek gibi özel hukuk işlemlerine konu olamaz. (e) Kamu malları devir ve ferağ edilemez.

(2) *Kamu mülkiyeti idareye, özel mülkiyette olmayan bazı yükümlülükler yüklemektedir* (Gülan, 1999, s.93): (a) İdare, kamu mallarını bağışlama veya ücretsiz devretme yetkisine sahip değildir. (b) Kamu malları üzerinde kural olarak sözleşmeye dayalı aynı hak tesis edilemez. (c) Kamu mallarının kullanımının (tahsisinin) değiştirilmesi sıkı kurallara bağlıdır. (d) Kamu mallarından yaralanma talepleri karşısında idare, kamu yararına uygun davranmak zorundadır.



Yaşamla İlişkilendir

“...Davacı tarafından, Başkent’in en önemli kimlik mekanlarından birisi olan Saraçoğlu Mahallesi’nin hukuka aykırı riskli alan kararları sürecinde boşaltıldığı, lojmanlarda oturan kişilerin taşınmazları tahliye etmek zorunda bırakıldığı, kültürel kimlik ve kültürel miras niteliğinde olan bu alanın dava konusu karar ile “ekonomiye kazandırma amacı” ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının projelerine teslim edildiği, başka bir ifadeyle alanın özelleştirme tehdidi altında olduğu,” ekonomiye kazandırma amacı’nın alanın kamusallığını yitirmesine neden olacağı, dava konusu Bakanlar Kurulu kararının amacının, alanın üçüncü kişilere satışı olduğu, oysa bu alanın üçüncü kişilerin eline bırakılmayacak nitelikte önemli ve değerli olduğu, alanın ticarileşmesine, kamusallığını yitirmesine, kentlilerin kullanımına sunulmamasına neden olacağı, bu nedenlerle dava konusu işlemde kamu yararı bulunmadığı iddia edilmektedir.

Davalı idareler tarafından ise, taşınmazlar üzerindeki binaların 1940’lı yıllarda yapıldığı, şehrin merkezinde ve işyerlerinin arasında kaldığı, bu durumun da şehrin gelişmesi ve planlaması açısından olumsuz etkiler yarattığı, binalarda çökmeler meydana geldiği, sit niteliği sebebiyle bakım ve onarım da yapılamadığı, konutların zaman içinde yıpranması ve günümüzde önem ve özelliğini kaybetmesi sebebiyle bu konutlarda oturma talebinin azaldığı, çoğunun boş olması sebebiyle yakıt giderlerinin Devlete büyük bir yük getirdiği ve güvenlik açısından da ciddi problemler oluşturduğu, dava konusu Bakanlar Kurulu kararı ile bölgenin özgün yapısına uygun şekilde restorasyonu ile belli sayıda kamu görevlisinin kullanımından ziyade Ankara’da yaşayan tüm vatandaşların sanatsal, kültürel ve sosyal kullanımına açılmasının amaçlandığı savunulmaktadır.

Uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için öncelikle dava konusu Bakanlar Kurulu kararının niteliğinin ortaya konulması gerekmektedir. 05/08/2014 günlü, 29079 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren dava konusu 15/07/2014 günlü, 2014/6645 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, bölgedeki çeşitli kamu kurumlarına tahsisli bulunan taşınmazların söz konusu tahsislerinin kaldırılmasına yönelik bir işlem olup, bu karar uyarınca yapılacak tüm uygulamalarda, anılan taşınmazların tapu kütüklerinde yer alan şerh, beyan ve belirtmelere

uyulması, tarihi ve kültürel mirası ile kentsel sit niteliği ve bölgenin özgün yapısının korunması gerektiği açıktır. Diğer bir deyişle, dava konusu işlemin; bölgenin niteliği dikkate alınarak ve taşınmazların koruma statülerinin gerektirdiği tüm kurallara uyulması şartı ile tesis edildiği, söz konusu kararın ekinde, “aslına uygun bir şekilde ve ilgili mevzuatı uyarınca restore edilmek suretiyle” denilerek 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’na da atıf yapıldığı göz önüne alındığında, taşınmazların tahsislerinin kaldırılmasından ibaret olan dava konusu Bakanlar Kurulu kararıyla, sözü edilen taşınmazların 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile sağlanan korumanın dışında bırakıldığından söz edilebilmesine bu aşamada imkan bulunmamaktadır.

Öte yandan, Dairece, tarihi ve kültürel miras kapsamında kentsel sit niteliğinde bulunan alanların 4706 sayılı Kanun’un 2/1. maddesi kapsamında satış amacıyla tahsislerinin kaldırılmasında hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilerek işlemin iptaline karar verilmiş ise de; 2863 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen hükümleri uyarınca, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının satışı, devri ya da kullanım hakları-

nın gerçek ve tüzel kişilere bırakılması, söz konusu taşınmazlara herhangi bir fiziki müdahalede bulunulması ya da kullanımlarının değiştirilmesi koruma bölge kurullarınca bu yönde karar alınması ile mümkün olabilmektedir.

Uyuşmazlık bu açıdan ele alındığında; Ankara 1 Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun 03/11/2016 günlü, 3777 sayılı kararıyla, Bakanlar Kurulu'nun uyuşmazlık konusu 15/07/2014 günlü, 6645 sayılı kararı uyarınca dava konusu taşınmazların üzerinde Maliye Bakanlığınca gerçek veya tüzel kişiler lehine irtifak hakkı tesis edilmesinde, 2863 sayılı Kanun açısından sakınca bulunmadığına, ancak hangi amaçlarla irtifak hakkı tesis edilebileceğinin gerekli bilgi ve belgeler ile söz konusu Kurula iletilmesi sonucu değerlendirilebileceğine karar verilmiştir.

Ankara 1 Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun 01/03/2018 günlü, 5268 sayılı kararıyla, kentsel sit alanı olarak belirlenen ve içerisindeki konutların her biri korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı olarak tescil edilen Namık Kemal (Saraçoğlu) Mahallesi'ne ilişkin hazırlanan 1/5000 ölçekli Koruma Amaçlı Nazım ve 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı teklifi ile getirilen alan kullanımı ve fonksiyon değişikliğine ilişkin planlama kararlarının 2863 sayılı Yasa ve ilgili mevzuatı kapsamında uygun olduğuna, ancak planlama alanının Cumhuriyet dönemi II. Ulusal Mimarlık Üslubu özelliklerine sahip, memurlar için devlet eliyle yapılmış ilk toplu konut projesi olması nedeni ile tescilli yapılara ilişkin hazırlanacak olan restorasyon projelerinde yapıların özgün plan şeması ve cephe karakterlerinin korunarak hazırlanması gerektiğine, hazırlanacak olan kentsel tasarım, peyzaj ve uygulama projelerinin Namık Kemal (Saraçoğlu) Mahallesi Kentsel Sit alanının doku özelliklerini ve silüetini olumsuz etkilemeyecek şekilde hazırlanması gerektiğine, bu kapsamda Namık Kemal (Saraçoğlu) Mahallesi'ne ilişkin hazırlanan 1/5000 ölçekli Koruma Amaçlı Nazım ve 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planının, alana ilişki hazırlanacak kentsel tasarım, peyzaj ve uygulama projeleri ile birlikte plan paftalarının ilgili idaresince onaylanmasının ardından, onaya

esas paftaların bir örneğinin Kurula iletilmesinden sonra onaylanmasına karar verilmiştir.

Ankara 1 Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun 15/03/2018 günlü, 5343 sayılı kararıyla, dava konusu alana yönelik 1/5000 ve 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı İmar Planları uygun bulunmuştur.

Ankara 2 Numaralı Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nun 05/03/2018 günlü, 406 sayılı kararıyla, 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planının Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmeliğin 7. maddesinin 7. bendi doğrultusunda uygun olduğuna karar verilmiştir.

Yukarıda yer verilen koruma kurulu kararlarının değerlendirilmesinden, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca ve bu karar sonrasında alanda yapılması öngörülen uygulamalara yönelik olarak 2863 sayılı Kanun çerçevesinde koruma kurullarınca gereken izinlerin alındığı, söz konusu uygulamaların ilgili koruma kurullarınca uygun bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, Ankara İli, Çankaya İlçesi, Namık Kemal ve Yenışehir mahallelerinde bulunan taşınmazların; tapu kütüklerinde yer alan şerh, beyan ve belirtmelere uyulmak, tarihi ve kültürel mirası ile kentsel sit niteliği ve bölgenin özgün yapısı korunmak kaydıyla, aslına uygun bir şekilde ve ilgili mevzuatı uyarınca restore edilmek şartıyla 4706 sayılı Kanunun verdiği yetki kapsamında tahsislerinin kaldırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarelerin temyiz isteminin kabulüne, Danıştay Onuncu Dairesi'nin 29/01/2018 günlü, E:2015/600, K:2018/178 sayılı kararının BOZULMASINA, kesin olarak, 20/06/2018 gününde oyçokluğu ile karar verildi..."

Kaynak: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 20.06.2018, Esas No: 2018/1422, Karar No: 2018/3387, https://danistay.gov.tr/upload/guncelkarar/01_08_2018_030426.pdf, Erişim Tarihi; 04.01.2019.

2018/3387

Öğrenme Çıktısı



1 İdarenin mal edinme usullerini açıklayabilme

Araştır 1

İdarenin hangi mallarının kamusal mal sayıldığını açıklayınız.

İlişkilendir

Özel mülkiyet ile kamu mülkiyetini karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

İstimval usulünü anlatınız.

KAMUSAL MALLARIN TASNİFİ

Kamusal mallar taşınır olup olmamaları, maddi içerikleri, oluşum tarzları gibi çeşitli açılardan tasniflere tabi tutulmaktadır (Onar, age., C.II, s.1314-1317; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.862-863; Atay, age., s.771-772; Yayla, age., s.32330). Biz bu tasniflerden sadece ikisi üzerinde duracağız.

Oluşumları Açısından Kamusal Mallar

Kamusal mallar, oluşumu (kökeni) açısından “doğal kamusal mallar” ve “sun’i kamusal mallar” olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır:

a) Doğal Kamusal Mallar: İnsan müdahalesi olmadan, tabii olaylar sonucunda oluşan mallara, doğal (tabii) kamusal mallar denir. Mesela denizler, göller, nehirler, dağlar, kayalar, hava tabii kamusal mallardır. Bunlar oluşumları ile birlikte kamusal mal haline gelirler. Ayrıca bir tahsis işlemine gerek yoktur. Bu niteliklerini kaybettiklerinde de kamusal mal olmaktan çıkarlar. Örneğin bir nehir, bir göl kurduğunda su kamu malı niteliğini kaybetmiş olur (Onar, age., C.II, s.1317-1318; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.862)

b) Sun’i (Yapay) Kamusal Mallar: Tabii olarak oluşmayıp, insan müdahalesi ile oluşan mallar, sun’i kamusal mallardır. Mesela bir idarenin hizmet binası, yol, köprü, hastane binası, kışla binası, adliye binası, park, kaldırım, meydan gibi kamusal mallar, kendiliğinden değil, insan müdahalesi ile oluştuklarından sun’i (yapay) kamusal mal sınıfında yer alırlar. Bunların kamusal mal niteliğini kazanması tahsis işlemi (kamuğun kullanımına ya da bir kamu hizmetine tahsis) olduğundan, kamusal mal olmaktan çıkmaları da tahsis işleminin ilgası (kaldırılması) ile gerçekleşir (Onar, age., C.II, s.1317-1318; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.862; Atay, age., s.651; Akyılmaz/Sezginer/ Kaya, age., s.551).

Tahsis Cihetine Göre Kamusal Mallar

Tahsis cihetine göre kamusal mallar “hizmet malları”, “orta malları” ve “sahipsiz mallar” olarak üç kısma ayrılmaktadır:

a) Hizmet Malları Bir kamu hizmetine tahsis edilmiş ve o hizmet için biçimlendirilmiş, o hizmetin parçası olacak şekilde düzenlenmiş mallar, hizmet mallarını oluşturur. Okul binası, hastane binası, adliye binası, idarelerin hizmet binaları, belediye binaları, üniversite binaları; kara, hava, deniz tesis ve araçları; müzeler, kütüphaneler ve içindeki kitaplar; su, hava gazı tesisleri; askerî tesisler ve kışlalar hizmet mallarına örnektir. Hizmet malları, kamusal mal niteliğini tahsis işlemi ile kazanırlar (Onar, age., C.II, s.1314; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.860-861; Gülan, 1999, s.38-41).

b) Orta Mallar: Kamunun (halkın) doğrudan kullanımına ya da yararlanmasına sunulan mallara orta malları denir. Yollar, meydanlar, köprüler, tüneller, pazar ve panayır yerleri orta mallarının örneklerini oluşturur. Orta malları, kamusal mal niteliklerini (orta malı olmaları) tahsis işlemi ile kazanırlar. Bu tahsis işlemi bazen halkın kullanımına sunulmakla olur. Mesela yeni bir karayolu yapılarak halkın kullanımına sunulması, yolun geçtiği taşınmazı, orta malı haline getirir. Bazen de gelenek (örf adet) gereği orta malı sayılırlar (Onar, age., C.II, s.1314; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.859-860; Atay, age., s.770; Gülan, 1999, s.34-37).

c) Sahipsiz Mallar Anayasanın ifadesi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan mallar, Türk Medeni Kanununun 715. maddesinde “sahipsiz

yerler ile yararı kamuya ait mallar” sahihsiz malları oluşturmaktadır. Buradaki “sahipsiz mal” deyiimi, özel hukuk anlamında sahibi olmayan mal anlamında değil, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olmayan ve niteliği gereği mülkiyete konu olmayan malları ifade etmektedir. Bu anlamda kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar, denizler, iç denizleri göller, nehirler, kıyılar, tabii servet ve kaynaklar, ormanlar bu kategori içinde yer almaktadırlar. Yukarıda ifade edildiği gibi, sahihsiz mallar tabii olarak oluştuklarında kamusal mal niteliğini kazanırlar; bu niteliklerini kaybettiklerinde de kamusal mal statüsünden çıkarlar (Onar, age., C.II, s.1314; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.859-860; Atay, age., s.770; Gülan, 1999, s.34-37).

Öğrenme Çıktısı



2 Kamu malının tanımlayabilme

Araştır 2

Oluşumları bakımından kamusal malları açıklayınız.

İlişkilendir

Sahipsiz mallar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Tahsis cihetine göre kamu mallarını anlatınız.

KAMUSAL MALLARIN ÖZELLİKLERİ

Kamusal malların, özel hukuk mallarından farklı olarak birtakım hususiyetleri (özellikleri) bulunmaktadır. Söz konusu bu özellikleri aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz (Onar, age., C.II, s.1319; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.870-877; Gülan, 1999, s.121-130; Chapus, age., C.II, s.423; Atay, age., s.773; Akyılmaz/Sezginet/ Kaya, age., s.553):

Kamusal Malların Devir ve Ferağ Edilmezliği

Kamusal malların devir ve ferağ edilmezliği ilkesi gereğince, malın kamusal mal statüsü devam ettiği sürece satım, takas gibi işlemlere konu olamaz. Kamusal mallar kamu hizmetinin sunumunda kullanıldığı için, malın devir ve ferağ edilmesi, kamu hizmetlerinin aksamasına sebep olabilir. Bu tür mallar ancak, kamusal mal statüsünden çıkarılması (tahsis işleminin kaldırılması) halinde devir ve ferağ edilebilir.

Kamusal Malların Zaman Aşımı ile İktisap Edilmezliği

Özel hukukta, başkasının taşınmazını belli bir süre nizasız ve fasılasız kullanan kişinin, o malı iktisap edeceği kabul edilmektedir. Kamusal mallar, bu şekilde zaman aşımı ile özel hukuk kişilerince iktisap edilemez, yani üzerinde mülkiyet hakkı tesis edilemez. Başka bir ifade ile kazandırıcı zaman aşımı yoluyla kamusal mallar üzerinde mülkiyet, irtifak veya başka bir aynı hak tesisi mümkün değildir.

Genel bir düzenleme sayılabilecek 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 18. maddesinde ise "Orta malları, hizmet malları, ormanlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca Devlete kalan taşınmaz mallar, tapuda kayıtlı olsun olmasın kazandırıcı zamanaşımı yolu ile iktisap edilemez" denilmektedir.

Kamusal Malların Özel Hukuk İşlemlerine Konu Olamaması

Daha önce de ifade edildiği üzere, kamusal mallar kural olarak kamu hukuku (idare hukuku) hükümlerine tabidirler. Bu nedenle de özel hukuk işlemlerine konu olamazlar. Konu olamayacağı özel hukuk işlemlerinden bazıları şunlardır: (a) Kamusal mallar üzerinde sınırlı ayni hak kurulamaz. (b) Kamusal mallar kira gibi özel hukuk sözleşmelerine konu olamaz. (c) Kamusal mallar haczedilemez. (d) Kamusal malların tapu siciline tescili gerekmez.

Kamusal Malların Kamulaştırılmaz

Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde açıkça "Kamu tüzel kişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzel kişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılmaz" denilmektedir. Görüldüğü üzere burada, kamunun kamusal malları ve kamunun özel malları ayrımı yapılmadan, kamulaştırma yasağı getirilmektedir.

Bir kamu tüzel kişisinin, başka bir kamu tüzel kişisinin malına ihtiyacı olduğunda, kamulaştırma yoluna gidilemeyeceğine göre nasıl bir yol takip edilecektir? Bu sorunun cevabı 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde verilmektedir.

Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri (KK, m.30): Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde, iki kamu tüzel kişisinin önce anlaşma yoluna başvuracağı, anlaşamaz iseler Danıştay'ın kararına başvuracakları belirtilmektedir.

Kamusal Mallar Vergi Gibi Yükümlülüklerden Muafır

Kamusal mallar, kamunun ortak kullanımına veya kamu hizmetinin sunulmasına tahsis edildiği için vergi, resim, harç gibi malî mükellefiyetlerden muafırlar (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, age., s.555; Atay, age., s.777).

Kamusal Mallar Özel Bir Korumaya Tabidir

Kamusal mallar, kamunun kullanımına veya kamu hizmetine tahsis edildiğinden, diğer mallara nazaran özel bir korumaya alınmıştır (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, age., s.555). Bu anlamda tahribe ve hırsızlığa karşı korunmaktadır. Hukuka aykırı işgallere karşı korunmaktadır. Kamu mallarına karşı işlenen suçlarda cezalar ağırlaştırılarak verilmektedir.

Öğrenme Çıktısı



3 Kamusal malların özelliklerini açıklayabilme

Araştır 3

Kamusal malların özelliklerini açıklayınız.

İlişkilendir

Özel mülkiyetteki mallar ile kamusal malları hukuki koruma bakımından karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Kamu tüzel kişisinin bir başka kamu tüzel kişisine ait taşınmaza ihtiyaç duyması halinde nasıl bir usule başvurması gerektiğini anlatınız.

KAMUSAL MALLARDAN YARARLANMA

Kamusal Mallardan Yararlanmanın Genel İlkeleri

Kamusal mallardan yararlanmada geçerli olan genel ilkeleri özet olarak şu şekilde sıralayabiliriz (Bilgen, İdare Malları, s.93-94; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.893; Gülan, 1999, s.161-163):

(a) Kamusal mallardan, tahsis amacına uygun veya bu amaçla bağdaşır şekilde yararlanılır ya da kullanılır. Kamusal mallar, tahsis amacına aykırı ve tahsisin korunmasını tehlikeye düşürecek şekilde kullanılamaz.

(b) İdare, kamusal malları kullanılmaya elverişli şekilde bulundurmamak, tahsis amacı dışında kullanılmasını engellemek ve en verimli ve ekonomik şekilde kullanılmasını sağlamakla görevlidir.

(c) Kamu mallarından yararlanmada, idarenin üstün ve bertaraf edilemez yetkileri vardır ve idare bu yetkileri her zaman kullanabilir.

(d) Kamu mallarından yararlanma hakları, idarenin kamusal malların tahsisini belirleme ve değiştirme yetkisini kısıtlayamaz.

(e) Ortak yararlanmada, eşitlik ve serbestlik ilkeleri çerçevesinde yararlanmak esastır.

(f) Ortak yararlanmalarda, ücretsiz olarak yararlanmak esastır.

Malların Türüne Göre Yararlanma Biçimleri

Kamusal malların tahsis cihetine göre türlerinden yararlanmayı şu şekilde özetleyebiliriz:

a) İdarenin özel mallarından yararlanma: İdarenin mülkiyetinde olan ve kamunun doğrudan yararlanmasına sunulmayan yahut bir kamu hizmetine tahsis edilmeyen mallardan sadece idare (görevliler) yararlanır, kişiler bu mallardan yararlanamazlar (Bilgen, İdare Malları, s.97).

b) Hizmet mallarından yararlanma: Kamu hizmetine tahsis edilen bu mallardan (hizmet mallarından) bir kısmında idare sadece kendisi kullanır, halkın bu malları kullanması, kamu düzeni, milli güvenlik gibi gerekçelerle yasaklanmıştır. Mesela kırsallar, hapishaneler, askeri fabrikalar, elektrik santralleri, mühimmat depoları bu şekildedir (Bilgen, İdare

Malları, s.98). Hizmet mallarından bazılarında halk, hizmetin niteliğine uygun ve o ölçüde yararlanırlar. Mesela okul binaları, hastane binaları, idarelerin hizmet binaları bu şekildedir. İdare bu mallardan yararlanma konusunda düzenleme yapma yetkisine sahiptir (Bilgen, İdare Malları, s.98).

c) Orta mallarından yararlanma: Yollar, köprüler, tüneller, kaldırımlar, meydanlar, parklar, bahçeler, mesire yerleri gibi orta mallarından genel ve ortak (anonim) olarak yararlanılır Ortak ve genel yararlanma, önceden izin alınmaksızın, eşit şartlarda ve kural olarak bedel ödemeksizin kamusal mallardan yararlanmayı ifade etmektedir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.894; Gülan, 1999, s.179).

Genel ve ortak yararlanmanın temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.894-896; Gülan, 1999, s.1801-182; Ak-yılmaz/Sezginer/Kaya, age., s.556-57; Chapus, age., s.478-491): (1) Ortak kullanımda serbestlik ilkesi geçerlidir. (2) Ortak kullanımda eşitlik ilkesi geçerlidir. (3) Ortak kullanım kural olarak ücretsizdir. (4) Ortak kullanım süreklilik arz eder.

d) Sıhpsiz mallardan yararlanma: Deniz, göl, nehir, dağ, orman, hava gibi mallar sıhpsiz mallar (devletin hüküm ve tasarrufu altında olan mallar) kategorisine girmektedir. Bu mallardan kişilerin yararlanması, malın ve yararlanmanın niteliğine göre değişmektedir. Mesela ormanlardan yararlanmada, ormanda gezip dolaşmak, ortak-genel yararlanmanın şartlarına tabidir. Buna nazaran ağaçlarından odun, kereste olarak yararlanma izne ve bazen ücrete tabidir. Yine baraj göllerinden amatörce balık tutmak ortak kullanım kurallarına tabidir. Buna mukabil, ticari amaçla balıkçılık yapmak izne ve bazen ücrete tabidir (Bilgen, İdare Malları, s.109-110).

Özel ve Özel-İstisnaî Yararlanma

Özel ve istisnaî yararlanma, bir kamusal maldan, başkalarının yararlanmasını kısmen veya tamamen engelleyecek şekilde yararlanmayı ifade etmektedir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.896; Bilgen, İdare Malları, s.115). Mesela kaldırımlardaki büfeleri işleten kişi, büfenin alanını, başkalarının yararlanmasını engelleyecek şekilde kullanmaktadır. Bir okuldaki kantini işleten özel hukuk kişisi, kantin olarak kullanılan alanı, başkasının kullanımını engelleyecek şekilde kullanmaktadır. İşte bu kullanımlar özel istisnai yararlanmalara örnektir.

Özel ve istisnai yararlanma da kendi içinde ikiye ayrılmaktadır:

(a) *Özel (kural) yararlanma*: Bir kamusal malın, bir kişinin doğrudan ve özel kullanımına tahsis edilmesidir. Tahsisin gerçekleşmesi, özel yararlanmaya bağlıdır. Başka bir deyişle, tahsis mutlaka özel yararlanmayı gerekir. Özel yararlanma, bir istisna değil, kuraldır. Mesela mezarlığa bir kişinin defnedilmesi, otobüs terminalinde, otobüs şirketlerine bilet satış yerleri verilmesi, hallerde kabzımallara yer verilmesi özel yararlanma biçimidir (Gülan, 1999, s.206 vd).

(b) *Özel-istisnai yararlanma*: Bu usul, idarenin bir işlemi (izin) veya sözleşme ile, kamusal maldan tahsisin amacını tehlikeye sokmayacak biçimde, tahsisle bağdaşır ve başkalarının kullanımını engelleyecek şekilde yararlanmayı ifade etmektedir. Mesela kaldırımlardaki büfeleri ele alalım: Kaldırımların tahsis amacı, kişilerin oradan yürüyerek kullanmalarıdır. Oysa kaldırımdaki büfe, hem kaldırımın tahsis amacıyla ilgili değildir hem de kapladığı alan itibarıyla başkalarının kullanımını engellemektedir. Ancak kaldırımdaki büfe, tahsis amacına tamamen zıt olmayıp, tahsisle bağdaşabilir niteliktedir. Aynı durum, kamu binalarındaki (örneğin okul binaları) kantinler için de söz konusudur. Kamusal mallar üzerindeki geçici işgaller de özel-istisnai yararlanmadır. Mesela bir lokantanın, kaldırıma masa koyması bu şekildedir (Gülan, 1999, s.212-213; Bilgen, age., s.116).

Özel ve Özel-İstisnai Yararlanmanın Şartları

Bu tür yararlanmalar, başkasının yararlanmasını engelleyecek bir yararlanma türü olduğundan, genel yararlanmaya nazaran birtakım özel şartları bulunmaktadır. Bu şartları kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Gözübüyük/Tan, age., C.I, 698-901; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, age., s. 557-558; Gülan, 1999, s.201-203; Bilgen, İdare Malları, s.115; Chapus, age.,C.II, s.495-512):

(a) *Özel-istisnai yararlanma izne tabidir*: Kamusal mallardan, başkalarının kullanımına engel olacak bir yararlanma biçimi olduğundan, idarenin iznine (ruhsat ya da sözleşme) gerek vardır. Bu tür bir kullanım idarenin müsaadesi olmadan mümkün değildir. Mesela kaldırımda büfe işletmek, bir kamu binasında kantin işletmek ancak ilgili idarenin müsaadesiyle mümkündür.

(b) *Özel-istisnai yararlanma ücrete tabidir*: Ortak kullanımın aksine, özel istisnai yararlanma ücrete tabidir. Bu tür yararlanmada, kişinin gelir elde etmesi söz konusu olduğundan, karşılığında da idareye bir bedel ödemesi gerekir.

(c) *Özel-istisnai yararlanma süreye tabidir*: Bu tür yararlanma belli bir süreye tabidir. Yararlanmanın süresi, ruhsat işlemi ya da sözleşmede belirtilir. Süre sona erdiğinde tekrar uzatılması mümkündür. Mesela okul binalarındaki kantinler, genellikle bir-üç yıl süreyle özel hukuk kişilerine verilmektedir.

(d) *Özel-istisnai yararlanma, kamusal malın tahsis amacına uygun olmalıdır*: Kamusal malın tahsis amacına aykırı, özel-istisnai yararlanma olamaz. Mesela okul binasında, kantin, kırtasiye için kullanım olabilir ancak, nalbur dükkânı olamaz.

Öğrenme Çıktısı



4 Kamusal mallardan yararlanma usullerini açıklayabilme

Araştır 4

Hizmet malları ve orta mallarından yararlanma konusunu açıklayınız.

İlişkilendir

Özel kural yararlanma ile özel istisnai yararlanmayı karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Kamu mallarından yararlanmanın genel ilkelerini anlatınız.

KAMULAŞTIRMA

Kamu tüzel kişileri, üstlendikleri kamu hizmetlerini yürütürken taşınmaz mallara ihtiyaç duyduklarında, söz konusu taşınmazları elde etme yollarına başvururlar. Mesela karayolu ya da demir yolu yapımı için arazi parçasına ihtiyaç vardır. Yolun geçeceği arazi, devletin olabilir, başka bir kamu tüzel kişisinin olabilir yahut özel hukuk kişilerinin olabilir.

Şayet yolun güzergâhındaki arazi, başka bir kamu tüzel kişisinin ise, daha önce gördüğümüz, Kamulaştırma Kanununun 30. maddesinde düzenlenen idareler arası mal devri usulüne göre işlem yapılır. Şayet yol güzergâhındaki arazi, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde ise idare, ya satın alma usulünü ya da kamulaştırma usulünü deneyecektir. Satın alma usulünde, tarafların iradesi eşit olduğundan, mâlikin rıza göstermemesi ya da çok yüksek fiyat istemesi ihtimali bulunmaktadır. Bu da arazinin alınamaması ve hizmetin yapılamaması yahut gecikmesine sebep olabilir. Bu nedenle uygulamada yaygın olarak “kamulaştırma (istimlâk)” usulüne başvurulmaktadır. Zira kamulaştırma usulünde, taşınmazın idare tarafından alınabilmesi için, mâlikin rızası aranmamaktadır. İdare bedelini ödemek kaydıyla taşınmaza tek taraflı işlemi ile sahip olabilmektedir (Bilgen, Kamulaştırma, s.1).

Kamulaştırmanın Yasal Dayanakları

Kamulaştırma, özel hukuk kişisinin mülkiyet hakkına müdahale niteliğinde bir işlemidir. Zira kişinin, gayrimenkul üzerindeki mülkiyetine son verilmektedir. Mülkiyet hakkı ise, temel haklardan birisidir. Nitekim Anayasanın 35. maddesinde şöyle denilmektedir: “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”

Anayasanın “kamulaştırma” başlığını taşıyan 46. maddesinde, kamulaştırmaya ilişkin temel ilkelere yer verilmiştir. Anayasanın 46. maddesi hükümü şu şekildedir:

Madde 46: “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir.

İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır.”

Anayasanın 13 ve 35.maddesi gereği, mülkiyet hakkına müdahale niteliğinde olan kamulaştırma konusunun kanunla düzenlenmesi bir zorunluluktur. Bu nedenle de kamulaştırmanın usul ve esaslarını düzenleyen 1983 tarihli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu yapılmıştır.

Yukarıda da işaret edildiği gibi, kamulaştırma mülkiyet hakkına bir müdahaledir. Bu yüzden hak sahipleri lehine, kamulaştırmanın kanunla düzenlenmesi, kamulaştırma usulüne birden fazla makamın iştirak etmesi, usulün çok ayrıntılı düzenlenmesi, bedelin kural olarak peşin ödenmesi gibi bir dizi güvenceler getirilmiştir.

Kamulaştırmanın Temel İlkeleri

Yukarıya aktardığımız Anayasanın 46. maddesi ve Kamulaştırma Kanunundaki düzenlemelerden yola çıkarak kamulaştırma usulünün temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.906; Günday, age., s.209-211; Bilgen, Kamulaştırma, s.21 vd.):

a) Kanunla düzenlenme: Kamulaştırma, mülkiyet hakkına müdahale niteliğinde olduğundan, kamulaştırmanın esas ve usulleri kanunla düzenlenmelidir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, kamulaştırmanın usul ve esaslarını düzenlemektedir.

b) Kamulaştırma devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir: Anayasa (m.46) ve Kamulaştırma Kanunu’nda (m.1) açıkça ifade edildiği üzere, kamulaştırma ancak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir. Burada şunu da belirtmek gerekir

ki, Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesi gereğince, kamu tüzel kişileri ancak kendi görev alanları ile ilgili olarak kamulaştırma yapabilirler. Görev alanları dışında bir kamu hizmeti için kamulaştırma yapamazlar.

c) Kamulaştırma, kamu yararı amacıyla yapılabilir: Mülkiyet hakkına müdahale niteliğinde olduğundan, kamulaştırma ancak "kamu yararı" gerektirdiğinde başvurulabilecek bir yöntemdir. Kamu yararı dışında bir amaçla kamulaştırma yapılamaz. Bu durum Anayasanın 46. ve Kamulaştırma Kanunu'nun 1. maddesinde "kamu yararının gerektirdiği hallerde" denilerek açıkça belirtilmiştir.

d) Kamulaştırma, ancak özel mülkiyetteki taşınmaz mallar hakkında yapılabilir: Bu durum Anayasanın 46. maddesinde "özel mülkiyette bulunan taşınmaz mallar", Kamulaştırma Kanunu'nun 1. maddesinde de "gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar" denilerek ifade edilmiştir. Özel hukuk kişilerinin taşınır malları kamulaştırmaya konu edilemez. Bu durum Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde "Kamu tüzel kişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzel kişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz" denilerek açıkça belirtilmiştir.

e) Kamulaştırma, gerçek değer kural olarak peşin ve nakden ödenmesi suretiyle yapılır. Anayasa (m.46) ve Kanuna (m.3) göre, kamulaştırma yöntemi ile kişinin taşınmazı elinden alındığına göre, gerçek bedelinin kural olarak peşin ödenmesi de bir zorunluluktur.

Kamulaştırma bedelinin kural olarak peşin ve nakden ödenmesi gerekmele birlikte, taksitle ödeme ve para dışında ödeme şeklinde istisnaları da bulunmaktadır.

Kamulaştırma bedelinin taksitle ödenmesi: Anayasanın 46. ve Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinde, bazı şartlar çerçevesinde kamulaştırma bedelinin taksitle de ödenebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemelerden çıkan sonuçları şu şekilde ifade edebiliriz:

(1) **Taksitlendirme yapılabilecek konular sınırlıdır.** Taksitlendirme her konuya ilişkin kamulaştırmalarda değil, sadece anayasa ve kanunda sayılan konular bakımından mümkündür. Bu konular ise a) tarım reformunun uygulanması, b) büyük enerji ve sulama projeleri, c) iskân projeleri, d) yeni ormanların yetiştirilmesi, e) kıyıların korunması, f) turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalardır.

(2) **Taksitlendirme usulü:** Taksitlendirme en fazla yıllık olarak 5 eşit taksit (beş yıl-beş taksit) şeklinde olabilir. Taksitlendirme durumunda, kamulaştırma bedelinin en az altıda biri, peşin ödenmek zorundadır. Son olarak taksitlere, peşin ödeme gününü takip eden günden itibaren, Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddi uygulanır.

(3) **Taksitle ödemenin yasak olduğu durum:** Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanların bedeli, her halde peşin ödenir. Bunlarda taksitlendirme yapılamaz.

Para dışında ödeme usulü: Kamulaştırma Kanunu'nun 26. maddesine göre, istisnaen "trampa yoluyla kamulaştırma" da mümkündür. Bu düzenlemeden çıkan sonuçlar şunlardır:

(1) Kamulaştırma bedelinin trampa yoluyla ödenmesi, mâlikin kabulüne bağlıdır. Mâlik kabul etmez ise, para ile ödeme yapılmak zorundadır.

(2) Trampa yoluyla mâlike verilecek taşınmaz, idarenin kamu hizmetine tahsis etmediği (özel emlâki) bir taşınmaz olmalıdır. Kamu hizmetine tahsis edilen taşınmaz mâlike verilmaz.

(3) Trampa yoluyla mâlike verilecek taşınmaz, kamulaştırma bedelini kısmen veya tamamen karşılayacak miktarda olabilir. Bedeller arasındaki fark, taraflarca nakit olarak karşılanır.

(4) İdarenin trampa olarak vereceği taşınmaz malın değeri, kamulaştırma bedelinin yüzde yüzü aşamaz.

f) Yeterli ödenek temin edilmeden, kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz: Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinin son fıkrasında "İdarelerce yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz" hükmü yer almaktadır. Kısaca önce para temin edilecek, sonra kamulaştırma işlemlerine başlanacaktır.

g) Devlet alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulaması: Anayasanın 46. ve Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesi hükmü gereğince, kamulaştırma bedelinin herhangi bir sebeple zamanında ödenememesi halinde, yine kamulaştırma bedelinin taksitle ödenmesi durumunda, hak sahibine devlet alacakları için öngörülen en yüksek faiz oranları uygulanarak ödeme yapılmak zorunluluğu vardır.

ı) Kısmî kamulaştırma usulü: İdareler, kamu hizmeti için gerekli olan miktarı kamulaştırabilirler. Mesela yolun genişletilmesi için ne kadar

miktar arazi gerekiyorsa, o kadarını kamulaştırırlar. Yani yol kenarındaki taşınmazın tamamını değil, ihtiyacı olan miktarını kamulaştırırlar. Kısaca kısmî kamulaştırma yapabilirler.

Kısmî kamulaştırmada, mâlikler bakımından bazı sakıncalar ortaya çıkabilmektedir. Mesela, kamulaştırmadan artan kısım, herhangi bir şekilde kullanılamayacak duruma düşebilir. Bu sakıncayı gidermek için hüküm sevk edilmiştir.

-Bir kısmı kamulaştırılan taşınmaz maldan artan kısmı yararlanmaya elverişli bir durumda değil ise, kamulaştırma işlemine karşı idarî yargıda dava açılmayan hallerde mal sahibinin en geç kamulaştırma kararının tebliğinden itibaren otuz gün için-

de yazılı başvurusu üzerine, bu kısmın da kamulaştırılması zorunludur (m.12).

-Baraj inşası için yapılan kamulaştırmalar sonunda kamulaştırma sahasına mücavir taşınmaz mallar, çevrenin sosyal, ekonomik veya yerleşme düzeninin bozulması, ekonomik veya sosyal yönden yararlanılmasının mümkün olmaması hallerinde, sahiplerinin yazılı başvurusu üzerine kamulaştırmaya tabi tutulur (m.12).

k) İrtifak hakkı kurulması: Taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabilir (m.4).



Yaşamla İlişkilendir

“... 12. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

13. Anayasa’nın 35. maddesinde “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.” denilmektedir. Anayasa’nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Gayrimenkul malların mülkiyet hakkının kapsamına dâhil olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

14. Mülkiyet hakkı, kişiye -başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla- sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, semerelerinden yararlanma ve tasarruf etme olanağı veren bir haktır. Bu bağlamda malikin; mülkünü kullanma, semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder.

15. İmar planları onaylanarak idare ve bireyler açısından hukuki sonuçlar doğurmaktadır. İmar planlarının onaylanmasından sonra özellikle imarlı alan içinde bulunulacak her türlü imar ve yapı faaliyetlerinde imar plan ve programlarına uygun davranma, her türlü yapı için ilgili idareden izin alma ve izin ilkelerine uygun olarak yapı inşa etme yükümlülüğü ilgililer açısından doğmaktadır. Bunun yanında taşınmazın imar planında kamu hizmetine ayrılması henüz bir kamulaştırma yapılmayıp fiilen de taşınmaza el atılmadığı için mülkiyet hakkını ortadan kaldırmamakla birlikte malikin mülkiyet hakkından doğan yetkilerini önemli ölçüde kısıtlamaktadır. Bu kapsamda, kamu hizmet alanı olarak ayrılmasından dolayı taşınmaz üzerinde inşai faaliyette bulunulabilmesi mümkün olmadığı gibi bu durumun satış, bağış, ipotek ve diğer irtifak haklarının tesisi yönünden yapılacak işlemler ve taşınmazın rayiç değeri bakımından da olumsuz etkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla imar uygulamalarının ve bu bağlamda taşınmazların imar durumunun kamu hizmet alanı olarak belirlenmesinin mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği kuşkusuzdur. Nitekim 2942 sayılı Kanun’un ek 1. maddesinde de uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılması

nedeniyle malikin tasarrufunun hukuken kısıtlandığı kabul edilmiştir. Bununla birlikte itiraz konusu kuralda olduğu gibi mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın belirsiz veya uzun süreli olması durumunda da mülkiyet hakkına yönelik bir müdahale söz konusudur.

16. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkı sınırsız bir hak olarak düzenlenmemiş, bu hakkın kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilmesi öngörülmüştür. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

17. Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlükler, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmaksızın Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir. Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna dayanması, kamu yararı amacı taşıması ve ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir.

18. Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. İmar planlarıyla arazi ve arsa düzenlemesi sırasında taşınmazların bir kısmının kamu hizmetine ayrılmasının kamu yararı amacına dönük olduğu kuşkusuzdur.

19. İtiraz konusu kuralla mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kamu yararı amacına dönük olması yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması gerekir. Ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. Elverişlilik öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, gereklilik ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin gerekli olmasını, orantılılık ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Öngörülen tedbirin ulaşılmak istenen kamu yararı karşısında maliki olağan dışı ve aşırı bir yük altına sokması durumunda müdahalenin orantılı ve dolayısıyla ölçülü olduğundan söz edilemez.

20. Düzenli ve planlı bir kentleşmenin sağlanabilmesi amacına yönelik olarak arsa ve arazi

düzenlemesi yapılmasının ve bu kapsamda kamu hizmetleri için ihtiyaç duyulan taşınmazların kamu hizmetine ayrılmasının itiraz konusu kural bakımından elverişsiz bir araç olduğu söylenemez. Diğer yandan düzenli bir kentleşmenin sağlanabilmesi, planlama yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yetkili kamu otoritelerince planlama yapılırken toplum olarak bir arada yaşamanın doğurduğu tüm sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması hedeflenmektedir. Sosyal birer varlık olarak aynı yerleşim yerinde ve bir arada yaşayan bireylerin bu ihtiyaçlarının giderilmesi, özel mülkiyette bulunmayan kamusal birtakım alanların varlığını gerekli hâle getirmektedir. Bu amaçla kamuya ait gayrimenkullerden bedelsiz devredilen veya yüzde kırk oranında bedelsiz alınan düzenleme ortaklık payı ya da kamu ortaklık payı ayrılması ve bunun yanında belirtilen alanların eksik kalması durumunda kamu hizmetleri için duyulan taşınmaz ihtiyacının kamulaştırma yoluyla giderilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla kamu yararı amacıyla imar uygulamasında taşınmazların kamu hizmeti alanlarına ayrılması suretiyle itiraz konusu kural kapsamında mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin gerekli olmadığı söylenemez.

21. İtiraz konusu kuralla mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin orantılı olup olmadığı da incelenmelidir. Bu bağlamda imar uygulamalarında kamulaştırma yapılmadan da ilgili kamu yararı amacının gerçekleştirilmesi için kişilerin ve kamunun taşınmazlarının bedelsiz olarak devrine ilişkin hükümlerin varlığı dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla öncelikle kanun koyucu tarafından belirlenen araçları dikkate alarak kamu hizmeti alanına ayrılan yerlerin belirleneceği ancak bu alanların yeterli olmaması durumunda ise bazı taşınmazların temininin kamulaştırma yoluyla sağlanabileceği anlaşılmaktadır. Özel mülkiyette bulunan taşınmazların imar uygulamasında kamu hizmeti alanı olarak ayrılmasında kamusal yarar bulunmakla birlikte bu yolla malike aşırı ve orantısız bir külfet yüklenmemelidir.

22. Diğer taraftan imar uygulamalarının geniş alanları kapsamaması nedeniyle ve bütçeye yeterli ödeneğin konulması amacıyla kanun koyucu kamulaştırma sürecinin beş yıllık süre içinde tamamlanmasını öngörmüştür. Mülkiyetin kamu yararı amacıyla kontrolüne ilişkin söz konusu müdahaleler bakımından kanun koyucunun takdir yetkisi

bulunmaktadır. Bu takdir yetkisi çerçevesinde söz konusu kamu yararı amacının gerçekleştirilmesi yönünden belirtilen fiili ve hukuki engeller sebebiyle malikin makul ve belirli bir süre boyunca bu kısıtlamalara katlanması beklenebilir. Ancak bu sürenin uzaması hâlinde söz konusu kısıtlamalar, taşınmaz malikine yüklenen külfeti ağırlaştıracağı gibi kısıtlılık süresinin uzamasına bağlı olarak malikin zararını karşılayabilecek herhangi bir giderim imkânının getirilmemesi de malike aşırı bir külfet yüklenmesine sebep olacaktır.

23. İtiraz konusu kuralda, imar uygulamasıyla getirilen kısıtlılık yönünden öngörülen beş yıllık sürenin maddenin yürürlük tarihinden itibaren yeniden başlaması hüküm altına alınmaktadır. Başka bir ifadeyle mülkiyet hakkından dilediği gibi tasarruf edebilmesi ve yararlanabilmesi kısıtlanan malikin kamulaştırma bedeline kavuşabilmesi veya söz konusu kısıtlılık hâlinin kaldırılarak mülkiyet hakkından yararlanabilmesi için geçmesi gereken beş yıllık sürenin yeniden başlaması söz konusu olmaktadır. Kanun koyucu bu süre nedeniyle malikin uğradığı zararları telafi etmeye veya gidermeye yönelik herhangi bir düzenleme ise getirmemiştir. Üstelik bu kısıtlılık

nedeniyle açılacak davalarda taşınmazı kullanamamaktan doğan zararların tazminine yönelik bir düzenleme mevcut olmadığı gibi itiraz konusu kural, yürürlük tarihinden önceki kısıtlılık sürelerinin de dikkate alınmamasına yol açmaktadır. Bu durum ise malike aşırı bir külfet yüklemekte ve kamu yararı ile malikin mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi malik aleyhine bozmaktadır.

24. Dolayısıyla imar uygulaması sonucu taşınmazın kamu hizmetine tahsis edilmesi suretiyle getirilen kısıtlamaların Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yeniden başlamasına yol açan itiraz konusu kuralla mülkiyet hakkına yapılan müdahale orantılı değildir.

25. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir..”

Kaynak: Anayasa Mahkemesi, 28.03.2018, Esas No: 2016/196, Karar No: 2018/34 sayılı kararı, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/90b6fdbd-7e04-4b2b-8405-98cc2138f9f4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 04.01.2019.

Öğrenme Çıktısı



5 Kamulaştırmanın tanımını ve temel ilkelerini özetleyebilme

Araştır 5

Kamulaştırmanın temel ilkelerini açıklayınız.

İlişkilendir

Kamulaştırma ile istimvali karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Kısmi kamulaştırmayı anlatınız.

KAMULAŞTIRMANIN AŞAMALARI

Kamulaştırma, kamulaştırma yapan idare içinde başlayıp, hukuk mahkemesinde tescil kararına kadar uzayabilen bir süreçtir. Bu süreç idarî ve adlî aşamalardan oluşmaktadır. Her bir aşamanın da kendi içinde muhtelif safhalar yer almaktadır. Söz konusu olan bu aşamaları kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.909-918; Günday, age., s.216-222; Yayla, age., s.212-215; Atay, age., s.806-814):

Kamulaştırmada İdarî Aşamalar

Anayasanın 46. maddesi ve Kamulaştırma Kanunu'na göre idarî aşamalar, sırasıyla şu şekilde gerçekleşir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.909-918; Günday, age., s.216-222; Yayla, age., s.212-215; Atay, age., s.806-814):

a) Kamulaştırma bedeli için yeterli ödenegin temin edilmesi: İdarelerce yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz.

b) Kamu yararı kararının alınması: Kamulaştırma ancak kamu yararı amacıyla yapılabilir. Bunun için de idarelerde, ikinci olarak kamulaştırmada kamu yararı bulunduğuna ilişkin bir karar alınması zorunludur.

Yetkili Merciler: Kamulaştırma Kanunu'nun 5 ve 6. maddesinde "kamu yararı kararı" vermeye yetkili ve bu kararı onaylayacak merciler belirtilmiştir:

(1) **İlgili bakanlık:** Büyük enerji, sulama, iskân, yeni orman yetiştirilmesi, kıyıların korunması projeleri kamulaştırılmalarında yetkilidir. Bunlar için ayrıca onaya gerek yoktur.

(2) **Köy ihtiyar kurulu:** Köy için kamulaştırılmalarda yetkilidir. Onay merci, kaymakam ya da validir.

(3) **Belediye encümeni:** Belediye için kamulaştırmalarda yetkilidir. Onay merci, kaymakam ya da validir.

(4) **İl encümeni:** İl özel idaresi yararına kamulaştırmalarda yetkilidir. Onay makamı validir.

(5) **İl idare kurulu.** Devlet adına kamulaştırmalarda ve il sınırları içindeki birden çok ilçeye bağlı köyler ve belediyeler yararına kamulaştırmalarda yetkilidir. Onay makamı validir.

(6) **Yükseköğretim Kurulu:** Yükseköğretim kurulu yararına kamulaştırmalarda yetkilidir. Onay makamı kurul başkanıdır.

(7) **Yönetim Kurulu:** Üniversite lehine kamulaştırmalarda Üniversite yönetim kurulu yetkili olup, onay merci Rektör, TRT lehine kamulaştırmalarda yönetim kurulu yetkili olup, onay merci genel müdürdür.

(8) **İlçe idare kurulu:** İlçe sınırlarında birden çok köy ve belediye yararına kamulaştırmalarda yetkilidir. Onay makamı validir.

(9) **Cumhurbaşkanı:** Ayrı illerdeki birden çok kamu tüzel kişileri yararına ve birden fazla il sınırlarındaki devlet adına kamulaştırmalarda yetkilidir.

Bunlar için ayrıca onaya gerek yoktur.

c) Kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi: Kamulaştırmayı yapacak idare, kamulaştırılacak taşınmaz malların yüzölçümünü ve cinsini gösterir ölçekli planını yapar veya yaptırır; kamulaştırılan taşınmaz malın sahiplerini, tapu kaydı yoksa zilyetlerini ve bunların adreslerini, tapu, vergi ve nüfus kayıtları üzerinden veya ayrıca haricen yaptıracığı araştırma ile belgelere bağlamak suretiyle tespit ettirir (KK, m.7).

d) Kamulaştırma kararının alınması ve tapu siciline şerh verilmesi: İdare kamulaştırma kararı verdikten sonra kamulaştırmanın tapu siciline şerh verilmesini, kamulaştırmaya konu taşınmaz malın kayıtlı bulunduğu tapu idaresine bildirir (KK, m.7).

e) Kamulaştırma bedelinin tespiti: Kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idare, bu Kanununun 11'inci maddesindeki esaslara göre ve konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak taşınmaz malın tahmini bedelini tespit etmek üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendirir (m.8).

e) Satın alma usulünün denemesi: İdare, kıymet takdir komisyonunca tespit edilen bedeli belirtmeksizin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz malın bedelinin peşin veya taksitle yahut trampa yoluyla devralmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla mâlike bildirir (m.8).

Mâlik veya yetkili temsilcisi tarafından, bu yazının tebliğ tarihinden itibaren *onbeş gün* içinde idareye başvurarak teklifi kabul etmesi ve bedelde veya trampada anlaşmaya varılması hâlinde, yapılan bu anlaşmaya ilişkin bir tutanak düzenlenir ve anlaşma konusu taşınmaz malın tüm hukuki ve fiili vasıfları ile kamulaştırma bedelini, malikin kimlik bilgilerini ve taşınmazların tapuda tesciline veya terkinine dair kabul beyanlarını da ihtiva eden tutanak, malik veya yetkili temsilcisi ve komisyon üyeleri tarafından imzalanır. Bu tutanak malikin ferağ beyanı ve tapuda idare adına yapılacak tescilin hukuki sebebi sayılır.

Kamulaştırma İşleminde Adli Aşama

Adli aşama denmesinin sebebi, bu aşamadaki iş ve işlemlerin Asliye Hukuk Mahkemesince yapılmasındandır. Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesine göre bu aşamada şu iş ve işlemler yapılır. Adli aşamada da sırasıyla şöyle bir yol takip edilir (Atay, age., s.810-813; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.916-818;Yayla, age., s.214-215).

a) İdarenin, Asliye Hukuk Mahkemesine müracaatı: Kamulaştırmanın satın alma usulü ile yapılamaması halinde idare, 7'nci maddeye göre topladığı bilgi ve belgelerle 8'inci madde uyarınca yaptırmış olduğu bedel tespiti ve bu husustaki diğer bilgi ve belgeleri bir dilekçeye ekleyerek taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine müracaat eder ve taşınmaz malın kamulaştırma bedelinin tespitiyle, bu bedelin, peşin veya kamulaştırma 3'üncü maddenin ikinci fıkrasına göre yapılmış ise taksitle ödenmesi karşılığında, idare adına tesciline karar verilmesini ister (KK, m.10).

b) Mahkeme tarafından meşruhatlı davetiye çıkarılması: Mahkeme, idarenin başvuru tarihinden itibaren en geç otuz gün sonrası için belirlediği duruşma gününü, dava dilekçesi ve idare tarafından verilen belgelerin birer örneği de eklenerek taşınmaz malın mâlikine meşruhatlı davetiye ile veya idarece yapılan araştırmalar sonucunda adresleri bulunamayanlara, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanununun 28'inci maddesi gereğince ilan yoluyla tebligat suretiyle bildirerek duruşmaya katılmaya çağırır. Duruşma günü idareye de tebliğ olunur (KK, m.10).

c) Kamulaştırma kararına karşı idarî dava açılması: Asliye Hukuk Mahkemesi, çıkaracağı meşruhatlı davetiyede süresi içerisinde, kamulaştırma işlemine karşı idarî yargıda iptal davası açanların, dava açtıklarını ve yürütmenin durdurulması kararı aldıklarını belgelendirmedikleri takdirde, kamulaştırma işleminin kesinleşeceğini de bildirir.

Kamulaştırmaya konu taşınmaz malın mâliki tarafından 10'uncu madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden, itibaren otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idarî yargıda iptal davası açılabilir. İdarî yargıda açılan davalar öncelikle görülür (m.14).

Mâlik, süresi içinde idarî yargıda iptal davası açmaz ise yahut açılan davada idare mahkemesi yürütmeyi durdurma talebini reddederse, asliye hukuk mahkemesindeki dava devam eder.

Mâlikin açtığı iptal davasında idare mahkemesi, kamulaştırma kararı hakkında yürütmeyi durdurma kararı verir ve bu karar da asliye hukuk mahkemesine verilirse, idarî yargıda açılan dava bekletici mesele kabul edilerek bunun sonucuna göre işlem yapılır (KK., m.10/13). İdare mahkemesi davayı reddederse, asliye hukuk mahkemesi davaya kaldığı yerden devam eder. Şayet idare mahkemesi, kamulaştırma işlemi hakkında iptal kararı verirse, asliye hukuk mahkemesindeki dava reddedilecektir.

d) Duruşmada tarafların anlaşması: Mahkemece belirlenen günde yapılacak duruşmada hâkim, taşınmaz malın bedeli konusunda tarafları anlaşmaya davet eder. Tarafların bedelde anlaşması halinde hâkim, taraflarca anlaşılan bu bedeli kamulaştırma bedeli olarak kabul eder (m.10).

e) Taraflar anlaşamaz ise, bedelin mahkeme tarafından tespiti: Mahkemece yapılan duruşmada tarafların bedelde anlaşamamaları halinde hâkim, keşif ve bilirkişi marifetiyle bedeli tespit eder.

f) Kamulaştırma bedelinin idarece bankaya yatırılması ve tescil kararı: Tarafların anlaştığı veya tarafların anlaşamaması halinde hâkim tarafından kamulaştırma bedeli (peşin veya ilk taksidi) hak sahibi adına, ilanda belirtilen bankaya yatırılması ve yatırıldığına dair makbuzun ibraz edilmesi için idareye *onbeş gün süre verilir*.

İdarece, kamulaştırma bedelinin hak sahibi adına yatırıldığına veya hak sahibinin tespit edilemediği durumlarda, ileride ortaya çıkacak hak sahibine verilmek üzere bloke edildiğine dair makbuzun ibrazı halinde mahkemece, *taşınmaz malın idare adına tesciline ve kamulaştırma bedelinin hak sahibine ödenmesine karar verilir* ve bu karar, tapu dairesine ve paranın yatırıldığı bankaya bildirilir. (m.10)

Mülkiyetin idareye geçmesi: Kamulaştırma Kanunu'nun 25. maddesinde "*mülkiyetin idareye geçmesi, mahkemece verilen tescil kararı ile olur*" hükmü yer almaktadır.

Asliye Hukuk Mahkemesinin tescil kararının kesinliği: Kanunun 10. maddesinde "*Tescil hükmü kesin olup tarafların bedele ilişkin istinaf ve temyiz hakları saklıdır*" hükmü yer almaktadır. Hükümden açıkça anlaşılacağı üzere, tescil kararı hakkında istinaf ve temyiz yolu kapalı olup, sadece bedele ilişkin kısım için temyize başvurulabilir.

Kamulaştırmadan Vazgeçme

İdarenin kamulaştırmadan vazgeçmesi, Kamulaştırma Kanunu'nun 21 ve 22. maddelerinde düzenlenmiştir.

Vazgeçme zamanı: İdare kamulaştırmanın her safhasında kamulaştırma kararı veren ve onaylayan yetkili merciin kararı ile kamulaştırmadan tek tarafı olarak kısmen veya tamamen vazgeçebilir.

Vazgeçme şartları: Dava sırasında vazgeçme halinde dava giderleri ile harç, harcanan emek ve işin önemi gözetilerek mahkemece maktuen takdir olunacak avukatlık ücreti idareye yükletilir.

Kamulaştırmanın ve bedelinin kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde, keyfiyet idarece mal sahibi veya mirasçılara 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre duyurulur. Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçuları, aldığı kamulaştırma bedelini üç ay içinde ödeyerek taşınmaz malını geri alabilir.

Kamulaştırmayı yapan idarece kamulaştırma amacına uygun tesisat, yapı veya donatı yapıldıktan ve en az 5 yıl kullanıldıktan sonra bu ihtiyacın ortadan kalkması nedeniyle kamulaştırma amacında kullanılmayan taşınmazlar önceki mal sahibi veya mirasçılara iade edilmez. Bu taşınmazların kamulaştırma amacı dışında idarece tasarruf edilmesi hâlinde, önceki mal sahibi veya mirasçuları tarafından idareden herhangi bir hak, bedel veya tazminat talebinde bulunulamaz.

Ancak, kamulaştırılan taşınmaz mala kamulaştırmayı yapan idare dışında başka bir idare, kamulaştırma yoluyla gerçekleştirebileceği bir kamu hizmeti amacıyla istekli olduğu takdirde, yukarıdaki fıkra hükmü uygulanmayarak bu Kanunun 30. maddesine göre işlem yapılır.

Mâlikin Geri Alma Hakkı

Kamulaştırma Kanunu'nun 23. maddesine göre aşağıdaki şartların varlığında, mâlik taşınmazı geri alma hakkına sahiptir.

a) Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren *beş yıl içinde*, kamulaştırmayı yapan idarece veya 22'nci maddenin ikinci fıkrası uyarınca devir veya tahsis yapılan idarece; kamulaştırma ve devir amacına uygun hiçbir işlem veya tesisat yapılmaz veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz mal olduğu gibi bırakılırsa;

b) Mal sahibi veya mirasçuları kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanunî faiziyle birlikte ödeyerek, taşınmaz malını geri alabilir.

c) Doğmasından itibaren bir yıl içinde kullanılmayan geri alma hakkı düşer.

Acele Kamulaştırma

Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde, "*acele kamulaştırma*" usulü düzenlenmiştir.

Buna göre, 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin iste mi ile mahkemece yedi gün içinde o taşınmaz malın 10'uncu madde esasları dairesinde ve 15'inci madde uyarınca seçilecek bilirkişilerce tespit edilecek değeri, idare tarafından mal sahibi adına 10'uncu maddeye göre yapılacak davetiye ve ilanda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir.

Bu Kanunun 3'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında belirtilen hallerde yapılacak kamulaştırmalarda yatırılacak miktar, ödenecek ilk taksit bedelidir.

Öğrenme Çıktısı

6 Kamulaştırma işleminin aşamalarını belirleyebilme



Araştır 6

Kamulaştırmanın idari aşamalarını belirleyiniz.

İlişkilendir

Kamulaştırmadan vazgeçme ile malikin geri alma hakkını ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Kamulaştırmanın adli aşamasını anlatınız.

1

İdarenin mal edinme usullerini açıklayabilme

İdarenin Malları

İdarenin mal ve para ihtiyacının karşılanmasında “olağan usul”, devlet düzeninin olağan şekilde işlediği ortamda, devletin/İdarenin sahip olduğu kamu gücüne dayanarak yahut dayanmayarak mal ve para edinmesidir. İdarenin olağan mal ve para elde etmesine ilişkin hukukta öngörülen usulleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz: (1) Tabii olarak mal edinme. (2) Satın alma ve bağış suretiyle mal edinme. (3) Borçlanma suretiyle mal edinme. (4) Kamusal yükümlülükler getirme sonucu mal edinme. (5) Bayındırlık faaliyeti sonucunda mal edinme. (6) İdari sözleşmenin sona ermesinde mal devri. (7) Düzenleme ortaklık payı şeklinde mal edinme. (8) Kamulaştırma suretiyle mal edinme. (9) Devletleştirme suretiyle mal edinme. (10) Miras yoluyla mal edinme. (11) Para cezaları, müsadere ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi suretiyle mal edinme.

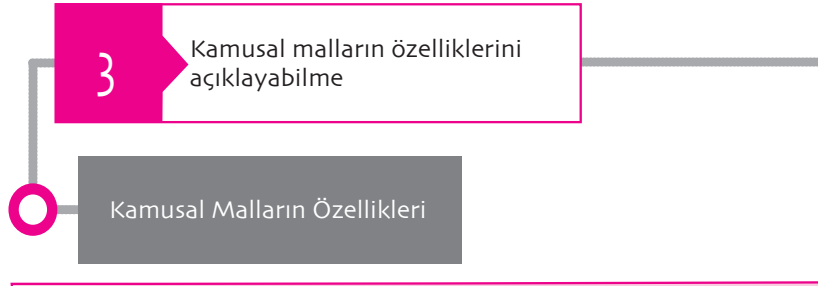
Devletin, olağanüstü hallerde (olağanüstü hal, savaş ve seferberlik gibi) vatandaşlar için getirebileceği para, taşınır mal ve çalışma yükümlülüklerine hukukta “istimval” adı verilmektedir. İdarenin “istimval” usulüne başvurabilmesinin temel şartlarını şu şekilde sıralamak mümkündür: (a) İstimval yetkisinin kanunda açıkça düzenlenmiş olması gerekir. Nitekim sivil istimvaler 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nda düzenlenmiştir. Kanunun 5-8. maddelerinde para yükümlülüğü, çalışma yükümlülüğü, mal yükümlülüğü düzenlenmektedir. (b) İstimval yöntemine ancak savaş, seferberlik, olağanüstü hal gibi olağanüstü durumlarda başvurulabilir. Olağan zamanlarda istimvale başvurulamaz. (c) İstimval yöntemi ile el konulan malın karşılığı sahibine ödenir. Nitekim 3634 sayılı kanunun 3. Maddesinde ve 2935 sayılı kanunun 16. maddesinde bu husus açıkça düzenlenmektedir. (d) İstimval kararının yargısal denetimi idarî yargıda, bedel uyuşmazlıkları ise adli yargıda görülür.

2

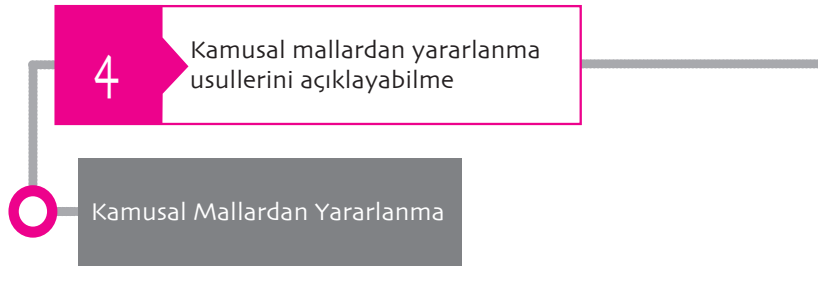
Kamu malını tanımlayabilme

Kamusal Malların Tasnifi

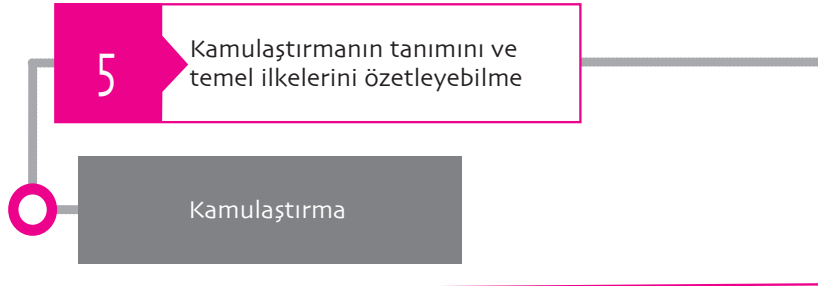
İdarenin elinde bulunan mallardan bazıları özel hukuka tabi iken, bazıları ise kamu hukukuna (idare hukukuna) tabidir. İdarenin elindeki mallardan hangilerinin kamusal niteliğinde olduğunun belirlenmesinde, kanunî belirleme ve içtihadî belirleme şeklinde iki yönteme başvurulabilir. a) Kanunla belirleme: İdarenin elindeki bir malın kamusal mal ya da kamunun özel malı olduğu kanunla (anayasa, kanun) belirtilebilir. İçtihadî kıstaslar: İdarenin elindeki malın, hangi türden mal olduğu konusunda kanunda bir açıklık olmadığı durumda, öğreti ve içtihatla geliştirilen kıstaslara bakmak gerekecektir. (1) Organik şart (kamu mülkiyeti): Söz konusu mal idarenin elinde (mülkiyetinde) olmalıdır. (2) Maddî şart (tahsis): İdarenin mülkiyetinde olan malın, kamusal mal niteliğinde olabilmesi için söz konusu malın; ya “kamu-nun doğrudan yararlanmasına sunulması” ya da “bir kamu hizmetine, o hizmet için özel bir düzenleme ile tahsis” edilmesi gerekir. Bu bağlamda, hizmet malları, orta malları ve sahihsiz mallar idarenin kamusal malları olarak kabul edilmektedir.



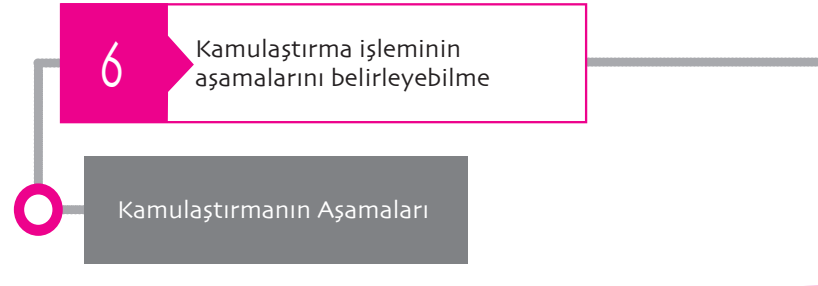
Kamusal malların, özel hukuk mallarından farklı olarak birtakım özellikleri vardır. Bu çerçevede kamusal mallar özel mülkiyete konu olan mallardan ayrı bir hukuki rejime tabidirler. Buna göre; kamu malları devir ve ferah edilemezler, zamanaşımı ile iktisap edilemezler, özel hukuk işlemlerine konu olamazlar, kamulaştırılmazlar, vergi gibi mali yükümlülüklerden muaftırlar ve özel bir korumaya tabidirler.



Kamusal mallardan, tahsis amacına uygun veya bu amaçla bağdaşır şekilde yararlanılır ya da kullanılır. Kamusal mallar, tahsis amacına aykırı ve tahsisin korunmasını tehlikeye düşürecek şekilde kullanılamaz. İdare, kamusal malları kullanılmaya elverişli şekilde bulundurmamak, tahsis amacı dışında kullanılmasını engellemek ve en verimli ve ekonomik şekilde kullanılmasını sağlamakla görevlidir. Kamusal malların tahsis cihetine göre yararlanma türlerine göre yararlanmanın kapsamı şu şekilde gerçekleşir. İdarenin özel malları; İdarenin mülkiyetinde olan ve kamunun doğrudan yararlanmasına sunulmayan yahut bir kamu hizmetine tahsis edilmeyen mallar olduğundan bu mallardan sadece idare yararlanır kişiler yararlanmaz. Kamu hizmetine tahsis edilen hizmet mallarından bir kısmını sadece idare kullanır. Hizmet mallarından bazılarında kişiler hizmetin niteliğine uygun ve o ölçüde yararlanırlar. Yollar, köprüler, tüneller, kaldırımlar, meydanlar, parklar, bahçeler, mesire yerleri gibi orta mallarından genel ve ortak (anonim) olarak yararlanılır Ortak ve genel yararlanma, önceden izin alınmaksızın, eşit şartlarda ve kural olarak bedel ödemeksizin kamusal mallardan yararlanmayı ifade etmektedir. Deniz, göl, nehir, dağ, orman, hava gibi mallar sahihsiz mallardan kişilerin yararlanması, malın ve yararlanmanın niteliğine göre değişmektedir. Son olarak kamusal mallardan kapsam olarak farklı bir yararlanma usulünü ifade eden özel istisnai yararlanmadan bahsetmek gerekir. Özel ve istisnai yararlanma, bir kamusal maldan, başkalarının yararlanmasını kısmen veya tamamen engelleyecek şekilde yararlanmayı ifade etmektedir. Özel ve istisnai yararlanma da kendi içinde özel kural yararlanma ve özel istisnai yararlanma olmak üzere ikiye ayrılmaktadır: Özel kural yararlanma; Bir kamusal malın, bir kişinin doğrudan ve özel kullanımına tahsis edilmesidir. Tahsisin gerçekleşmesi, özel yararlanmaya bağlıdır. Başka bir deyişle, tahsis mutlaka özel yararlanmayı gerektirir. Özel yararlanma, bir istisna değil, kuraldır. Mesela mezarlığa bir kişinin defnedilmesi, otobüs terminalinde, otobüs şirketlerine bilet satış yerleri verilmesi, hallerde kabızmallara yer verilmesi özel yararlanma biçimidir. Özel istisnai yararlanma ise idarenin bir izni veya sözleşme ile kamusal maldan tahsisin amacını tehlikeye sokmayacak biçimde, tahsisle bağdaşabilir ve başkalarının kullanımını engelleyecek şekilde yararlanmayı ifade etmektedir. Örneğin: kaldırımlardaki büfeler. Özel istisnai yararlanma belli bir süreye, izne ve ücrete tabidir.



Anayasanın 46.maddesine göre, “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir”. Mülkiyet hakkına müdahale niteliğinde olan kamulaştırma konusunun kanunla düzenlenmesi bir zorunluluktur. Bu nedenle de kamulaştırmanın usul ve esaslarını düzenleyen 1983 tarihli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu yapılmıştır. Yukarıya aktardığımız Anayasanın 46. maddesi ve Kamulaştırma Kanunundaki düzenlemelerden yola çıkarak kamulaştırma usulünün temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür: a) Kanunla düzenlenme. b) Kamulaştırma devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir. c) Kamulaştırma, kamu yararı amacıyla yapılabilir. d) Kamulaştırma, ancak özel mülkiyetteki taşınmaz mallar hakkında yapılabilir. e) Kamulaştırma, gerçek değer kural olarak peşin ve nakden ödenmesi suretiyle yapılır. f) Yeterli ödenek temin edilmeden, kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz. g) Devlet alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulaması. g) Devlet alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulaması.



Kamulaştırma, kamulaştırma yapan idare içinde başlayıp, hukuk mahkemesinde tescil kararına kadar uzayabilen bir süreçtir. Bu süreç idarî ve adli aşamalardan oluşmaktadır. Her bir aşamanın da kendi içinde muhtelif safhalar yer almaktadır. Kamulaştırma işleminin idari aşamaları; Kamulaştırma bedeli için yeterli ödeneğin temin edilmesi, kamu yararı kararının alınması, kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi, kamulaştırma kararının alınması ve tapu siciline şerh verilmesi, kamulaştırma bedelinin tespit edilmesi ve satın alma usulünün denemesi aşamalarından oluşur. İdari aşamanın başarıya ulaşmaması yani satın alma usulünü deneyen idarenin başarıya ulaşmaması halinde adli aşama başlar. Adli aşama ise idarenin taşınmazın bulunduğu yerdeki asliye hukuk mahkemesine müracaatı ile başlar mahkemece taşınmazın idare adına tesciline karar verilmesi ile son bulur. Kamulaştırma Kanunu'nda idarenin kamulaştırmadan vazgeçmesi hali ile malikin geri alma hakkının hangi hallerde doğacağı da düzenlenmiştir. Buna göre İdare kamulaştırmanın her safhasında kamulaştırma kararı veren ve onaylayan yetkili mercii kararını ile kamulaştırmadan tek taraflı olarak kısmen veya tamamen vazgeçebilir. Dava sırasında vazgeçme halinde dava giderleri ile harç, harcanan emek ve işin önemi gözetilerek mahkemece maktuen takdir olunacak avukatlık ücreti idareye yükletilir. Kamulaştırmanın ve bedelinin kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde, keyfiyet idarece mal sahibi veya mirasçılara duyurulur. Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçılar, aldığı kamulaştırma bedelini üç ay içinde ödeyerek taşınmaz malını geri alabilir. Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren beş yıl içinde, kamulaştırmayı yapan idarece veya 22. maddenin ikinci fıkrası uyarınca devir veya tahsis yapılan idarece; kamulaştırma ve devir amacına uygun hiçbir işlem veya tesisat yapılmaz veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz mal olduğu gibi bırakılırsa da malik ya da mirasçılar kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanunî faiziyle birlikte ödeyerek, taşınmaz malını geri alabilir. Son olarak Kanun'da acele kamulaştırma usulü de düzenlenmiştir.

1 Aşağıdakilerden hangisi idarenin kamu hukuku kapsamında mal edinme ya da yararlanma usullerinden biri **değildir**?

- A. Devletleştirme B. Geçici işgal
C. İstimval D. Kamulaştırma
E. Düzenleme ortaklık payı

2 Kamulaştırmaya ilişkin anayasada ve Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan düzenlemeler bakımından aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Kamulaştırma bedelinin ödenmesinde taksit mümkündür.
B. Taksitlendirme beş yıl beş eşit şekilde yapılabilir.
C. Kamulaştırma bedeli, malikin rızası ile para dışında da olabilir.
D. Kamulaştırma bedelinin tespitinde vergi değeri esas alınır.
E. Kısmi kamulaştırma da mümkündür.

3 Aşağıdakilerden hangisi kamulaştırma bedelinin taksitle ödenmesi sebeplerinden biri **değildir**?

- A. Tarım reformunun uygulanması
B. Büyük enerji, sulama ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi
C. Yeni ormanların yetiştirilmesi
D. Kıyıların korunması
E. Büyük ulaşım projelerinin gerçekleştirilmesi

4 Kamunun (halkın) doğrudan kullanımına ya da yararlanmasına sunulan (tahsis edilen) kamusal mallara ne ad verilir?

- A. Sahipsiz mallar
B. Orta malı
C. Hizmet malı
D. Devletin hüküm ve tasarrufunda olan mal
E. Kullanım malı

5 Kamu tüzel kişininin mülkiyetinde bulunan ve belli bir kamu hizmetine tahsis edilmiş, o hizmet için şekillendirilmiş kamusal mallara ne ad verilir?

- A. Sahipsiz mal
B. Orta malı
C. Hizmet malı
D. Devletin hüküm ve tasarrufunda olan mal
E. Devlet malı

6 Dağ, deniz, kıyı, hava gibi mülkiyete konu edilemeyen mallara ne ad verilir?

- A. Sahipsiz mallar
B. Orta malı
C. Hizmet malı
D. Toplum malı
E. Devlet malı

7 Aşağıdakilerden hangisi kamusal malların özelliklerinden biri **değildir**?

- A. Kamusal malların kamulaştırılmaması
B. Kamusal malların haczedilememesi
C. Kamusal mallar vergiye tabi olması
D. Kamusal malların ipotek edilememesi
E. Kamusal malların zaman aşımı ile iktisap edilememesi

8 Aşağıdakilerden hangisi istimvalin özelliklerinden biri **değildir**?

- A. Kanunla düzenlenme zorunluluğu
B. Olağanüstü durumlarda başvurulabilmesi
C. Bedelinin ödenmesi zorunluluğu bulunması
D. Yargısal denetime tabi olmaması
E. Bedeni yükümlülükleri de kapsayabilmesi

9 Kamulaştırma Kanunu'na göre malikin kamulaştırılan taşınmazı geri alma hakkı, kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden ne kadar süre sonra ortaya çıkmaktadır?

- A. 1 yıl
B. 2 yıl
C. 3 yıl
D. 4 yıl
E. 5 yıl

10 Kamulaştırma sürecinin idari aşaması ilk olarak aşağıdakilerden hangisi ile başlar?

- A. Kamulaştırma bedeli için yeterli ödeneğin temin edilmesi
B. Kamu yararı kararının alınması
C. Kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi
D. Kamulaştırma bedelinin tespiti
E. Kamulaştırma kararının alınması

1. B Yanıtınız yanlış ise “İdarenin Mal Edinme Yolları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

2. D Yanıtınız yanlış ise “Kamulaştırma” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

3. E Yanıtınız yanlış ise “Kamulaştırma Bedelinin Ödenmesi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

4. B Yanıtınız yanlış ise “Kamusal Mallar” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

5. C Yanıtınız yanlış ise “Kamusal Mallar” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

6. A Yanıtınız yanlış ise “Kamusal Mallar konusunu yeniden gözden geçiriniz.

7. C Yanıtınız yanlış ise “Kamusal Malların Özellikleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

8. D Yanıtınız yanlış ise “İstimval” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

9. E Yanıtınız yanlış ise “Malikin Geri Alma Hakkı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

10. A Yanıtınız yanlış ise “Kamulaştırma Aşamaları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

7

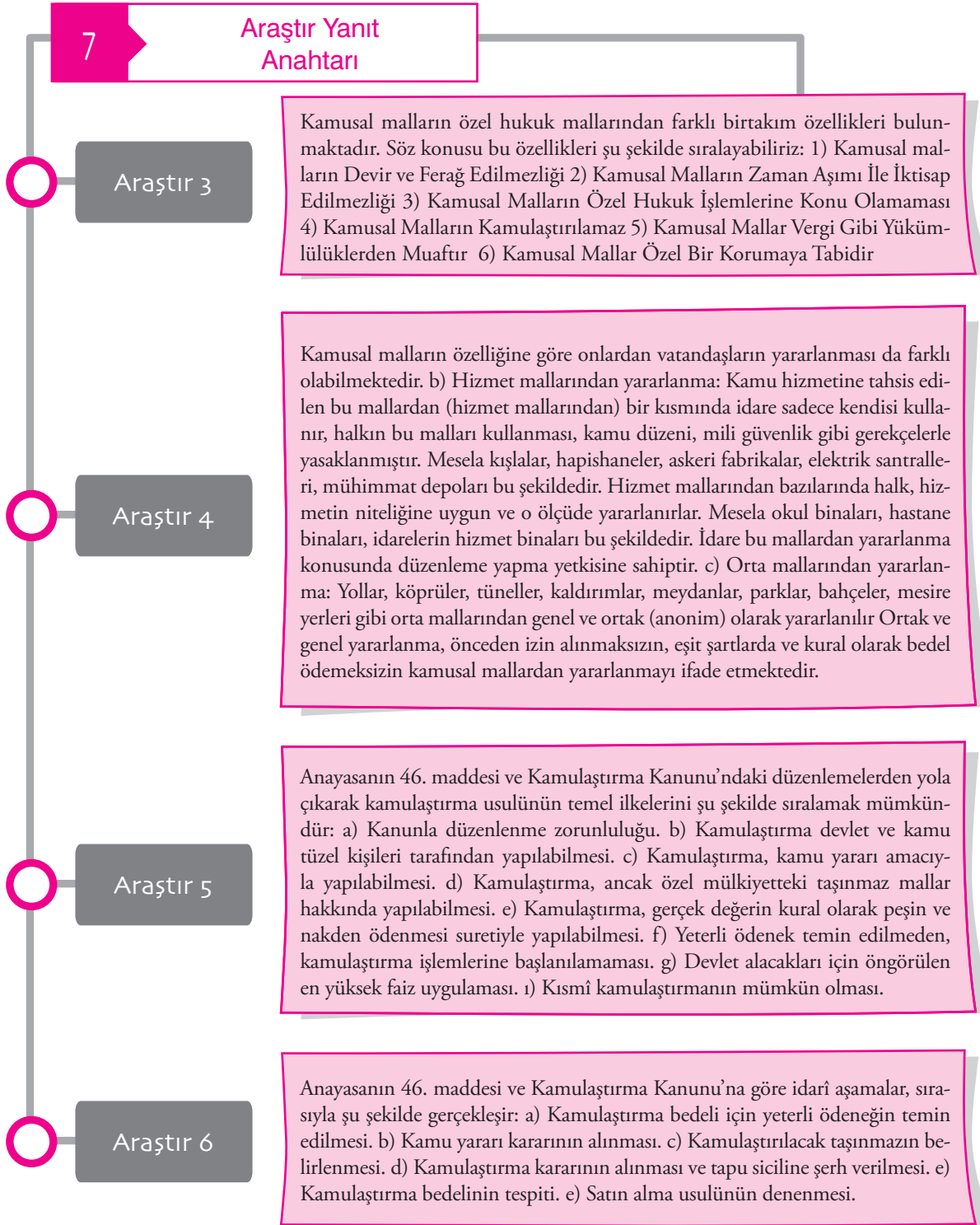
Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

İdarenin sahip olduğu, hizmet malları, orta malları ve sahihsiz mallar kamusal mal sayılmaktadır. a) Hizmet malları: Bir kamu hizmetine tahsis edilmiş ve o hizmet için biçimlendirilmiş, o hizmetin parçası olacak şekilde düzenlenmiş mallar, hizmet mallarını oluşturur. Okul binası, hastane binası, adliye binası hizmet mallarına örnektir. Hizmet malları, kamusal mal niteliğini tahsis işlemi ile kazanırlar. b) Orta malları: Kamunun (halkın) doğrudan kullanımına ya da yararlanmasına sunulan mallara orta malları denir. Yollar, meydanlar, köprüler orta mallarının örneklerini oluşturur. Orta malları, kamusal mal niteliklerini (orta malı olmaları) tahsis işlemi ile kazanırlar. c) Sahihsiz mallar: Buradaki “sahihsiz mal” deyimi, özel hukuk anlamında sahibi olmayan mal anlamında değil, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olmayan ve niteliği gereği mülkiyete konu olamayan malları ifade etmektedir. Bu anlamda kayalar, tepeler, dağlar ormanlar bu kategori içinde yer almaktadırlar.

Araştır 2

Kamusal mallar, oluşumu açısından “doğal kamusal mallar” ve “sun’i kamusal mallar” olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. İnsan müdahalesi olmadan, tabii olaylar sonucunda oluşan mallara, doğal (tabii) kamusal mallar denir. Mesela denizler, göller, nehirler, dağlar, kayalar, hava tabii kamusal mallardır. Bunlar oluşumları ile birlikte kamusal mal haline gelirler. Ayrıca bir tahsis işlemine gerek yoktur. Bu niteliklerini kayb ettiklerinde de kamusal mal olmaktan çıkarlar. İnsan müdahalesi ile oluşan mallar, sun’i kamusal mallardır. Bunların kamusal mal niteliğini kazanması tahsis işlemi (kamunun kullanımına ya da bir kamu hizmetine tahsis) olduğundan, kamusal mal olmaktan çıkmaları da tahsis işleminin ilgası (kaldırılması) ile gerçekleşir.



Kaynakça

- AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, (2011). **Türk İdare Hukuku**. 2.Baskı.
- ANAYURT Ömer, (1989). **Türk Hukukunda İdarenin Kusura Dayalı Sorumluluğu**. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara.
- ARSLAN Süleyman, (1982). **Bakanlar Kurulunun İktisadî ve Malî Alandaki Görev ve Yetkileri**. Ankara.
- ASLAN Onur Ender (2007). 1982 **Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ASLAN Zehreddin, (2001) **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Disiplin Suç ve Cezaları**. İstanbul.
- ATAY Ender Ethem, (2009). **İdare Hukuku**. 2.Baskı. Ankara.
- AYGÜN Gökçen, (2006). **Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası**. Gazi Üniversitesi SBE Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- AZRAK Ali Ülkü, (1980). "İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramı'na Göre Kusursuz Sorumluluğu". **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**. Ankara 12-13 Mayıs 1979. İstanbul
- BİLGİN Pertev, (1996). **İdare Hukuku Dersleri-Kamulaştırma, İstimval**. İstanbul.
- BİLGİN Pertev, (1996). **İdare Hukuku Dersleri-İdare Malları**. İstanbul.
- CHAPUS René, (2000). **Droit Administratif Général**. C.I. 14.Baskı.Paris.
- CHAPUS René, (2001). **Droit Administratif Général**. C.II. 15.Baskı. Paris.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2003). Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi. **EHFD**. C.VII, S.3-4.
- ÇAĞLAYAN Ramazan, (2013). **İdare Hukuku Dersleri**. Ankara.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2004). **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**. 3.Baskı. Ankara.
- DİNÇER Yıldız. "Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku". **AİD**. C.9, Sayı.1, s.73
- ERKUT Celal, (1990). **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdarî İşlemin Kimliği**. Ankara.
- FORGES Jean-Michel de, (1998). **Droit Administratif**. 4. Baskı, Paris.
- GÖZÜBÜYÜK A, Şeref, (2004). **Yönetim Hukuku**. 21. Baskı, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/TAN Turgut. **İdare Hukuku. (2001) C.I, Genel Esaslar**. 2.Baskı, Ankara.
- GÜLAN Aydın (1999). **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**. İstanbul
- GÜLMEZ Mesut (1988). "Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar". **Amme İdaresi Dergisi**. 1988, C.21, Sayı 4.
- GÜNDAY Metin, (2011). **İdare Hukuku**. 10.Baskı, Ankara.
- GÜNDÜZ F. Ebru. "Disiplin Cezalarının Geri Alınması", **GÜHFD**. C.XX, 2016, Sayı.1, s.411 vd.
- GÜRAN Sait, (1984), "Anayasanın 128 ve 129 uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu", **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 17, Sayı 3, Ankara.
- KANLIGÖZ Cihan, (1993). "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Cilt 43, Sayı 1, Ankara.
- OĞURLU Yücel, ((2002). **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**. Ankara.
- ONAR Sıdık Sami, (1966). **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. C.I,II,III, İstanbul.
- ÖZAY İl Han, (2002). **Günüşığında Yönetim**. İstanbul.
- ÖZBUDUN Ergun, (1993). **Türk Anayasa Hukuku**. 3. Baskı Ankara.
- ÖZGÜLDÜR Serdar, (1996). **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları**. Ankara.
- PINAR İbrahim, (2000). **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**. Ankara.

- RİVERO Jean/WALİNE Jean, (1998). **Droit Administratif**. 17.Baskı, Paris.
- SANCAKTAR Oğuz, (2001). **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**. Ankara.
- SARICA Ragıp. "Hizmet Kusuru ve Karakterleri". **İHFM**. C:15, sy.4. 1949. s.858;
- TAN Turgut, (2011). **İdare Hukuku**. Ankara.
- TAN Turgut, (1970). **İdari İşlemin Geri Alınması**. Ankara.
- ULER Yıldırım, (1970). **İdari Yargıda İptal Davalarının Sonuçları**. Ankara.
- YAYLA Yıldızhan, (2009). **İdare Hukuku**. İstanbul.
- YILDIRIM Turan/ KARAN Nur, (2009). **İdare Hukuku I**. İstanbul.

Bölüm 8

İdarenin Sorumluluğu

öğrenme çıktıları

1 Sorumluluk ve İdarî Sorumluluk Kavramı

- 1 İdarenin sorumluluğunun çeşitlerini belirleyebilme

3 Kusursuz Sorumluluk

- 3 Kusursuz sorumluluğu açıklayabilme

5 İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Haller

- 5 İdarenin sorumluluğunu etkileyen halleri belirleyebilme

2 Kusura Dayalı Sorumluluk

- 2 Kusura dayalı sorumluluğu açıklayabilme

4 İdarenin Sorumluluğunun Şartları

- 4 İdarenin sorumluluğunun şartlarını sayabilme

6 Zararın Tazmini

- 6 Zararın tazminine ilişkin hususları açıklayabilme

Anahtar Sözcükler: • İdarî sorumluluk • Kusurlu sorumluluk • Hizmet kusuru • Kusursuz sorumluluk
• Kamu külfetleri karşısında eşitlik • Risk ilkesi • Hizmetin kötü işlemesi • Zarar • İlliyet bağı
• Mücbir sebep • Beklenilmeyen hal



GİRİŞ

İnsanların bir arada yaşamaları, belli kurallara uymaları ile mümkündür. Bu kurallara sosyal düzen kuralları denilmektedir. Sosyal düzen kurallarından birisi de hukuk kurallarıdır. Hukuk kuralları birtakım haklar bahşederken, bazı emirler verir ve bu emirlere uyulmaması durumunda da müeyyideler öngörür. Hukuk kurallarının ihlal edilmesi durumunda “sorumluluk” kavramı ile karşılaşılır. Hukukun suç saydığı bir fiilin işlenmesi durumunda “ceza sorumluluğu”, meslek kurallarının ihlal edilmesi durumunda “disiplin sorumluluğu”, başkasına zarar verilmesi halinde de “hukukî sorumluluk” gündeme gelmektedir. Bu ünite de idarenin hukukî sorumluluğu incelenecektir. Yani idare işlem veya eylemi ile, yahut sözleşmeye aykırı davranarak kişilere zarar verir ise idarenin bu zararı tazmin mükellefiyeti, bunun temel ilkeleri üzerinde durulacaktır.

SORUMLULUK VE İDARİ SORUMLULUK KAVRAMI

Hukuk biliminde sorumluluk kavramının siyasi sorumluluk, cezaî sorumluluk, disiplin sorumluluğu ve hukukî sorumluluk çeşitleri bulunmaktadır. Burada hukukî sorumluluk üzerinde durulacaktır.

Genel anlamda hukukî sorumluluk bir kişinin haksız fiil veya sözleşmeye aykırı davranış ile başkasına verdiği zararı karşılaması demektir (Eren, 2003, s.78). Özel hukuk alanında kişilerin hukukî (malî) sorumluluğu borç ilişkisine dayanmaktadır. Borç ilişkisi, sözleşmeye, haksız fiile ya da sebepsiz zenginleşmeye dayanmaktadır. Yine özel hukukta “kusursuz sorumluluk” halleri de kabul edilmektedir.

İdarî yetkilerin kullanımı, bilerek ya da bilmeyerek, kusurlu veya kusursuz yapılan birtakım işlem ve eylemler yoluyla, çeşitli zararlara neden olabilir (Yayla, age., s.345). Zarara yol açan idarî davranış idarenin bir işlemi (inşaat ruhsatı talebinin reddi) bir eylemi (lokomotif egzozundan çıkan bir kıvılcım) ve bir sözleşmesi şeklinde gerçekleşebilir. İdarenin davranışından zarar görenler, kamu hizmetinden yararlananlar olabileceği gibi, kamu hizmetinin sunumuna katılanlar yanında, hizmetten bağımsız olarak üçüncü kişiler de olabilir. İdarenin faaliyetlerinden meydana gelen bu zararlar, kişilerin malvarlığına yönelik olabileceği gibi, kişilik varlığına ilişkin de olabilir. Bu zararların tazmin edilmesi, idare hukukunda “sorumluluk” kavramını gündeme getirmektedir. Buna “idarenin malî sorumluluğu”, “idarenin hukukî sorumluluğu” ya da kısaca “idarenin sorumluluğu” denir. İdarenin hukukî sorumluluğu kavramı, geniş ve dar olmak üzere iki şekilde ele alınabilir:

Geniş anlamda idarî sorumluluk: Geniş anlamda idarî sorumluluk, Devletin malî sorumluluğunu ifade eder. “Devletin hukukî sorumluluğu” denildiğinde Devletin, yürütme/idare yanında, yasama ve yargı organlarının faaliyetleri sebebiyle malî sorumluluğunu da kapsamaktadır (Yayla, age., s.346-347). Bazı durumlarda yasama faaliyeti ve yargılama faaliyeti sebebiyle devletin malî sorumluluğu gündeme gelebilir.

Dar anlamda idarî sorumluluk: Dar anlamda idarî sorumluluk, işlevsel anlamda idarenin kamu hukukuna tabi faaliyetlerinden doğan zararların tazminine yönelik kurallar ve ilkeleri ifade etmektedir (Ayanoğlu, 1994, s.6).

İdarenin hukukî sorumluluğu da idarenin özel hukuk sorumluluğu ve idarî sorumluluk olarak ikiye ayrılabilir. Anayasanın 125. maddesinde “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, özel hukuk kamu hukuku ayrımı yapmaksızın idarenin malî sorumluluğunu ifade etmektedir (Günday, age., s.367; Yayla, age., s.351). Bir davada idarenin sorumluluğunun özel hukuk sorumluluğu mu yoksa kamu hukuku sorumluluğu (idarî sorumluluk) mu olduğunu, eğer kanunda bir açıklık yoksa işin mahiyetine göre yargı yeri belirlenecektir (Yayla, age., s.351). İdarenin özel hukuka tabi faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluğu, özel hukuk hükümlerine tabi olup, çıkan uyuşmazlıklar da adli yargıda görülür (Yayla, age., s.351; Günday, age., s.367). Burada idarenin kamu hukukuna tabi faaliyetlerinden doğan sorumluluk esasları (idarî sorumluluk) üzerinde durulacaktır.

İdarenin sorumluluğunun pozitif temeline ilişkin olarak Anayasanın 125. maddesinde yer alan “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü ile İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 2/1-b. maddesinde tam yargı davasının tanımı yapılırken “İdarî eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları” şeklindeki hüküm bulunmaktadır. Bu genel düzenlemeler dışında, idare hukukundaki sorumluluk ilkeleri tamamıyla içtihat-öğreti tarafından geliştirilmiştir. İdare hukukunun içtihadı dayalı hukuk olmasının en bariz misali “idarenin sorumluluğu” konusudur. Yukarıdaki düzenlemeler dışında, kusura dayalı sorumluluk (hizmet kusuru), kusursuz sorumluluk ilkeleri (risk ilkesi, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi) tamamıyla içtihatlarla oluşturulmuştur (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, age., s.40-41).

İdarî sorumluluğun bağımsızlığı: İdarî sorumluluğun doğum tarihi olarak kabul edilen, Fransız

Uyuşmazlık Mahkemesinin 1873 tarihli *Blanco* kararında, idarî sorumluluğun, özel hukuktan bağımsız, kendine özgü kuralları olduğuna içtihat edilmiştir (Chapus, age., C.I, s.1204). Söz konusu kararda, idarenin sorumluluğuna özel hukukta kişiler arasındaki ilişkiler için öngörülen sorumluluk hükümlerinin uygulanamayacağına, idarenin sorumluluğunun kamu hizmetinin gerekleri ve idare ile kişilerin haklarının uzlaştırılması ihtiyacına uygun olarak kendine özgü kuralları olduğuna işaret edilmiştir. Kısaca idarî sorumluluk, özel hukuktan ve adli yargıdan bağımsız, kendine özgü ilkeleri olan bir sorumluluktur (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.679, C.II, s.652; Cahpus, age., C.I, s.1205).

İdarenin sorumluluğu “*kusura dayalı sorumluluk*” ve “*kusursuz sorumluluk*” şeklinde iki kısma ayrılmaktadır. Şimdi bunları ayrı ayrı inceleyelim:

Öğrenme Çıktısı



1 İdarenin sorumluluğunun çeşitlerini belirleyebilme

Araştır 1

Geniş anlamda ve dar anlamda idari sorumluluktan ne anlaşılması gerektiğini açıklayınız.

İlişkilendir

İdarenin özel hukuk sorumluluğu ile idari sorumluluğunu karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

İdari sorumluluğun dayanağı ve ilkelerinin kaynağını anlatınız.

KUSURA DAYALI SORUMLULUK

İdare hukukunda kusura dayalı sorumluluk, idarenin, kamu hizmeti ve faaliyetlerini yürütürken “korsurlu” bir davranışta bulunarak sebep olduğu zararı tazmin etmesi yükümlülüğünü ifade etmektedir.

İdare Hukukunda Kusur Kavramı

İdarenin kusura dayanan sorumluluğunda yer alan “kusur”, “hizmet kusuru” olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda *hizmet kusuru, hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bir bozukluğu, aksaklığı ve eksikliği ifade etmektedir* (Onar, age., C.III, s.1694; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.679, C.II, s.656; Günday, age., s.320; Atay, age., s.703). Hizmet kusurunun özellikleri de şu şekilde sıralanmaktadır: Hizmet kusuru, kişilerden bağımsızdır. Asli bir sorumluluk sebebi, yani idarenin doğrudan sorumlu olmasını doğuran bir kusurdur. Hizmet kusuru anonimdir. Yani bir kişi ya da kişilere indirgenemez. Hizmet kusuru geneldir, yani tüm kamu tüzel kişileri için geçerli bir sorumluluk sebebidir. Hizmet kusuru esnek, değişen durumlara göre tespit edilir (Yayla, age., s.361-363; Atay, age., s.705 vd; Onar, age., C.III, s.1695).

Hem öğretilerde hem de içtihatlarda kabul edilen hizmet kusuru halleri aşağıdaki şekilde tasnif edilmektedir (Onar, age., C.III, s.1695; Günday, age., s.320; Esin, Esas, s.31; Gözübüyük/ Tan, age., C.I, s.679):

(a) *Hizmetin kötü işlemesi*: Hizmetin gereği gibi, beklenildiği gibi yürütülmemesi sebebiyle bir zarar meydana gelmiş ise, hizmet kötü işlemiş demektir. Örneğin, yanlış yerden iğne yapılması sebebiyle hastanın kolunun sakat kalması bu şekildedir.

(b) *Hizmetin geç işlemesi*: Kamu hizmetinin olağan sayılamayacak bir gecikme ile yerine getirilmesi ve bu gecikmeden bir zarar meydana gelmesi hali, hizmet kusuru oluşturmaktadır. Acil serviste kanamalı hastaya zamanında müdahale edilmemesi bu şekildedir.

(c) *Hizmetin hiç işlememesi*: Hizmet işlemesi gerekirken işlememişse, idare hizmetin işlemesi için bir davranışta bulunmamışsa, hizmet hiç işlememiş demektir. Burada hizmet kurulmuştur, ancak idare harekete geçmemektedir (Yayla, age., s.364). Örneğin yıkılma tehlikesi olduğu bildirildiği halde, belediye binayı yıkmamışsa ve bina kendiliğinden yıkılarak kişilere zarar vermişse, hizmet hiç işlememiş demektir.



Yaşamla İlişkilendir

“...Karar veren Danıştay Onbeşinci Dairesince, tetkik hakiminin açıklamaları dinlenip, dosyadaki belgeler incelenerek gereği görüldü: Dava; davacıların 25.06.2002 tarihinde Gaziantep 75. Yıl Kadın Hastalıkları ve Doğum Hastanesi’nde doğan çocukları M. G.’e fenilketonüri tarama programı çerçevesinde gerekli olan testin yapılmaması, geç tanı konulması, özel diyet programına geç başlanması nedeniyle mental retardasyon arızasına düşer olması sebebiyle M. G. için %57 oranında meslekte kazanma gücünü kaybetmesinden dolayı 329,530-TL ve ömrünün sonuna kadar bakıma muhtaç olması nedeniyle 290,328-TL bakım ücreti olmak üzere toplam 619,858,00-TL maddi tazminatın davalı idareye başvuru tarihi olan 23.09.2002 tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır. İdare Mahkemesince; E:2010/57 sayılı dosyasında görülen dava devam etmekte iken, davacılar tarafından 21.02.2012 tarihinde Gaziantep 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2012/157 sayılı dosyasında yeni bir tazminat davası açılmış, görülen davada ilgili Mahkemece 26.05.2015 tarih ve E:2012/157, K:2015/437 sayılı kararlarla ‘davanın kabulüne’ karar verilmiştir. Söz konusu kararın, davalı idarece temyiz yoluna başvurulması sonucunda, Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 19.11.2015 tarihli, E:2015/11602, K:2015/13364 sayılı kararıyla ilk derece mahkemesi kararı görev yönünden bozulmuştur.

Bunun üzerine dosyanın gönderildiği Gaziantep 3. Asliye Hukuk Mahkemesince 04.02.2016 tarihli, E:2016/47, K:2016/49 sayılı kararlar bozma kararına uyularak görevsizlik kararı verilmiş, bu karar davacılar vekiline 30.06.2016 tarihinde tebliğ edilmiştir. Söz konusu görevsizlik kararının taraflarca kanun yoluna başvurulmayarak 18.07.2016 tarihinde kesinleşmesi üzerine davacılar tarafınan 04.05.2017 tarihinde idare mahkemesinde dava açılmıştır. Gaziantep 1. İdare Mahkemesince, davacılar tara-

findan adli yargıda açılan davanın görev yönünden reddine ilişkin kararın kesinleşme tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde ancak söz konusu 30 günlük sürenin bitişinin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması nedeniyle en geç 07.09.2016 tarihinde görevli yargı yerinde dava açılması gerekirken davanın bu süre geçirildikten sonra 04.05.2017 tarihinde açıldığı gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir.

Davacılar tarafından yapılan istinaf başvurusu, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesinin 26/09/2017 tarih ve E:2017/1669; K:2017/1051 sayılı kararıyla reddedilmiştir. Davacılar tarafından Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi kararının hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek, kararın temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir. N G, 17.5.2002 tarihinde Gaziantep 75. Yıl Kadın Hastalıkları ve Doğum Hastanesinde doğum yapmıştır. Bebek M. G.’den fenilketonüri tarama programı çerçevesinde gerekli olan kanın alınıp testin yapılmaması sonucu, bebeğin rahatsızlanması nedeniyle ailenin müracaatı üzerine Ankara Dr. Sami Ulus Hastanesinde alınan kan örneği sonucunda bebeğe “Fenilketonüri” tanısı konulmuştur. M. G. için 30.000,00 TL maddi, 30.000,00 TL manevi, davacı N. G. için 15.000,00 TL maddi, 30.000,00 TL manevi, davacı M. G. 15.000,00 TL maddi, 30.000,00 TL manevi, davacılar N. G ve M. G. için bakım ücreti olarak 5.000,00 TL olmak üzere toplam 65.000,00 TL maddi 90.000,00 TL manevi zararın 25.06.2002 tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle 2003 yılında Gaziantep 1. İdare Mahkemesi nezdinde dava açılmıştır. Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin 27.12.2005 tarih ve E:2003/1436, K:2005/1967 sayılı kararıyla davanın reddine karar verilmiş, bu karar, Danıştay Onuncu Dairesinin 17/02/2009 gün ve E:2006/5287, K:2009/1085 sayılı kararı ile bozulmuştur.

Bozma kararı sonrası Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin E:2010/57 sayılı esasına kayıtlı dosyasındaki 25.6.2004 tarihli Ara Kararına Hacettepe Üniversitesi Tıp Fakültesince verilen 4.10.2004 tarihli cevapta; bebek M. G.'e, 45 günlük iken Ankara Dr. Sami Ulus Çocuk Hastanesinden laboratuvarlarına gönderilen idrar ve kan örneklerinde fenilalaninde artış saptanarak fenilketonüri tanısının konduğu, aynı örnekten kantitatif fenilalanin ölçümü yapılarak tanının kesinleştirildiği; hastalığın yapacağı beyin hasarının yaşam boyu devam edecek olan fenilalaninden kısıtlı diyet uygulaması ile önlenebileceği, adı geçen hastaya bu tedavinin ise 45 günlük iken başlanıldığı; hastalık tedavi edilmediği takdirde ağır beyin hasarı yaratacağı, kişinin özbakımını yapamayacak kadar ağır özürülü olacağı belirtilmiştir. Adli Tıp Kurumu'na yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucunda, davacıardan M. G'de mevcut mental retardasyon arızasının 85/9529 karar sayılı Sosyal Sigortalar Sağlık İşlemleri Tüzüğü hükümlerinden yararlanılarak ve ileride ibraz edeceği meslek ve mevkii bilinmemekle meslek grup numarası grup 1 (bir) kabul olunarak E cetveline göre % 57.0 (yüzde elliyedi nokta sıfır) oranında meslekte kazanma gücünden kaybetmiş sayılacağı yönünde rapor verilmiştir. Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin 20.03.2012 tarih ve E:2010/57, K:2012/280 sayılı kararıyla maddi tazminat isteminin 43.550,00 TL'lik kısmı ile manevi tazminat istemi olan 90.000,00 TL'nin kabulüne karar verilmiştir. Bu kararın, davalı idarece temyiz edilmesi sonucunda Dairemizin 27.02.2014 tarihli, E:2013/10318, K:2014/1322 sayılı kararıyla kararın onandığı, 17.12.2014 tarihli, E:2014/5610, K:2014/9702 kararıyla da davalı idarenin karar düzeltme talebinin reddine karar verilerek Mahkeme kararının kesinleştiği anlaşılmaktadır. Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin E:2010/57 sayılı esasına kayıtlı dosyasında görülen dava devam etmekte iken, davacılar tarafından 21.02.2012 tarihinde Gaziantep 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2012/157 sayılı esasına kayıtlı dosyasında yeni bir tazminat davası açıldığı, görülen davada ilgili Mahkemece 26.05.2015 tarih ve E:2012/157, K:2015/437 sayılı kararlar 'davanın kabulüne' karar verildiği, söz konusu kararın, davalı idarece temyiz yoluna başvurulması sonucunda, Yargıtay 4. Hu-

kuk Dairesinin 19.11.2015 tarihli, E:2015/11602, K:2015/13364 sayılı kararıyla görev yönünden bozulduğu, bunun üzerine dosyanın gönderildiği Gaziantep 3. Asliye Hukuk Mahkemesince 04.02.2016 tarihli, E:2016/47, K:2016/49 sayılı kararlar bozmaya uyularak görevsizlik kararı verildiği, bu kararın davacılar vekiline 30.06.2016 tarihinde tebliğ edildiği, söz konusu görevsizlik kararının taraflarca kanun yoluna başvurulmayarak 18.07.2016 tarihinde kesinleştiği anlaşılmaktadır. Bunun üzerine davacılar tarafından, 04.05.2017 tarihli dilekçe ile ilk davada ıslah imkanı olmadığı gerekçesiyle karşılanamayan zararlarının Mustafa Gülerin %57 oranındaki meslekte kazanma kaybına karşılık olarak 329.530,00 TL ile bakıcı gideri olarak 290.328,00 TL'nin davalı idarece tazmini istemiyle dava açılmıştır.

İdare Mahkemesince, Gaziantep 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin 04.02.2016 tarihli, E:2016/47, K:2016/49 sayılı görevsizlik kararının 18.07.2016 tarihinde kesinleştiği dikkate alındığında, en geç 07.09.2016 tarihinde görevli yargı yerinde dava açılması gerekirken davanın bu süre geçirildikten sonra 04.05.2017 tarihinde açıldığı gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir.

Uyuşmazlığın çözümü açısından öncelikle idari yargıda açılan bu davanın mahiyetinin belirlenmesi gerekmektedir. İdari yargıda açılan tam yargı davalarında dava konusu miktarın artırılabilmesi, 11.04.2013 tarih ve 6459 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 16. maddesinin 4. fıkrasına eklenen cümle ile mümkün olabilmektedir. Davacılar, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesi ile idari eylem nedeniyle oluşan bedensel zararlardan kaynaklı davalarda kanun koyucu tarafından adli yargının görevli kılınması üzerine, İdare Mahkemesinde davaları görülmekte iken ilave zararlarının karşılanması istemiyle Gaziantep 3. Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açmışlar, davalarının kabulüne karar verilmiş, ancak 6100 sayılı Kanun'un 3. maddesindeki düzenlemenin Anayasa Mahkemesinin 16.02.2012 tarih ve E:2011/35, K:2012/23 sayılı kararıyla iptal edilmesi nedeniyle Yargıtay tarafından bu davada idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle Mahkemenin kabul kararı bozulmuştur.

Olayın safahatı dikkate alındığında, temyizen incelenmekte olan uyuşmazlığın Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin E:2010/57 sayılı dosyasında görülen davanın devamı niteliğinde olduğu ve açılan bu ikinci davanın ilk dava ile tümü karşılanamayan bakıcı giderleri ile meslekte kazanma gücü kaybına ilişkin zararların tazminine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. AİHM'in, Okçu - Türkiye kararında da belirtildiği üzere, medeni hukukun aksine Türk idare hukukunun başvurana dava devam ederken ilk başta talep ettiği rakamın yeniden değerlendirilmesini isteme imkânı tanımamasını öngören usule ilişkin engelin, Devletin sorumluluğuna giren bir tazminat davasında, davacıların uğradıkları zararlarını ortadan kaldıracak yeterli bir çözüm getirmediği belirtilmektedir (Başv. No:39515/03, 21.07.2009). İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 11.04.2013 tarihli 6459 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile getirilen değişikliklerle tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktarın, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar bir defaya mahsus olarak artırılabilirliği düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeden önce idari yargıdaki usule ilişkin engel nedeniyle giderilemeyen zararın tazmini istemiyle açılan tazminat davaları, esas uyuşmazlığın tamamlayıcısı ek dava niteliğindedir. Bu durumda, 2577 sayılı Kanun'un 9. maddesinde öngörülen görevli olmayan yargı yerine başvurulması sonucu, davanın görev yönünden reddi üzerine verilecek kararların kesinleşmesini izleyen gündün itibaren görevli idari yargı merciinde dava açılmasını öngören 30 günlük süre, uğranılan zarara ilişkin ilk defa adli yargı yerine başvurulması üzerine verilecek davanın görev yönünden reddine ilişkin kararlarında dikkate alınacak olup, önceden

idari yargıda dava açılan ancak usulî engel nedeniyle zararın tümünün karşılanamadığı bu tür davalarda bu süre dikkate alınmayacaktır.

Usulî engel nedeniyle idari yargıda karşılanamayan tazminata yönelik kanun gereği adli yargıda dava açılmasının zorunlu olduğu bu uyuşmazlıkta, adli yargı mahkemesince verilen davanın görev yönünden reddine ilişkin kararın kesinleşme tarihinden sonra, idare mahkemesinde açılan davada, süreye bakılmaksızın işin esasına girilerek, hizmet kusuru nedeniyle ilgililere idarece verilen zararın ilk karar ile tazmin edilmeyen kısmının tazmininin, hukukun ve hakkaniyetin bir gereği olduğu, aksi yöndeki Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmadığı anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesinin 26/09/2017 tarih ve E:2017/1669; K:2017/1051 sayılı kararının BOZULMASINA, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen mahkemeye gönderilmesine, 06/06/2018 tarihinde karar düzeltme yolu kapalı olmak üzere oybirliğiyle karar verildi..."

**Danıştay 15.Daire, 06.06.2018, Esas No: 2018/725, Karar No: 2018/5625, [## Hukuka Aykırılık-Kusur İlişkisi](http://em-sal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erNSLhz0wpoHWKqjIWq8Q8pyAzbPCnvBmycO6GybVtk%2FdNAIXHMABGA4rkb12ndkjUyWBMj5BH2Hgub%2FfY4gL1w%3D%3D&aranan=kusur%20sorumlulu%20C4%9Fu&dokumanTuru=DA NISTAYKARAR, Erişim Tarihi:04.01.2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)**

Hukuka aykırılık ve kusur arasındaki ilişkiden kasıt, idarenin hukuka aykırı her davranışının, onun için kusur teşkil edip etmeyeceğidir. Konuyu idarî işlemler açısından ele alan Türk idare hukuku öğretisindeki genel yaklaşımı şu şekilde özetleyebiliriz: İşlemin hukuka aykırı olması, kural olarak idarenin kusurlu davrandığı ve hizmetin kötü işlediği anlamına gelir. Ancak idarî işlemin hukuka aykırı olduğu her durumda idarenin sorumluluğu gündeme gelmez. Sorumluluğun varlığını tespit için, işlem yapılmadan önceki durumla, işlem iptal edildikten sonraki durum arasında, işlemin muhatabı açısından bir fark yoksa, yani hukuka aykırılık ilgilinin durumunu etkilememişse, idarenin sorumluluğu söz konusu olmaz. Yine idarenin hukuka uygun işlemleri bakımından kusur sorumluluğuna gidilemez, şartları bulunuyorsa kusursuz sorumluluğa gidilebilir (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.680; Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.667; Günday, age., s.373).

Kusurun İspatı ve Kusur Karineleri

Kusura dayalı sorumlulukta, idarenin sorumluluğuna hükmedebilmek için idarenin kusurlu olduğunun kural olarak zarar gören tarafından ispatlanması gerekir (Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.669). İdarenin kusurunun ispatlanmasının zorluğu nedeniyle, bazı durumlarda idarenin kusurlu olduğu varsayılmakta yani kusur karineleri kabul edilmektedir. Böylece ispat külfeti tersine çevrilmek, idare kusursuzluğunu ispatlama yükümlülüğü altına sokulmaktadır (Chapus, age., C.I, s.1271; Forges, age., s.295).

Bu anlamda; *a)* bayındırlık eserlerinden kaynaklanan zararlar, *b)* kamu hastanelerindeki tedavi faaliyetlerinden kaynaklanan zararlar, *c)* kamu hizmetinin organizasyonundaki eksiklik sebebiyle ortaya çıkan zararlar, idarenin kusurlu olduğu karine olarak kabul edilmektedir (Chapus, age., C.I, s.1271; Forges, age., s.295). Bu durumda davacı idarenin kusurunu ispatlamaktan kurtulmakta, idare kusursuzluğunu ispatlamak zorunda kalmaktadır.

Kusurun Derecelendirilmesi

İdare hukukunda kusur, “basit kusur” ve “ağır kusur” şeklinde derecelendirilerek, bazı hallerde idarenin sorumlu tutulabilmesi için kusurun belli bir dereceye kadar ağır olması aranmaktadır (Forges, age., s. 296; Chapus, age., C.I, s.1277). İdarenin bazı faaliyetleri bakımından sorumlu tutulması için ağır kusur aranmasının nedeni, söz konusu “faaliyetin yürütülmesindeki zorluklar “olarak açıklanmaktadır (Chapus, age., C.I, s.1278). Yangına müdahale, kurtarma faaliyeti gibi zorluklar içeren faaliyetlerde, idarenin sorumluluğu için basit kusur aranmasının idareyi çekingenliğe itebileceği ifade edilmektedir (Chapus, age., C.I, s.1278). Bu bağlamda örneğin kolluk eylemlerinde, cezaevi idaresine ilişkin faaliyetlerinde, adalet hizmetlerinin sunumunda, idarenin sorumlu tutulabilmesi için ağır kusur aranmaktadır (Chapus, C.I, s.1287 vd.; Forges, age., s.29 vd.).

Hizmet Kusuru-Kişisel Kusur Ayırımı

Kamu tüzel kişileri, üstlendikleri görevleri (kamu hizmetini) gerçek kişiler (kamu görevlileri) eliyle yerine getirmektedirler. Kamusal faaliyetlerden meydana gelen zararlardan sorumluluk, “hiz-

met kusuru” ve “kişisel kusur” şeklinde iki biçimde karşımıza çıkmaktadır. Bu ayrıma göre hizmet kusurunun varlığı halinde idare sorumlu olacak ve davalar idarî yargıda açılacaktır. Kişisel kusurun varlığı halinde de kamu görevlisi doğrudan sorumlu tutulacaktır ve davalar adlî yargıda görülecektir (Günday, age., s.374; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.67, Atay, age., s.725).

(a) Hizmet kusuru: Hizmet kusuru, “*yürütülen görevden ayrılmayan kusurlar*” şeklinde tanımlanmaktadır (Chapus, C.I, s.1358). Bu anlamda hizmet kusuru, kamu görevlilerinin yürütülen hizmetle iç içe olan, kişiselleştirilemeyen kusurlarını ifade etmektedir (Chapus, age., C.I, s.1359). Kamu görevlilerince işlenen kusur, hizmetten ayrılmaz nitelikte yani hizmet kusuru” niteliğinde ise, kamu görevlisi değil kamu tüzel kişisi sorumlu tutulur (Chapus, C.I, s.1357).

(b) Kişisel kusur: Kişisel kusur, “*yürütülen görevden ayrılabilir nitelikteki kusurlar*” olarak tanımlanmaktadır (Chapus, age., C.I, s.1359). Kamu görevlilerinin kusurları, yürüttükleri hizmete bağlanabilir nitelikte değilse, başka bir ifade ile hizmetten ayrılabilir nitelikte ise, ortada kişisel kusur vardır ve meydana gelen zararlardan kamu görevlisi kişisel olarak sorumludur. Bu halde açılacak davalar adlî yargıda görülür.

Türk hukukunda kişisel kusur sayılan halleri de şu şekilde sıralayabiliriz (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.669, C.II, s.671-672; Günday, age., s.374-375; Atay, age., s.725-736): **(1) Hizmetin tamamıyla dışında işlenen kusurlar:** Kamu görevlisinin hizmetle hiç ilişkisi olmayan, özel hayatında işlediği kusurlar, kişisel kusur oluşturur. **(2) Suç niteliğindeki kusurlar:** Kamu görevlisinin davranışı, suç niteliğinde ise, bu davranıştan doğan zararlardan kişisel olarak sorumludur. Örneğin, polis memurunun işkence yapması bu niteliktedir. **(3) Hizmet içindeki ağır kusurlar:** Kamu görevlilerinin, hizmeti yerine getirirken ağır kusur işlemleri de kişisel kusur olarak kabul edilmektedir. Örneğin, bir cerrahın aşırı alkollü olarak ameliyat yapması ve zararlı neticelere sebebiyet vermesi ağır kusur olup, kişisel sorumluluğuna neden olur. **(4) Hizmet içindeki kasıtlı kusurlar:** Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken kin, düşmanlık, öç alma şeklinde kasten hareket etmesi kişisel kusur oluşturur.

Öğrenme Çıktısı



2 Kusura dayalı sorumluluğu açıklayabilme

Araştır 2

Hizmet kusuru ve kişisel kusur kavramlarını açıklayınız.

İlişkilendir

Hukuka aykırılık kavramı ile hizmet kusurunu ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Hizmet kusuru sayılan halleri anlatınız.

KUSURSUZ SORUMLULUK

İdare hukukunda “kusursuz sorumluluk”, idarenin davranışından bir zarar meydana geldiğinde, idarenin hiçbir kusuru olmasa da zarardan sorumlu tutulmasını ifade etmektedir (Chapus, age., C.I, s.1309). Kusursuz sorumlulukta idarenin gerçekleştirdiği bir faaliyetten bir zarar meydana geldiğinde, ortada idareye ya da görevlisine hiçbir kusur atfedilmesede, idarenin davranışı hukuka uygun olsa da idare meydana gelen zarardan sorumlu tutulmaktadır.

Kusursuz sorumluluk halinde kusur aranmadığından, idarenin kusursuzluğunu ileri sürerek sorumluluktan kurtulması da söz konusu değildir. Bu bakımdan kusursuz sorumluluk, tam hukukî sorumluluk olarak nitelendirilmektedir (Chapus, age., C.I, s.1309; Forges, age., s.305).

Kusursuz Sorumluluğun Özellikleri

İdare hukukundaki kusursuz sorumluluğun birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Gözübüyük/Tan, age., C.I, 688, C.II, s.685; Chapus, age., C.I, s.1344; Forges, age., s.305):

- Kusursuz sorumluluğun ikincil olma özelliği:* İdare hukukunda kusursuz sorumluluk, kusur sorumluluğuna nazaran, “ikincil niteliğe sahiptir. Buna göre öncelikle kusur sorumluluğunun şartlarının varlığı araştırılır. Kusur sorumluluğunun şartları bulunmuyorsa kusursuz sorumluluğa başvurulur.
- Mağdur için elverişlilik özelliği:* Kusursuz sorumlulukta idarenin kusurunun ispatlanması zorunluluğu bulunmadığından mağdur açısından daha elverişli bir sorumluluk halidir.
- Zararın anormal ve özel oluşu özelliği:* Kusursuz sorumluluk halinde, idarenin so-

rumlu tutulabilmesi için, meydana gelen zararın “anormal” ve “özel” olması gerekmektedir. Toplumun genelinin katlandığı külfetten daha ağır olan zarar, anormal ve özel zarar niteliğindedir.

- Kusursuz sorumluluğun orijinal olma özelliği:* Kusursuz sorumluluk Fransız hukukunda ilk defa Fransız Danıştay’ının 1895 tarihli *Cames* kararı ile benimsenen bir sorumluluk türüdür (Chapus, age., C.I, s.1321). Bu tarihte özel hukukta kusursuz sorumluluk türü henüz kabul edilmiş değildir (Chapus, age., C.I, s.1309). Bu bakımdan kusursuz sorumluluk idarî yargı içtihatları ile kabul edilmiş orijinal bir sorumluluk halidir.

Özel hukukta kusursuz sorumluluk, kanunda tek tek sayılarak (adam çalıştırmanın sorumluluğu, bina sahibinin sorumluluğu, araç işletenin sorumluluğu... gibi) düzenlenmiştir. İdare hukukunda ise kanunla değil, içtihatla kabul edilmiştir. Bu bakımdan da genel itibarıyla “risk ilkesi” ve “kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi” şeklinde iki ilke çerçevesinde idarenin kusursuz sorumluluğu kabul edilmiştir.

Risk İlkesi Gereğince Sorumluluk

İdarenin, bünyesinde belli bir tehlike taşıyan faaliyetler sebebiyle oluşan zararlardan sorumlu olmasına risk “ilkesi gereğince sorumluluk” denilir (Chapus, age., C.I, s.1310; Forges, age., s.306). Başka bir ifadeyle risk ilkesi gereğince sorumluluk idarenin tehlike taşıyan bir faaliyeti yürütmesi veya tehlikeli bir araç kullanması sonucu meydana gelen zararlardan sorumluluk (Günday, age., s.379; Yayla, age., s.366) yahut idarenin tehlikeli bir etkinliği yürütmesi ya da böyle bir kuruluşa sahip olmaktan dolayı kişilere verilen zararlardan sorumluluk anlamına gelmektedir (Gözübüyük/Tan, age., C.II,

s.686). Buna göre idarenin öyle faaliyetleri vardır ki bünyesinde tehlikeler taşımaktadır. İdarenin yürüttüğü böyle bir faaliyetten dolayı bir zarar meydana gelmiş ise, idare bu zarardan kusursuz olarak sorumlu tutulur.

Risk Sorumluluğuna Yol Açan Durumlar

İdare hukuku öğretisinde risk ilkesi gereğince idarenin kusursuz sorumluluğuna yol açabilecek durumlar genel itibarıyla şu şekilde ifade edilmektedir:

(1) **Tehlike barındıran eşyalar:** İdarenin kullandığı ve bünyesinde belli bir tehlike barındıran araç-gereçler (eşya) ve tehlikeli maddeler yani “tehlikeli şeyler” idarenin kusursuz sorumluluğuna yol açabilir. Tehlikeli şeylerin kullanımına şunlar girmektedir: (a) Patlayıcılar. Örneğin, patlayıcı maddelerin depolanması ya da taşınması sırasında meydana gelen patlamalar. (b) Tehlikeli alet ve silahlar. Örneğin, polis suçu yakalamak isterken ateş etmesi bu şekildedir. (c) Su, gaz, elektrik gibi bayındırlık tesislerinden meydana gelen zararlar. Örneğin, yüksek gerilim hattının kopması sonucu meydana gelen zarar bu şekildedir. (d) Kan ürünlerinin nakilleri sebebiyle bulaşan hastalıklar. (e) İdarenin taşıtlarının verdiği zararlar (Chapus, age., C.I, s.1311-1315; Günday, age., s. 379; Yayla, age., s.366; Atay, age., s.741).

(2) **Tehlikeli yöntemler:** Fransız hukukunda, idarenin uyguladığı kimi riskli yöntemler nedeniyle uğranılan zararların tazmininde, kusursuz sorumluluk esasları uygulanmaktadır. Bu bağlamda, suçlu çocukların gözetim evinden salıverilmeleri, akıl hastalarının tedavi kurumundan salıverilmeleri, yine mahkûmlara verilen izinler sırasında bunların üçüncü kişilere verdiği zararlar bakımından idarenin kusursuz sorumluluğu kabul edilmektedir. Hastanelerde uygulanan olağanın dışında tehlikeli tıbbî yöntemlerin uygulanmasından doğan zararlar bakımından da risk sorumluluğu kabul edilmektedir (Chapus, age., C.I, s.1315-1319).

(3) **Tehlikeli durumlar:** Bünyesinde tehlike barındıran bir işte çalışan kişinin yakınının uğradığı zararlar bakımından da kusursuz sorumluluk kabul edilmektedir. Fransız Danıştay, okulda başgösteren kızamık salgını neticesinde kızamık olan ve bu sebeple öğretmenin bebeğinin bazı oluşum bozukluğuna maruz kalması olayında yine bir hemşirenin hastanede kapıldığı AIDS virüsünün, eşine bulaşması olayında idarenin kusursuz sorumluluğuna karar vermiştir. (Chapus, age., s.1319-1320).

(4) **Kamu hizmetine geçici olarak iştirak edilmesi:** Kamu görevlisi olmadığı halde, bir kamu hizmetinin yürütülmesine iştirak eden “geçici görevliler” bakımından idarenin kusursuz sorumluluğu kabul edilmektedir (Chapus, age., C.I, s.1322; Forges, age., s.307). Örneğin, bir evde ya da ormanda çıkan yangını söndürmeye iştirak eden, bir yaralıyı hastaneye taşıyan, göçük altında kalan bir kişiyi kurtarmaya çalışan, suçluyu yakalamak için polise yardım eden kişi kamu hizmetinin geçici görevlisi durumundadır.

(5) **Sosyal olaylar:** Toplantı, gösteri gibi sosyal olaylarda, olaylarla ilgisi bulunmayan kişiler, zarara maruz kalabilirler. Bu zararların, zarar görenler üzerinde bırakılmasının hakça bir davranış olmadığı düşüncesiyle, kusursuz sorumluluğun bir türü olarak “sosyal risk ilkesi”nin ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Azrak Sosyal Risk, s.136-137). Sosyal risk ilkesinde, idarenin sorumluluğu için “illiyet bağının aranmayacağı” belirtilmektedir (Onar, age., C.III, s.1744; Azrak Sosyal Risk, s.137; Yayla, age., s.145; Atay, age., s.744).

Danıştay’ın yaklaşımı: Danıştay’ın bu konuya ilişkin içtihadında ise belli bir sistemleştirme ve tutarlılık bulunmamaktadır. Bu tür kitle hareketlerinden kaynaklanan zararların tazmininde, bazen kusursuz sorumluluk, bazen kusura dayanan sorumluluk esaslarına dayandığı gibi, bazen de bu tür zararlardan idarenin sorumlu olmayacağına karar vermektedir (Çağlayan, Kusursuz Sorumluluk, s.312 vd).

(6) **Terör eylemleri:** Terör eylemlerinden üçüncü kişiler (olaylarla ilgisi bulunmayan diğer kişiler) zarar gördüğünde, bu zararlar nasıl tazmin edilebilir? Fransa’da terörist eylemler nedeniyle meydana gelen zararların tazmini açısından 1986 tarihli yasayla özel hukuk tüzel kişiliğine sahip bir “fon” kurulmuştur. Fransa toprakları üzerindeki suikast mağduru her kişi ve Fransa dışındaki tüm Fransız vatandaşları, bu fonun kapsamı içindedir (Chapus, age., C.I, s.883-884).

Türk hukukunda Danıştay içtihatlarına baktığımızda, belli bir istikrarın olmadığı görülmektedir. 1990’dan önce, terör eylemlerinden kaynaklanan zararlar bakımından, idarenin sorumluluğunu genel olarak hizmet kusuru ilkesine dayandırarak, hizmet kusuru yoksa idarenin sorumsuz olduğu yönünde kararlar verildiği görülmektedir (D12.D, E.1977/3205, K.1979/2742, T.21.6.1979). 1990’lı yıllardan itibaren, terör eylemlerinden kaynaklanan zararlar bakımından, kusursuz sorumluluk esaslarını uygulamaya başlanmıştır (D10.D, E.1992/3372, K.1993/3777, T.1310.1993, DD.89, s.582).



Yaşamla İlişkilendir

“...5233 sayılı Yasanın temel amaçlarından biri de yargı dışı bir yöntem geliştirerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne bu konuda yapılan başvuruları sona erdirip, bireyler aleyhine oluşan dengenin iç hukukta geliştirilen usullerle yeniden kurulmasını sağlamak olduğu dikkate alındığında, sosyal risk ilkesinin dayandığı temeller ve maddi tazminata ilişkin bölümde değinilen Anayasa mahkemesi kararında belirtilen esaslar doğrultusunda, terör olayları nedeniyle meydana gelen ve sosyal risk ilkesi kapsamında bulunup, 5233 sayılı Yasa uyarınca karşılanmayan manevi zarara bağlı tazminat taleplerine ilişkin uyumsuzluklarda, idare hukukunun tazminata ilişkin ilke ve kuralları çerçevesinde 2577 sayılı Yasanın öngördüğü usullere tabi olarak manevi tazminat ödenmesine de hukuki bir engel bulunmamaktadır. Bu çerçevede, hali hazırda terör olayları nedeniyle uğranılan manevi zararların Anayasaya dayalı olarak sosyal risk ilkesi uyarınca tazmini olanaklı iken, Yasama organınca, özellikle yaşam hakkı başta olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açar nitelikte ve manevi tazminat ödenmesini engellemek amacıyla yönelik böyle bir yasanın yürürlüğe konulduğu söylenemez.

Terör eylemleri sonucu oluşan olaylar incelendiğinde, eylemlere bağlı olarak maddi zararların meydana geldiği görülmekle birlikte, esasen terör eylemlerine bizzat şahit olan vatandaşların hayatları boyunca çektikleri ve çekecekleri üzüntü, acı, elem ve psikolojik buhran, vb. gibi manevi zararların daha büyük sıkıntılara yol açacağı hususu yadsınamaz bir gerçektir. Dolayısıyla, idare hukuku kuralları çerçevesinde Anayasaya dayalı olarak geliştirilen bir ilke uyarınca manevi zararların karşılanma olanağının içeriği itibarıyla engelleyici bir hüküm taşımayan yasa ile ortadan kaldırıldığından bahsedilmesi olanaksızdır.

Kaldı ki, manevi tazminat, patrimonial meydana gelen bir eksilmeyi karşılamaya yönelik bir tazmin aracı değil, tatmin aracıdır. Başka türlü giderim yollarının bulunmayışı veya yetersiz kalışı, manevi tazminatın parasal olarak belir-

lenmesini zorunlu hale getirmektedir. Olay nedeniyle duyulan elem ve ızdırabı kısmen de olsa hafifletmeyi amaçlar. Belirtilen niteliği gereği manevi tazminatın zenginleşmeye yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmekte ise de, tam yargı davalarında takdir edilecek miktarın aynı zamanda duyulan elem ve ızdırabı giderecek bir oranda olması gerekmektedir. İşte bu niteliğinden dolayı sorumluluk hukukunun genel çerçevesinde manevi tazminatın miktarı her bir olay ve birey yönünden yargı yerlerince farklı şekilde değerlendirileceği ve manevi tazminat miktarının idare organlarınca takdir edilmesini sağlayacak şekilde yasayla belirlenmesi de müessesenin niteliği ile bağdaşmayacağından, yasa koyucunun bunu yasada açıkça öngörmesini beklemek de gerçekçi değildir.

Nitekim yukarıda değinilen Anayasa Mahkemesi’nin 25.6.2009 günlü, E:2006/79, K:2009/97 sayılı kararının manevi zararlara ilişkin bölümünde, “5233 sayılı Yasa, idarenin eylem ve işleminin sonucu olmayan ve herhangi bir idari işlem veya eylemle doğrudan nedensellik bağı da bulunmayan, ancak terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararların da tazmini yolunu açan, bu anlamda idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişleten bir yasadır. Bu Yasa idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişletmekle birlikte, aynı zamanda terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararlardan sadece “maddi” olan kısmının sulh yoluyla tazminine ilişkin esas ve usulleri belirlemektedir. Yasa’da bu zararlardan “manevi” olan kısmın idareden talep edilemeyeceğine ilişkin bir hükme yer verilmediği gibi, 12. maddede “sulh yoluyla çözülemeyen uyumsuzluklarda ilgililerin yargı yoluna başvurma hakları saklıdır” denilerek Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasına paralel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu nedenle itiraz konusu ibare, idarenin sorumluluk alanını daraltan veya idari işlem veya eylemlere karşı yargı yolunu kapatan bir hüküm içermemektedir...” gerekçelerine yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 18888/02 nolu başvuruya konu 12/01/2006 günlü Türkiye kararınının 81. paragrafında, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Kaynaklanan Zararların Karşılanması Hakkında Kanunla ilgili olarak "Tazminat kanununda yalnız maddi zararlar için tazminat talep etme olanağının bulunduğu doğru olsa da Kanununun 12. maddesinin idari mahkemelerde manevi zarar için tazminat talep etme olanağı verdiği görülmektedir." ifadesine yer verilmiştir.

Bu durumda, 5233 sayılı Yasanın, idarenin terör olayları nedeniyle oluşan zararların yargı yoluna başvurmadan sulh yoluyla ödenmesini öngören ve uyuşmazlıkların sadece maddi zararlara ilişkin kısmının yargı dışı alternatif bir yöntemle giderilmesini sağlamakla birlikte, manevi zararların karşılanmasını da engellemeyen bir yasa niteliğinde olduğu dikkate alındığında, terör olayları nedeniyle meydana gelen ve sosyal risk ilkesi kapsamında değerlendirilen ancak, 5233 sayılı Yasa çerçevesinde karşılanmayan ilgililerin ileri sürdükleri manevi zarara bağlı tazminat taleplerine ilişkin uyuşmazlıklarda, idare hukukunun tazminata ilişkin ilke ve kurallarına göre, 2577 sayılı Yasanın öngördüğü usullere tabi olarak manevi tazminat ödenip ödenmeyeceğine ilişkin yargısal incelemenin yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalara göre, dava konusu uyuşmazlıkta, tazminat istemine konu olan terör olayının meydana geliş şekli ve davacıların sosyo ekonomik durumu dikkate alındığında, Mahkemece toplam 100.500,00 TL manevi tazminatın davalı idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacılar ödenmesine hükmedilmesinde hukuki isabetsizlik görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarelerin temyiz isteminin reddine, İstanbul 4. İdare Mahkemesi'nin 16//12/2014 günlü, E:2014/1350, K:2014/2266 sayılı ısrar kararının yukarıda yer alan gerekçe ile ONANMASINA, dosyanın anılan İdare Mahkemesine gönderilmesine, kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (onbeş) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 18/02/2016 gününde oyçokluğu ile karar verildi..."

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 18.02.2016, Esas No: 2015/2933, Karar No: 2016/326, https://www.danistay.gov.tr/upload/guncelkarar/22_06_2016_103322.pdf, Erişim Tarihi: 07.01.2019.

Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi

İdare hukukunda kusursuz sorumluluk türlerinden ikincisini, "kamu külfetleri karşısında eşitlik" ilkesi oluşturmaktadır. Bu sorumluluk ilkesi, idarenin bünyesinde herhangi bir tehlike barındırmayan faaliyetlerinden kaynaklanan zararlar için uygulanmaktadır. Bir kusursuz sorumluluk ilkesi olduğuna göre, idarenin sorumluluğu için kusur şartı aranmayacaktır (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.691, C.II, s.689; Chapus, age., C.I, s.1337; Forges, age., s.311). Buna göre, idarenin yürüttüğü bir faaliyetten (örneğin bayındırlık faaliyeti-yol yapımı) birileri, diğer insanlara göre anormal bir zarara uğramış iseler, bu zarar ödenerek külfetlerde bir denge (eşitlik) sağlanmış olur.

Özellikleri: Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulması nedeniyle sorumluluğun özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Chapus, age., C.I, s.1337; For-

ges, age., s.311-312): (a) *İkincil olma niteliği:* Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk, kusurlu sorumluluk ve risk sorumluluğuna nazaran, "tamamlayıcı" ikincil niteliktedir. (b) *Kamu düzeninden oluşu:* Fransız hukukunda, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine dayanan sorumluluk, "kamu düzenine" ilişkin kabul edilmektedir. (c) *Zararın daimî, özel ve anormal niteliği:* Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine göre tazmin edilmesi gereken zararların, faaliyetlerindeki kazalardan doğmayan, daimî nitelikte bir zarar olması, "özel", ve "belli bir ağırlıkta" olması aranmaktadır.

Sorumluluğu Doğuran Haller

Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince idarenin sorumluluğuna neden olabilecek halleri şu şekilde sıralayabiliriz (Chapus, age., C.I, s.1338-1352; Forges, age., s.312-315):

(1) *Bayındırlık faaliyetlerinin daimî zararları*: Yol, köprü, baraj gibi bayındırlık faaliyetlerinden kaynaklanan, kazaen değil de daimî nitelikteki zararlar (manzara görünümünün kapanması, güneş alımının engellenmesi, gürültü, koku ve kirlilik gibi) bakımından idare kusursuz olarak sorumludur (Frier, age., s.486; Chapus, age., C.I, s.1338; Forges, age., s.312).

(2) *Ticari zararlar*: Yol çalışması için yolun trafiğe kapatılması sebebiyle müşteri azalması; baraj inşaatı nedeniyle şelalenin kuruması sonucunda, tesislere gelen turist sayısının azalması; liman inşaatı nedeniyle balıkçı dükkânlarının müşterilerinin azalması; yolun aşırı aydınlatılması sebebiyle çiçekçinin çiçeklerinin zarar görmesi hallerinde, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesince sorumluluğa yol açabilmektedir (Chapus, age., C.II, s.669).

(3) *Kullanım engelleri ve değer kayıpları*: Bayındırlık faaliyetlerinden kaynaklanan gürültü, koku, du-man gibi durumların, yakınlarındaki kişilerin mallarını kullanmasına engel olmasından kaynaklanan zararlar; bayındırlık faaliyeti sebebiyle kişilerin katedeceği mesafe uzamasından kaynaklanan zararlar; taşınmaz malda değer düşüklüğüne sebep olma şeklindeki zararlar kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesince tazmin edilir (Chapus, age., C.II, s.669-672).

(4) *Hukuka uygun işlemlerden sorumluluk*: İdarenin hukuka uygun işlemlerinden kaynaklanan özel ve anormal zararlar da kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesince karşılanır (Forges, age., s.314; Frier, age., s.483). Nitekim Fransız Danıştay 1963 tarihli *Commune Gavarnie* kararında ve 1987 tarihli *Aldebert* kararında, düzenleyici işlemde kaynaklanan zararlar bakımından kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin uygulanmasına karar vermiştir (Chapus, age., s.1344).

Öğrenme Çıktısı



3 Kusursuz sorumluluğu açıklayabilme

Araştır 3

Kusursuz sorumluluğun özelliklerini açıklayınız.

İlişkilendir

Tehlike taşıyan eşyalar ile kusursuz sorumluluğu ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince sorumluluğa yol açan halleri anlatınız.

İDARENİN SORUMLULUĞUNUN ŞARTLARI

İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, (1) idarî davranış, (2) zarar, (3) illiyet bağı şartlarının gerçekleşmiş olması gerekir.

İdarî Davranışın Varlığı

İdarenin sorumluluğunda da ilk şart, ortada idareye atfı kâbil zarar doğurucu bir “davranış (*fiil*)” bulunmalıdır. Şayet idarenin işlem ya da eylem şeklinde olumlu ya da olumsuz bir davranışı yoksa, idarenin sorumluluğu söz konusu olamaz (Onar, age., C.III, s.1718; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.708, C.II, s.704; Günday, age., s.383; Atay, age., s.698). “...İdarenin doğan zarardan sorumlu olabilmesi için ortada idarî bir davranış bulunmalıdır...” (AYİM (2.D), E.1994/1184).

İdare hukukunda idarenin davranış, idarî işlem ve idarî eylem olarak tezahür eder. Bu davranış olumlu (icraî) veya olumsuz (ihmalî-yapılması gerekeni yapmamak) şekilde gerçekleşebilir. Yukarıda kusura dayalı sorumluluk bahsinde işaret edildiği gibi, idarenin kusura dayalı sorumluluğunda, idarenin davranışının kusurlu olması da aranır (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.708, C.II, s.704).

Zararın Varlığı

İdarenin sorumluluğu, zararın varlığına bağlıdır. Zarar meydana gelmemişse sorumluluk da yoktur (Onar, age., C.III, s.1715; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.713, C.II, s.708). Geniş anlamda zarar, bir kişinin malvarlığında veya şahıs varlığında meydana gelen eksilme olarak tanımlanabilir (Eren, age., s.472). Burada ifade etmek gerekir ki, her zarar tazmin borcu doğurmaz. Örneğin, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idarece vergi oranının artırılması, mükellef açısından bir zarar niteliğindedir fakat idare açısından bir tazmin yükümlülüğüne sebebiyet vermez.

İdare açısından tazmin borcunun doğabilmesi için, zararın şu şartları taşıması gerekir:

(a) Zarar meşru olmalıdır: İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, zararın meşru olması, zarar görenin hukuka aykırı bir konumda olmaması, zararın hukuken korunan bir menfaate ilişkin olması gerekir. Mağdurun gayri meşru (hukuk dışı) konumda olması, tazminat talep etmesine engel teşkil eder (Chapus, age., C.I, s.1228; Frier, age., s.491; Forges, age., s.282). Örneğin, davacının hazine arazisi üzerine diktiği ağaçların, idarenin bayındırlık faaliyeti sebebiyle kesmesi sonucu açılan davada şöyle denilmektedir: “...Olayın niteliği gereği idarî eylem ya da işlemlerden doğan ve hukuken korunması gereken bir zarardan söz edilemeyeceği, idarenin hizmet kusurunun olmadığı, hazine arazisi üzerinde izinsiz ağaç yetiştiren davacının kendisinin kusurlu olduğu...” (D10.D., E.1994/4415, K.1995/5152, T.6.11.1995).

(b) Zarar gerçekleşmiş ve kesin olmalıdır: İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, zararın halihazırda gerçekleşmiş (*actuel-gün-cel*) ve kesin olması, yani zararın bilfiil gerçekleşmiş ve gelecekte gerçekleşmesi muhakkak olması gerekir. Başka bir ifade ile doğması muhtemel zararlar sorumluluğa yol açmaz (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.713; Atay, age., s.690-691; Chapus, age., C.I, s.1211-1212). Örneğin, Danıştay 1990 tarihli bir kararda, idarenin kararı ile atın yarışlara katılmaması nedeniyle uğranılan zararlar için açılan davayı, “*ihhtimale dayalı, muhtemel ve tahakkuk*

etmemiş zarar” olarak değerlendirerek davayı reddetmiştir (D10.D., E.1987/1324, K.1990/278, T.15.9.1990, DD.80, s.416).

(c) Zarar parayla ölçülebilir olmalıdır: İdare hukukunda cari olan “nakden tazmin” ilkesi gereğince, zararın parayla ölçülebilir nitelikte olması gerekmektedir (Atay, age., s.693; Chapus, age., C.I, s.1209; Forges, age., s.282).

(d) Zarar maddî veya manevî olabilir: İdarenin davranışı sonucu meydana gelen ve tazmin edilmesi gereken zarar maddî olabileceği gibi manevî bir zarar da olabilir. Bir kimsenin iradesi dışında malvarlığında meydana gelen azalma, artması gerekirken artmama (yoksun kalınan kâr) yahut malvarlığın pasifinde (borçlarda) artma, değer kayıpları maddî zararları oluşturur (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.715, C.II, s.719). İdarece tazmin edilecek zarar, şahıs varlığına yönelik manevî zarar şeklinde de olabilir. Kişinin kişi olarak sahip olduğu hayat, vücut bütünlüğü, sağlık, hürriyet, isim, şeref, haysiyet, cinsel bütünlük, ruhsal bütünlük gibi kişilik değerlerinin tümü şahıs varlığını ifade etmektedir (Eren, age., s.483).

İlliyet Bağının Varlığı

Gerçekleşen zararlarla sorumluluğun bağlandığı davranış arasındaki sebep-sonuç ilişkisine illiyet bağı denir (Eren, age., s.487). İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, meydana gelen zararın, idarenin fiilinden kaynaklanmış olması gerekmektedir. Diğer bir anlatımla, zarar ile zarar veren olay arasında illiyet rabitası, neden-sonuç ilişkisi bulunmalıdır (Onar, age., C.III, s.1723; Chapus, age., C.I, s.1220; Forges, age., s.284). Söz konusu illiyet bağının, doğrudan olması (*cause directe*) gerekir (Chapus, age., C.I, s.1221; Forges, age., s.284). Diğer bir anlatımla, idarenin fiili, ortaya çıkan zararın doğrudan nedeni, ya da ortaya çıkan zarar, idarenin fiilinin doğrudan sonucu, biri diğerinin uygun ve normal sonucu olmalıdır. Eğer sonuç, olayların doğal akışına göre beklenilmeyen bir durum ise, idarenin sorumluluğuna gidilemez (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.711; C.II, s.710).

Öğrenme Çıktısı



4 İdarenin sorumluluğunun şartlarını sayabilme

Araştır 4

Tazmin edilecek zararda aranan özellikleri açıklayınız.

İlişkilendir

Zararın meşru olması ile idarenin sorumluluğunu ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

İhmalî idari davranışın ne olduğunu anlatınız.

İDARENİN SORUMLULUĞUNU ETKİLEYEN HALLER

Bazı hallerde, idarî davranış ile zarar arasına giren ve idarenin davranışı dışındaki olaylar nedeniyle, illiyet bağı ilişkisi zayıflar ya da tamamen ortadan kalkar. Bu durum, idarenin sorumluluğunun azalmasına ya da ortadan kalkmasına neden olur. Burada bu haller üzerinde duracağız.

Mücbir Sebep

Mücbir sebep, davalı idarenin yürüttüğü faaliyetin dışında cereyan eden, önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan nitelikteki olaydır (Günday, age., s.384; Onar, age., C.III, s.1719; Atay, age., s.755-756; Chapus, age., C.I, s.1223; Forges, age., s.285). Doğal afetler dediğimiz deprem, fırtına, heyelan, yıldırım düşmesi, sel, aşırı kar yağışı, çığ düşmesi, dondurucu soğuklar gibi haller, yine savaş, devrim gibi haller mücbir sebep teşkil eder ve idarenin sorumluluğunun ortadan kalkmasına neden olur (Onar, age., C.III, s.1719; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.717). “...Mücbir sebep, yer sarsıntısı, feyzan, ihtilâl gibi önceden takdir ve tahmini kabil olmayan, kökeni tabii, sosyal ve hukukî olması itibarıyla failin dışında kalan ve bu kişi tarafından önlenme olanağı bulunmayan olaylardır...” (D12.D., E.72/2721, K.75/1343, T.18.6.2975, AİD, C.8, Sy.3, s.213).

Mücbir Sebebin Şartları: Meydana gelen bir olayın, mücbir sebep olarak kabul edilip, idarenin sorumluluğuna etki edebilmesi için “dışsallık”, “öngörülemezlik”, “önlenemezlik” şeklinde üç unsurun bir arada bulunması gerekmektedir (Atay, age., s.756-757; Çağlayan, Kusursuz Sorumluluk, s.181-191; Chapus, age., C.I, s.1223).

(a) **Dışsallık:** Mücbir sebep niteliğindeki olayın, idarenin iradesi dışında ve idarî faaliyetin (idarenin aktivitesi ve malları) dışında bulunması gerekir (Onar, age., C.III, s.1720; Chapus, age., C.I, s.1223). Buna göre; ağacı deviren kasırga, nehrin taşmasına yol açan olağanüstü yağmurlar, bir binayı yıkan deprem, iş yapma imkânını ortadan kaldıran salgın hastalık, çığ düşmesi, tsunami gibi olayların kökeni tamamen idarenin faaliyeti dışındadır.

(b) **Öngörülemezlik:** Mücbir sebep olup olmadığı tartışılan olayın, meydana geleceğinin önceden tahmin edilememesi; böyle bir olay akla gelse bile, sonuçlarının baştan kestirilemeyecek etkililikte olması demektir” (Yayla, Mücbir Sebep, s.50). Bu bağlamda olayın sıklıkla karşılaşılan nitelikte olmaması, olayın yer ve zamanı belirlenebilir olmaması, olayın yoğunluk ve süresinin bilinebilir olmaması, olayın kökeninde idarenin davranışının olmaması söz konusu olayın mücbir sebep olarak nitelendirilmesine yeterlidir.

(c) **Önlenemezlik:** Mücbir sebep niteliğindeki olayın “önlenemez-karşı konulamaz” nitelikte olması gerekir (Atay, age., s.757; Yayla, age., s.370; Chapus, age., C.I, s.1223). bu özelliğin tespitinde, idarenin elindeki imkanlar, bilimsel ve teknolojik veriler dikkate alınır. Ayrıca önlenemezlik unsurunun gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti bakımından idarenin faaliyet alanını doğru seçip seçmediği, uyarı ve düzenlemelerin yapıp yapılmadığı, etkin tesis, araç ve gereçler kullanılıp kullanılmadığı hususları da dikkate alınır.

Mücbir Sebebin Sonuçları: Yukarıda sayılan şartları taşıyan bir olay, mücbir sebep sayılır ve zararlar idarenin davranışı arasındaki illiyet bağı-

nı kestiğinden idarenin sorumluluğunu tamamen ortadan kaldırır. Diğer bir ifadeyle ortada mücbir sebep varsa, idarenin hem kusura dayanan sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kalkar (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.717; Onar, C.III, s.1719; Chapus, age., C.I, s.1225).

Beklenilmeyen Hal

Beklenilmeyen hâl-kaza, idarenin faaliyetleri içinde ve sırasında meydana gelen, öngörülmesi ve önlenmesi kabil olmayan olaylardır (Chapus, age., C.I, s.1224; Forges, age., s.285; Onar, age., C.III, s.1719; Yayla, age., s. 370). Örneğin bilinmeyen bir sebeple hareket halindeki bir aracın lastiğinin parçalanması, mühimmat deposunun infilâk etmesi, uçağın düşmesi, hizmet binasında yangın çıkması bu nitelikte olaylardır.

Beklenilmeyen Hâlin Şartları: Beklenilmeyen hal (kaza) niteliğindeki olayın “içsellik”, “öngörülemezlik” ve “önlenebilirlik” şartlarına sahip olması gerekir (Forges, age., s.285; Chapus, age., C.I, s.1224).

(a) **İçsellik:** Kaza niteliğindeki olayın idarenin faaliyeti içinde ve faaliyet esnasında cereyan etmesi, yürütülen faaliyetin dışında olmaması gerekir (Chapus, age., C.I, s.1224; Forges, age., s.285). Örneğin, bilinmeyen bir sebeple kullanılan bir hizmet aracının lastiğinin patlaması, idarenin faaliyeti içinde cereyan eden olaylardır.

(b) **Öngörülemezlik:** Kaza niteliğindeki olayın, “öngörülemezlik” niteliğine sahip olması gerekir (Chapus, age., C.I, s.1224; Yayla, age., s.370). Bu şart bakımından mücbir sebep ile beklenilmeyen hal arasında bir fark yoktur. Oradaki açıklamalara bakılabilir.

(c) **Önlenebilirlik:** Kaza niteliğindeki olayın, “önlenebilirlik” niteliğine sahip olması gerekir (Chapus, age., C.I, s.1224; Yayla, age., s.370). Önlenebilirlik şartı bakımından da mücbir sebeple beklenilmeyen hal arasında bir fark yoktur. Oradaki açıklamalara bakılabilir.

Beklenilmeyen Hâlin Sonuçları: Bir olay beklenilmeyen hâl niteliğinde ise, idarenin kusura dayanan sorumluluğunu kaldırır, ancak kusursuz sorumluluğu devam eder (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.721; Chapus, age., C.I, s.1225; Forges, age., s.285-286).

Zarar Görenin Davranışı

Meydana gelen bir zararın, idarenin yürüttüğü faaliyetle ilgili olmakla beraber, zarar görenin kendi davranışından kaynaklanması, idarenin sorumluluğuna etki eder (Onar, age., C.III, s.1721; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.722; Chapus, age., C.I, s.1223).

Zarar Görenin Davranışının Şartları: Zarar görenin davranışının, idarenin sorumluluğuna etki edebilmesi bakımından bazı hususları şu şekilde ifade edebiliriz:

(a) **Mağdurun gayrimeşru durumu:** Eğer bir kişinin maruz kaldığı zarar, onun gayrimeşru (hukuk dışı) durumundan kaynaklanıyorsa, meydana gelen zarara katlanması gerekir, zarardan idare sorumlu olmaz (Chapus, age., C.I, s.1228). Örneğin, bir kamu arazisini izinsiz işgal eden kişinin, buradan zorla çıkarılması esnasındaki uğradığı zarar, mağdurun gayrimeşru (hukuk dışı) davranışından kaynaklandığı için, idarenin sorumluluğu yoluna gidilemez (Lebreton, age., s.328).

(b) **Mağdurun riskleri üstlenmesi:** Zarara maruz kalan kişi, giriştiği faaliyetin sonucundaki riskleri bilerek, bunları üstlenerek davranışta bulunmuş ise, meydana gelen zararlara katlanmak durumunda olup, idare, üzerine düşeni yapmış ise, bu zararlardan sorumlu olmaz (Chapus, age., s. 1230-1231; Lebreton, age., s.329). Örneğin, yol üzerinde “çığ düşebilir” uyarısına rağmen, o yörede gezinti yapan kişilerin, bu riski üstlendikleri kabul edilir (Lebreton, age., s.329). İdare bu zarardan sorumlu tutulamaz.

(c) **Müterafik davranış:** Bir zararın meydana gelmesine, hem zarar görenin, hem de idarenin davranışı birlikte sebep olmuş ise, müterafik davranış (birlikte davranış) vardır. Bu halde idarenin sorumluluğu orantısız olarak azalır veya ortadan kalkar, yani sorumluluk zarar gören ile idare arasında paylaşılır (Onar, age., C.III, s.1721; Atay, age., s.759; Chapus, age., s.1225).

Zarar Görenin Davranışının Sonuçları: Zarar görenin davranışı, zarar ile idarenin fiili arasındaki illiyet bağına tamamen kesiyorsa, başka bir ifade ile zarar tamamıyla zarar görenin davranışından meydana gelmiş ise, idarenin hem kusura dayanan hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kalkar. Buna mukabil zarar görenin davranışı illiyet bağına tamamen kesmediği durumlarda, başka bir ifade ile

zarara, zarar görenin davranışı yanında, idarenin davranışı da katkıda bulunmuş ise, ödenecek tazminat miktarında, zarar göreninin kusuru oranında indirim yapılır (Onar, age., C.III, s.1723; Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.722; Chapus, age., C.I, s.1225; Lebreton, age., s.328).

Üçüncü Kişinin Davranışı

İdarenin sorumluluğunu etkileyen hallerden sonuncusu, zararın, idare ve zarar gören dışında, “üçüncü kişinin davranışından” kaynaklanması halidir (Onar, age., C.III, s.1721; Chapus, age., C.I, s.1223; Forges, age., s.286). Burada söz konusu edilen üçüncü kişi kavramı, zararlar ilişkisi bulunan faaliyeti yürüten idare ile hiçbir hukukî ilişkisi olmayan, idare ile arasında sözleşmeye dayanan yahut statüsel (atama gibi) bir bağlantısı bulunmayan gerçek kişileri, özel hukuk veya kamu tüzel kişilerini ifade etmektedir (Atay, age., s.762).

Üçüncü Kişinin Davranışının Şartları: Üçüncü kişinin fiilinin idarenin sorumluluğuna etki etmesi, üçüncü kişi ve idarenin davranışına göre farklılık arz etmektedir.

(a) Üçüncü kişi fail: Meydana gelen zarar tamamıyla üçüncü kişinin davranışından kaynaklanmış ise, başka bir ifade ile üçüncü kişinin davranışı illiyet bağına kesecek yoğunlukta ise, idarenin sorumluluğu tamamıyla ortadan kalkar (Onar, age., s.1723; Atay, age., s.762; Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.731; Chapus, age., C.I, s.1226). Örneğin, bir kişinin tamamen zarar vermek kastıyla, yüksek gerilim hattına bağladığı teli, bir başka kişinin kullandığı alete bağlaması ve kişinin ölmesi olayında, idarenin faaliyeti ile zarar arasındaki illiyet bağı kesilmiş olduğundan idarenin sorumluluğu tamamen ortadan kalkar.

(b) Üçüncü kişi fiile ortak: Zararın meydana gelmesine, idarenin davranışı yanında üçüncü bir kişinin davranışı da katkıda bulunmuş ise, sorumluluk idare ve üçüncü kişi arasında kusurları oranında paylaşılır (Gözübüyük/Tan, age., C.I, s.726, C.II, s.731; Chapus, age., C.I, s.1226; Forges, age., s.286). Bunu şu örnekle ifade edebiliriz: İdare, yolda bir çukur açmış ve yeterli önlemleri almamıştır. Bir sürücü çukuru son anda fark ederek çukurun tam yanında durabilmiş fakat arkadan gelen araç takip mesafesine uymadığı için ona çarpmış ve öndeki araç çukura düşerek zarar meydana gelmiştir. İdare, çukuru kazmasaydı zarar meydana gelmeyecekti. Öte yandan arkadan gelen araç, öndekine çarpmasaydı zarar yine meydana gelmeyecekti. Bu örnekte hem idarenin hem de üçüncü kişinin davranışı zararın meydana gelmesinde etkili olmuştur. Şuhalde sorumluluk, kusurları oranında paylaşılacaktır.

Üçüncü Kişinin Davranışının Sonuçları: Zarar tamamıyla, üçüncü kişinin davranışından kaynaklanmış ise; yani üçüncü kişinin davranışı, idarenin davranışı ile zarar arasındaki illiyet bağına kesmiş ise, idarenin sorumluluğu tamamıyla ortadan kalkar. Zararı, idarenin davranışı ile üçüncü kişinin davranışı birlikte gerçekleştirmiş ise, idarenin kusura dayalı sorumluluğu kusuru oranında devam eder ve sorumluluk aralarında paylaşılır. Üçüncü kişinin davranışı, idarenin kusursuz sorumluluğuna bir etki yapmaz, yani idarenin kusursuz sorumluluğu devam eder (Onar, age., C.III, s.1723; Atay, age., s.762; Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.731; Chapus, age., C.I, s.1226; ; Frier, age., s.488-489; Lebreton, age., s.329).

Öğrenme Çıktısı



5 İdarenin sorumluluğunu etkileyen halleri belirleyebilme

Araştır 5

Mücbir sebebin şartlarını ve sonuçlarını açıklayınız.

İlişkilendir

Mücbir sebep ile beklenmeyen hali karşılaştırınız.

Anlat/Paylaş

Kusursuz sorumluluğu ortadan kaldıran halleri anlatınız.

ZARARIN TAZMİNİ

İdarî faaliyetlerden bir zarar meydana gelmişse, zarara uğrayan kişinin idareden tazminat isteme hakkı doğar. Sorumlu kamu tüzel kişisi, zararı tazmin etmezse, başvurulacak yol, idarî yargıda dava açmaktır. Açılan davada, tazminatın hesabında bazı temel ilkeler bulunmaktadır. Ancak, öncelikle zarardan sorumlu idarenin tespit edilmesi, sonra da tazminatın hesaplanması gerekir.

Sorumlu İdarenin Tespiti

Genel kural olarak, zarar hangi idarenin davranışından (faaliyeti veya hizmeti) kaynaklanmış ise sorumlu idare de odur (Chapus, age., C.I, s.1249). Ancak sorumlu kamu tüzel kişisinin belirlenmesi her zaman kolay olmamaktadır. Bazı hususlar üzerinde durmak istiyoruz.

Devlet tüzel kişiliği: Devlet tüzel kişiliğinin üstlendiği kamu hizmetleri, bakanlıklar eliyle yürütüldüğünden, zarar hangi bakanlığın yürüttüğü faaliyetten kaynaklanmışsa, sorumluluk da devlet tüzel kişiliği adına o bakanlığa aittir. Doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı birimler açısından sorumluluk da Cumhurbaşkanlığına yöneltilir (Çağlayan, age., s.687).

Kamu görevlisinin birden fazla görev üstlenmesi: Bir kamu görevlisi, birden fazla kamu tüzel kişisi adına görev üstlendiği durumlarda, kamu görevlisinin hangi idare adına faaliyet yürüttüğüne bakılır. Yürütülen görev, hangi idarenin görev alanına giriyorsa, sorumlu idare de odur (Çağlayan, age., s.687).

Faaliyetin birden fazla idare tarafından yürütülmesi: Bir idarenin yürüttüğü faaliyete, başka bir idare yardım maksadıyla geçici olarak iştirak ediyorsa, sorumlu idare hizmetin sahibi olan idaredir (Chapus, age., C.I, s.1250). Örneğin, bir belediye sınırları içindeki yangının söndürülmesine, başka bir belediye de yardım ederken zarar meydana gelmişse, iştirak eden belediye değil, diğeri sorumlu tutulur (Chapus, age., C.I, s.1250).

Arızî görevlilerinin zararları: Bir kamu hizmetinin görülmesine arızî (geçici) olarak iştirak eden kişilerin kendilerinin maruz kaldıkları yahut üçüncü kişilere verdikleri zararlardan, yürütülen kamu hizmeti hangi kamu tüzel kişisinin görevleri arasında ise, o kamu tüzel kişisi sorumludur (Chapus, age., C.I, s.1321-1324).

Zararın Tazminine İlişkin İlkeler

İdarenin faaliyetlerinden meydana gelen zararın tazminine ilişkin temel ilkeleri de aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

Nakden Tazmin İlkesi: İdare hukukunda, aynen tazmin değil, “nakden tazmin” ilkesi kabul edilmektedir (Onar, age., C.II, s.1752; Chapus, age., C.I, s.1209). Örneğin, idarenin yolda açtığı bir çukura kişinin aracının düşmesi sonucu meydana gelen zarar için, yeni bir araç alınması ya da aracın tamir edilmesi değil (aynen tazmin), sadece uğranılan zarara denk (Paillet, age., s.254; Frier, age., s.495) bir para ödenmesi şeklinde tazmin edilir. Türk Danıştay’ı da aynen tazmini kabul etmektedir (D10.D, E.1993/4139, K.1994/5234, T.28.10.1994).

Sorumluluk Nispetince Tazmin İlkesi: İdare, sorumluluğu nisbetinde tazminat ödemeye mahkûm edilebilir. Sorumluluktan fazlasına mahkûm edilememe, kamu düzenine ilişkin bir kural olup, mahkeme daha fazlasına hükmedemez. Mahkeme bu hususu her zaman re’sen dikkate alır (Chapus, age., C.I, s.1219-1210).

Taleple Bağlılık İlkesi: İdare hukukunda taleple bağlılık, başka bir ifade ile talep edilenden fazlasına hükmedilememe (*ultra petita*) ilkesinin geçerli olduğu kabul edilmektedir (Onar, age., C.III, s.1754; Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.733). Buna göre, zarar gören kişi, gerçek zararını tespit edip, mahkemedan bu miktarı talep etmelidir. Mahkeme, kişinin zararının talep edilenden fazla olduğunu tespit etse bile, ancak talep edilen miktara hükmedebilecektir.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 16/4. maddesinde 2013 yılında yapılan değişiklikle tam yargı davaları bakımından, dava dilekçesinde gösterilen miktar bakımından bir defaya mahsus “**artırma**” imkânı getirilmiştir. Buna göre “*tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usûl kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir*”. Bu düzenlemeye göre, herhangi bir süre ve usûl şartına bağlı olmaksızın, nihai karar verilinceye kadar, bir defaya mahsus olmak üzere, dava dilekçesindeki miktar artırılabilir. Söz konusu artırma talebi, bir dilekçe ile mahkemeye başvurularak yapılabilecektir.

Tam Tazmin İlkesi: Tam yargı davalarında hedef, “gerçek zararın, gerçekçi biçimde tam tazmin ve telafisidir” (Güran, Tazminat Miktarının Saptanması, s.168). Mahkemece hükmedilen tazminatın miktarı, uğranılan zararı tam olarak karşılamalıdır (Chapus, age., C.I, s.1234). Bu bakımdan mağdur, fazla tazminatla zenginleşmemeli, az tazminatla da fakirleşmemelidir (Chapus, age., C.I, s.1234). Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin ifadesiyle “felaketin özlenir hâle getirilmemesi” gerekir (AYİM, (3.D), E.73/2375, K.76/283, T.9.3.1976).

Denkleştirme İlkesi: Zarar görene, bu zararın karşılığı olarak sosyal yardım gibi bazı ödemeler yapılmışsa yahut zarar gören bu zarar sebebiyle bazı kazançlar elde etmişse, bunlar belirlenen tazminat miktarından düşülür (Chapus, age., C.I, s.1240; Forges, age., s.292).

Tazminat Talep Edebilecekler: Zarar gören kişinin, gördüğü zararlar karşılığında maddî ve manevî tazminat talep edebileceği bilinen bir husustur. Zarar gören dışında, zarar görenin yakınlarının da tazminat talep edebileceği kabul edilmektedir. Yargı kararlarına baktığımızda, ölüm halinde ölenin anne-babasının; ölenin çocuğunun, hatta ölüm anında ana rahminde olan olup sonradan doğan çocuğun; ölenin kardeşinin (kardeşin olayı idrak edebilmesi için en az 5 yaşında olması gerekir); öleni büyütüp yetiştirenin; ölenin nikâhsız birlikte yaşadığı kişinin; ölenin nişanlısının; aralarında duygusal bağ olmak kaydıyla ölenin amca, hala, teyze kayıvalide gibi akrabalarının maddî ve manevî tazminat isteyebileceği kabul edilmektedir (Çağlayan, İdare, s.693).

Zarar Miktarının Tespitinde İlkeler

Zarar miktarının tespitindeki temel ilkeleri de özet olarak şu şekilde sıralamak mümkündür:

1) Zararın hesaplanma tarihi: Zarar miktarının hesaplanmasında, zarar tarihi, dava tarihi veya karar tarihinden hangisi esas alınacaktır? Burada kural olarak zararın meydana geldiği tarih esas alınmaktadır (Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.747; Chapus, age., C.I, s.1236). Türk idare hukuku öğretisinde kural olarak zararın meydana geldiği tarihin esas alınacağı, ancak bu tarih ile karar tarihi arasında uzunca bir zaman geçmesi durumunda, bu arada meydana gelen fiyat artışlarının dikkate alınması gerektiği

yönünde görüşler (Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.748) yanında, hüküm tarihinin esas alınması yönünde de görüşler bulunmaktadır (Güran, Tazminat Miktarının Saptanması, s.167).

2) Tazminatın türü: İdare mahkemesi, para cinsinden ödenecek tazminatı belirlerken, “sermaye şeklinde” veya “irat şeklinde” olmasına karar verebilir (Frier, age., s.495; Forges, age., s.291). Türk yargı yerlerinin irat şeklinde tazminata pek sıcak bakmadıkları söylenebilir.

3) Tazminatta faiz: Tazminatın olay tarihi veya dava tarihi itibarıyla hesaplandığı durumlarda, paranın değerinin düşmesi göz önüne alınarak, kişinin zararının tam olarak karşılanabilmesi için zararın doğduğu andan itibaren hesaplanacak bir “değerleme faizi” ödenmesi gerekir (Eren, age., s.696; Forges, age., s.292; Lebreton, age., s.333).

Taleple bağıllık kuralı gereğince, mahkemenin faize hükmedebilmesi için, davacının faiz talebinde bulunması gerekir. Talep edilmiş ise faiz verilip verilmeyeceğine, talepten fazla olmamak kaydıyla, mahkeme karar verir (Gözübüyük/Tan, age., C.II, s.744).

Faizin hesaplanacağı tarih konusunda yargı yerlerinin kararlarında bir tutarlılık bulunmamaktadır. Bazı kararlarda olay tarihi, bazılarında idareye başvuru tarihi, bazılarında idarenin ret işlemi tarihi, bazılarında da dava tarihi esas alınmaktadır. Zararın meydana geldiği tarih esas alınmalıdır (Çağlayan, İdare, s.698).

Kanaatimizce, zararın gerçekleştiği andan itibaren, tazminata faiz uygulanmalıdır. Zira faiz, zarara bağlı olarak hesaplanmaktadır. Bu durumda zararın gerçekleştiği andan itibaren faiz hesaplanması daha isabetli olur.

Davanın karara bağlanmasından itibaren, tazminatın ödenmesine kadar bir süre geçmiş ise, idare borcunu yerine getirmede temerrüde düşmüş demektir ve temerrüt faizi ödenmesi gerekir (Forges, age., s.292; Eren, age., s.696).

Danıştay, manevî tazminatın bir tazmin aracı değil, manevî tatmin aracı olduğundan bahisle faiz yürütülemeyeceğine ilişkin içtihadını uzun süre sürdürmüştür. Ancak Danıştay bu içtihadından vazgeçerek, manevî zarar için de faiz hesaplanması yönünde kararlar vermeye başlamıştır.

“...*Maddî ve manevî zararın giderilmesi için takdiren* hükmedilecek miktara, idareye başvuru tarihinden itibaren faiz yürütülmesi gerekirken, mahkemece maddî ve *manevî tazminata faiz uygulanmamasında yasaya uyarlık bulunmamaktadır...*” (D10.D, E.2007/5028, K.2010/6974).

“...*Manevî tazminatın yukarıda belirtilen özellikleri dikkate alındığında, manevî zararın telafisi için hükmedilecek miktara idareye başvuru tarihinden itibaren ... faiz yürütülmesini gerekli kılmaktadır...*” (D10D, E. 2002/4177, K. 2003/1089, T.25.03.2003).

Öğrenme Çıktısı



6 Zararın tazminine ilişkin hususları açıklayabilme

Araştır 6

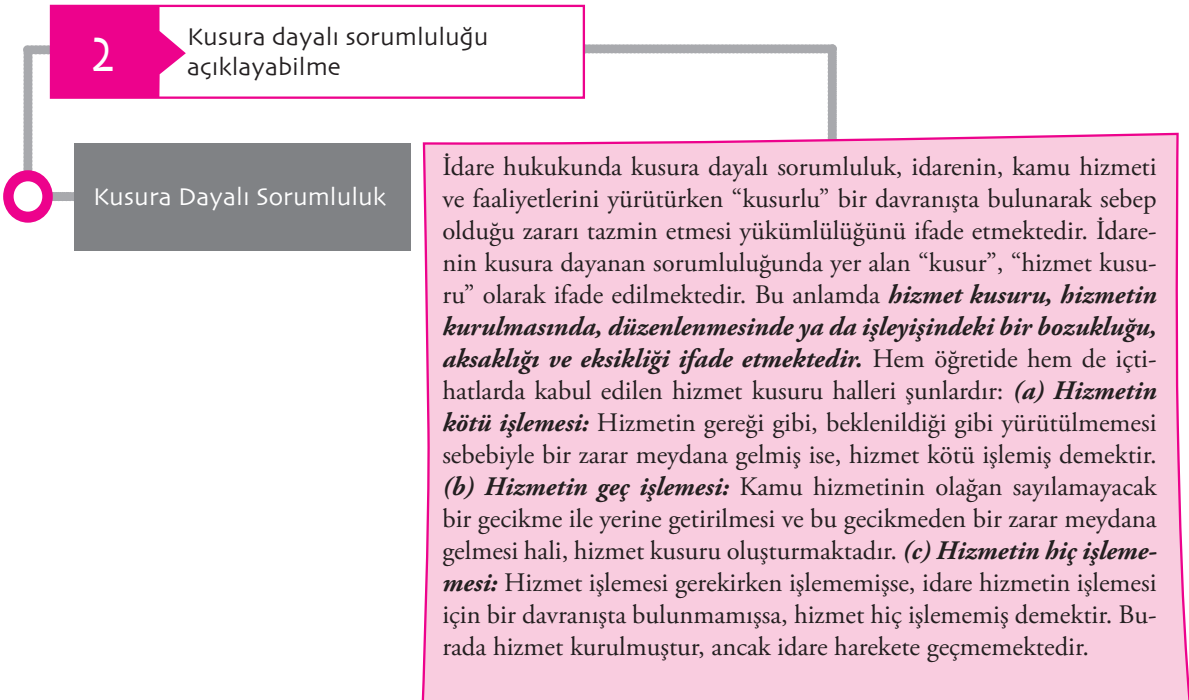
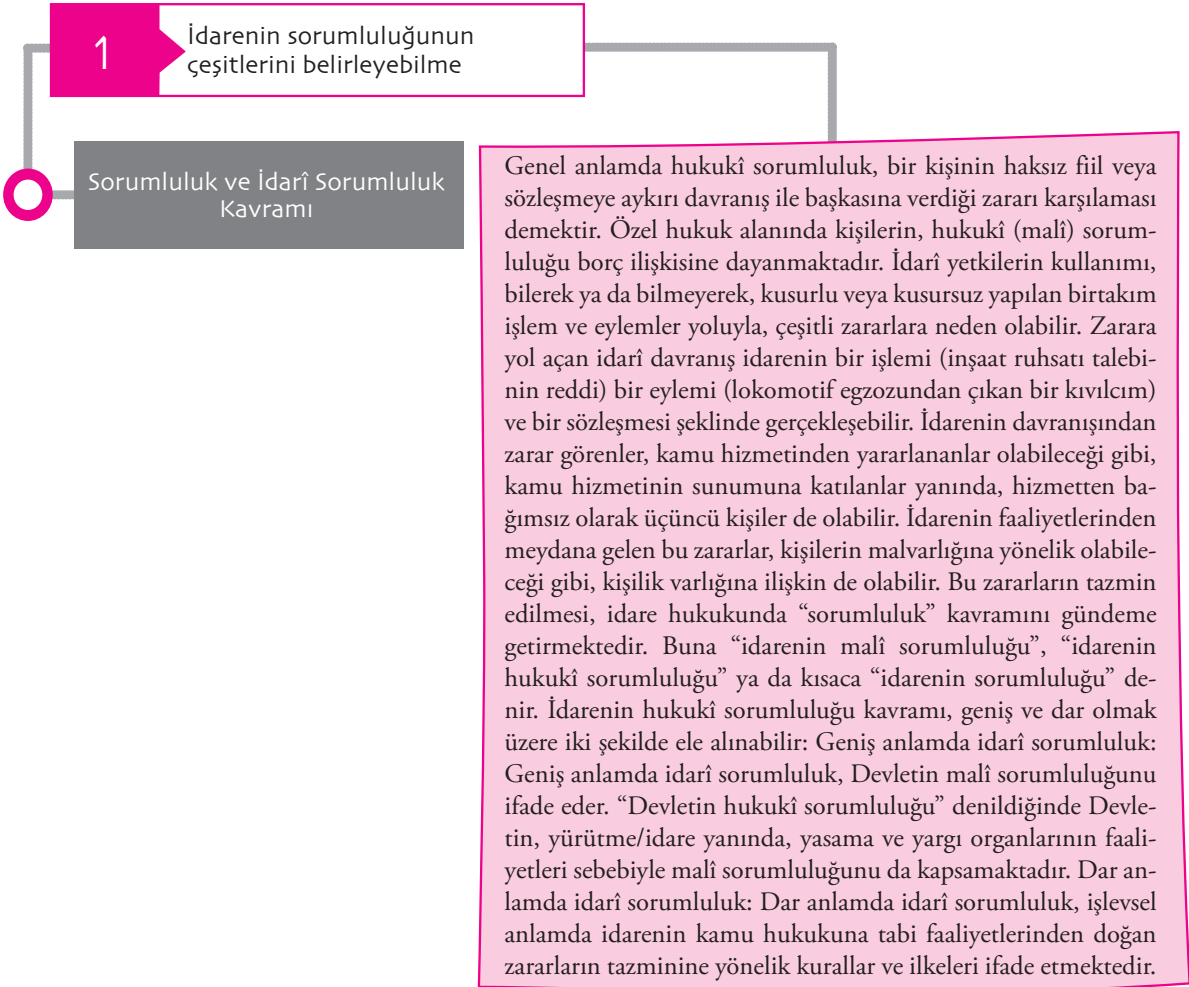
Taleple bağıllık ilkesini açıklayınız.

İlişkilendir

Sorumluluk nispetince tazmin ile kamu düzenini ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Zarar miktarının tespitinde esas alınacak tarihi anlatınız.



3

Kusursuz sorumluluğu
açıklayabilme

Kusursuz Sorumluluk

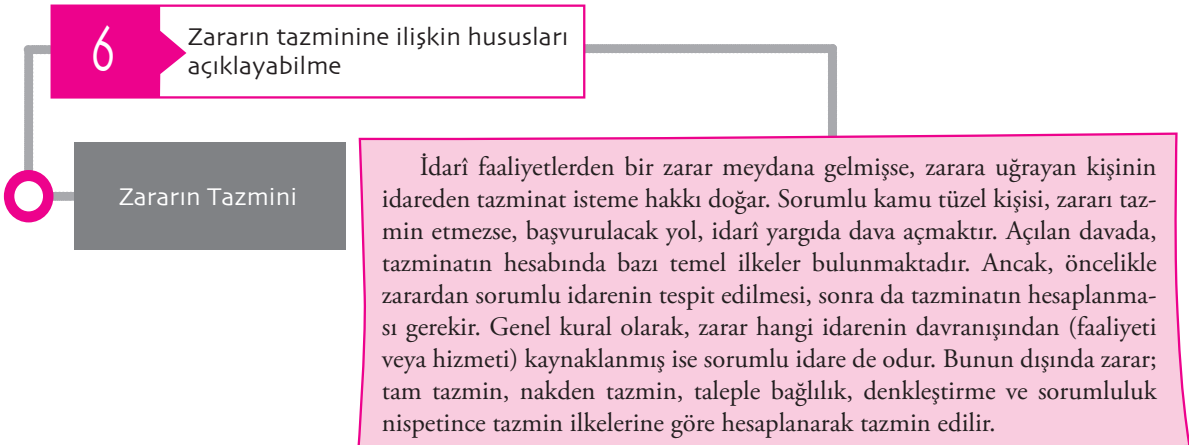
İdare hukukunda “kusursuz sorumluluk”, idarenin davranışından bir zarar meydana geldiğinde, idarenin hiçbir kusuru olmasa da zarardan sorumlu tutulmasını ifade etmektedir. Kusursuz sorumlulukta idarenin gerçekleştirdiği bir faaliyetten bir zarar meydana geldiğinde, ortada idareye ya da görevlisine hiçbir kusur atfedilmese de idarenin davranışı hukuka uygun olsa da idare meydana gelen zarardan sorumlu tutulmaktadır. İdare hukukundaki kusursuz sorumluluğun birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz: a) *Kusursuz sorumluluğun ikincil olma özelliği*: İdare hukukunda kusursuz sorumluluk, kusur sorumluluğuna nazaran, “ikincil niteliğe sahiptir. b) *Mağdur için elverişlilik özelliği*: Kusursuz sorumlulukta idarenin kusurunun ispatlanması zorunluluğu bulunmadığından mağdur açısından daha elverişli bir sorumluluk halidir. c) *Zararın anormal ve özel oluşu özelliği*: Kusursuz sorumluluk halinde, idarenin sorumlu tutulabilmesi için, meydana gelen zararın “anormal” ve “özel” olması gerekmektedir.

Özel hukukta kusursuz sorumluluk kanunda tek tek sayılarak (adam çalıştırmanın sorumluluğu, bina sahibinin sorumluluğu, araç işletenin sorumluluğu... gibi) düzenlenmiştir. İdare hukukunda ise kanunla değil içtihatla kabul edilmiştir. Bu bakımdan da genel itibarıyla “*risk ilkesi*” ve “*kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi*” şeklinde iki ilke çerçevesinde idarenin kusursuz sorumluluğu kabul edilmiştir.

4

İdarenin sorumluluğunun
şartlarını sayabilmeİdarenin
Sorumluluğunun
Şartları

İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, (1) idarî davranış, (2) zarar, (3) illiyet bağı şartlarının gerçekleşmiş olması gerekir. İdarenin sorumluluğunda da ilk şart, ortada idareye atfı kâbil zarar doğurucu bir “davranış (*fiil*)” bulunmalıdır. Şayet idarenin işlem ya da eylem şeklinde olumlu ya da olumsuz bir davranışı yoksa, idarenin sorumluluğu söz konusu olamaz. İdarenin sorumluluğu, zararın varlığına bağlıdır. Zarar meydana gelmemişse sorumluluk da yoktur. Söz konusu zararın meşru, gerçekleşmiş ve kesin, parayla ölçülebilir olması gerekir. Gerçekleşen zararlar sorumluluğun bağlandığı davranış arasındaki sebep-sonuç ilişkisine illiyet bağı denir. İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, meydana gelen zararın, idarenin fiilinden kaynaklanmış olması gerekmektedir.



1 İdarenin hukukî sorumluluğu ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?

- A. İdare hukukunda ilk önce kusura dayalı sorumluluğa başvurulur.
- B. İdare hukukunda ilk önce kusursuz sorumluluğa başvurulur.
- C. Sorumluluğa yol açan durum sadece sözleşmeye aykırı davranış şeklinde olabilir.
- D. Hizmet kusuru halinde davalar kamu görevlisine karşı açılır.
- E. İdare hukukunda kusur kavramı ihmal veya kast anlamında kullanılır.

2 Hizmet kusuru ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Hizmetin geç işlemesinde oluşabilir.
- B. Hizmetin hiç işlememesinde oluşabilir.
- C. Hizmetin kötü işlemesinde oluşabilir.
- D. İdare hukukunda ilk önce başvuru olan bir sorumluluktur.
- E. İdarenin kusursuz sorumluluğu ile alakalı bir kavramdır.

3 Personelin acemiliği veya dikkatsizliği sebebiyle işin yanlıştan yerdan vurulması sebebiyle kişinin kolunun sakat kalmasında, idarenin ne tür sorumluluğu vardır?

- A. İdarenin özel hukuka tabi sorumluluğu
- B. Kamu görevlisinin kişisel sorumluluğu
- C. Hizmetin kötü işlemesi sebebiyle sorumluluk
- D. Kamu külfetleri karşısında eşitlik gereğince sorumluluk
- E. Risk ilkesi sebebiyle sorumluluk

4 Yıkılma tehlikesi olan bir bina hakkında belediyeye haber verilmesine rağmen, belediye hiçbir önlem almamış ve bina yıkılarak çevredeki insanlara zarar vermiştir.

Buna göre, aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Belediye hizmetin hiç işlememesi sebebiyle sorumludur.
- B. Burada kusura dayalı sorumluluk söz konusudur.
- C. Belediye oluşan zarardan hukuken sorumludur.
- D. Belediye üzerine düşen görevi yapmadığı için kusursuz olarak sorumludur.
- E. İlgililer zararlarının tazmini için Belediyeye karşı dava açabilirler.

5 İdare hukukunda kusurun ispatı kavramı ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Bir şeyi iddia eden, bunun varlığını kanıtlamak zorundadır.
- B. Kusura dayalı sorumlulukta idarenin kusurunun varlığı ispatlanmalıdır.
- C. İdare kusurunun olmadığını ispatlamak zorunda değildir.
- D. Kusursuz sorumlulukta kusurun ispatı söz konusu değildir.
- E. Kusur karinesi durumunda da idarenin kusurunun ispatı zorunludur.

6 Kamu görevlilerinin kişisel kusurlarıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Kamu görevlisinin, görevinin tamamıyla dışında işlediği kusurlar, kişisel kusurlardır.
- B. Kamu görevlisinin suç niteliğindeki davranışı kişisel kusur oluşturur.
- C. Kamu görevlisinin kasti davranışı sadece hizmet kusuru oluşturur.
- D. Kamu görevlisinin kasti davranışı kişisel kusur oluşturur.
- E. Kamu görevlisinin ağır kusuru kişisel kusur oluşturur.

7 Aşağıdakilerden hangisi idarenin sorumluluğunu etkileyen hallerden biri **değildir**?

- A. Mücbir sebep
- B. Kanunun emrini icra etmek
- C. Beklenilmeyen hal
- D. Üçüncü kişinin davranışı
- E. Zarar görenin davranışı

8 İdarenin sorumluluğunu etkileyen hallerden biri olan mücbir sebep ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- A. Olay idarenin davranışı dışında gerçekleşir.
- B. Öngörülemez niteliktedir.
- C. Önlenemez niteliktedir.
- D. İdarenin sorumluluğunu azaltır.
- E. İdarenin sorumluluğunu tamamen ortadan kaldırır.

9 Kişinin intihar kastıyla kendisini trenin önüne atması olayında aşağıdakilerden hangisi gerçekleşmiş olur?

- A. Mücbir sebep
- B. Beklenilmeyen hal
- C. Üçüncü kişinin davranışı
- D. Zarar görenin davranışı
- E. Meslekî risk

10 İdareye ait olan ve askeri mühimmat imal edilen tesiste meydana gelen patlamada oradan geçmekte olan kişiler zarar görmüştür.

Buna göre; bu kişilerin zararı aşağıdaki sorumluluk esaslarından hangisine göre tazmin edilir?

- A. Risk ilkesi gereğince kusursuz sorumluluk
- B. Risk ilkesi gereğince kusura dayalı sorumluluk
- C. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesince kusursuz sorumluluk
- D. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesince kusura dayalı sorumluluk
- E. Mesleki risk ilkesi gereğince kusura dayalı sorumluluk

1. A

Yanıtınız yanlış ise “Kusura Dayalı Sorumluluk” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

2. E

Yanıtınız yanlış ise “Kusura Dayalı Sorumluluk” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

3. C

Yanıtınız yanlış ise “Hizmet Kusuru” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

4. D

Yanıtınız yanlış ise “Hizmet Kusuru” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

5. E

Yanıtınız yanlış ise “Kusurun İspatı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

6. C

Yanıtınız yanlış ise “Kusurun İspatı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

7. B

Yanıtınız yanlış ise “Sorumluluğu Etkileyen Haller” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

8. D

Yanıtınız yanlış ise “Mücbir Sebep” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

9. D

Yanıtınız yanlış ise “Zarar Görenin Davranışı” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

10. A

Yanıtınız yanlış ise “Kusursuz Sorumluluk” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

8

Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Araştır 2

Geniş anlamda idarî sorumluluk: Geniş anlamda idarî sorumluluk, Devletin malî sorumluluğunu ifade eder. “Devletin hukukî sorumluluğu” denildiğinde Devletin, yürütme/idare yanında, yasama ve yargı organlarının faaliyetleri sebebiyle malî sorumluluğunu da kapsamaktadır. Bazı durumlarda yasama faaliyeti ve yargılama faaliyeti sebebiyle devletin malî sorumluluğu gündeme gelebilir. *Dar anlamda idarî sorumluluk:* Dar anlamda idarî sorumluluk, işlevsel anlamda idarenin kamu hukukuna tabi faaliyetlerinden doğan zararların tazminine yönelik kurallar ve ilkeleri ifade etmektedir.

İdare hukukunda, hizmet kusuru ile kişisel kusur ayrımı yapılmaktadır. (a) Hizmet kusuru: Kamu görevlilerinin, görevinden ayrılamayan, kamu görevlilerinin yürütülen hizmetle iç içe olan, kişiselleştirilemeyen kusurlarını ifade etmektedir. Kamu görevlilerince işlenen kusur, hizmetten ayrılmaz nitelikte yani hizmet kusuru” niteliğinde ise, kamu görevlisi değil, kamu tüzel kişisi sorumlu tutulur. (b) Kişisel kusur: Kamu görevlilerinin, görevinden ayrılamayan, yürüttükleri hizmete bağlanabilir nitelikte değilse, başka bir ifade ile hizmetten ayrılabilir nitelikte ise, ortada kişisel kusur vardır ve meydana gelen zararlardan kamu görevlisi kişisel olarak sorumludur. Bu halde açılacak davalar adli yargıda görülür. Türk hukukunda; (1) Hizmetin tamamıyla dışında işlenen kusurlar, (2) Suç niteliğindeki kusurlar, (3) Hizmet içindeki ağır kusurlar, (4) Hizmet içindeki kasıtlı kusurlar, kişisel kusur olarak kabul edilmektedir.

8

Araştır Yanıt
Anahtarı

Araştır 3

İdare hukukundaki kusursuz sorumluluğun birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz: a) Kusursuz sorumluluğun ikincil olma özelliği: İdare hukukunda kusursuz sorumluluk, kusur sorumluluğuna nazaran, “ikincil niteliğe sahiptir. Buna göre öncelikle kusur sorumluluğunun şartlarının varlığı araştırılır. Kusur sorumluluğunun şartları bulunmuyorsa kusursuz sorumluluğa başvurulur. b) Mağdur için elverişlilik özelliği: Kusursuz sorumlulukta idarenin kusurunun ispatlanması zorunluluğu bulunmadığından mağdur açısından daha elverişli bir sorumluluk halidir. c) Zararın anormal ve özel oluşu özelliği: Kusursuz sorumluluk halinde, idarenin sorumlu tutulabilmesi için, meydana gelen zararın “anormal” ve “özel” olması gerekmektedir. Toplumun genelinin katlandığı külfetten daha ağır olan zarar, anormal ve özel zarar niteliğindedir. d) Kusursuz sorumluluğun orijinal olma özelliği: Kusursuz sorumluluk Fransız hukukunda ilk defa Fransız Danıştayının 1895 tarihli Cames kararı ile benimsenen bir sorumluluk türüdür.

Araştır 4

İdare açısından tazmin borcunun doğabilmesi için, zararın şu şartları taşıması gerekir: (a) Zarar meşru olmalıdır: İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, zararın meşru olması, zarar görenin hukuka aykırı bir konumda olmaması, zararın hukuken korunan bir menfaate ilişkin olması gerekir. Mağdurun gayri meşru (hukuk dışı) konumda olması, tazminat talep etmesine engel teşkil eder. (b) Zarar gerçekleşmiş ve kesin olmalıdır: İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için, zararın halihazırda gerçekleşmiş (actuel-güncel) ve kesin olması, yani zararın bilfiil gerçekleşmiş ve gelecekte gerçekleşmesi muhakkak olması gerekir. Başka bir ifade ile doğması muhtemel zararlar sorumluluğa yol açmaz. (c) Zarar parayla ölçülebilir olmalıdır: İdare hukukunda cari olan “nakden tazmin” ilkesi gereğince, zararın parayla ölçülebilir nitelikte olması gerekmektedir. (d) Zarar maddî veya manevî olabilir.

8

Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 5

Araştır 6

Meydana gelen bir olayın, mücbir sebep olarak kabul edilip, idarenin sorumluluğuna etki edebilmesi için *üç unsurun bir arada bulunması gerekmektedir*: (a) Dışsallık: Mücbir sebep niteliğindeki olayın, idarenin iradesi dışında ve idarî faaliyetin (idarenin aktivitesi ve malları) dışında bulunması gerekir. (b) **Öngörülemezlik**: Mücbir sebep olup olmadığı tartışılan olayın, meydana geleceğinin önceden tahmin edilememesi; böyle bir olay akla gelse bile, sonuçlarının baştan kestirilemeyecek etkililikte olması gerekir. (c) **Önlenemezlik**: Mücbir sebep niteliğindeki olayın “önlenemez-karşı konulamaz” nitelikte olması gerekir. Mücbir Sebep Sonuçları: Yukarıda sayılan şartları taşıyan bir olay, mücbir sebep sayılır ve zararlı idarenin davranışı arasındaki illiyet bağına kestiğinden idarenin sorumluluğunu tamamen ortadan kaldırır. Diğer bir ifadeyle ortada mücbir sebep varsa, idarenin hem kusura dayanan sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kalkar.

İdare hukukunda taleple bağlılık, başka bir ifade ile talep edilenden fazlasına hükmedilememe (*ultra petita*) ilkesi geçerlidir. Zarar gören kişi, gerçek zararını tespit edip, mahkemeden bu miktarı talep etmelidir. Mahkeme, kişinin zararının talep edilenden fazla olduğunu tespit etse bile, ancak talep edilen miktara hükmedebilecektir.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 16/4. maddesinde 2013 yılında yapılan değişiklikle tam yargı davaları bakımından, dava dilekçesinde gösterilen miktar bakımından bir defaya mahsus artırma imkânı getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre, herhangi bir süre ve usûl şartına bağlı olmaksızın, nihai karar verilinceye kadar, bir defaya mahsus olmak üzere, dava dilekçesindeki miktar artırılabilir. Söz konusu artırma talebi, bir dilekçe ile mahkemeye başvurulabilir. Bu ilke gereğince faize hükmedilebilmesi için de talepte bulunulması gerekir.

Kaynakça

- AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, (2011). **Türk İdare Hukuku**. 2.Baskı.
- ANAYURT Ömer, (1989). **Türk Hukukunda İdarenin Kusura Dayalı Sorumluluğu**. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara.
- ARSLAN Süleyman, (1982). **Bakanlar Kurulunun İktisadî ve Malî Alandaki Görev ve Yetkileri**. Ankara.
- ASLAN Onur Ender (2007). 1982 **Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ASLAN Zehreddin, (2001) **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Disiplin Suç ve Cezaları**. İstanbul.
- ATAY Ender Ethem, (2009). **İdare Hukuku**. 2.Baskı. Ankara.
- AYGÜN Gökçen, (2006). **Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası**. Gazi Üniversitesi SBE Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- AZRAK Ali Ülkü, (1980). “İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramı'na Göre Kusursuz Sorumluluğu”. **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**. Ankara 12-13 Mayıs 1979. İstanbul
- BİLGİN Pertev, (1996). **İdare Hukuku Dersleri-Kamulaştırma, İstimval**. İstanbul.
- BİLGİN Pertev, (1996). **İdare Hukuku Dersleri, İdare Hukukuna Giriş**. İstanbul.
- BİLGİN Pertev, (1996). **İdare Hukuku Dersleri-İdare Malları**. İstanbul.
- CHAPUS René, (2000). **Droit Administratif Général**. C.I. 14.Baskı.Paris.

- CHAPUS René, (2001). **Droit Administratif Général**. C.II. 15.Baskı. Paris.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2003). Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi. **EHFD**. C.VII, S.3-4.
- ÇAĞLAYAN Ramazan, (2007). **Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu**. Ankara.
- ÇAĞLAYAN Ramazan, (2013). **İdare Hukuku Dersleri**. Ankara.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2004). **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**. 3.Baskı. Ankara.
- DİNÇER Yıldız. "Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku". **AİD**. C.9, Sayı.1, s.73
- EREN Fikret, (2003). **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**. 8.Baskı, İstanbul.
- ERKUT Celal, (1990). **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdarî İşlemin Kimliği**. Ankara.
- ESİN Yüksel (1976). **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları**. İkinci Kitap:Esas, Ankara.
- FORGES Jean-Michel de, (1998). **Droit Administratif**. 4. Baskı, Paris.
- FRIER Pierre-Laurent, (2001). **Précis de Droit Administratif**. Paris.
- GÖZÜBÜYÜK A, Şeref, (2004). **Yönetim Hukuku**. 21. Baskı, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/TAN Turgut. **İdare Hukuku. (2001) C.I, Genel Esaslar**. 2.Baskı, Ankara.
- GÜLAN Aydın (1999). **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**. İstanbul
- GÜLMEZ Mesut (1988). "Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar". **Amme İdaresi Dergisi**. 1988, C.21, Sayı 4.
- GÜNDAY Metin, (2011). **İdare Hukuku**. 10.Baskı, Ankara.
- GÜNDÜZ F. Ebru. "Disiplin Cezalarının Geri Alınması", **GÜHFD**. C.XX, 2016, Sayı.1, s.411 vd.
- GÜRAN Sait, (1984), "Anayasanın 128 ve 129 uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu", **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 17, Sayı 3, Ankara.
- İMRE Zahit, (1949). **Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mesuliyet Halleri**. İstanbul.
- KANLIGÖZ Cihan, (1993). "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Cilt 43, Sayı 1, Ankara.
- KARAHASAN M. Reşit, (2003). **Türk Borçlar Hukuku- Genel Hükümler**. İstanbul.
- LEBRETON Gilles, (2000). **Droit Administratif Général**. 2. Baskı, Paris.
- OĞURLU Yücel, ((2002). **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**. Ankara.
- ONAR Sıdık Sami, (1966). **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. C.I,II,III, İstanbul.
- OZANSOY Cüneyt, (1989). **Tarihsel ve Kuramsal Açından İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu** (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara.
- ÖZAY İl Han, (2002). **Günışığında Yönetim**. İstanbul.
- ÖZBUDUN Ergun, (1993). **Türk Anayasa Hukuku**. 3. Bası. Ankara.
- ÖZGÜLDÜR Serdar, (1996). **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları**. Ankara.
- PINAR İbrahim, (2000). **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**. Ankara.
- RİVERO Jean/WALİNE Jean, (1998). **Droit Administratif**. 17.Baskı, Paris.
- SANCAKTAR Oğuz, (2001). **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**. Ankara.
- SARICA Ragıp. "Hizmet Kusuru ve Karakterleri". **İHFMC**:15, sy.4. 1949. s.858;
- TAN Turgut, (2011). **İdare Hukuku**. Ankara.
- TAN Turgut, (1970). **İdari İşlemin Geri Alınması**. Ankara.
- TANDOĞAN Halûk, (1961). **Türk Mes'uliyet Hukuku (Akit Dışı ve Akdî Mes'uliyet)**.
- ULER Yıldırım, (1970). **İdari Yargıda İptal Davalarının Sonuçları**. Ankara.
- YAYLA Yıldızhan, (2009). **İdare Hukuku**. İstanbul.
- YILDIRIM Turan/ KARAN Nur, (2009). **İdare Hukuku I**. İstanbul.