



İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
AÇIK VE UZAKTAN EĞİTİM FAKÜLTESİ



İDARE HUKUKU

ADALET PROGRAMI

ÖĞR. GÖR. EREN SOLMAZ

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
AÇIK VE UZAKTAN EĞİTİM FAKÜLTESİ

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
AÇIK VE UZAKTAN EĞİTİM FAKÜLTESİ

ADALET ÖNLİSANS PROGRAMI



İDARE HUKUKU

Öğr. Gör. Eren SOLMAZ

ÖNSÖZ

İdare Hukuku, kamu hukuku alanında yer alan bir hukuk dalıdır. Hukuk dünyasının tüm paydaşları için idare hukuku bilgisi gereklilik arz etmektedir. İdare hukuku sadece hukukçuları ilgilendiren bir alan değildir. İdare hukuku kamu bürokrasisinden özel hukuk alanına kadar etkili olmaktadır. Bu sebeptendir ki “İdare Hukuku” öğretisi bir ders olarak, hukuk fakültesi dışında birçok lisans ve ön lisans programının da müfredatında yer almaktadır. Kamu yönetimi, işletme, iktisat, uluslararası ilişkiler, maliye gibi lisans bölümleri yanında adalet, büro yönetimi, muhasebe gibi ön lisans programlarında da İdare Hukuku bilgisi öğretilmektedir.

Elbette İdare Hukuku bilgisi her yükseköğretim bölümünde/programında aynı düzeyde bir içeriğe sahip değildir. Bu ders hukuk fakültelerinde oldukça geniş ve ayrıntılı bir müfredata sahip iken diğer bölümlerde öğrencinin ihtiyacı olan düzeyde anlatılmaktadır.

AUZEK’in Adalet önlisans programı için hazırlanan bu çalışmada, yukarıda belirtilen hususlar göz önüne bulundurulmak suretiyle, “Türk İdare Hukuku” öğretisini ortaya koyan temel idare hukuku kaynaklarındaki teorik bilgiler, özetlenip derlenerek, adalet programındaki öğrencilerin istifadesine sunulmuştur. Ayrıca teorik bilgiler ile birlikte güncel mevzuat hükümleri ve yargı içtihatlarına da ilgili bölümlerde yer verilmiştir.

Özellikle ifade etmek gerekir ki bu çalışma idare hukuku öğretisi için yeni bir eser ortaya koymak amacına hizmet etmemektedir. Nitekim böyle bir eser ortaya koymak hem bu alanda derinlik kazanmış bir tecrübeyi hem de meşakkatli ve uzun bir süreci gerektirmektedir. Dolayısıyla bu çalışma, AUZEK adalet programındaki öğrencilerin idare hukuku bilgisi ihtiyacını karşılamak üzere, var olan teorik bilgi ile güncel mevzuat ve yargı içtihatlarının önlisans düzeyine indirgenmesi suretiyle hazırlanmış bir derlemedir.

AUZEK Adalet programı öğrencilerine faydalı olması temennisiyle...

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
KISALTMALAR.....	XI
YAZAR NOTU	XII
1. İDARE HUKUKUNUN ALANI, ÖZELLİKLERİ, KAYNAKLARI VE İDARE HUKUKUNA HÂKİM OLAN İLKELER.....	1
1.1. Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	2
1.2. Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular	3
1.3. Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	4
1.4. Anahtar Kavramlar	5
Giriş	6
1.5. İDARE HUKUKUNUN ALANI.....	7
1.5.1. Hukuki Kavram Olarak “İdare”	7
1.5.1.1. Organik Anlamda İdare	7
1.5.1.2. İşlevsel Anlamda İdare	8
1.5.2. İdare Hukukunun Konusu.....	10
1.6. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ	11
1.6.1. İdare Hukuku Gelişme Halinde Olan Yeni Bir Hukuk Dalıdır	11
1.6.2. İdare Hukuku Bağımsız Bir Hukuk Dalıdır.....	11
1.6.3. İdare Hukuku Tedvin Edilemeyen Bir Hukuk Dalıdır	12
1.6.4. İdare Hukuku İçtihatlardan Doğan ve Kuvvet Alan Bir Hukuk Dalıdır.....	13
1.6.5. İdare Hukuku Statü Hukukudur.....	13
1.7. İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI	14
1.7.1. Anayasa	14
1.7.2. Kanun	15
1.7.3. Milletlerarası Sözleşmeler	16
1.7.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	16
1.7.5. Yönetmelik ve Diğer Düzenleyici İşlemler	17
1.7.6. İçtihat.....	18
1.7.7. Doktrin.....	19
1.7.8. Örf ve Adet Kuralları	19
1.8. İDARE HUKUKUNU ETKİLEYEN İLKELER	20

1.8.1.	Hukuk Devleti İlkesi	20
1.8.2.	Eşitlik İlkesi.....	21
1.8.3.	Kanunilik ilkesi	23
1.8.4.	Sosyal Devlet İlkesi.....	24
	Uygulamalar	26
	Uygulama Soruları.....	27
	Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	28
	Bölüm Soruları	29
2.	İDARİ TEŞKİLATA HÂKİM OLAN İLKELER.....	31
2.1.	Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	32
2.2.	Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	33
2.3.	Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	34
2.4.	Anahtar Kavramlar	35
	Giriş	36
2.5.	İDARİ TEŞKİLATA HÂKİM İLKELER.....	37
	Uygulamalar	44
	Uygulama Soruları.....	45
	Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	46
	Bölüm Soruları	47
3.	İDARİ TEŞKİLAT YAPISI	49
3.1.	Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	50
3.2.	Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	51
3.3.	Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	52
3.4.	Anahtar Kavramlar	53
	Giriş	54
3.5.	Merkezden Yönetim	55
3.5.1.	Başkent Teşkilatı	55
3.5.1.1.	Cumhurbaşkanı.....	55
3.	Uygulamalar	67
4.	Uygulama Soruları.....	68
5.	Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	69
6.	Bölüm Soruları	70
4.	YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI	72
	Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	73

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	74
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri.....	75
Anahtar Kavramlar	76
Giriş	77
Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları	78
Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	88
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	91
Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları	92
Uygulamalar	94
Uygulama Soruları.....	95
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	96
Bölüm Soruları	97
5. İdari İşlemler I.....	99
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	100
Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	101
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri.....	102
Anahtar Kavramlar	103
Giriş	104
İdari İşlem Kavramı.....	105
İdari İşlemin Özellikleri	106
Tek Yanlılık.....	106
İcrailik	106
Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma	107
Hukuki Sonuca Yönelme.....	107
İdari İşlemin Sınıflandırılması.....	108
Maddi Bakımdan İdari İşlem.....	108
Genel Düzenleyici İşlem	108
Birel İşlem	108
İradenin Açıklanması Bakımından İdari İşlem.....	109
İradenin Dışavurumu Bakımından İdari İşlem	109
Açıklanan İradenin Sayısı Bakımından İdari İşlem.....	110
5.1.1.1.3. Basit İşlem	110
5.1.1.1.4. Kolektif İşlem	110
5.1.1.1.5. Karma İşlem.....	110

Uygulamalar	112
Uygulama Soruları.....	113
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	114
Bölüm Soruları	115
6. İdari İşlemler II.....	117
6.1. Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	118
6.2. Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular	119
6.3. Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	120
6.4. Anahtar Kavramlar	121
Giriş	122
6.5. İdari İşlemin Unsurları.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
6.5.1. Yetki Unsuru	123
6.5.2. Şekil Unsuru	125
6.5.3. Sebep Unsuru	127
6.5.4. Konu Unsuru	128
6.5.5. Maksat Unsuru	129
İdari Eylemler	131
İdarenin Sözleşmeleri	132
6.7.1. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri.....	132
6.7.2. İdari Sözleşmeler	133
Uygulamalar	134
Uygulama Soruları.....	135
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	136
Bölüm Soruları	137
7. KAMU HİZMETİ	139
7.1. Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	140
7.2. Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular	141
7.3. Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	142
7.4. Anahtar Kavramlar	143
Giriş	144
Kamu Hizmeti Kavramı	145
7.5.1. Kamu Hizmetinin Tanımı	145
7.5.2. Kamu Hizmetinin Unsurları	146
7.4.3. Kamu Hizmetinin Kurulması ve Sona Ermesi	147

Kamu Hizmetinin Kurulması	147
Kamu Hizmetinin Sona Ermesi	148
7.4.4. Kamu Hizmetine Hâkim Olan İlkeler.....	148
Süreklilik İlkesi	148
Uyarlama (Değişkenlik) İlkesi	149
7.4.5. Kamu Hizmetinin Görüş Usulleri.....	151
Emanet Usulü	151
Ruhsat Usulü	152
Müşterek Emanet Usulü	152
İmtiyaz Usulü	152
İltizam Usulü	153
Uygulamalar	154
Uygulama Soruları.....	155
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	156
Bölüm Soruları	157
Kolluk	159
8.1. Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	160
8.2. Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	161
8.3. Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	162
8.4. Anahtar Kavramlar	163
Giriş	164
7.5. Kolluk ve Kamu Düzeni	165
8.5.1. Genel Olarak.....	165
8.5.2. Kamu Düzenin Unsurları.....	166
7.5.3. Kolluk Faaliyetinin Temel Özellikleri.....	167
8.5.4. Kolluk Türleri (İdari Kolluk- Adli Kolluk Ayrımı).....	167
8.5.4.1. İdari Kolluk	169
8.5.4.1.1. Genel İdari Kolluk	169
8.5.4.1.2. Özel İdari Kolluk	169
8.5.5. Kolluk İşlemleri.....	169
8.5.5.1. Düzenleyici İşlemler.....	170
8.5.5.2. Birel İşlemler	170
Kolluk Usulleri	170
Kolluk Faaliyetinin Sınırları.....	171
Uygulamalar	173

Uygulama Soruları.....	174
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	175
Bölüm Soruları	176
KAMU MALLARI	178
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	179
Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	180
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	181
Anahtar Kavramlar	182
Giriş	183
9.1. Kamu Malı Kavramı	184
9.2. Kamu Mallarının Türleri	185
Uygulamalar	190
Uygulama Soruları.....	191
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	192
Bölüm Soruları	193
10. İdarenin mal edinme usulleri	195
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	196
Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	197
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	198
Anahtar Kavramlar	199
Giriş	200
10.1. Kamulaştırma	201
10.1.1. Kamulaştırma İşleminin Unsurları	202
10.1.1.1. Yetki	202
10.1.1.2. Sebep	203
10.1.1.3. Konu	203
10.1.1.4. Usul/Şekil	204
10.1.1.5. Maksat Unsuru	204
Uygulamalar	205
Uygulama Soruları.....	206
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	207
Bölüm Soruları	208
11. Kamulaştırma (Devam)	210
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	211

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	212
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri.....	213
Anahtar Kavramlar	214
Giriş	215
11.1. Kamulaştırmanın Aşamaları	216
11.1.1. İdari Safha	216
11.1.1.1. Kamu Yararı Kararı Alınması	216
11.1.1.2. Kamulaştırılacak Taşınmazın Bilgilerinin Toplanması.....	217
11.1.1.3. Kamulaştırma Bedeli Karşılığının İdare Tarafından Temini.....	217
11.1.1.4. Kamulaştırma Kararı Alınması.....	218
11.1.1.5. Satın Alma Usulünün Denenmesi	219
11.1.2. Adli Safha.....	219
11.1.2.1. Mahkeme Tarafından Bilirkişi Marifetiyle Kamulaştırma Bedelinin Tespiti	220
11.1.2.2. Taşınmazın İdare Adına Tescili ve Bedelin Malike Ödenmesi	221
11.1.3. Kamulaştırmanın Sonuçları.....	221
11.1.3.1. Taşınmaz Mülkiyetinin İdareye Geçmesi.....	221
11.1.3.1. Taşınmazın Boşaltılması, Kamulaştırmadan Vazgeçme ve Geri Alma Hakkı	222
11.1.4. Kamulaştırma Yöntemleri	222
11.1.4.1. İrtifak hakkı kurulması (Madde 4)	222
11.1.4.2. Kısmen kamulaştırma (Madde 12)	222
11.1.4.3. Trampa Yoluyla Kamulaştırma (Madde 26)	223
11.1.4.4. Acele Kamulaştırma (Madde 27)	223
11.1.4.5. Bir İdareye Ait Taşınmaz Malın Diğer İdareye Devri (Madde 30)	224
11.1.5. Kamulaştırmatsız El Atma.....	225
11.1.5.1. Hukuki El Atma (Ek Madde 1)	225
11.1.5.2. Fiili El Atma (Geçici 6. Madde).....	225
Uygulamalar	226
Uygulama Soruları.....	227
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	228
Bölüm Soruları	229
12. KAMU GÖREVLİLERİ.....	231
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	232
Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	233
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	234
Anahtar Kavramlar	235

Giriş	236
12.1. Kamu Görevlileri Kavramı	237
12.2. Kamu Görevlilerinin Tasnifi	237
12.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Görevlileri	238
12.3.1. DMK'nın Temel İlkeleri	238
12.3.2. DMK'ya Göre İstihdam Şekilleri	238
12.3.3. Devlet Memurluğuna Girme	239
12.3.4. Devlet Memurluğuna Giriş Usulü	239
12.3.5. Devlet Memurunun Ödevleri	241
12.3.6. Devlet Memurlarının Yasakları	243
12.3.7. Devlet Memurlarının Hakları	244
12.3.8. Devlet Memurlarının Yükselmeleri	245
12.3.9. Devlet Memurlarının Özlük Dosyası	245
12.3.10. Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi (Hizmet İçi Eğitim)	246
Uygulamalar	247
Uygulama Soruları	248
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	249
Bölüm Soruları	250
13. Devlet Memurlarının Disiplin Soruşturması	252
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	253
Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular	254
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	255
Anahtar Kavramlar	256
Giriş	257
13.1. Genel Olarak	258
13.2. Disiplin Soruşturması Usulü	258
13.3. Disiplin Cezaları	258
13.3.1. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Amir ve Kurullar	258
13.3.2. Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları	259
13.3.3. Disiplin Cezalarının Uygulanması	259
13.3.4. Disiplin Cezalarının Özlük Dosyasından Silinmesi	259
13.4. Devlet Memurlarının Cezai Sorumluluğu	260
13.5. Devlet Memurlarının Mali Sorumluluğu	260
13.6. Devlet Memurluğu Statüsünün Sona Ermesi	260

Uygulamalar	261
Uygulama Soruları.....	262
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	263
Bölüm Soruları	264
14. İDarenin sorumluluğu.....	266
Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?	267
Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular.....	268
Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri	269
Anahtar Kavramlar	270
Giriş	271
14.1. Kusurlu Sorumluluk (Hizmet Kusuru)	272
14.2. Kusursuz Sorumluluk.....	272
14.3. İdarenin Sorumluluğunun Şartları.....	273
14.4. İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Durumlar	273
Uygulamalar	275
Uygulama Soruları.....	276
Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti	277
Bölüm Soruları	278
16. KAYNAKÇA	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

KISALTMALAR

Age: Adı geçen eser

Any: Anayasa

AUZEf: Açık ve Uzaktan Eğitim Fakóltesi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

YAZAR NOTU

İdare hukuku dersinin konuları, birbirinden farklı ama birbiriyle bağlantılı alt başlıklardan oluşmaktadır.

İdare hukukunun tabi olduğu hukuki rejim, idare hukukunun alanı, özellikleri ve kaynakları idare hukukunu tanımak bakımından öncelikli ve gerekli olan bir girizgâh bölümüdür.

İdare hukukunun varlık sahasının temelini oluşturan **“İdari faaliyetler”**, bu faaliyetleri yürütmek için kurulan **“İdari teşkilat”**, idarenin faaliyet aracı olan **“İdari işlemler”**, idari faaliyetlerin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan **“Kamu malları”**, idari faaliyetler için gerekli olan taşınmazın edinilme usulü olan **“Kamulaştırma”**, idari faaliyetleri yerine getiren kişiler olan **“Kamu Görevlileri”** ve idareden kaynaklanan zararların giderilmesini sağlayan **“İdarenin Sorumluluğu”** konuları idare hukuku dersinin ana başlıklarını oluşturmaktadır.

Bu başlıkların muhteviyatı, on dört haftalık öğretim programı kapsamında on dört alt bölüme ayrılmak suretiyle hazırlanmıştır.

**1. İDARE HUKUKUNUN ALANI, ÖZELLİKLERİ, KAYNAKLARI
VE İDARE HUKUKUNA HÂKİM OLAN İLKELER**

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Hukuki Kavram Olarak “İdare” terimini tanımlayacağız.
2. İdare Hukukunun alanını ve konusunu belirleyip idare hukukunu tanımaya çalışacağız.
3. İdare Hukukunun özelliklerini öğreneceğiz.
4. İdare Hukukunun Kaynaklarını öğreneceğiz.
5. İdare Hukukunu Etkileyen İlkeleri öğreneceğiz.

1.2. Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. “İdari işlev” neyi ifade etmektedir. Hangi ayrımı yaparken kriter kabul edilir?
2. İdare hukukunun alanının belirlenmesindeki esaslar nelerdir?
3. İdare hukukunu diğer hukuk dallarından ayıran özellikler nelerdir?
4. İdare Hukuku alanının “tedvin edilememesi” ne anlama gelmektedir?
5. İdarenin kanuniliği ilkesi nedir?
6. İdare hukukunda eşitlik ilkesi nasıl anlaşılmalıdır?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
İdare Hukukunun Alanı	Organik kriter ve işlevsel kriter çerçevesinde “İdare” kavramının anlaşılması	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdare Hukukunun Özellikleri	İdare hukukunu diğer hukuk dallarından ayıran yönlerin kavranması	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdare Hukukunun Kaynakları	İdare hukukunun oluşmasına katkı sağlayan kaynakların öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler	İdare Hukukunu etkileyen anayasal ilkelerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

- İdare	- Organik Anlamda İdare	- İdari işlev
- Kanuni İdare ilkesi	- Kamu gücü	- Kamu yararı

Giriş

İdare hukuku kamu hukuku içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla özel hukuk alanı dışında kalan bir hukuki rejime sahiptir. Nitekim idare hukukunun tabi olduğu hukuki rejimin tüm boyutlarıyla ele alınması gerekmektedir.

İdare hukuku konularını kavramak bakımından öncelikle idare hukukunun temel hususlarını öğrenmek gerekmektedir. İdare hukukunun alanını ve özelliklerini öğrenmeden idari teşkilat veya idari faaliyetler öğrenilemez. Ya da idare hukukunun kaynaklarını öğrenmeden idari işlemler konusuna geçilemez. Keza bu bölümdeki bilgilerin tamamı diğer tüm konular için olmazsa olmaz gerekliliğe sahiptir. Bu bölümde yer alan bilgiler, özellikler ve ilkeler tüm idare hukuku konuları için adeta birer anahtar kavram niteliğindedir.

Bu bölümde, öncelikle idare hukukunun temelini oluşturan “idare” kavramı organik kriter ve işlevsel kriter ekseninde ele alınarak tanımlanacaktır. İdare hukukunun alanı, kapsamı, sahip olduğu özellikler ve kaynakları ortaya konulacaktır. Ayrıca idare hukukuna hâkim olan ilkeler hakkında bilgi verilecektir.

1.1. İDARE HUKUKUNUN ALANI

1.1.1. Hukuki Kavram Olarak “İdare”

“İdare” sözcüğü farklı alanlarda ve birbirinden farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Nitekim Sözlük anlamıyla idare; yönetim, yönetme, çekip çevirme, hoş görme, göz yumma, yetinme gibi işlevleri ifade etmektedir¹.

“İdare” hukuki bir kavram olarak ise “yönetim” anlamına karşılık gelmektedir. Bir yönetimi tarif etmesi bakımından “idare” kavramının, hem kamu hukukunda hem de özel hukukta bir karşılığı vardır. Bu anlamıyla “idare” kavramının kamu hukuku ve özel hukuk alanında farklı anlamlarda kullanılabilmektedir. Ancak kavramın özel hukuk boyutu konumuz dışında kalmaktadır. Kamu hukuku alanında ve özellikle “İdare Hukuku”nun bünyesinde barınan “İdare” kavramının anlamı ve kapsamının belirlenmesi gerekmektedir.

İdare hukuku terminolojisi bakımından idare kavramı esasen “kamu idaresi”ni tarif etmektedir². Bu bakımdan İdare kavramı kamu idaresinin sadece teşkilat boyutunu (organik) değil aynı zamanda faaliyet (fonksiyonel) boyutunu da ifade etmektedir³. Başka bir ifadeyle, “İdare” sadece bir faaliyeti değil aynı zamanda bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları anlatmak için kullanılmaktadır⁴.

Dolayısıyla idare hukuku alanında, “İdare” kavramı hem teşkilat hem de faaliyet olarak göz önünde tutulur ve bir bütün olarak kabul edilir. Nitekim Anayasa’nın 123. maddesi “*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” ifadesiyle bu bütünlüğe işaret etmektedir.

1.1.1.1. Organik Anlamda İdare

Organik anlamda idare, Devletin üç temel erkenden biri olan Yürütme organının içerisinde yer almaktadır. Başka bir ifadeyle organik anlamda idare Yasama ve Yargı erkinin dışında kalmaktadır. Ancak İdare, içerisinde yer almakla birlikte Yürütme organının tamamını ifade etmemekte sadece bir bölümünü oluşturmaktadır. Nitekim 101. maddeyle başlayan Anaya-

¹ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=%C4%B0DARE

² Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş I**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970, s.3.

³ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.3.

⁴ Balta, **a.g.e.**, s.4; Duran, **a.g.e.**, s.3.

sa'nın Üçüncü Kısımının ikinci bölümü “Yürütme” başlığını taşımakta, “İdare” ise bu bölüm altındaki IV. başlıkta yer almaktadır.

Anayasa'nın 123. maddesi “İdare” başlığı altında idarenin kuruluş ve esaslarını düzenlemektedir. Anayasa'nın çeşitli maddelerinde ise idareyi oluşturan yapılar düzenlemiştir. Merkezi idare (m. 126), mahalli idareler (m. 127) ile kamu kurum ve kuruluşları (m.130-135) “İdare” başlığı altındaki bölümde bulunmaktadır. Ayrıca “İdare” başlığı dışında kalan maddelerde yer almak suretiyle bakanlıkların kurulması ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler) de Anayasa'da düzenlenmiştir.

1.1.1.2. İşlevsel Anlamda İdare

“İdare” kavramı işlevsel (fonksiyonel) anlamda idari işlevi ifade etmektedir. İdare hukukunun alanının belirlenmesinde işlevsel anlama bakmak gerekmektedir. İşlevsel anlamda idare, Yasama ve Yargı faaliyetleri dışında kalan alanda yer almaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki Yürütme faaliyetleri de idari işlev dışında kalmaktadır.

Ancak işlevsel anlamda idare kavramını belirlemek yani idari işlevin alanını belirlemek organik anlamda olduğu gibi belirgin olmayabilir. Dolayısıyla İdari işlevi Yasama, Yargı ve Yürütme işlevinden ayıran boyutlarıyla ortaya koymak gerekir.

İdare ve Yasama: Anayasa, Yasama işlevini düzenlemektedir. TBMM'nin kuruluş ve görevleri ile işleyişine ilişkin düzenlemeler Anayasa'da belirlenmiştir. Bu bağlamda Yasama işlevi, genel manada, *kanun yapma* görevini yerine getirmektedir. TBMM'nin bu faaliyeti sonucunda ortaya çıkan işlemler yasama işlevi kapsamında yer almaktadır.

Ancak TBMM'nin, istisnaen, yasama işlevi dışında idari işlevi haiz işlemler yani idari nitelikte olan işlemler tesis etmesi de mümkündür. Örneğin TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemler idari işlem kabul edilmektedir⁵. Bu tür işlemler bir yasama faaliyeti olmadığından idare hukuku alanına girmekte ve idari yargı denetimine tabi olmaktadır.

İdare ve Yargı: Anayasa'da “Yargı” başlığı altında düzenlenen yüksek mahkemeler ile ilk derece mahkemelerinin faaliyetleri yargı işlevini yerine getirmeye yöneliktir. Yargı işlevi genel olarak, mahkemelerin hukuki uyuşmazlıkların çözümüne yönelik yaptığı işlemleridir. Bir

⁵ Nitekim Danıştay da bir kararında, “..TBMM Başkanlığınca TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda ise, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından...” demek suretiyle TBMM'nin idari işlem tesis edebileceğini kabul etmiştir. Bkz. Danıştay 5.Dairesi'nin, E.1987/2379, K.1987/1785 sayılı ve 16.12.1987 tarihli kararı, **Danıştay Dergisi**, S.70-71, s.273.

işlemin yargı işlevi haiz olması için onun bir yargı organı tarafından tesis edilmesi gerekmektedir. Yani yargı organı dışında hiçbir makam yargısal nitelikte karar veremez.

Ancak yargı organının yargı işlevi dışında verdiği kararlar da vardır. Tıpkı yasama organının idari işlem niteliğindeki kararlarında olduğu gibi yargı organının da benzer kararlarına rastlamak mümkündür. Örneğin yargı mensupları hakkındaki disiplin ve not verme işlemleri yargı işlevi dışında kalmaktadır. Bu tür işlemler tıpkı bir idare organı tarafından tesis edilen idari işlem gibi hüküm ve sonuç doğurmakta ve idari yargı denetimine tabi olmaktadır.

İdare ve Yürütme: Yürütme faaliyetleri, Yasama ve Yargı işlevi dışında kalan alanı temsil eder. İdare, her ne kadar Yürütme organı içerisinde yer alıyor ise de Yürütmenin tamamını ifade etmemektedir. Nitekim Yürütme faaliyetlerinin, “hükümet fonksiyonu” ve “idari fonksiyon” şeklinde bir ayrıma tabi olduğu ifade edilmektedir⁶. Devletin genel siyasetinin belirlendiği faaliyetlerin yer aldığı alan hükümet fonksiyonu, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin alan ise idari fonksiyon kapsamına girmektedir⁷. Dolayısıyla hükümet fonksiyonuna dair faaliyetlerin bir yürütme faaliyeti olmakla birlikte idari işlev dışında olduğunu belirtmek gerekir. Keza bu alan Anayasa Hukuku’nun konusu içerisinde yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere İdareyi tanımlamak bakımından organik ve işlevsel anlamda ele almak gerekmektedir. Bu bilgilerden yola çıkıldığında İdareyi tanımlamak için organik kriterin her zaman yeterli olmayacağı açıktır. Nitekim Yasama ve Yargının organik kriter sağlanmasa bile idari işlev niteliğinde işlem yaptıkları görülmektedir. Dolayısıyla organik kriteri sağlamasa dahi işlevsel olarak idari nitelikte işlemlerin tesis edilebileceği ve bunların idare hukukunun alanına girdiğini ifade etmek gerekir. Diğer taraftan organik anlamda idare içerisinde yer almakla birlikte idari işlev dışında faaliyetlere de rastlamak mümkündür. İdari teşkilat içerisinde yer alan kuruluşlar özel hukuka tabi işlemler de tesis etmektedir. Dolayısıyla ne idarenin yaptığı her faaliyet idari faaliyettir ne de idari faaliyetler sadece idare tarafından yapılabilir⁸. *İdare* kavramını, bu tanımlamalar ve istisnalar çerçevesinde değerlendirmek suretiyle anlamlandırmak daha doğru ve isabetli olacaktır.

⁶ Duran, **a.g.e.**, s.8; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.22.

⁷ Duran, **a.g.e.**, s.8-9; Gözler, **a.g.e.**, s.23.

⁸ Bahtiyar Akyılmaz- Murat Sezginer- Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s.61.

1.1.2. İdare Hukukunun Konusu

İdare hukukunun konusunu genel anlamda idari faaliyetler oluşturmaktadır. Ancak bu şekilde bir belirleme yetersiz kalabilir. Çünkü idari faaliyetlerin yürütülmesi için bir idari teşkilata, personele, taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca idari faaliyetlerin yürütülmesi sonucunda ortaya çıkan idari işlem ve eylemler vardır. Dolayısıyla bu alanı düzenleyen bir hukuki rejime ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim kamu hukukunun dallarından bir olan “*idare hukuku*” bu ihtiyacı gidermek adına belli özelliklere ve ayrıcalıklara sahip bir hukuk dalıdır.

İdare hukukunun alanı veya konusu bakımından doktrinde çeşitli tanımlamalara rastlamak mümkündür;

Lütfi Duran, *İdare hukukunun gövdesini, hiç kuşkusuz, İdare Cihazı teşkil eder. Ancak bu gövde ne durağan ne de kendisi için var olan bir kurumdur. İdare, sürekli işleyen ve halka hizmet ve edim sunan bir cihazdır. İdari faaliyetler bir bakıma siyasi erklerin (yasama ve yürütme) ve yargı mercilerinin görevlerini kolaylaştırmak ve tamamlamakla beraber, bunların asıl konusu ve amacı, toplumun ve bireylerin günlük yaşamını sağlayan ve sürdüren idare işlevidir.*

Aydın Gülan, *İdare hukuku idarenin hukuku ile eş anlamlı değildir. İdare hukukunu idari faaliyetlere uygulanan özellikli hukuk olarak algılamak gerekir*⁹.

Akyılmaz Vd., *Kamu hukukunun düzenleme alanı içinde yer alan Devlet aynı zamanda idare hukukunun konusudur. ... Geniş anlamda yürütme içinde yer alan kuruluşlar idari teşkilatı oluştururlar. Bu teşkilatın yapısı, faaliyetleri ve denetimi idare hukukunun inceleme alanına girer*¹⁰.

Ali Ulusoy, *İdare hukukunun konusu, yani “uğraş alanı” kamu idaresinin yapılanması (teşkilatlanması), işlemleri, personeli ve malvarlığı ile faaliyetlerinin hukuki rejimidir.*

Kemal Gözler, *İdare hukuku, idarenin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kamu hukuku kurallarının bütünüdür. Diğer bir ifadeyle idare hukuku, idare organı ve fonksiyonunu düzenleyen özel hukuk kurallarını aşan hukuk kurallarının bütünüdür.*

⁹ Aydın Gülan, **İdare Hukuku Ders Notları** (Yayınlanmamış), s.8

¹⁰ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.58.

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı üzere İdare hukukunun belli bir karakteri yani bir hukuki rejimi vardır. Türkiye Kıta Avrupası hukuk sistemini benimsemiştir. Bu sisteme göre idare özel hukuktan farklı bir yapıya tabidir. Bu sistem idareye “kamu gücü” ayrıcalıkları ve yetkileri vermektedir. Aynı zamanda idarenin faaliyetlerin “kamu yararı” ve “kamu düzeni” amacına yönelik olması gerekliliği vardır. Bu yetkiler idareyi özel hukuk kişileri karşısında üstün kılmaktadır. Aynı zamanda idari faaliyetlerden kaynaklanan davalar adli yargıdan bağımsız olarak teşkilatlanan “idari yargı” mercilerinde (istisnalar hariç) görülmektedir.

1.2. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ

1.2.1. İdare Hukuku Gelişme Halinde Olan Yeni Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukuku özel hukuk kadar eski bir tarihe dayanmadığı için yeni bir hukuk dalı olarak kabul edilmektedir. Özel hukuk Roma Hukukuna kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Oysa İdare Hukuku 19. Yüzyılda hukuk devleti ile ortaya çıkan ve gelişen bir hukuk dalıdır. Bundan dolayı idare hukuku “yeni” bir hukuk dalı olarak nitelendirilmektedir.

İdare hukuku “gelişme halinde olan” bir hukuk dalıdır. Çünkü İdare ve idari faaliyetler, toplumun ve devletin ihtiyaçlarının sürekli ve hızlı bir şekilde değişim halindedir¹¹. Dolayısıyla idare hukuku bu değişime ayak uydurmak için bir hareketlilik halinde ve gelişim sürecindedir. Başka bir ifadeyle idare hukuku, olması gerekeni araştıran hareketliliğe sahip bir hukuk dalı olarak tarif edilmektedir¹².

1.2.2. İdare Hukuku Bağımsız Bir Hukuk Dalıdır

İdare Hukuku özel hukuktan bağımsız bir hukuk dalıdır. Nitekim adi yargıdan ayrı bir idari yargının varlığı da bu bağımsızlığın bir sonucudur. Ayrıca idare hukukunda özel hukukta karşılığı olmayan “kamu tüzel kişiliği”, “kamu gücü”, “tek yanlı işlemler” gibi özel hukukta ilke

¹¹ Duran, **a.g.e.**, s.29.

¹² “İdare hayatının hızlı değişmesi, teknolojik gelişmelerle idarenin gündeminin değişmesi ve sosyal hayattaki yeniliklerle idarenin de yeni gündemleri oluşması nedeniyle hukukilik arayışının hareketli bir zeminde olduğu ...”, Gülan, **a.g.e.**, s.17.

ve kavramlar vardır. Dolayısıyla bu ve benzeri birçok ilke ve kavram idare hukuku rejimi içerisinde anlamlandırılarak sonuç doğurmaktadır.

Ayrıca kendine özgü bir yapısı ve karakteri olduğu kabul idare hukukunun diğer kamu hukuku dallarından da farklı ve bağımsız olduğu kabul edilmektedir¹³.

1.2.3. İdare Hukuku Tedvin Edilemeyen Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukuku kuralları özel hukuk dallarında hatta ceza hukukunda olduğu gibi tek bir metin halinde değildir. Keza bu hukuk dallarını düzenleyen metinler de dahi idare hukukuna ilişkin hükümlere rastlamak mümkündür¹⁴. Dolayısıyla idare hukuku dağınık bir hukuk dalı olarak nitelendirilmektedir¹⁵. Bu durum idare hukukun yapısından ve alanının çok geniş olmasından kaynaklanmaktadır.

İdare hukuku alanında farklı hukuki statülere sahip birçok idari teşkilat yer almaktadır. Bu teşkilatlar, hukuki rejimleri değişik çok sayıda idari faaliyet yürütmektedir. Nitekim bu teşkilatların yürüttüğü idari faaliyetlerde birbirinden farklı statülere sahip personel ve mallar yer almaktadır.

Dolayısıyla idare hukukunun bu kapsamı, idare hukukunun tek bir hukuki metinde düzenlenmesine olanak tanımamaktadır. Her bir teşkilat veya faaliyet farklı hukuki düzenlemelerde düzenlenmeyi gerektirebilmektedir. Aynı şekilde istihdam edilecek personeller idari teşkilatın veya faaliyetin niteliğine göre farklı statülere (memur, işçi, sözleşmeli personel gibi) sahip olabilirler. Bu statüler veya uygulamaya yönelik detaylar birçok hukuki metinde ele alınmayı zorunlu kılabilmektedir. Bu yüzden idare hukukunun tedvin edilmediği ve belki de hiç edilemeyeceği ifade edilmektedir¹⁶.

¹³ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.15.

¹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.35.

¹⁵ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.15.

¹⁶ Duran, **a.g.e.**, s.30.

1.2.4. İdare Hukuku İçtihatlardan Doğan ve Kuvvet Alan Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukukunun var oluşu yargı kararlarına dayanması nedeniyle idare hukukunun içtihatlardan doğan bir hukuk dalı olduğu ifade edilmektedir¹⁷. İdare hukukunun ortaya çıktığı ve geliştiği ülke olan Fransa’da Conseil d’etat (Fransız Danıştay’ı) tarafından verilen kararların idare hukukunun doğuşu ve gelişmesinde temel etken olduğu bilinmektedir¹⁸. Türk Hukukunda da idare hukukunun gelişim sürecinde Danıştay kararlarının belirleyici olduğu gözükmemektedir.

Özellikle idarenin sorumluluğuna ilişkin davalarda, “sosyal risk”, “tehlikelilik”, “kamu külfetleri karşısında eşitlik” gibi sorumluluk ilkeleri Danıştay kararlarında zikredilen ilke ve kavramlardan oluşmaktadır. Bu ilke ve kavramlar neticesinde Kanun Koyucunun düzenlemelelerinde de belirleyici olmuştur¹⁹.

İdare hukukunun içtihat hukuku olması, idare hukukunun esnek ve hareketliliğe sahip karakterine elverişli bir durum sağlamaktadır²⁰.

1.2.5. İdare Hukuku Statü Hukukudur

İdare hukuku alanında hukuki statüler önceden belirlenmiştir. Bu statüler kamu gücü üstünlüğünün sonucu olan tek yanlı düzenlemelerdir. Örneğin memurluk, öğrencilik, askerlik, emeklilik gibi hukuki durumlar kanun ve/veya düzenleyici işlemler ile belirlenmiştir. Bu statüler soyut, gayri şahsi, sürekli ve doğurgan niteliktedir²¹. Ayrıca eşitlik ilkesi çerçevesinde bu statülere girmek veya bu statülerden çıkmak esas alınmıştır.

Nitekim Devlet memurluğuna girmek, yükselmek, emekli olmak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenmektedir. Memurun hakları, ödevleri, yasakları gibi durumlar da Kanun’da ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Dolayısıyla memur olmak isteyen bir kimse memurluğa girmek için gerekli şartları sağlayıp ve bu statüleri kabul etmek koşuluyla memur olabilir. Özel hukukta olduğu gibi tarafların karşılıklı iradesi sonucunda belirlenen şartlar neticesinde oluşan akdi bir durum söz konusu değildir.

¹⁷ Duran, **a.g.e.**, s.30.

¹⁸ Duran, **a.g.e.**, s. 31; Tan, **a.g.e.**, s.15.

¹⁹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.18.

²⁰ Duran, **a.g.e.**, s.31-32.

²¹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.19.

İdare hukukunda kurallar İdare tarafından belirlenir. Özel hukuk kişilerinin buna müdahalesi hizmet gerekleri doğrultusunda ya çok sınırlı bir ölçüdedir ya da yoktur.

1.3. İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI

1.3.1. Anayasa

Anayasa, “Anayasa’nın üstünlüğü” ilkesi gereğince hiyerarşik olarak diğer tüm kanunlardan üstün bir yapıya sahiptir. Kanunlar Anayasa’ya aykırı olamaz. Kanun hükümlerinin Anayasa’ya uygun olması ve aykırılık teşkil etmemesi zorunluluğu aynı şekilde Kanundan sonra gelen ve kanunun uygulamasına yönelik diğer düzenlemeler için de geçerlidir.

Devletin yapısı, niteliği, organları, temel hak ve özgürlükler gibi hususlara ilişkin esaslar Anayasa’da düzenlenmektedir. Aynı şekilde, İdare ve İdare Hukukuna ilişkin temel düzenlemeler de Anayasa’da yer almaktadır. Dolayısıyla Anayasa idare hukukunun en temel kaynağıdır.

Anayasa’nın 123. maddesinden başlayarak 137. maddesine kadar olan “İdare” başlıklı bölüm idare hukukunun alanını, ilke ve esaslarını belirlemektedir. “İdarenin bütünlüğü”, “Kanuni idare”, “kamu tüzel kişiliği”, “merkezden-yerinden yönetim” (m. 123), “yetki genişliği” (m. 126), “idari vesayet” (m. 127) gibi ilke ve kavramlar bu bölümde anlamlandırılmaktadır. Benzer şekilde İdarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna başvurulması imkânı da aynı bölümde (m.125) yer almaktadır. Bununla beraber, idari teşkilat, idari faaliyetler, kamu görevlileri ve idarenin sorumluluğuna ilişkin alanın çerçevesini belirleyen düzenlemeler bu bölümde yer almaktadır.

Ayrıca Anayasa’nın diğer bölümlerinde de idare ve idare hukukuna ilişkin hükümler mevcuttur. Örneğin, “Yürütme yetkisi ve görevi” başlıklı 8. maddede, *yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir* hükmü idare hukuku alanına ilişkin bir düzenlemedir. Aynı şekilde, “Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” başlıklı 11. maddedeki, *Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır* ifadesi, Anayasa ile idare hukuku arasındaki bağlantıyı ortaya koymaktadır.

İdare hukukunun alanını ve işleyişini belirlemesi bakımından Anayasa’nın diğer bölümlerindeki birçok hüküm de önem arz etmektedir. Örneğin kamu düzeninin sağlanmasına yönelik olarak yürütülen idarenin kolluk faaliyetlerinin, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırabilmesi

Anayasal dayanaklara sahiptir. Ya da kamu yararı gereğince yapılan özel hukuk kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazların kamulaştırılması Anayasa gücüyle varlık kazanmıştır. Bu örnekler gibi özelleştirme, devletleştirme ve olağanüstü hal yönetimine ilişkin düzenlemeler de Anayasa’da yer almaktadır.

Anayasa’nın niteliğinden ve yukarıda örnek olarak gösterilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere Anayasa, idare hukukunun oluşumunu, alanını, kapsamını ve işleyişini belirleyen temel kaynağıdır.

1.3.2. Kanun

Bir Yasama işlemi olan Kanun aynı zamanda idare hukukunun kaynaklarından birisidir. Kanun, idare hukukuna kaynak olması bakımından önem arz etmektedir. Kanunlar idare için uygulamada dikkate alınması gereken en olağan, en doğal ve belki de en önemli hukuk kaynağı olarak zikredilmektedir²². Çünkü kanunlar hem idarenin kuruluşu için hem de görev ve yetkilerinin belirlenmesi için esas teşkil etmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin tanımına göre²³, Kanun *nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri bakımından objektif hukuk alanında yeni hukuki durumlar yaratan veya var olan bir durumu düzenleyen ya da ortadan kaldıran kural işlem* olarak tanımlanmaktadır²⁴. Nitekim bu nitelikleri bakımından kanun, idarenin ve idari faaliyetlerin kuruluş ve işleyişinin dayanağı olan hukuk kurallarıdır. Dolayısıyla kanun, idare hukukunun kaynakları arasında büyük bir yer işgal etmektedir.

Kanunun idare hukuku için ne kadar önemli olduğu “*idarenin kanuniliği*” ilkesinden anlaşılmaktadır. Nitekim idarenin kanuniliğine ilişkin Anayasal hükümler bulunmaktadır.

İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi (m. 123) ve *Anayasal bir kaynağı olmayan devlet yetkisinin kullanılamayacağı* (m. 6) ilkeleri idarenin, “*kanunilik ilkesi*”ne bağlılığını göstermektedir. Başka bir ifadeyle, idarenin geniş anlamda ve göreve bitişik tüm eylem ve işlemlerinin dayanağının kanunlarda bulunması gerektiği kabul edilmektedir²⁵.

Ancak Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte yapılan Anayasal değişiklikler sonrasında idarenin kanuniliği ilkesine bazı istisnalar getirilmiştir. *Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, gö-*

²² Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 61.

²³ Anayasa Mahkemesi’nin, E. 1990/31, K. 1990/24 sayılı ve 24.06.1990 tarihli kararı.

²⁴ Ancak bazen, belli bir kişiye veya konuya yönelik özel ve somut nitelikte kanunlar çıkarılabilmektedir. Örneğin bir ilçenin il yapılması veya özel af kanunu gibi düzenlemeler.

²⁵ Duran, **a.g.e.**, s. 380.

*rev ve yetkileri... Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (m. 106/son fıkra) hükmü ile kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur (m.123) hükmü idarenin kanuniliği ilkesinin birer istisnasıdır*²⁶.

1.3.3. Milletlerarası Sözleşmeler

Anayasa'nın 90. maddesi Milletlerarası sözleşmeleri (antlaşmaları) düzenlemektedir. Bu sözleşmeler ve bunların uygulamasına yönelik olan sözleşmelerin onaylanması ve yürütülmesine ilişkin süreç ve istisnaları 90. maddede düzenlenmiştir. Milletlerarası sözleşmelerin iç hukukun bir parçası olduğu kabul edilmektedir²⁷. Anayasa'nın 90. maddesinde de, milletlerarası sözleşmelerin kanun gücünde olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla Milletlerarası antlaşmalar da idare hukukunun kaynakları arasında yer almaktadır.

Kanun gücünde olan ve hukuki sonuç doğuran, milletlerarası sözleşmeler, idare hukukuna ilişkin konulara yönelik netice doğurabilir. Devletin tarafı olduğu milletlerarası sözleşmeler bir faaliyetin kurulmasını gerektirebilir veya var olan bir faaliyetin tabi olduğu hukuki rejimi belirleyebilir. Milletlerarası sözleşme idareye bir faaliyeti kamu hizmeti veya kolluk olarak yürütmeyi görev olarak verebilir. Aynı şekilde milletlerarası sözleşme bir idari teşkilat kurulmasını da gerektirebilir. Örneğin Avrupa Birliği üyelik sürecinde yapısal değişiklikler idari teşkilatı veya idari faaliyetleri etkilemiştir.

Mahkeme kararlarında da milletlerarası sözleşmelerin referans alındığı bilinmektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay da İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi veya Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) hükümlerini dayanak alarak kararlar vermektedir. Bu niteliği itibarıyla de milletlerarası sözleşmeler idare hukukuna kaynak teşkil etmektedir.

1.3.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de idare hukukunun kaynaklarındandır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini, Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenen *Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* ile Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenen *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

²⁶ Gözler, **a.g.e.**, s.73.

²⁷ Tan, **a.g.e.**, s.55.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa değişikliğinden önceki dönemde var olan *Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin* yerini aldığı ifade edilmektedir²⁸. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tıpkı OHAL KHK'ları gibi kanuna eş değer düzenlemeler olarak kabul edilmektedir²⁹. OHAL CBK'ları Cumhurbaşkanının olağanüstü hal yönetimine ilişkin yetkileri kapsamında yapılan düzenlemelerdir. Dolayısıyla bu düzenlemeler bir takım özel statülere sahiptir. OHAL CBK'ları şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir. Ayrıca OHAL CBK'ları, 104. madde kapsamında Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi konu bakımından (*temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevler*) bir sınırlamaya tabi değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri genel, soyut, sürekli ve gayrişahsi kurallar koyan, kaynağını Anayasa'dan alan idarenin düzenleyici işlemlerindendir³⁰. Ancak CBK ile idarenin diğer düzenleyici işlemleri arasında yargı denetimi bakımından bir fark vardır. CBK'ların hukuka uygunluğu Anayasa Mahkemesi denetimine tabi iken idarenin diğer düzenleyici işlemleri İdari Yargı mercilerinin denetimine tabiidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Cumhurbaşkanının *Yürütme* alanındaki yetkileri olması ve idarenin düzenleyici işlemlerinden olması bakımından idare hukukunun hem kaynağı hem de ürünü olarak tanımlamak gerekir.

1.3.5. Yönetmelik ve Diğer Düzenleyici İşlemler

İdarenin düzenleme yetkisi kapsamında çıkarılan düzenleyici işlemler idare hukukunun işleyişine yönelik en önemli hukuk kaynağıdır. Ancak düzenleyici işlemler idare hukukunun sadece kaynağı değil aynı zamanda ürünüdür³¹. Hatta düzenleyici işlemler bir idare tarafından düzenlenirken bir başka idare için kaynak olabilmektedir. Bir idarenin düzenleme yetkisi kapsamında olan yönetmeliğin uygulayıcısı başka bir idare olabilir. Dolayısıyla söz konusu yönetmelik her iki idare için de kaynak değildir. Bir idarenin ürünü diğer idarenin ise kaynağı olacaktır. Örneğin İstanbul Üniversitesi Önlisans/Lisans Yönetmeliği hem idarenin bizatihi kendisi tarafından tesis edilen hem de idareye kaynak teşkil eden bir yapıya sahiptir.

Anayasa, Kanun veya Milletlerarası Sözleşmeler idarenin iradesi dışında üretilen ve idareye ona uygun hareket etme zorunluluğu getiren hukuki metinlerdir. Oysa düzenleyici işlemler

²⁸ Ulusoy, **a.g.e.**, s.65.

²⁹ Ulusoy, **a.g.e.**, s.65.

³⁰ Turan Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018, s.345; Gözler, **a.g.e.**, s.380.

³¹ Gülan, **a.g.e.**, s.29.

her ne kadar Anayasa'ya uygun olmalı ve Kanunlara dayanarak yürürlüğe konulmalı ise de, kamu yararı ve hizmet gerekleri ölçüsünde idarenin takdir yetkisini bünyesinde barındırabilecek, idarenin düzenleme yetkisi kapsamında hayat bulmaktadır. Dolayısıyla ister aynı idare tarafından düzenlenen ve uygulanan isterse düzenleyen ve uygulayan idarelerin farklı olduğu düzenleyici işlemler olsun, tamamını, geniş anlamda idarenin ürünü olarak kabul etmek gerekir.

İdarenin düzenleyici işlemleri çoğunlukla yönetmelik olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yönetmelik dışında adsız düzenleyici işlemler olarak bilinen düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlar genelge, yönerge, tebliğ, sirküler, tamim gibi başlıklar altında gerçekleştirilen düzenleyici işlemlerdir.

1.3.6. İçtihat

Mahkemelerin verdiği kararlardan çıkarılan hukuk, içtihat hukuku olarak tanımlanmaktadır³². İçtihatlar hukukun önemli kaynaklarından. İçtihatlardan oluşan bir hukuk dalı olarak nitelendirilen idare hukuku için de, hiç kuşkusuz, önemli bir hukuk kaynağıdır.

Bazen kanun koyucu belli bir hususta düzenleme yapmamış veya eksik düzenleme yapmış olabilir. Bazen de yeni gelişen bir durumdan kaynaklanan yasal belirsizlik olabilir. Bu gibi durumlarda uyuşmazlık çıkması halinde mahkemeler, var olan kanun hükümlerini yorumlamak veya hüküm bulunmayan hallerde hukukun genel ilkeleri üzerinden bir değerlendirme yapmak suretiyle karar verebilir. İşte bu kararların, benzer konularda uyuşmazlık çıkması üzerine açılan davalarda referans alınması veya kanun koyucunun bu kararlar doğrultuda düzenleme yapmasına katkı sağlaması, içtihatların hukuk kaynağı olduğunun göstergesidir.

İçtihatlar bazı ülkelerde bağlayıcı bazı ülkelerde ise yardımcı kaynak kabul edilmektedir. Türk idare hukukunda ise karma bir sistem söz konusudur. İçtihadı birleştirme kararları bağlayıcı kaynak olarak kabul edilirken diğer mahkeme kararları yardımcı kaynak olarak değerlendirilmektedir³³.

³² Tan, **a.g.e.**, s.87.

³³ Tan, **a.g.e.**, s.87-88.

1.3.7. Doktrin

Doktrin diğerk bir ifadeyle *öğreti*, bilim insanlarının hukuki meseleler üzerindeki görüş ve düşünceleri olarak tanımlanmaktadır³⁴. Doktrin hukukun gelişmesine katkı sunan bir özelliğe sahiptir. Doktrin, hiç kuşkusuz, idare hukukuna da katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla idare hukukunun kaynakları arasında yer almaktadır. Ancak doktrin idare hukuku kaynakları içinde yardımcı kaynak olarak nitelendirilmektedir³⁵.

Doktrin, sadece idare hukuku için değil diğerk tüm disiplinlerde de, var olan durumun tespiti üzerine değerlendirme ve eleştirilerde bulunmak, tespit edilen hususlara yönelik yeni yol ve yöntemler ile çözüm önerileri sunmak şeklinde bir işleve sahiptir. Bu minvalde idare hukuku doktrini, bir yandan mevcut kuralların yorumunu yaparak uygulayıcılara yol gösterirken; diğerk yandan pozitif hükümlerin ve yargı kararlarının eleştirisini yaparak hukuk kurallarının oluşumuna katkıda bulunmaktadır³⁶.

1.3.8. Örf ve Adet Kuralları

Bir davranışın uzun süre uygulanması (maddi unsur), bu davranışa uymak konusunda toplumda ortak bir inancın oluşması (psikolojik unsur) ve bu davranışa uyulmaması durumunda bir yaptırım ile karşılaşılacağı konusunda bir kabulün olması (hukukilik unsuru) koşullarının birlikte gerçekleşmesi halinde o davranış örf ve adet kuralı olarak kabul edilmektedir³⁷.

Kendi içinde bazı tartışmalar olsa bile örf ve adet kuralları hukukun kaynakları arasında sayılmaktadır. Nitekim Medeni Kanun'un 1. maddesinde *Kanunda uygulanabilir bir hüküm yoksa, hâkim, örf ve âdet hukukuna göre, ... karar verir*, denilmek suretiyle özel hukukun kaynaklarından sayılmaktadır. İdare hukuku bakımından ise kanuni bir dayanak bulunmamaktadır.

İdare hukukunda örf ve adet kuralları ile birlikte "*idari teamül*" kavramı karşımıza çıkmaktadır. Öğretide iki kavram arasında farklılıklar olduğu ve idare hukukunun kaynağı olup olmadıkları tartışma konusudur³⁸. İki kavram arasındaki en temel fark; örf ve adet kurallarının

³⁴ Tan, **a.g.e.**, s.88; Gözler, **a.g.e.**, s.41-42.

³⁵ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.48.

³⁶ Akyılmaz vd, **a.g.e.**, s.48.

³⁷ Duran, **a.g.e.**, s.28-29.

³⁸ Gözler, **a.g.e.** s.39.

kaynağının toplumun ortak bir iradesi ve kabulü olması iken idari teamüllerin kaynağının ise idarenin iradesi olmasıdır.

En nihayetinde ister örf ve adet kuralları olsun ister idari teamül olsun her ikisi de idare hukukunun kaynağı olarak kabul edilmektedir³⁹. Yargı kararlarında her iki kaynağın referans alındığı görülmektedir⁴⁰.

Örf ve adet kuralları ile idari teamülün idare hukukunun kaynağı olabileceğine ilişkin aşağıdaki durumlar örnek gösterilmektedir.

Halkın çok eskiden beri doğrudan yararlandığı ve kamu malı olduğu yolunda genel bir inanç olan, kadimden beri, yol, meydan, panayır yeri gibi işlevlerle kullanılan taşınmazların kamu malı niteliğinde olduğunun kabulü bir örf ve adet kuralıdır⁴¹. Hakkında yıkım kararı bulunan birçok yapıya ilişkin idarenin, belli sebeplere dayanarak, yıkım işlemini uygulamamayı tercih etmesi ise bir idari teamüldür. İdarenin bu yönde bir irade tercih etmesi söz konusu yapılardan sadece herhangi biri için yapının yıkılmasına/yıktırılmasına engel teşkil edebilecektir⁴².

1.4. İDARE HUKUKUNU ETKİLEYEN İLKELER

1.4.1. Hukuk Devleti İlkesi

Anayasa'nın 2. maddesinde “*Türkiye Cumhuriyeti ... Hukuk Devletidir*” ifadesinde belirtildiği üzere ülkemizde hukuk devleti ilkesi benimsenmiştir. Hukuk devleti demek, devletin tüm organlarının, kamu görevlilerinin (yöneticilerin) ve vatandaşların faaliyetlerinin, işlem ve eylemlerinin hukuk kuralları ile belirlenen sınırlar içerisinde yürütülmesini ifade etmektedir. Müellifler hukuk devletinin belli bir tanımını yapmak yerine onu unsurlarıyla bitlikte ortaya koymayı isabetli görmüşlerdir⁴³.

Hukuk devleti, idare edilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini ifade eder. Hukuk devleti anlayışı bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine, sadece bireylerin değil idarenin de uyumasını gerektiren bir ilkedir. Devlet yalnız hukuku koyan bir varlık değil, koyduğu hukukla

³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz; Melikşah Yasin, Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri, **İHD**, Cilt 15, Sayı 2, 2012.

⁴⁰ Yasin, **a.g.m.**, s. 36-43.

⁴¹ Kemal Gözler,

⁴² Gülan, **a.g.e.**, s.30.

⁴³ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.** s.63.

da bağı olan bir varlıktır⁴⁴. Devletin hukuka bağılılığı aynı zamanda onu oluşturan organların da hukuka uyması anlamına gelir⁴⁵.

Yukarıdaki paragrafta belirtilen hususlar dikkate alındığında hukuk devleti ilkesinin gerçekleşip gerçekleşmediği, esasen, idare hukuku alanındaki faaliyetlerde kendisini gösterir. Başka bir ifadeye, hukuk devletini gerçekleştirmek veya hukuk devleti olmaktan uzaklaşmak hususunda temel rol idarededir⁴⁶. Her ülke, her gün idaresiyle hukuk devleti sınavı verir. İdare bu sınavı hem az ihlal yaparak, mümkünse hiç yapmayarak; hem de ihlal yaptığında hızlı mekanizmalara sahip olup bu mekanizmalar sayesinde ihlalin zararlı sonuçlarını gidererek ortaya koyar⁴⁷.

Dolayısıyla hukuk devleti olabilmek adına idarenin hukuka uygun davranması önem arz etmektedir. İdarenin, bilerek veya bilmeyerek, hukuka aykırı bir davranışının en etkin şekilde telafi edilmesini sağlayacak bir yapının varlığı da hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Nitekim İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen idari yargı mercilerinin varlık sebebi hukuk devleti anlayışına dayanmaktadır.

1.4.2. Eşitlik İlkesi

Anayasa'nın “*Kanun önünde eşitlik*” başlıklı 10. maddesi Eşitlik ilkesinin temelini oluşturmaktadır. 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, özürlüler, 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 tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

⁴⁴ Tan, **a.g.e.**, s.28.

⁴⁵ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.28.

⁴⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Gülan, **a.g.e.**, s.20.

⁴⁷ Gülan, **a.g.e.**, s. 21.

Evrensel bir ilke olan eşitlik ilkesi Anayasa’da, tüm ihtimaller göz önünde bulundurularak kaleme alınmıştır. Eşitlik ilkesi mutlak bir eşitliği ifade etmemektedir. Eşitlik ilkesi bazen eşitsizlik yaparak eşitliği sağlamayı gerekli kılabilir⁴⁸. Nitekim Anayasa Koyucu, bu eşitsizliklerin eşitliğe ulaşmanın bir parçası olduğunu, yani eşitlik ilkesinin bir gereği olduğunu 10. maddenin içerisinde belirtmiştir.

Eşitlik ilkesi, hukuk devleti ilkesinin bir parçası veya temel hak ve hürriyet olmakla birlikte devlet yönetimine hâkim olan temel bir ilkedir⁴⁹. Bu niteliği itibarıyla eşitlik ilkesi idarenin her türlü faaliyetinde uymak zorunda olduğu Anayasal bir ilke olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle idarenin eşitlik ilkesine aykırı her türlü işlem ve eylemi hukuka aykırı kabul edilmektedir.

İdare Anayasa’da belirtilen eşitlik ilkesi kriterlerine uymakla yükümlüdür. İdari faaliyetlerin yürütülmesi veya idarenin işlem ve eylemleri eşitlik ilkesine yani kanun önünde eşitlik prensibine göre tesis edilmelidir. Ancak eşitlik ilkesi Anayasa maddesinde de ifade edildiği üzere mutlak bir eşitlik anlayışını ifade etmemektedir. Dolayısıyla İdare de eşitlik ilkesini Anayasa’da belirtilen istisnalarına uygun bir şekilde gerçekleştirmelidir.

İdare açısından eşitlik ilkesi; ***aynı hukuki statüde bulunanların aynı hukuk düzenine tabi olması*** anlamına gelmektedir. Anayasa’da kadınların, çocukların, yaşlıların, engellilerin, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gazilerin tabi olacağı hukuk düzeninin gerektirdiği ayrıcalıklar eşitlik ilkesinin bir gereği kabul edilmektedir. Dolayısıyla kadın erkek eşitliğini sağlamak adına idari faaliyetlerde kadınlara yönelik ayrıcalıklar sağlanması bu yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. Keza engelliler için engelli otoparkı veya metro istasyonları girişleri gibi alanlarda yapılan engelli asansörleri eşitlik ilkesinin somut örnekleridir. Görme engelliler için idarenin kaldırımlara yön taşları yapması da eşitlik ilkesinin bir gerekliliğidir. Nitekim bu gibi ayrıcalıklar bir ayrımcılık olarak değil eşitlik ilkesinin gerçekleşmesini sağlayan bir Anayasal haktır.

Dolayısıyla İdarenin kanun önünde eşitlik ilkesine göre hareket etmesi demek herkese aynı muameleyi yapması demek değil, aynı hukuki statüde bulunan bireylere aynı muameleyi yapması demektir. Bunun sonucunda idare bir faaliyeti yürütürken bireylerin hukuki statüsüne göre farklı uygulamalar sunmalıdır. Örneğin bir kamu hizmeti olan şehir içi toplu taşıma faa-

⁴⁸ Gülan, **a.g.e.**, s. 23.

⁴⁹ Gözler, **a.g.e.**, s. 69.

liyetinde herkese aynı ücret tarifesi uygulanmamakta, engellilere uygun koltuklar ve aparatlar yapılmaktadır.

1.4.3. Kanunilik ilkesi

Kanunilik ilkesi bir başka ifadeyle idarenin kanuniliği ilkesi İdareyi bağlayan diğer bir önemli ilkedir. Anayasa'nın 123. maddesinde *İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir* denilmektedir. Bu hüküm, idarenin kanuni dayanağını olmayan bir yetkiyi kullanamayacağını ifade etmektedir. Anayasa'nın bu hükmü gereğince idari teşkilatın kurulması ile görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan idarenin kanuniliği ilkesinin iki anlamı vardır. Birincisi idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna dayanması ikincisi ise idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna aykırı olmamasıdır⁵⁰.

Ancak 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile idarenin kanuniliği ilkesine bazı istisnalar getirilmiştir. Buna göre;

- Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. (AY m. 123/3)
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (AY m. 106/son)
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (AY m. 108/son)

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri konu bakımından bir sınırlamaya tabi olmak şartıyla kanuna dayanmak zorun değildir. Dolayısıyla yukarıdaki üç durumda veya Anayasa'da belirtilen diğer hususlarda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bir kanuna değil doğrudan Anayasa'ya dayanmaktadır. İdarenin dayandığı Anayasa hükmünün yeterince açık ve uygulanabilir nitelikte olması halinde, doğrudan doğruya Anayasa'ya dayanarak da idarenin kanuniliği ilkesinin gerçekleştiği ileri sürülmektedir⁵¹. Ancak bu görüş, Anayasa'da açıkça ifade edildiği için Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için kabul edilse dahi her zaman geçerli olmayabilir. Nitekim Anayasa'da açıkça düzenleme var diyerek herhangi bir idarenin kanuna dayanmayan bir düzenleyici işlem tesis etmesi kural olarak mümkün değildir.

⁵⁰ Gözler, **a.g.e.**, s. 71.

⁵¹ Gözler, **a.g.e.**, s. 73.

1.4.4. Sosyal Devlet İlkesi

İdare hukukuna etki eden bir diğer ilke sosyal devlet ilkesidir. Sosyal devlet ilkesi Anayasal bir tercihtir. Anayasa'nın 2. maddesindeki *Türkiye Cumhuriyeti, ... sosyal bir hukuk Devletidir* ifadesi, sosyal devlet ilkesinin benimsendiğini göstermektedir. Ancak Anayasa'da sosyal devlet ilkesinin içeriği ve kapsamı belirlenmemiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi bir kararında sosyal devlet ilkesini tanımlayan ifadesi şu şekildedir;

“Sosyal hukuk devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayan tedbirler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlettir.”

Başka bir tanıma göre sosyal devlet, temel eğitim, temel sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri gibi temel sosyal ihtiyaçların bedelsiz veya makul bir bedelle devlet tarafından karşılanabilmesini ifade etmektedir⁵².

Günümüzde sosyal devlet bireyler arasında fırsat eşitliği yaratan, insan onuruna yakışır belli bir hayat düzeni garanti eden, bireyi yoksul, muhtaç durumdan kurtaran, onun kişiliğinin hukuki güven ve adalet içinde gelişmesini sağlayan devlet olarak anlaşılmaktadır⁵³.

Sosyal devlet ilkesinin idare hukukuna yansımaları vardır. Yukarıdaki tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere İdare, sosyal devlet ilkesini hayata geçirmek için bir takım faaliyetlerde bulunur ve gerektiğinde bazı tedbirler alır. Sağlık hizmetlerinin veya üniversite öğretiminin idare tarafından kamu hizmeti olarak yürütülmesi sosyal devlet ilkesinin bir sonucudur.

Sosyal devlet ilkesi tercih ve imkânlar doğrultusunda azalıp çoğalabilir. Örneğin idare ilk ve orta öğretimi ücretsiz olarak, bir kamu hizmeti şeklinde yürütmektedir. Daha önce idareye görev olarak verilmemiş olan okul öncesi eğitim günümüzde ise bir kamu hizmeti olarak yürütülmektedir. Dolayısıyla sosyal devletin ne kadar işlevsel olabileceği veya idarenin ne kadar sosyal bir devlete dönüşebileceği hem bir tercih meselesi hem de bir imkân meselesidir⁵⁴.

⁵² Ulusoy, **a.g.e.**, s. 87.

⁵³ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.119.

⁵⁴ Gülan, **a.g.e.**, s. 27.

Diğer taraftan kamu hizmetinin kuruluş ve işleyişinde, toplumda fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik uygulamalar gerekebilir. Örneğin idarenin dezavantajlı bireylere veya gruplara fırsat eşitliği tanıyacak bir takım düzenlemeler yapması sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir⁵⁵.

Sosyal devlet ilkesinin gerekleri günün koşullarına ve devletin imkânlarına göre değişiklik gösterebilmektedir. Dolayısıyla sosyal devlet ilkesinin içeriğini ve kapsamını sınırlandırmak mümkün değildir. Kamu yararına olduğu anlaşılan herhangi bir faaliyetin idarenin imkânları doğrultusunda kamu hizmeti olarak yürütülmesi sağlanmalıdır.

⁵⁵ Gülan, **a.g.e.**, s. 27.

Uygulamalar

- *İdare kavramı*, kamu idaresinin sadece teşkilat boyutunu (organik) değil aynı zamanda faaliyet (fonksiyonel) boyutunu da ifade etmektedir.
- İdare hukuku “gelişme halinde olan” bir hukuk dalıdır. Çünkü İdare ve idari faaliyetler, toplumun ve devletin ihtiyaçlarının sürekli ve hızlı bir şekilde değişim halindedir.
- İdare hukuku içtihatlardan doğan ve kuvvet alan bir hukuk dalıdır.
- Düzenleyici işlemler idare hukukunun kaynağı olmakla birlikte bizatihi idare tarafından düzenlenir.
- İdare hukukunda *Eşitlik ilkesi* mutlak bir eşitliği ifade etmemektedir. Aynı hukuki statü içerisinde bulunanlara aynı hukuk düzeninin uygulanması suretiyle bazen eşitsizlik yapmak suretiyle de eşitlik ilkesi gerçekleştirilebilir.

Uygulama Soruları

- Bir idari faaliyetin yürütülmesi için organik anlamda idarenin varlığı zorunlu mudur?
- TBMM'nin milletvekillerinin yıllık izni veya maaşlarına ilişkin işlemi idari işleve girer mi?
- İdarenin idari faaliyetler dışında özel hukuk faaliyetleri yürütmesi mümkün müdür?
- İdari teammüller idare hukukunun kaynağı mıdır?
- İdare hukuku alanından kaynaklanan uyuşmazlıklar hangi yargı yerlerinde görülür?
- Görme engelli vatandaşlar için kaldırımlarda ayrı bir bölüm oluşturularak “yön taşı” konulması hangi ilkenin gereğidir?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Hukuki Kavram Olarak “İdare” terimini öğrendik.
2. İdare Hukukunun alanını ve konusunu belirledik.
3. İdare Hukukunun özelliklerini öğrendik.
4. İdare Hukukunun Kaynaklarını öğrendik.
5. İdare Hukukunu Etkileyen İlkeleri öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi idare hukukunun özelliklerinden değildir?
 - a. İdare hukuku statü hukukudur
 - b. İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır
 - c. İdare hukuku tedvin edilmiş bir hukuk dalıdır
 - d. İdare hukuku bağımsız bir hukuk dalıdır
 - e. idare hukuku içtahatlardan doğan bir hukuk dalıdır
- 2) Aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?
 - a. İdare hukuku kamu hukukunun bir dalıdır
 - b. Organik anlamda idare Yürütme içerisinde yer almaktadır
 - c. Yargı mensuplarının tayin/atama işlemleri idari işlev niteliğindedir
 - d. İdarenin idari işlev niteliğinde olmayan işlemleri de vardır
 - e. Yürütmenin tüm işlemleri idari işlev niteliğindedir
- 3) Aşağıdakilerden hangisi idare hukukunun kaynaklarından değildir?
 - a. Anayasa
 - b. Kanun
 - c. Özel hukuk Sözleşmeleri
 - d. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
 - e. Yönetmelik
- 4) İdare hukukunun kaynaklarından hangisi aynı zamanda idare tarafından düzenlenmektedir?
 - a. Kanun
 - b. Yönetmelik
 - c. Anayasa
 - d. Milletlerarası Sözleşme
 - e. Örf ve adet kuralları
- 5) Görme engelli vatandaşlar için kaldırımlarda ayrı bir bölüm oluşturularak “yön taşı” konulması hangi ilkenin gereğidir?
 - a. Sosyal Devlet İlkesi
 - b. Hukuk Devleti İlkesi
 - c. Kanunilik İlkesi
 - d. Eşitlik İlkesi
 - e. Laiklik İlkesi

Cevaplar

1) **C**

2) **E**

3) **C**

4) **B**

5) **D**

2. İDARİ TEŞKİLATA HÂKİM OLAN İLKELER

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Türk idari teşkilat yapısının temelini oluşturan ilkeleri öğreneceğiz.
2. İdarenin bütünlüğü ilkesini sağlayan hiyerarşi ve idari vesayet kavramlarını öğreneceğiz.
3. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim usullerinin özelliklerini, faydalı ve sakıncalı boyutlarını öğreneceğiz.
4. Kamu tüzel kişiliğinin nasıl kurulduğunu ve işlevini öğreneceğiz.
5. İdarenin kanuniliği ilkesinin ne anlama geldiğini öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Niçin merkezden yönetim ve yerinen yönetim gibi iki farklı idare şekline ihtiyaç duyulmuştur?
2. İdari vesayet yetkisinin varlığı ve sınırları nasıl belirlenir?
3. Yetki genişliği ilkesi ne anlama gelmektedir?
4. Kamu tüzel kişiliğinin özellikleri nelerdir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim	İdari teşkilat yapısının oluşumunda esas alınan ilkelerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Yetki Genişliği	İdari teşkilat yapısının oluşumunda esas alınan ilkelerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdarenin Bütünlüğü	İdari teşkilat yapısının oluşumunda esas alınan ilkelerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamu Tüzel Kişiliği	İdari teşkilat yapısının oluşumunda esas alınan ilkelerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

- Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim - Yetki Genişliği
- İdarenin Bütünlüğü - Hiyerarşi - İdari Vesayet - Kamu Tüzel Kişisi

Giriş

İdari teşkilat yapısı birbirinden farklı hukuki yapısı olan bir çok kurum ve kuruluştan oluşmaktadır. İdari faaliyetlerin en etkin şekilde yürütülmesini sağlamak aynı zamanda idari teşkilat yapısının şeklini de etkilemektedir. Bir yerleşim yerindeki kimselerin mahalli ve ortak ihtiyaçlarının karşılanması için yerinden yönetim kuruluşlarının varlığı gerekli iken ülkenin her bir yanında eşit şekilde yürütülmesi gereken bir kamu hizmetinin yürütülmesi için merkezden yönetim teşkilatına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla ülkemizde Anayasal olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde iki farklı yönetim anlayışı benimsenmiştir.

Ayrıca merkezden yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bir hukuki ilişki kurulması gerekmektedir. Bu bölümde göreceğiniz ilkeler merkezden yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki hukuk düzenini sağlayan araçlardır. Bunlar idari teşkilat yapısındaki çokluğu bir bütün haline dönüştürmek amacına hizmet etmektedir.

2.1. İDARİ TEŞKİLATA HÂKİM İLKELER

İdari teşkilatın varlık sebebi idari faaliyetlerin en iyi şekilde yürütülmesine dayanmaktadır. Bir ülkenin idari teşkilat yapısı o ülkenin siyasal yapılanması ile doğrudan ilişkilidir. Anayasa'nın 123. maddesinde *idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*, denilmektedir. Dolayısıyla ülkemiz bakımından idari teşkilat iki farklı yapıda karşımıza çıkmaktadır.

İdari teşkilata hâkim olan ilkeler birbirinin karşısı değil birbirini tamamlayan ilkelere dir. İdari faaliyetlerin yürütülmesinde bu ilkeler tek başına yeterli olmaz. Hizmet gerekleri ve kamu yararı doğrultusunda bu ilkelerin birlikte uygulanması gerekir⁵⁶.

2.1.1. Merkezden Yönetim İlkesi

2.1.1.1. Tanımı ve Özellikleri

Merkezden yönetim, bir diğer ifadeyle “*merkeziyetçilik*” devletin varlık sebeplerinden olan, bazı idari faaliyetlerin doğrudan doğruya devlet tarafından ve tek elden yürütülmesini ifade eder. Merkezden yönetimde idari faaliyetlerin görülmesi merkez (Başkent) teşkilatında toplanmaktadır. Merkez teşkilatı Bakanlıklar şeklinde örgütlenmektedir. Ancak Bakanlıkların ayrı ayrı kamu tüzel kişiliği bulunmaz. Merkez teşkilatını oluşturan Bakanlıklar *Devlet Tüzel Kişiliği* olarak ifade edilen tek bir tüzel kişilik altında birleşmektedir.

Bakanlıklar belli hizmet konularına ayrılmak suretiyle, merkez olarak kabul edilen başkentte teşkilatlanmaktadır. Örneğin ilk ve orta öğretim, sağlık ve güvenlik gibi temel hizmetlerin yürütülmesi Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı gibi teşkilatlara görev olarak verilmiştir. Ancak Bakanlıkların görev alanına giren faaliyetleri başkentten yürütmek suretiyle ülkenin her yerinde gerçekleştirmesi mümkün değildir. Dolayısıyla her bir Bakanlığın görev alanına giren faaliyetlerin yürütülmesi için il ve ilçelerde oluşturulan merkezi idarenin taşra teşkilatları bulunmaktadır.

Bakanlıklar her ne kadar taşra teşkilatları şeklinde uzantılara sahip ise de karar alma yetkisi merkezde toplanmaktadır. Başka bir ifadeyle taşra teşkilatları hiyerarşi ilişkisi çerçevesinde merkezin emir ve talimatlarına uymaktadır. Dolayısıyla çoklu bir yapı gibi görünür olsa da esasen bir bütünlük ve tek yapı söz konusudur. İdari faaliyetler merkez tarafından düzenlen-

⁵⁶ Turgut Tan, s. 95.

mekte ve planlanmaktadır. Taşra teşkilatları ise bu faaliyetlerin uygulanmasına hizmet etmektedir.

Ayrıca merkezden yönetimin yürüttüğü faaliyetler için gerekli olan gelir ve giderler de merkezleşmekte Devlet bütçesinde toplanmaktadır. Bir bakanlık tarafından ülke çapında yürütülen kamu hizmetleri için gerekli olan harcamalar tek bir bütçeden sağlanmaktadır.

2.1.1.2. Faydaları ve Sakıncaları

Merkezden yönetim her ne kadar Anayasal bir tercih olsa da bir takım faydalı yanları ile birlikte sakıncalı yönleri olduğu da ifade edilmektedir.

Merkezden yönetimin; güçlü bir devlet yönetimi sağlamak, devlet yönetiminde birliği sağlamak, hizmetlerin ülkenin her yerinde eşit yürütülmesini sağlamak, hizmetlerin yürütülmesinde maliyeti azaltmak ve mali denetimi kolaylaştırmak, kamu görevlilerinin yerel baskılara maruz kalmasını engellemek ve hizmetlerin daha rasyonel ve planlı bir şekilde yürütülmesini sağlamak gibi faydalı boyutları olduğu söylenmektedir⁵⁷.

Diğer taraftan, merkezden yönetimin; demokrasi ilkesi ile bağdaşmadığı, yerel ihtiyaçların merkezden tespit edilmesinin güç olduğu, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin arttığı ve merkezdeki kamu görevlilerinin siyasal ve bürokratik etkiler altında kalabildiği gibi sakıncalı yönlerinin olduğu ileri sürülmektedir⁵⁸.

2.1.1.3. Yetki Genişliği

Yetki genişliği ilkesi (Tevsi-i Mezuniyet), merkezden yönetimin bir takım yetkilerinin merkezin denetimi altında merkezdeki veya taşradaki bazı kamu görevlilerine aktarılması şeklinde tanımlanmaktadır⁵⁹. Yetki genişliği ilkesi, merkezden emir ve talimat alınmaksızın merkez adına karar alabilmeyi sağlayan Anayasal bir ilkedir.

Anayasa'nın 126. maddesinde *illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır* denilmek suretiyle merkeze ait yetkilerin Vali tarafından kullanılması sağlanmaktadır. Yetki genişliği ilkesinin amacı yukarıda ifade edilen merkezden yönetimin sakıncalı yönlerini ortadan kaldırmaktır.

⁵⁷ Lütfi Duran, s. 49-50; Turgut Tan, s. 96.

⁵⁸ Lütfi Duran, s. 49-50; Turgut Tan, s. 96.

⁵⁹ Turgut Tan, s. 100.

2.1.2. Yerinden Yönetim İlkesi

2.1.2.1. Tanımı ve Özellikleri

Yerinden yönetim ilkesi (Adem-i Merkeziyet) bir takım idari faaliyetlerin merkezden yönetim dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Anayasa'nın 123. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır* hükmü yerinden yönetimin Anayasal bir ilke olduğunu gösterir. Yerinden yönetim ilkesi merkezden yönetimin alternatifi olarak görülmemelidir. Yerinden yönetim merkezden yönetimin tamamlayıcısı merkezden yönetim de yerinden yönetimin tamamlayıcısı konumundadır⁶⁰.

Yerinden yönetim bazen bir coğrafi alanı esas alan bazen de bir hizmeti veya faaliyet türünü esas alan yönetim şekli olarak görülür. Buna göre yerinden yönetim “yer bakımından” yerinden yönetim ve “hizmet bakımından” yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Yer bakımından yerinden yönetim, belli bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak ve genel ihtiyaçlarının, kendilerinin seçtiği yöneticilerden oluşan tüzel kişiler tarafından yerine getirilmesidir. Belediye, İl Özel İdaresi ve Köyler yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Hizmet bakımından yerinden yönetim ise genel idare faaliyetleri çerçevesinde yürütülmesi olanağı bulunmayan⁶¹ ya da teknik bilgi veya uzmanlık gerektiren bazı kamu hizmetlerinin⁶² salt o faaliyet için uzmanlaşmış tüzel kişiler tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. TRT, Üniversiteler ve KİT'ler hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı kamu tüzel kişilikleri vardır. Ancak sınırları kanunla belirlenen ve her bir yerinden yönetim kuruluşu için farklı düzeylerde merkezden yönetimin vesayet denetimine tabidirler. Yerinden yönetim kuruluşları yürüttükleri faaliyetler çerçevesinde icrai kararlar alma gücüne sahiptir. Kural olarak yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları seçimle göreve gelir. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi bütçeleri vardır.

2.1.2.2. Fayda ve Sakıncaları

Yerinden yönetimin faydalı sonuçları ile birlikte sakıncalı yönleri olduğu da bilinmektedir. Yerinden Yönetimin; toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin tespiti ve sunumunda daha etkin

⁶⁰ Aydın Gülan, s. 48.

⁶¹ Turgut Tan, s. 98.

⁶² Kemal Gözler, s.

olduğu, bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği azalttığı ve daha demokratik bir yönetim anlayışı olduğu şeklinde faydaları vardır.

Diğer taraftan, yerinden yönetimde; siyasi etkilerin olumsuz sonuçlara yol açabileceği, kamu hizmetlerinin sunumunda bölgelerarası eşitsizliklerin olabileceği, teknik donanım/personel ve mali imkânsızlıkların oluşabileceği ve yerinden yönetimde mali denetiminin güç olduğu yönünde sakıncalı boyutların olduğu ifade edilmektedir.

2.1.3. İdarenin Bütünlüğü İlkesi

İdarenin bütünlüğü Anayasal bir ilkedir. Anayasa'nın 123. maddesinde, *idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*, denilmektedir. Anayasa'ya göre merkezden yönetim ve yerinden yönetimin birlikte olduğu bir idare anlayışı kabul edilmiştir. Dolayısıyla devlet tüzel kişiliği ile birlikte ayrı kamu tüzel kişiliklerinden oluşan kurum ve kuruluşlardan oluşan bir idari teşkilat yapısı mevcuttur. İdarenin bütünlüğü ilkesi bu yapıya bir bütünlük sağlamaktadır. İdarenin bütünlüğünün sağlanması için iki kavrama ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlar, hiyerarşi ve idari vesayet ilkeleridir.

2.1.3.1. Hiyerarşi

Hiyerarşi aynı kamu tüzel kişiliği içerisindeki görevliler arasında bir astlık – üstlük ilişkisini ifade etmektedir. Hiyerarşi ilişkisinde üst makamlar, astlar üzerinde bir güce ve yetkiye sahiptir. Astların ise bu güç ve yetki karşısında itaat yükümlüğü vardır. Hiyerarşi, bir kamu tüzel kişiliğinde bütünlüğü sağlamaya yardımcı olan bir ilkedir⁶³.

Hiyerarşi çoğunlukla merkezden yönetim içerisinde görülür. Devlet tüzel kişiliği içinde en üst makam olan Bakanlardan başlayarak alt makamlara doğru bir hiyerarşik yapı mevcuttur. Ancak merkezden yönetimin yerinden yönetim üzerinde hiyerarşi yetkisi yoktur. Elbette hiyerarşi sadece devlet tüzel kişiliğinde görülmez. Kamu tüzel kişilerinin kendi içerisinde de bir hiyerarşik yapı vardır. Örneğin Belediyeler, Üniversiteler gibi kamu tüzel kişilerinde hiyerarşik bir yönetim yapısı mevcuttur. Ancak bir kamu tüzel kişinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerinde hiyerarşi yetkisi olamaz. Bir belediye başkanı başka bir belediye çalışanına emir ve talimat veremez onun hakkında disiplin cezası tesis edemez. Aynı şekilde merkezden yönetimin temsilcisi olan Vali, bir belediye çalışanına emir ve talimat veremez onun hakkında işlem tesis edemez.

⁶³ Kemal Gözler,

Hiyerarşi yetkisi genel bir yetkidir ve kanunla öngörülmesine gerek yoktur. Hiyerarşi hem kişiler üzerinde hem de işlemler üzerinde üstün bir güç sağlar. Amirin astına emir ve talimat vermesi, kişi üzerindeki bir hiyerarşi iken üst makamın astın işlemini iptal etmesi veya değiştirmesi, işlemler üzerindeki hiyerarşidir. Hiyerarşi yetkisi vazgeçilemeyen bir yetkidir ve gerektiğinde kullanılmak zorundadır⁶⁴.

2.1.3.2. İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezden yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir diğer ilkedir. Yukarıda ifade edildiği üzere merkezden yönetimin yerinden yönetim makamları üzerinde hiyerarşi yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla idarenin bütünlüğünü sağlamak için başka bir hukuki araca ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bütünlüğü sağlamak için idari vesayet ilkesi gündeme gelmektedir.

İdari vesayet yetkisinin dayanağı Anayasa'nın 127. maddesidir. Buna göre, *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 vesayet yetkisine sahiptir.*

Anayasa'nın bu hükmünden anlaşılacağı üzere idari vesayet yetkisinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla idari vesayet istisnai bir yetkidir. İdari vesayet yetkisinin mahiyeti ve sınırları kanunda açıkça düzenlenmelidir. Ayrıca idari vesayet yetkisinde emir ve talimat verme ya da idari işlemin iptali/düzeltilmesi gibi yetkiler yoktur⁶⁵.

Anayasa'nın 127. maddesinden anlaşılan bir başka husus ise idari vesayet yetkisinin merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bir ilişki olduğudur. Bu açıdan bakılınca idari vesayet yetkisinin hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını kapsamadığı söylenebilir. Ancak merkezi idare ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları arasında da bir idari vesayet ilişkisi olduğu genel kabul görmektedir⁶⁶.

Ayrıca Anayasa'dan yola çıktığımızda, iki yerinden yönetim kuruluşu arasında da kural olarak idari vesayet ilişkisi olmayacağı söylenebilir. Ancak bazı kanunlarda bu durumun istisnasına rastlanılmaktadır. Büyükşehir Belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar konularındaki

64

65

66

bazı işlemleri üzerinde onaylama veya değiştirerek onaylama gibi yetkileri bulunmaktadır⁶⁷. Benzer bazı uygulamalar YÖK ile Üniversiteler arasında da görülmektedir.

2.1.4. Kamu Tüzel Kişiliği

Hukuki bir kavram olarak “tüzel kişilik” ile çoğunlukla özel hukuktaki “özel hukuk tüzel kişileri” olarak karşılaşılmaktadır. Ancak idare hukukunda, özel hukuk tüzel kişiliğine göre farklı nitelikleri haiz “kamu tüzel kişiliği” kavramı yer almaktadır.

Kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilmektedir. Kamu tüzel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduklarından özel hukuk kişileri karşısında üstün konumdadır.

Kamu tüzel kişiliğinin kurulabilmesi için kanuna dayanma şartı ile kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olmak şartı birlikte gerçekleşmiş olmalıdır.

2.1.4.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kurulması

Anayasa’nın 123. maddesi kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağını belirtmektedir. Anayasa’nın 123. maddesinin 2018 yılında yapılan değişiklikten önceki halinde, kamu tüzel kişiliğinin kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak idare tarafından kurulabileceği ifade edilmekteydi. Ancak maddenin hâlihazırda düzenlenmiş halinden yola çıkarak artık kanunun verdiği bir yetkiye dayanarak idare tarafından bir kamu tüzel kişiliğinin kurulamayacağı anlaşılmaktadır⁶⁸.

Kamu tüzel kişiliği ya yasama organının iradesiyle yani kanunla ya da yürütme organını içerisinde sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilmektedir. Dolayısıyla kamu tüzel olmanın ilk kriteri bu iki organdan birinin iradesinin varlığına dayanmaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan her tüzel kişilik de kamu tüzel kişiliği değildir. Örneğin Yunus Emre Vakfı, Türkiye Maarif Vakfı gibi kanunla kurulmuş özel hukuk tüzel kişileri de bulunmaktadır.

⁶⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu madde 14/son: *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.*

⁶⁸ Cemil Kaya,

2.1.4.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Özellikleri

Kamu tüzel kişilerini özel hukuk kişilerinden ayıran çok mühim farklılıklar bulunmaktadır. Nitekim kamu tüzel kişileri birçok açıdan özel hukuk tüzel kişilerinden ayrılmaktadır. Çünkü kamu tüzel kişileri ile özel hukuk kişilerinin kural olarak varlık sebepleri birbirinden farklıdır. Kamu tüzel kişileri en nihayetinde bir kamu yararının karşılanması ihtiyacından vücut bulmaktadır. Dolayısıyla salt “kamu” tüzel kişilerine özgü nitelikler vardır. Bunlar, Kamu tüzel kişilerinin;

- Kamu gücü yetkisine sahip olması,
- İdari işlem tesis edebilmesi,
- Kendi bütçeleri, mal varlıkları ve borçları bulunur,
- Kamu malı niteliğinde mallara sahip olabilmesi,
- Düzenleme yetkisine sahiptir,
- Kamulaştırma yapma yetkisine sahip olmak,
- Kamu görevlisi niteliğinde personele sahip olmak,
- İdari sözleşmenin tarafı olabilmek,
- Faaliyetlerinin kural olarak idare hukukuna tabi olması,
- İdari işlem ve eylemlerinin idari yargıda dava konusu olması,
- Vergi, resim, harç vb. muafiyetlere sahip olması,

şeklinde sıralanabilir. Bu özellikler farklılık arz edebilir, değişebilir. Dolayısıyla kamu tüzel kişilerinin bu yetki ve imtiyazlarının, kural olarak, özel hukuk alanında faaliyet gösteren bir özel hukuk kişisinde olamayacağını ifade etmek gerekir. Fakat özel hukuk tüzel kişi olarak kurulmuş olsa bile yukarıda saydığımız niteliklere veya bir kısmına sahip olan kuruluşların olabileceğini de belirtmek gerekir. Örneğin Uyuşmazlık Mahkemesi, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının bir işleminin, idari usul ve esaslara göre tesis edildiğini ve idari nitelikte olduğunu ifade etmiştir⁶⁹.

Uygulamalar

- Merkezden yönetim devlet tüzel kişiliği altında oluşmaktadır.
- Yetki genişliği ilkesi merkezi idareye ait yetkilerin ilde vali tarafından kullanılması demektir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında idari vesayet ilişkisi vardır.
- Kamu tüzel kişiliğinin varlığı idareye kamu gücü kullanma yetkisi tanımaktadır.
- Hiyerarşi aynı tüzel kişilik içerisinde ast-üst ilişkisi demektir.

Uygulama Soruları

- Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında nasıl bir hukuki ilişki vardır?
- Yetki genişliği ilkesi kaymakam için geçerli midir?
- Yerinden yönetim kuruluşlarının devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişilikleri var mıdır?
- Kamu tüzel kişiliğinin varlığı idareye kamu gücü kullanma yetkisi tanır mı?
- İki ayrı kamu tüzel kişisi arasında hiyerarşi ilişkisi olabilir mi?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. İdari teşkilat yapısının omurgasını oluşturan temel ilkeleri öğrendik.
2. İdari teşkilat yapısının merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde iki yapı üzerine inşa edildiğini öğrendik.
3. İdari teşkilatı oluşturan bu yapının birliğini sağlayan idarenin bütünlüğü ilkesini yani hiyerarşi ve idari vesayet kavramlarını öğrendik.
4. Aynı zamanda kamu tüzel kişiliğinin ne anlama geldiğini hangi işlev için var olduğunu öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi kamu tüzel kişiliğinin özelliklerinden değildir?
 - a. Merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olmak
 - b. Kamu gücü yetkisine sahip olmak
 - c. İdari işlem tesis edebilmek
 - d. Düzenleme yetkisine sahip olmak
 - e. Kamu malı niteliğinde mallara sahip olabilmek
- 2) Aşağıdakilerden hangisi merkezden yönetimin faydalarından değildir?
 - a. Güçlü bir devlet yönetimi sağlamak
 - b. Devlet yönetiminde birliği sağlamak
 - c. Hizmetlerin ülkenin her yerinde eşit yürütülmesini sağlamak
 - d. Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak
 - e. Hizmetlerin yürütülmesinde maliyeti azaltmak ve mali denetimi kolaylaştırmak
- 3) Aşağıdakilerden hangisi yerinden yönetimin özelliklerinden değildir?
 - a. Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı kamu tüzel kişilikleri vardır.
 - b. Sınırları kanunla belirlenen ve her bir yerinden yönetim kuruluşu için farklı düzeylerde merkezden yönetimin vesayet denetimine tabidirler.
 - c. Yerinden yönetim kuruluşları yürüttükleri faaliyetler çerçevesinde icrai kararlar alma gücüne sahiptir.
 - d. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları merkezi yönetim tarafından atanır.
 - e. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi bütçeleri vardır.
- 4) Aşağıdaki makamlardan hangi ikisi arasında idari vesayet ilişkisi bulunmaktadır?
 - a. Vali ile Kaymakam arasında
 - b. Belediye Başkanı ile Zabıta Müdürü arasında
 - c. Bakan ile Vali arasında
 - d. Cumhurbaşkanı ile Bakan arasında
 - e. Vali ile Belediye Başkanı arasında
- 5) Aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Hiyerarşi yetkisi genel bir yetkidir
 - b. Hiyerarşi yetkisinin kanunla öngörülmesi gerekir
 - c. Hiyerarşi hem kişiler üzerinde hem de işlemler üzerinde üstün bir güç sağlar
 - d. Hiyerarşi ast-üst ilişkisidir
 - e. Hiyerarşi yetkisi vazgeçilemeyen bir yetkidir ve gerektiğinde kullanılmalıdır

Cevaplar

1) **A**

2) **D**

3) **D**

4) **E**

5) **B**

3. İDARİ TEŞKİLAT YAPISI

(Merkezden Yönetim)

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Türk idari teşkilat yapısını öğreneceğiz.
2. Merkezden yönetim nasıl oluşur. Başkent teşkilatı, yardımcı kuruluşlar ve taşra teşkilatını öğreneceğiz.
3. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında bilgi edineceğiz.
4. Bakanlıkların kurulması, teşkilat yapısı, görev ve yetkilerini öğreneceğiz.
5. İl ve ilçe idaresinin görev ve yetkileri ile teşkilat yapısını öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Merkezden yönetim kuruluşları nelerdir?
2. Bakanlıkların kamu tüzel kişiliği var mıdır?
3. Cumhurbaşkanının düzenleme yapma yetkisi var mıdır?
4. Vali merkezi yönetim ile doğrudan yazışabilir mi?
5. Taşra teşkilatında hangi yönetim birimleri vardır?
6. Bakanlıkların taşra teşkilatı hangi kademelerden oluşur?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Merkezden Yönetim	Başkent Teşkilatı, Taşra Teşkilatı ve Yardımcı Kuruluşları hakkında bilgi edinilecek	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olmakla birlikte, merkezden yönetimin başkent teşkilatında yer almaktadır	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Bakanlıklar	Bakanlıkların taşra teşkilatı il, ilçe ve bölge idarelerinden oluşmaktadır. Bazı bakanlıkların yurtdışı temsilcilikleri de bulunur.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İl İdaresi	Anayasa'nın 126. maddesi gereğince kurulması zorunlu olan merkezden yönetimin taşra teşkilatıdır.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

- Başkent Teşkilatı - Taşra Teşkilatı - Bakanlık
- Cumhurbaşkanlığı - Vali – Bölge Kuruluşları

Giriş

Bu ve sonraki bölümde türk idari teşkilatını oluşturan idari birimler hakkında ayrıntılı olarak bilgi verilecektir. Merkezden yönetimin başkent teşkilatı, taşra teşkilatı ve merkeze yardımcı kuruluşlara ilişkin bilgiler bu bölümde ele alınacaktır.

Bir sonraki bölümde ise yerinden yönetim kuruluşları yer bakımından ve hizmet bakımından ayrıma tabi olmak suretiyle her birinin teşkilat yapısı, organları, görev ve yetkileri hakkında bilgiler aktarılacaktır. Aynı bölümde, Anayasa'da kamu tüzel kişiliği olarak kabul edilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (meslek odaları) teşkilat yapısına dair niteliklere yer verilecektir.

3.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılır. Ancak bunlar dışında esasen idare teşkilat içerisinde yer almamasına rağmen idari görevleri olan Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu gibi merkeze yardımcı kuruluşlar bulunmaktadır.

3.1.1. Başkent Teşkilatı

3.1.1.1. Cumhurbaşkanı

Anayasa yürütme yetkisi ve görevini doğrudan Cumhurbaşkanıya vermiştir. Cumhurbaşkanı Yürütmenin başı olmakla birlikte Yürütmenin bir parçası olan idarenin de en üst hiyerarşik amiridir⁷⁰.

Anayasa'nın 101. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Anayasa'nın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.

⁷⁰ Cemil Kaya, s. 194.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanınca atanır.

Cumhurbaşkanı olağanüstü hal ilan edebilir.

Cumhurbaşkanı, Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Rektörler Cumhurbaşkanınca, seçilir ve atanır.

Cumhurbaşkanı YÖK üyelerini atar ve/veya doğrudan doğruya seçer.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları:

Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanlığı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırkbeş gün içinde Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanlığı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanlığı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde ant içerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcılarının hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

3.1.1.1.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı;

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir. Bun göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatında aşağıdaki idari birimler yer almaktadır.

- Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü
- Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı
- Cumhurbaşkanlığı Ofisleri
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları
- Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar
- Milli Güvenlik Kurulu
- Devlet Denetleme Kurulu

3.1.1.2. Bakanlıklar

Kamu hizmetlerinin düzenli, etkin, verimli, süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için oluşturulan, belli bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış olan birimlerdir. Devlet tüzel kişiliğine sahiptir. Kamu hizmetlerini devlet adına yürütür.

Anayasa'nın 106/son maddesine göre, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 509. maddesine göre, Bakanlık görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenlemeler yapabilir.

Ayrıca 509. madde uyarınca, 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.

Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre günümüz itibarıyla, Adalet Bakanlığı, Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olmak üzere on altı bakanlık bulunmaktadır.

3.1.1.2.1. Bakanlar

Anayasa'nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı tarafından Bakanların atanacağı ve görevlerine son verilebileceği düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 106. maddesine göre ise Bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde ant içerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer. Bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Ayrıca Bakanların hukuki statüsü 1 sayılı CBK 503. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

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 Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur.

Bakanlar;

- Devlet tüzel kişiliğini temsil eder.
- Bakanlık teşkilatının en üst amiri ve harcama yetkilisidir.
- Hiyerarşi yetkisi kullanır.
- İdari vesayet yetkisi kullanır.
- Düzenleyici işlemler yapabilir.

3.1.1.3. Yardımcı Kuruluşlar

İdari teşkilat içerisinde olmamasına rağmen merkezi idarenin ihtiyaç duyduğu bazı konularda kendisine hizmet sunan Danıştay, Sayıştay ve Milli Güvenlik Kurulu gibi yardımcı kuruluşlar vardır. Esasen bu kuruluşlar organik ve fonksiyonel açıdan idari işlev dışında kalmaktadır. Ancak kanun koyucunun bu teşkilatlara verdiği bir takım görev ve yetkiler idari işleve girmektedir. Dolayısıyla bu kuruluşlar, idari görev ve yetkileri bakımından merkezi idareye yardımcı kuruluş olarak kabul edilmektedir.

3.1.1.3.1. Danıştay

Anayasa'nın Yargı bölümü içerisinde yer alan 155. maddesine göre, *Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.*

Danıştay, davaları görmek, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Anayasa'nın bu hükmünün ilk fıkrasına göre Danıştay bir yargı organıdır. Ancak ikinci fıkrada Danıştay'a idari görevler verilmiştir. Danıştay; dokuzu dava, biri idari daire olmak üzere on daireden oluşur. Danıştay'ın birinci dairesi idari görevleri yerine getirmektedir.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 23. maddesinde Danıştay'ın görevleri belirlenmiştir. Anayasa ile aynı doğrultuda düzenlenen bu hükümde Danıştay'ın, *kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmesi ve bu Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapması* idari görevlerden sayılmaktadır.

Danıştay'ın idari görevleri nasıl yerine getireceği ise 2575 sayılı Danıştay Kanununda hükme bağlanmıştır.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 41. maddesinde Danıştay'ın idari görevlerinin Birinci Daire ve İdari İşler Kurulu tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir.

Kanun'un 42. maddesi ise birinci dairenin görevlerini tek tek saymak suretiyle ortaya koymaktadır. Bu hükme göre, Danıştay;

- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini,
- Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri,
- 6830 sayılı İstimlak Kanununun otuzuncu 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 yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri,

İnceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

3.1.1.3.2. Sayıştay

Anayasa'nın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezî 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 Anayasa’da her ne kadar Yargı bölümü altında yer alsa da Yüksek Mahkemeler arasında sayılmamaktadır. Nitekim görevleri itibariyle de bir yüksek mahkeme işlevinde olmayan Sayıştay hem idari hem de yargısal görevleri olan bir Anayasal kurum olarak nitelendirilmektedir⁷¹.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise Sayıştay’ı dış denetim organı olarak tanımlamıştır. Kanunun 68. maddesinde, *Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır*, denilmek suretiyle Sayıştay’ın idari görevine işaret etmektedir.

Sayıştay’ın mali denetim şeklinde olan idari denetim görevleri ile birlikte genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında görüş bildirmek şeklinde daha yakın bir idari görevi de bulunmaktadır.

Bunlarla birlikte 5018 sayılı Kanunda ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununda Sayıştay’ın görev ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

3.1.1.3.3. Milli Güvenlik Kurulu

Anayasa’nın 118. maddesinde Milli Güvenlik Kurulu düzenlemiştir. Buna göre Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

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. Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir. Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu

⁷¹ Cemil Kaya, s. 87.

Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanır. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

MGK 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar” arasında sayılmıştır. Ayrıca 6 sayılı “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile düzenlenmiştir.

3.1.2. Taşra Teşkilatı

Anayasa’nın 126. maddesinde merkez, yönetimin taşra teşkilatına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Buna göre;

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

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.

Ayrıca 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1. maddesinde, *Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür*, denilmektedir. Buna göre taşra teşkilatı il, ilçe ve bucak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Ancak 6552 sayılı Kanun 129. maddesi⁷² ile tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır.

Aynı zamanda, 1 sayılı CBK’nın 509/3 maddesine göre, 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.

- a) İl valisine bağlı il kuruluşları,
- b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlar

3.1.2.1. İl Teşkilatı

Anayasa’da sadece “İl” idaresi isim olarak taşra teşkilatı kabul edilmiştir. İllerden sonra kademeli olarak kurulacak taşra teşkilatları Anayasa’da isimleriyle zikredilmemektedir. Bunların coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kademlendirilmesi ve isimlendirilmesi kanun koyucunun iradesine bırakılmıştır.

İlin kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, adının değiştirilmesi kanunla yapılır. İl teşkilatının başında Vali bulunur. Valiler Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar.

İl teşkilatının organları: Vali, İl Müdürleri ile İl İdare Kuruludur.

Vali ilin genel yönetiminin başıdır. İl idaresi Kanunu’nun 9. maddesinde Valinin ilde Cumhurbaşkanı’nın temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca Valiler Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların görevlerine giren konularda onların emir ve talimatını yerine getirirler. Valiler “yetki genişliği” ilkesi kapsamında merkezi idare adına yetki kullanırlar. Valiler istisnai memur olarak kabul edilirler⁷³.

Vali, adli ve askeri daireler hariç, Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiridir. Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler hesabat ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.

Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda Valilerin görevleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Valiler ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişki sınırlıdır. Bu ilişki hiyerarşi yetkisi dışında kalmakta, idari vesayet yetkisi kapsamına girmektedir.

İl Müdürlükleri, Bakanlıkların illerdeki teşkilatlarıdır. Bu teşkilatlar Valinin hiyerarşisine tabidir ve Valiye karşı sorumludur. Valiler il müdürlükleri arasındaki işbirliğini sağlamakla

⁷³ 657 sayılı DMK m.

görevlidir. Bu kapsamda, yılda en az dört defa olmak üzere İl Koordinasyon Toplantıları adı verilen toplantılar düzenlenir.

İl İdare Kurulu, Valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık ve iskân, sağlık ve tarım ve köy işleri müdürlerinden oluşan yedi kişilik bir kuruldur. İl İdare Kurulunun icrai ve istişari görevleri bulunmaktadır. Bunlar çeşitli kanunlarda düzenlenmiştir. İl İdare Kurulu, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar. İl İdare Kurulunun idari yetkileri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla kendilerine verilen vazifelerdir. İl idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay'da ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir.

3.1.2.2. İlçe Teşkilatı

İlçe yönetimi gerek kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekse çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır⁷⁴. İlçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir İl'e bağlanması kanunla yapılır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27. maddesi uyarınca İlçe teşkilatının başında Kaymakam bulunur.

İlçe yönetiminin organları: Kaymakam, İlçe Müdürleri, İlçe İdare Kuruludur.

Kaymakam İlçenin genel idaresinden sorumludur. Kaymakam, 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alır ve Cumhurbaşkanı onayıyla atanırlar. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. Kaymakam, ilçede kanunların uygulanmasından sorumludur. Kaymakam ilçede dirlik ve düzenin sağlanmasından sorumludur. İlçedeki tüm kolluk kuvvetleri kaymakamın emrine tabidir. Kaymakam ilçede idari kuruluşları denetler ve bunlar arasında işbirliğini sağlar. İlçe ile ilgili tüm yazışmalar kaymakam ile yapılır. Kaymakam olağan koşullarda vali ile yazışmaları yürütür. Ancak olağanüstü hallerde, sonradan valiye haber vermek üzere, doğrudan bakanlık ile yazışabilir. Kaymakam, ilçede kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin uygulanmasından doğan şikayetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir.

İlçe müdürleri, Bakanlıkların ilçelerde bulunan teşkilatlarının başında yer alan kamu görevlisidir. Kaymakamın emri altında görev yaparlar. 5442 sayılı Kanunun 27. maddesi uyarınca,

⁷⁴ Turgut Tan, s. 137.

Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat kaymakamın emri altındadır. 5442 sayılı Kanunun 28. maddesine göre İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanlar (ilçe müdürleri) ilçe idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilçenin ikinci derecede memurlarıdır. İlçe müdürleri görevleri ile ilgili hususlarda Kaymakama karşı sorumludur. İlçe müdürlerinin doğrudan doğruya Vali veya Bakanlıkla yazışma yetkisi bulunmamaktadır. Yazışmalar Kaymakam aracılığıyla yapılır.

İlçe İdare Kurulu, İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında tahrirat katibi, malmüdürü, Hükümet hekimi, milli eğitim memuruyla tarım memuru ve veterinerden teşekkül eder. İlçe İdare Kurulu, idari, istişari ve kazai (yargısal) olmak üzere türlü karar alırlar. İlçe İdare Kurulunun idari yetkileri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla kendilerine verilen vazifelerdir. İlçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına, ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir.

3.1.2.3. Bölge Teşkilatı

Anayasa'nın 126. maddesine göre, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

1 sayılı CBK'nın 509/3. maddesi uyarınca, Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre İl valisine bağlı il kuruluşları, Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir. Bu maddede söz geçen “doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları” bölge kuruluşlarını tarif etmektedir. Bölge kuruluşları, Bölge kuruluşları Bölge Müdürlükleri adına altında teşkilatlanmaktadır. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su işleri Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar bu yapının birer örneğidir.

Ayrıca 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye dayanarak Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde isimleri belirtilen illeri kapsayacak şekilde OHAL Valiliği kurulabilmektedir. OHAL Valisi İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapar.

Bunlar dışında 1989 tarihli 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi bulunmaktadır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı ve kamu tüzel kişiliği haiz bir kuruluştur. Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin,

Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis olmak üzere dokuz ili kapsamaktadır. GAP idaresi geçici bir süre görev yapmak için kurulmuştur. 15 yıllık bir görev süresi öngörülmüş ancak görev süresi daha sonra 18 yıla ardından ise 23 yıla çıkarılmıştır. Görev süresini uzatmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

Uygulamalar

- Merkezden yönetim tek bir tüzel kişilik olan devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadır.
- Merkezden yönetim başkent teşkilatı, yardımcı kuruluşlar ve taşra teşkilatından oluşmaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı merkezden yönetimin bir parçasıdır.
- Vali doğrudan merkez ile yazışabilir iken kaymakama olağan durumlarda merkez ile doğrudan yazışamaz..

Uygulama Soruları

- Merkezden yönetim kuruluşları nelerdir?
- Bakanlıkların kamu tüzel kişiliği var mıdır?
- Cumhurbaşkanının düzenleme yapma yetkisi var mıdır?
- Vali merkezi yönetim ile doğrudan yazışabilir mi?
- Taşra teşkilatında hangi yönetim birimleri vardır?
- Bakanlıkların taşra teşkilatı hangi kademelerden oluşur?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Merkezden yönetim nasıl oluşur. Başkent teşkilatı, yardımcı kuruluşlar ve taşra teşkilatını öğrendik.
2. Merkezden yönetimin Başkent teşkilatında Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve Yardımcı kuruluşlar olduğunu öğrendik.
3. Taşra teşkilatının il, ilçe ve bölge yönetiminden oluştuğunu öğrendik.
4. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısını öğrendik.
5. Bakanlıkların kurulması, teşkilat yapısı, görev ve yetkilerini öğrendik.
6. İl ve ilçe idaresinin görev ve yetkileri ile teşkilat yapısını öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi Cumhurbaşkanı'nın görevlerinden değildir?
 - a. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve Bakanları atar ve görevlerine son verir.
 - b. Yürütme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.
 - c. Yönetmelik çıkarabilir.
 - d. Yürütme yetkisine ilişkin konularda Kanun yapar.
 - e. Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- 2) Bakanlıklar ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. Her Bakanlığın ayrı kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır.
 - b. Bakanlıklar bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış merkezden yönetim birimidir.
 - c. Bakanlıklar yürüttükleri kamu hizmetini Devlet adına yaparlar.
 - d. Bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur ve kaldırılır.
 - e. Bakanlıklar devlet tüzel kişiliğinin organlarıdır.
- 3) Aşağıdakilerden hangisi Bakanın görev ve yetkilerinden değildir?
 - a. Hiyerarşi yetkisi kullanmak
 - b. Yönetmelik çıkarmak
 - c. Devlet tüzel kişiliğini temsil etmek
 - d. İdari vesayet yetkisi kullanmak
 - e. Valileri atamak.
- 4) Aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?
 - a. Anayasa'ya göre il ve ilçelerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.
 - b. İl, merkezden yönetimin anayasal tek taşra birimidir.
 - c. İllerin kurulması vya kaldırılması Cumhurbaşkanı kararıyla olur.
 - d. İl idaresinin ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunur.
 - e. İl ile ilçe idaresi arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmaz.
- 5) Aşağıdakilerden hangisi merkezden yönetimin taşra teşkilatı değildir?
 - a. İstanbul Valiliği
 - b. Bodrum Kaymakamlığı
 - c. Devlet Denetleme Kurulu
 - d. Devlet Su İşleri 2. Bölge Müdürlüğü
 - e. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP)

Cevaplar

1) **D**

2) **A**

3) **E**

4) **B**

5) **C**

4. YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Yerinden yönetim kuruluşlarının yer bakımından ve hizmet bakımından nasıl bir ayrıma tabi olduğunu öğreneceğiz.
2. Mahalli idareler derken hangi kuruluşlar kastedildiğini öğreneceğiz.
3. Kamu kurumlarını kendi içerisinde tasnif ederek öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Yerinden yönetim kuruluşları, yer bakımından ve hizmet bakımından nasıl bir ayrıma tabidir?
2. Mahalli idareler derken hangi kuruluşlar kastedilmektedir?
3. Mahalli idarelerin organları nelerdir?
4. Kamu kurumlarının özellikleri ve varlık sebepleri nelerdir?
5. Belediyelerin görevleri nelerdir?
6. Hangi illerde il özel idaresi kurulmaktadır?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Yer Bakımından Yerinden Yönetim	İl Özel İdaresi, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve Köy hakkında bilgi edinilecek	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim	Kamu kurumları hakkında bilgi edinilecek	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları	Kamu gücüyle donatılan meslek odalarının nitelikleri hakkında bilgi edinilecek	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Mahalli idareler -Kamu Kurumu –Belediye

-İl Özel İdaresi -Köy -Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Giriş

Bir önceki bölümden başlayarak türk idari teşkilatını oluşturan idari birimler ayrıntılı olarak ele alınıyor. Önceki bölümde merkezden yönetimin başkent teşkilatı, taşra teşkilatı ve merkeze yardımcı kuruluşlara ilişkin bilgiler aktarıldı.

Bu bölümde ise yerinden yönetim kuruluşları yer bakımından ve hizmet bakımından ayrıma tabi olmak suretiyle her birinin teşkilat yapısı, organları, görev ve yetkileri hakkında bilgiler aktarılacaktır. Ayrıca bu bölümde, Anayasa'da kamu tüzel kişiliği olarak kabul edilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (meslek odaları) teşkilat yapısına dair niteliklere yer verilecektir.

4.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları

Anayasa'nın 127. maddesine göre, Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır.

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşların (mahalli idarelerin);

- Görev ve yetkileri kanunla belirlenir.
- Kamu tüzel kişiliği haizdir.
- İdari ve mali özerkliği vardır.
- Merkezi bütçe dışında bir bütçeleri vardır.
- Organları seçimle göreve gelir.
- Merkezi yönetim ile idari vesayet ilişkisi vardır.

Mahalli idareler merkezi idarenin hiyerarşi denetimine tabi değildir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

4.1.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda düzenlemektir.

Kanunun 3. maddesine göre il 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 kişisini ifade etmektedir.

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

Ayrıca ifade etmek gerekir ki, 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi olan illerde İl Özel İdaresi Kaldırılmıştır.

İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla, il 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;
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,

yapmakla görevli ve yetkilidir.

Belediye sınırları dışında ise;

- İmar, 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 özel idaresi, kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, kanunların verdiği yetki çerçevesinde düzenleme yapmak (yönetmelik çıkarmak), emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek, kanunlarda belirtilen yaptırımları uygulama yetkisi bulunmaktadır.

Bunlarla birlikte, 5302 sayılı Kanunda il özel idaresinin diğer görevleri, yetkileri ve imtiyazları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

İl özel idaresinin organları: İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Validir.

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

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.

İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır.

İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

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.

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. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanunun 10. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

İl encümeni de il özel idaresinin karar organıdır. 5302 sayılı Kanunda il encümeninin niteliği belirtilmemiştir. Ancak görev ve yetkilerine bakıldığında il encümeninin de bir karar organı olduğu görülür⁷⁵. 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 katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

⁷⁵ Cemil Kaya, s. .

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil 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.

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.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanunun 26. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali il özel idaresinin yürütme organıdır. Vali ayrıca, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan İl idaresinin başı olarak görev yapmaktadır. Valinin bu iki statüsünün karıştırılmaması gerekir.

4.1.2. Belediye

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş 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.

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

Belediyenin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi 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 yüksek öğrenim 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 ayni 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. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyenin organları: Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanındır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. 5393 sayılı Kanunun 38. maddesine göre, Belediye Meclisine Belediye Başkanı başkanlık yapar. Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. - Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır.

Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

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. Oy lamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

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 mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye Meclisinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Belediye encümeni de belediyenin karar organdır. 5393 sayılı Kanunda belediye encümeninin niteliği belirtilmemiştir. Ancak görev ve yetkilerine bakıldığında il encümeninin de bir karar organı olduğu görülür⁷⁶. Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında;

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 oluşur.

Diğer belediyelerde ise, 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 toplantılarına gündem-

⁷⁶ Cemil Kaya, s. .

deki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

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. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Belediye Encümeninin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 34. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık yapar. Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

Belediye başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 38. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

4.1.3. Büyükşehir Belediyesi

Anayasa'nın 127. maddesine göre; Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Büyükşehir belediyesi idaresinin temeli bu hükme dayanmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, Büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

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

Büyükşehir belediyesinin görevleri ve yetkileri ile sorumlulukları 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Organları: Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanıdır.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 6/a. maddesi uyarınca, büyükşehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır.

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 meclisinin görev ve yetkilerinin, 5216 sayılı Kanunun 28. maddesinde yer alan, *Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır*, hükmü uyarınca belediye meclisinin görev ve yetkileri ile aynı olduğunu ifade edebiliriz⁷⁷. Ancak 5216 sayılı Kanunun diğer maddelerinde de büyükşehir belediye meclisine ait görev ve yetkiler bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeni de belediyenin karar organdır. 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediye encümeninin niteliği belirtilmemiştir. Ancak görev ve yetkilerine bakıldığında il encümeninin de bir karar organı olduğu görülür⁷⁸.

⁷⁷ Cemil Kaya, s. .

⁷⁸ Cemil Kaya, s. .

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 encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir.

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerinin, 5216 sayılı Kanunun 28. maddesinde yer alan, *Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır*, hükmü uyarınca belediye encümeninin görev ve yetkileri ile aynı olduğunu ifade edebiliriz⁷⁹. Ancak 5216 sayılı Kanunun diğer maddelerinde de büyükşehir belediye encümenine ait görev ve yetkiler bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin yürütme organıdır. 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. 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 kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Büyükşehir Belediye başkanının görev ve yetkileri 5216 sayılı Kanunun 18. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

4.1.4. Köy

Köy en küçük mahalli idare teşkilatıdır. 442 sayılı Köy Kanununa göre, Nüfusu iki binden aşağı yurlara köy denir. Bununla birlikte Kanun'da köyün farklı tanımları da yapılmıştır.

⁷⁹ Cemil Kaya, s. .

Kanunun 2. maddesine göre, *camii, 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.*

Kanunun 7. maddesinde ise *köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık, olarak tanımlanmıştır.*

Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılır.

Ayrıca köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılır.

Köyün orta malı kanun karşısında Devlet malı gibi korunur. Bu türlü mallara el uzatanlar Devlet malına el uzatanlar gibi ceza görürler.

Köyün görev ve yetkileri, köylünün mecburi işleri (madde 13) ve köylünün isteğine bağlı işleri (madde 14) olmak üzere ikiye ayrılmak suretiyle Kanun'da ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır. Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.

Köyün Organları: Köy İhtiyar Meclisi, Köy Derneği ve Köy muhtarıdır.

Köy ihtiyar meclisi köyün karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği (köydeki tüm seçmenler) tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır.

Köy ihtiyar meclisinin görev ve yetkileri, köy ihtiyar meclisinin göreceği işler başlığı altında çeşitli maddelerde düzenlenmiştir.

Köy Derneği de köyün karar organıdır. 442 sayılı Kanuna göre köy derneği seçme ve seçilme yeterliliği olan tüm kadın ve erkek köylülerden oluşmaktadır.

Köy derneği, muhtarı ve ihtiyar meclisini seçer. Köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale getirilmesine karar verir.

Köy muhtarı, köyün başıdır. 442 sayılı Kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar Devletin memurudur. Köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtarıyla birlik olanlara köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler. Köy muhtarı aynı zamanda ihtiyar meclisinin başıdır.

Köy muhtarının görev ve yetkileri, 442 sayılı Kanunun 35. maddesi uyarınca, Muhtarın göreceği işler adı altında ikiye ayrılmıştır. Bunlar “Devlet işleri” ve “ Köy işleri” olarak tanımlanmış ve sırasıyla Kanunun 36 ve 37. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

4.1.5. Mahalli İdare Birlikleri

Anayasa’nın 127. maddesinin son fıkrası uyarınca mahalli idareler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, Cumhurbaşkanının izni ile kendi aralarında birlik kurabilirler. Mahalli idare birliklerinin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Bu doğrultuda çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

5355 sayılı Kanuna göre, mahallî idare birliği: birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini, ifade etmektedir.

Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

4.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları

Hizmet bakımından yerinden yönetim, Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkez teşkilatlarından ayrı ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar

eliyle yürütülmesidir⁸⁰. Hizmet bakımından yerinden yönetimde belli bir coğrafi alan sınırı yoktur. Coğrafi sınırlara bağlı olmaksızın belli bir hizmetin yürütülmesi vardır.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının bazıları Anayasa’da düzenlemiştir. TRT, YÖK, RTÜK, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu gibi kamu kurumları bizzat Anayasa’da kaynaklanmaktadır. Ancak Anayasa’da sayılmayan hizmet bakımından yerinden yönetimleri de bulunmaktadır. Nitekim Anayasa’nın 123. maddesinde kamu tüzel kişilerinin kanunla veya cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla Anayasa’da sayılma zorunluluğu olmadığından, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının sayısı ve türü çeşitlilik gösterebilmektedir⁸¹.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları “kamu kurumu” olarak da adlandırılmaktadır. Kamu kurumları kamu tüzel kişiliği haiz, özerk, kendi mal varlığı ile bütçesi olan, belli bir uzmanlık alanına sahip ve merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi olan kuruluşlardır.

Kamu kurumları faaliyet alanlarına göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre;

- İdari Kamu Kurumları,
- Sosyal Kamu Kurumları,
- Bilimsel Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları,
- İktisadi Kamu Kurumları (KİT),

şeklinde bir tasnif söz konusudur.

İdari kamu kurumları, merkezi idarenin veya mahalli idarelerin yürütmekle görevli oldukları klasik kamu hizmetlerini gördürmek için kurdukları kamu kurumlarıdır⁸². İdari kamu kurumları bir bakanlığa idari vesayet ilişkisi ile bağlıdır. Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bu kurumlara örnek teşkil etmektedir.

Sosyal Kamu Kurumları, Anayasa’nın Devleti bir sosyal devlet olarak nitelendirmesi ve bu doğrultuda Devlete ödevler yüklemesinin bir sonucudur. Sosyal kamu kurumları insan-

⁸⁰ Cemil Kaya,

⁸¹ Turgut Tan, s. 174.

⁸² Lütfi Duran, s. 196.

ların sosyal güvenlik, çalışma, sağlık, emeklilik gibi sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan teşkilatlardır⁸³. Başka bir ifadeyle, bireyleri çalışma yaşamına katma, bireylere sosyal hizmetler sunma, sosyal güvenlik ve hizmet sağlama ve bireylerin sağlık ve konut ihtiyaçlarını karşılama gibi sosyal gereksinimler sonucu ortaya çıkan kamu kurumlarıdır⁸⁴.

Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) birer sosyal kamu kurumlarıdır.

Bilimsel Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları, bilim, teknik, kültür, sanat ve yükseköğretim alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır⁸⁵. Bu kamu kurumları, devlet yanında bireylerin bilim, teknik, kültür ve eğitim alanlarında duyduğu ihtiyaçları karşılayan kurumlardır⁸⁶. Üniversiteler, TRT, TÜBİTAK, TÜBA gibi kuruluşlar bu kurumlar arasında gösterilmektedir.

İktisadi Kamu Kurumları, bir diğer ifadeyle “Kamu İktisadi Teşebbüsleri” 233 sayılı KHK ile kurulmuşlardır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşu olarak oluşan iki yapıdan oluşmaktadır.

İktisadi devlet teşekkülü "Teşekkül"; Sermayesinin tamamı Devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Kamu iktisadi kuruluşu "Kuruluş"; 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.

- Teşebbüsler Cumhurbaşkanınca kurulur ve diğer bakanlıklarla ilgilendirilir.
- Teşebbüsler, kamu tüzel kişiliğine sahiptir ancak anonim şirket şeklinde de kurulabilir.
- kuruluşları bakımından idare hukukuna, dışa yönelik faaliyetleri bakımından özel hukuka tabidirler.
- Teşebbüsler, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi değildir.
- Teşebbüslerin sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.

⁸³ Kemal Gözler, s. 217.

⁸⁴ Cemil Kaya, s. .

⁸⁵ Duran, s. 217.

⁸⁶ Cemil Kaya, s. .

- Teşebbüsler, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.
- Gerekli taşınmaz mallar ile kaynak ve irtifak haklarını ilgili kanun hükümleri uyarınca kamulaştırma yetkisine sahiptirler.

Teşebbüs organları, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür. Yönetim Kurulu, teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır. Genel Müdürlük ise teşebbüsün yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.

4.2.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik idare yapısı buna uygun görünmediğinden düzenleyici ve denetleyici kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Düzenleyici ve denetleyici kurumların bir diğer ifadeyle “bağımsız idari otoriteler” (BİO) olarak adlandırılmaktadır. İdarenin ekonomik piyasaya yönelik alacağı kararların haklılığı ve tarafsızlığı için, bağımsız ve tarafsız kurumlara ihtiyaç duyulmuş ve BİO’lar varlık kazanmıştır⁸⁷.

Organik ve fonksiyonel bakımdan bağımsız kurumlardır. Herhangi bir siyasi vb. etki ve baskıdan uzak tutulması amaçlanmıştır.

İdari ve mali açıdan özerk bir yapıya sahiptirler.

Doğrudan bir kamu hizmeti ifa etmezler. İlgili oldukları kamu hizmeti bakımından düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama fonksiyonunu yerine getirirler.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu III sayılı Cetvele göre, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu BİO olarak teşkilatlandırılmıştır.

⁸⁷ Turgut Tan, s. 191.

4.2.2. Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Anayasa'nın 135. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların 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 hakim 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 tüzelkişilikleridir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, mesleki faaliyet alanlarına ilişkin düzenleme yetkisine sahiptir. Bu kuruluşlar, meslek kurallarını belirleyebilir, üyelerine yönelik ödev ve sorumluluklar getirebilir. Ayrıca Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, meslek kurallarına uymayan meslek mensuplarına karşı yaptırım yetkisi vardır. Bu yaptırım yetkisi kapsamında değişik disiplin cezaları verilebilmektedir.

Dolayısıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu gücü yetkisi kullanarak tesis etmiş oldukları düzenleyici işlemler ve birel işlemler idari işlem niteliğinde kabul edilir ve idari yargı denetimine tabidir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Kanunla Kurulur.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliği haizdir.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptir.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organları kendi üyeleri arasından seçilir.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına zorunlu üyelik esastır.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet yürütemezler.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, özerktir ve özel bütçelidir.

Barolar, Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları, Tabipler Odası, Mühendis ve Mimarlar Odası gibi meslek kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının örneklerindendir.

Uygulamalar

- Yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkileri kanunla belirlenir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının kamu tüzel kişiliği haizdir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının idari ve mali özerkliği vardır.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi bütçe dışında bir bütçeleri vardır.
- Yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi yönetim ile idari vesayet ilişkisi vardır.

Uygulama Soruları

- Yerinden yönetim kuruluşları, yer bakımından ve hizmet bakımından nasıl bir ayrıma tabidir?
- Mahalli idarelerin organları nelerdir?
- Mahalli idareler derken hangi kuruluşlar kastedilmektedir?
- Kamu kurumlarının özellikleri ve varlık sebepleri nelerdir?
- Belediyelerin görevleri nelerdir?
- Hangi illerde il özel idaresi kurulmaktadır?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Yerinden yönetim kuruluşlarının yer bakımından ve hizmet bakımından nasıl bir ayrıma tabi olduğunu öğrendik.
2. Belediye ve il özel idaresinin organlarını öğrendik.
3. Mahalli idareler derken hangi kuruluşlar kastedildiğini öğrendik.
4. Kamu kurumlarını kendi içerisinde nasıl tasnif edildiğini öğrendik.
5. Bağımsız idari otoritelerin hukuki statüsünü öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisinde İl Özel İdaresinin organları doğru olarak verilmiştir?
 - a. İl Genel Meclisi - Belediye Başkanı - Vali
 - b. İl Encümeni - Beledye Encümeni - Vali
 - c. İl Genel Meclisi - İl Encümeni - Vali
 - d. İl Genel Meclisi - Belediye Meclisi - Vali
 - e. Belediye Meclisi - Belediye Başkanı - Vali
- 2) Aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Mahalli idarelerin görev ve yetkileri kanunla belirlenir.
 - b. Mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır.
 - c. Mahalli idarelerin karar organları seçimle göreve gelir.
 - d. Mahalli idareler arasında hiyerarşi ilişkisi vardır.
 - e. Mahalli idarelerin idari ve mali özerkliği vardır.
- 3) Köy ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Köyün organları; köy ihtiyar meclisi, köy derneği ve köy muhtarıdır.
 - b. Nüfusu beş binden aşağı yurlara köy denir.
 - c. Köy muhtarı köyün başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir.
 - d. Köy derneği seçme hakkına sahip tüm köylülerden oluşur.
 - e. Köyün görevleri mecbur işler ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayrılır.
- 4) Aşağıdakilerden hangisi hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ayrımı dışındadır?
 - a. İdari Kamu Kurumları
 - b. Sosyal Kamu Kurumları
 - c. Bilimsel Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları
 - d. İktisadi Kamu Kurumları (KİT)
 - e. Siyasal Kamu Kurumları
- 5) Kamu kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ile ilgili olarak hangi ifade doğrudur?
 - a. Kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptir.
 - b. Kamu tüzel kişiliği yoktur.
 - c. Organlarını merkezi idare atar.
 - d. Üyelik zorunlu değildir.
 - e. Kuruluş amaçları dışında faaliyet yürütebilirler.

Cevaplar

1) **C**

2) **D**

3) **B**

4) **E**

5) **A**

4. İDARİ İŞLEMLER I

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde idari işlem Kavramını öğreneceğiz.
2. Bu bölümde idari işlemin Özelliklerini öğreneceğiz.
3. Bu bölümde idari işlemin Türlerini öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. İdari işlemin özellikleri nelerdir?
2. İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması ne demektir?
3. İdari işlemin tek yanlılığı ne demektir?
4. Zımni işlemler nasıl hukuki sonuç doğurur?
5. Basit idareli işlem ile kollektif işlem arasındaki fark nedir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanımlar	Kazanım Yöntemleri
İdari İşlem Kavramı	İdarenin faaliyetlerini yerine getirirken kullandığı hukuki araçların öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdari İşlemler	İdari işlemlerin özelliklerinin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdari İşlemler	İdari işlemlerin maddi bakımından tasnif edilmesinin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-İdari işlem -Düzenleyici işlem -Birel İşlem

-Zımnî işlem -Kolektif İşlem -Basit İşlem

Giriş

Bu bölümde idare hukukunun en önemli konularından biri olan “idarenin hukuki muameleleri” ele alınacaktır. “İdarenin hukuki muameleleri” konusu, idare hukuku alanında yazılmış eserlerin çoğunluğunda ya “idari işlemler” başlığı altında işlenmiş⁸⁸ ya da “idari işlemler” ve “idari sözleşmeler” şeklinde⁸⁹ iki ayrı başlık altında ele alınmıştır. Belirtmek gerekir ki, idare faaliyetlerini yerine getirirken çoğu kez idari işlem tesis ediyor olsa da, idari faaliyetlerin yerine getirilmesindeki yegâne araç idari işlem değildir⁹⁰. Bu nedenle bu çalışmada idari faaliyetlerin yerine getirilmesindeki araçlar ayrı başlıklar altında ele alınmıştır.

Bu başlık altında öncelikle, idarenin hukuki muamelelerinin büyük bir kısmını oluşturan idari işlemler konusu ayrıntılı işlenmiştir. İdari işlem kavramının açıklaması, idari işlemin özelliklerinin belirtilmesi ve idari işlemin tasnif ediliş usulleri konularına değinilmiştir.

⁸⁸ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 7.Bası, Ankara, 2018, s.215 vd.; Ali Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, 1.Bası, 2019, s.265 vd.; Turan Yıldırım- Melikşah Yasin- - Nur Kaman- H. Eyüp Özdemir- Gül Üstün- Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayınları, 7.Bası, 2019, s.293 vd.

⁸⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, 21. Bası, Bursa, 2019, s.215 vd. İfade etmek gerekir ki GÖZLER, atıf yapılan eserinde idari eylemler konusundan bahsetmemiştir.

⁹⁰ Gülan, **a.g.e.**, s.102.

5.1. İdari İşlem Kavramı

İdarenin kamu hizmeti ve kolluk başta olmak üzere idari faaliyette bulunmasını mümkün kılan en önemli hukuki muamelelerden birisi kuşkusuz idari işlemlerdir. “İdari karar”, “idari muamele”, “idari tasarruf” gibi kavramlarla da ifade edilen idari işlemleri daha iyi açıklayabilmek amacıyla öncelikle idari işlemin tanımına bakmak gerekir.

İdare hukukunun en işlevsel niteliğe sahip kavramlarından biri olan idari işlem kavramı için, doktrinde ve yargı kararlarında herkesçe kabul edilen bir tanımın bulunmadığını başta belirtmek gerekir⁹¹. Örneğin AYM bir kararında idari işlemi “kamu kurumu ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili olması gereken” şeklinde ifade etmiştir⁹². Danıştay ise, “kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu hukuku kuralları uyarınca tek taraflı olarak tesis edilen ve re’sen uygulanabilir nitelikte olan hukuki tasarruf” şeklinde idari işlemi tanımlamıştır⁹³.

Doktrinde yapılan bir tanıma göre idari işlem şu şekilde tanımlanmıştır: “İdari işlemler, kamu gücüne dayanarak tesis edilen, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk halinde idari yargıya tabi olan, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır.”⁹⁴

Doktrinde yer alan diğer bir tanıma göre ise idari işlemler “idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerin, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamaları” olarak ifade edilmiştir⁹⁵.

İdari işleme dair yukarıda yapılan tanımlara göre temelde organik ve işlevsel olmak üzere iki kriter göz önünde bulundurulmuştur⁹⁶. Bu bağlamda organik kriter dikkate alındığında idari işlemi tesis eden makamın kural olarak merkezi veya yerel idare içinde yer alması gerekirken istisnai olarak organik anlamda idare içinde yer almayan özel hukuk kişileri de idari işlem tesis edebilmektedir⁹⁷.

⁹¹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, **a.g.e.**, s.372.

⁹² Anayasa Mahkemesi’nin, E. 976/1, K. 976/38 sayılı ve 25.05.1976 tarihli kararı, **Anayasa Kararlar Dergisi**, S.14, s.170.

⁹³ Danıştay 10.Dairesi’nin, E. 1996/855, K. 1996/ 1945 sayılı ve 11.04.1986 tarihli kararı. **Danıştay Dergisi**, S.92, s.772.

⁹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.238.

⁹⁵ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s. 374.

⁹⁶ Tan, **a.g.e.**, s.218.

⁹⁷ Tan, **a.g.e.**, s.219.

İdari işlemi tanımlamada kullanılan diğer bir kriter olan işlevsel kritere göre ise, organik kriter bazı hallerde yetersiz kaldığından işlemin fonksiyonel anlamda idari işlem niteliği taşıyıp taşımadığına bakılmaktadır. TBMM'nin RTÜK'e üye ataması işlemi buna örnek olarak gösterilebilir. Her ne kadar organik anlamda TBMM yasama organı olsa da, RTÜK'e üye atama işlemi fonksiyonel anlamda bir memur ataması işleminden farksız olduğundan işlevsel anlamda idari nitelik taşımaktadır. Nitekim Danıştay da, TBMM'nin RTÜK'e üye ataması işlemini işlevsel anlamda değerlendirmek suretiyle idari işlem olarak tanımıştır⁹⁸.

5.2. İdari İşlemin Özellikleri

Daha önce de belirtildiği üzere idarenin yaptığı her hukuki muamele idari işlem niteliğini taşımamaktadır⁹⁹. İdarenin idari işlem niteliği taşıyan hukuki muamelelerinin diğerlerinden ayırt edilmesini sağlayan bir takım özellikleri açıklamak gerekir.

5.2.1. Tek Yanlılık

İdari işlemleri, diğer hukuki muamelelerinden ayırt eden en önemli özelliklerinden birisi idari işlemin tek yanlı oluşudur¹⁰⁰. İdari işlemin tek yanlılığı, idarenin herhangi bir konuda işlem tesis edeceği zaman ilgililerin/muhatapların rızasını aramaksızın iradesini açıklamasını ifade etmektedir¹⁰¹. Böylece idari işlemin muhatapları, idarenin tek yanlı olarak tesis ettiği işleme uymak mecburiyetinde kalır. Örneğin, idarenin özel mülkiyete tabi bir taşınmazda kamusal gereklilikler doğrultusunda ihtiyaç duyması halinde, işlemin muhatabının rızası olmasa dahi kamulaştırma işlemi tesis edebilmesi idari işlemin tek yanlılığının bir sonucudur. Özel hukuktan farklı olarak burada idarenin iradesine üstünlük atfetmedeki temel mantığın, idarenin yürüttüğü faaliyetlerdeki üstün yarar (kamu yararı) olduğu söylenebilir¹⁰².

5.2.2. İcrailik

Bir idari işlemin icrai nitelikte olması bu işlemin muhatabı tarafından rızasına yahut onayına ihtiyaç olmaksızın hukuki sonuçlarını doğurabilmesini ifade eder¹⁰³. Diğer bir deyişle, idari işlemin icrailiği, idarenin iradesini ortaya koyması ile işlemin hukuki etkiye sahip olmasını

⁹⁸ Danıştay 5. Dairesi'nin, E. 2005/5627, K. 2007/72 sayılı ve 24.01.2007 tarihli kararı.

⁹⁹ Gülan, **a.g.e.**, s.102.

¹⁰⁰ Tan, **a.g.e.**, s.226; Gülan, **a.g.e.**, s.103.

¹⁰¹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.374

¹⁰² Gülan, **a.g.e.**, s.104.

¹⁰³ Gözler, **a.g.e.**, s.253.

ifade etmektedir¹⁰⁴. Belirtmek gerekir ki idarenin yaptığı her hukuki muamele icrailik vasfını haiz değildir. “İdarenin icrai olmayan işlemleri” olarak ifade edilen bazı hukuki muameleleri hukuki etkiden yoksun olduklarından icrailik vasfını taşımazlar. Başta hazırlık işlemleri olmak üzere, görüş belirten işlemler, iç düzen işlemleri, bildirici işlemler ve uygulamaya ilişkin işlemler idarenin icrai olmayan işlemleri arasındadır¹⁰⁵. Örneğin sınavda kopya çeken bir öğrenci hakkında bir hazırlık işlemi olan disiplin soruşturmasının açılması veya savunmasının alınması gibi işlemler öğrenci hakkında herhangi bir hukuki etki doğurmadığından icrailik vasfını haiz değildir. Aynı şekilde idari makamların belirttiği görüşler de icrai değildir.

5.2.3. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanma özelliğine göre; idari işlemler tesis edildikleri andan itibaren hukuka uygun kabul edilir¹⁰⁶. Dolayısıyla, idari işlem her ne kadar hukuka aykırı bir şekilde tesis edilmişse de hukuka aykırılığı yargı yerlerince veya idarece ortaya konuluncaya kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanacaktır¹⁰⁷. Örneğin, belediyenin ruhsata uygun şekilde yapılmış bir bina hakkında sehven yıkım kararı alması halinde, yıkım işleminin gerçekleşmemesi için yıkım kararının hukuka aykırılığının ortaya konması gerekir. Aksi halde işlem hukuka uygunmuş gibi hukuk âleminde sonuç doğuracaktır.

5.2.4. Hukuki Sonuca Yönelme

İdari işlemin diğer bir özelliği ise hukuk âleminde sonuç doğurmaya yönelik olarak tesis edilmesidir¹⁰⁸. İdari işlemin tesis edilmesiyle birlikte kişiler veya nesneler bakımından bir hukuki etkisi söz konusu olmaktadır. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki hukuki sonuca yönelik bu değişiklik her zaman maddi anlamda değişikliğe yol açmayabilir¹⁰⁹. Örnek verecek olursak, bir işyeri hakkında mühürleme kararı alınması ile o işyerinin hukuki statüsü etkilenmekte ise de, zabitanın işyerini kasten veya ihmalen mühürlememesi sonucunda maddi anlamda değişiklik gerçekleşmeyebilir. Dolayısıyla idari işlemin hukuki sonuca yönelik olması ile idari işlemin uygulanması farklı şeylerdir.

¹⁰⁴ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.312.

¹⁰⁵ Gözler, **a.g.e.**, s.254.

¹⁰⁶ Akyılmaz-Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.311.

¹⁰⁷ Tan, **a.g.e.**, s.227.

¹⁰⁸ Gülan, **a.g.e.**, s.105; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.308.

¹⁰⁹ Gülan, **a.g.e.**, s.105.

5.3. İdari İşlemin Sınıflandırılması

Doktrinde idari işlemler birçok açıdan tasnife tabi tutulmuştur. Bu başlık altında idari işleme ilişkin tasniflerin bazılarına yer verilecektir.

5.3.1. Maddi Bakımdan İdari İşlem

5.3.1.1. Genel Düzenleyici İşlem

Yasama organının anayasada belirlenen kural koyma yetkisini tamamlayıcı nitelikte olmak üzere, yürütme organı da idare fonksiyonunun gerekliliği sonucu kural koyma yetkisine sahiptir¹¹⁰. İdarenin düzenleme yetkisi, kural olarak daha önce o alanı düzenlemiş olan bir kanuna dayanmak zorunda olduğundan, bu yetki türevsel (tamamlayıcı) niteliktedir. Ancak önceki bölümlerde de değinildiği üzere, 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte hukukumuzda giren ve genel düzenleyici işlemlerin bir örneği olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile birlikte idarenin türevsel düzenleme yapacağı kuralına önemli bir istisna getirilmiştir.

Genel düzenleyici işlemlere ilişkin doktrinde GÜLAN'ın yaptığı tanım şu şekildedir: “*Genel düzenleyici işlemler gayri şahsi, soyut ve uygulanmakla tükenmeyen doğurgan işlemlerdir.*”¹¹¹

Genel düzenleyici işlemlerin en yaygını yönetmelikler olmakla birlikte, sirküler, genelge, cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi genel düzenleyici işlemler de bulunmaktadır. Bu işlemler kural olarak kişisel değildir ve uygulanmakla tükenmez¹¹². Hukukumuzda yakın zamana kadar bakanlar kurulu tarafından tüzükler de genel düzenleyici işlemin bir örneği olmuştur¹¹³.

5.3.1.2. Birel İşlem

Birel işlemler, genel düzenleyici işlemlerin somut olarak uygulanması sonucu ortaya çıkarlar. Bu nedenle genel düzenleyici işlemlerin yukarıda sayılan niteliklerinin aksine, birel işlemler somut ve kişisel işlemlerdir ve uygulanmakla tükenirler¹¹⁴. Bir örnekle açıklamak gerekirse, bir araştırma görevlisi ataması için açılan bir ilan genel düzenleyici işlem niteliği taşıırken, bu ilanın belirlemiş olduğu kriterler göz önüne alınarak yapılan değerlendirme sonucu kişi/ kişi-

¹¹⁰ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.382.

¹¹¹ Gülan, **a.g.e.**, s.118.

¹¹² Tan, **a.g.e.**, 227; Gülan, **a.g.e.**, s.118.

¹¹³ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s.156.

¹¹⁴ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.382.

lerin kadroya alınması ya da alınmaması işlemleri birel nitelik taşımaktadır. Yine aynı şekilde, bir arazinin kamulaştırılması, kaldırımlarda idarece belirlenen bir kişiye işgal izni verilmesi de bu kapsamda sayılabilecek birel işlemlerdir¹¹⁵.

5.3.2. İradenin Açıklanması Bakımından İdari İşlem

5.3.2.1. İradenin Dışavurumu Bakımından İdari İşlem

5.3.2.1.1. Sarih (Açık) İşlem

İdari işlemler kural olarak işlemi tesis eden makamın iradesini açıkça ortaya koyması ile meydana gelir. Yukarıda verilen araştırma görevlisinin atanması örneğinde idare, kişilerin atanmasına yahut atanmamasına ilişkin iradesini ilan yoluyla açık bir şekilde ortaya koymaktadır. İdarenin iradesini açıkça ortaya koyduğu bu gibi işlemler sarih işlemler olarak isimlendirilir¹¹⁶.

Kural olarak sarih işlemler yazılı olarak yapılmakla birlikte istisnai hallerde sözlü yahut işaret yoluyla da yapılması mümkündür¹¹⁷. Örneğin kolluk faaliyeti esnasında trafik polisinin sözlü veya işaretle işlem tesis etmesi bu kapsamda değerlendirilir¹¹⁸.

5.3.2.1.2. Zımni (Örtülü) İşlem

İdare hukukunda kural idari işlemlerin yazılı olarak yapılması olmakla birlikte bazı hallerde idarenin susması da bir idari işlem sonucu doğurabilmektedir¹¹⁹. İdari Yargılama Usulü Kanunu'muzun 10. Maddesinde idarenin, kanunda öngörülen süre içerisinde başvuruya cevap vermemesi halinde başvurunun reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Hukukumuzda kural olarak idarenin başvurular karşısında susması başvurunun reddi sonucunu (zımni ret) sonucunu doğursa da istisnai bazı hallerde idarenin susmasına zımni kabul sonucu da bağlanabilmektedir. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30. maddesinde yapı kullanım izni için yapılan başvurularda idarenin 30 günlük sürenin sonunda başvuruyu yanıtlamamış olması halinde yapı kullanım izninin (iskân izni) alınmış sayılacağı hükme bağlanmıştır.

¹¹⁵ Balta, **a.g.e.**, s.156.

¹¹⁶ Gözler, **a.g.e.**, s.264.

¹¹⁷ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, s.?

¹¹⁸ Gözler, **a.g.e.**, s.264.

¹¹⁹ Gözler, **a.g.e.**, s.265.

5.3.2.2. Açıklanan İradenin Sayısı Bakımından İdari İşlem

5.3.2.2.1. Basit İşlem

Basit işlemler, idare adına irade açıklama yetkisine sahip bir makam yahut kişinin irade açıklaması sonucu ortaya çıkan işlemlerdir¹²⁰. Başka bir deyişle basit işlemler, tek bir karar vericinin irade açıklaması ile ortaya çıkan idari işlemlerdir¹²¹. Örneğin disiplin amiri tarafından kamu görevlisine disiplin cezası verilmesi ve ruhsata aykırı yapının mühürlenmesi basit işlemlere örnek gösterilebilir.

5.3.2.2.2. Kolektif İşlem

Kolektif işlemler, aynı anda ve aynı yönde birden fazla yetkili iradenin müzakere sonucu açıklanması ile meydana gelen işlemlerdir¹²². Belirtmek gerekir ki kolektif işlemlerde tıpkı basit işlemlerde olduğu gibi nihai olarak tek bir idari işlem tesis edilmektedir. Kolektif işlemlere örnek olarak köy ihtiyar heyeti kararları, il genel meclisi kararları ve üniversite yönetim kurulu kararları gösterilebilir¹²³.

5.3.2.2.3. Karma İşlem

Karma işlemler, aynı yönde birden fazla iradenin, belli bir sıra izlenmek suretiyle aynı amaca yönelik olarak ortaya konmasıyla oluşan işlemlerdir¹²⁴. Kolektif işlemlerde olduğu gibi karma işlemlerde de aynı amaca yönelen birden fazla iradenin açıklanması söz konusu olsa da karma işlemlerde kolektif işlemlerden farklı olarak asıl işlemin tesisi için bir süreç içerisinde birden fazla iradenin bir araya gelmesi söz konusudur. Daha açık bir anlatımla karma işlem, müzakerre sonucu ortaya çıkan irade açıklaması ile değil, birbirini izleyen irade açıklamaları sonucunda meydana gelmektedir. Bir örnekle somutlaştıracak olursak, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu uyarınca, doktor öğretim üyelerinin atanması usulü şu şekilde belirlenmiştir:

“... fakültelerde dekan; diğer birimlerde müdürler, biri o birimin yöneticisi biri de o yükseköğretim kurumunun dışından olmak üzere üç profesör veya doçent tespit ederek bunlardan adayların her biri hakkında yazılı mütalaa isterler. Dekan veya ilgili müdür yönetim

¹²⁰ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.337.

¹²¹ Tan, **a.g.e.**, s.225.

¹²² Onar, **a.g.e.**, s.352.

¹²³ Gözler, **a.g.e.**, s.263.

¹²⁴ Günday, **a.g.e.**, s.129; Gözler, **a.g.e.**, s.263.

kurullarının görüşünü aldıktan sonra önerilerini rektöre sunar. Atama rektör tarafından en çok dört yıl süre ile yapılır.’’

Bu örnekten de anlaşılacağı üzere, burada karma işlem doktor öğretim üyelerinin atama işleminin tesisi için üç ayrı iradenin birbirini takiben açıklanması yoluyla oluşmaktadır¹²⁵.

¹²⁵ Gözler, **a.g.e.**, s.264.

Uygulamalar

- İdari işlemler idarenin tek yanlı irade açıklamasıdır.
- İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanır.
- İdare işlemler tesis edildiği andan itibaren hukuki sonuç doğurur.
- Genel düzenleyici işlemler soyut, gayri şahsi ve uygulanmakla tükenmez niteliktedir.
- Birden fazla yetkili idarenin aynı yönde ve aynı anda açıklamasıyla oluşan idari işlemlere kollektif işlemler denir.
- Zımni işlemler idarenin susması ve hareketsiz kalmasına bağlanan hukuki sonuçtur.

Uygulama Soruları

- İdari işlemin özellikleri nelerdir?
- İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması ne demektir?
- İdari işlemin tek yanlılığı ne demektir?
- Zımni işlemler nasıl hukuki sonuç doğurur?
- Basit idareli işlem ile kollektif işlem arasındaki fark nedir?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. İdari işlemlerin idarenin tek yanlı irade açıklaması olduğunu öğrendik.
2. İdari işlemlerin tesis edildiği andan itibaren hukuka uygunluk karinesinden yararlandığını öğrendik.
3. İdare işlemlerin tesis edildiği andan itibaren hukuki sonuç doğurduğunu öğrendik.
4. Birel işlemlerin somut, şahsi ve uygulanmakla tükenir nitelikte olduğunu öğrendik.
5. Birden fazla yetkili idarenin aynı yönde ve aynı anda açıklamasıyla oluşan idari işlemlerin “kollektif işlemler” olduğunu öğrendik.
6. İdarenin susması ve hareketsiz kalmasına bağlanan hukuki sonucun zımni işlem olduğunu öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi idari işlemin özelliklerinden değildir?
 - a. İdari işlemler idarenin tek yanlı idare açıklamasıdır.
 - b. İdari işlemler icrai niteliktedir.
 - c. İdari işlemler muhatabının hukuki statüsünü değiştirir.
 - d. İdari işlemler kamu yararı amacı taşır.
 - e. İdari işlemin içeriğinde muhatabının iradesi yer alır.
- 2) Aşağıdakilerden hangisi birel işlem niteliğindedir?
 - a. Yönetmelik
 - b. Genelge
 - c. Cumhurbaşkanı Kararnamesi
 - d. İş yeri açma ruhsatı
 - e. Tamim
- 3) Aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. İdari işlemlerin hukuka uygunluk denetimi bakımından yargı denetimine tabidir.
 - b. Zımni işlemler kural olarak “zımni red” olarak sonuç doğurur. Ancak kanunla düzenlenmiş istisnai durumlarda “zımni kabul” de mümkündür.
 - c. Birel işlemler uygulanmakla tükenmez, doğurgan bir özelliğe sahiptir.
 - d. Genel düzenleyici işlemler kişilik dışı, soyut işlemlerdir.
 - e. Birel işlem muhatabının hukuki statüsünü değiştirir.
- 4) Aşağıdakilerden hangisi basit iradeli işlemdir?
 - a. Disiplin Amirinin işlemi
 - b. Belediye Meclisi işlemi
 - c. Disiplin Kurulu İşlemi
 - d. Üniversite Senatosu İşlemi
 - e. Fakülte Yönetim Kurulu Kararı
- 5) Aşağıdaki işlemlerden hangisi Genel Düzenleyici işlemdir?
 - a. Disiplin cezası işlemi
 - b. İmar Yönetmeliği
 - c. Memurun tayin işlemi
 - d. Yapı Ruhsatı işlemi
 - e. Mezuniyet Belgesi

Cevaplar

1) **E**

2) **D**

3) **C**

4) **A**

5) **B**

6. İDARİ İŞLEMLER II

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde idari işlemin unsurlarını öğreneceğiz.
2. Bu bölümde idari işlemin sona erme hallerini öğreneceğiz.
3. Bu bölümde idari eylemleri ve idari sözleşmeleri öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. İdari işlemin unsurları nelerdir?
2. İdari işlemin yetki unsurundaki sakatlıklar nasıl görülür?
3. İdari işlemin hukuk âleminde kaldırılması hangi durumlarda mümkündür?
4. İdari eylem nedir? Sonuçları nelerdir?
5. İdari sözleşmeler ile idarenin özel hukuka tabi sözleşmeleri arasında ne gibi farklar söz konusudur? İki farklı sözleşme türünün ayırt edici unsurları nelerdir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
İdari İşlemin Unsurları	İdari işlemin unsurlarının öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdari İşlemin Sona Erme Halleri	İdari işlemin sona ermesi hallerinin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdarenin Sözleşmeleri	İdarenin kamu hukukuna ve özel hukuka tabi sözleşmelerine dair hususların öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdari Eylemler	İdari eylem kavramının ve öneminin kavranması	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Yetki, Şekil, Sebep, Konu, Maksat -Yetki Gaspı -Yetki Tecavüzü

-Geri Alma -İdari Sözleşme -İdari Eylem

Giriş

Bir önceki başlıkta idari işlem kavramı, idari işlemin özellikleri ve idar işlemin türleri ele alınmıştı. Bu başlık altında ise idari işlemlerin unsurları, idari işlemin sona erme halleri, idari eylemler ve idari sözleşmeler konularına değinilecektir.

İdari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır. Bir idari işlemin hukuka uygun olabilmesi için bu beş unsurunda hukuka uygun bir şekilde gerçekleşmesi gereklidir.

Bazı durumlarda idari işlemler hukuka aykırı tesis edildiği sonradan farkedilebilir. Bu gibi durumlarda bu idari işlemlerin hukuk aleminden kaldırılması gerekebilir. Bazen de bir idari işlem hukuka uygun olsa bile kamu yararı amacıyla değiştirilmesi veya ortadan kaldırılması gerekebilir. İdari işlemin sona erme halleri başlığı altında bu konuya temas edilecektir.

İdare, idari işlemler ile birlikte idari eylemlerde bulunarak veya idari sözleşmeler tesis ederek idari faaliyetleri yürütebilmektedir. Bu hususlarda bu başlık altında incelenecektir.

6.1. İdari İşlemin Unsurları

Bir idari işlemde olması gereken başlıca beş unsur bulunmaktadır. 2577 sayılı İYUK m.2’de bu unsurlar sırasıyla yetki, şekil, sebep, konu ve amaç (kanuni ifadeyle maksat) olarak belirtilmiştir. Yargı yerleri önüne gelen bir idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını da idari işlemin beş unsurunu incelemek suretiyle denetlemektedir. Yargı yerleri, idari işlemin beş unsurundan bir veya birkaçında hukuka aykırılık görmesi halinde işlemin iptaline karar verir.

6.1.1. Yetki Unsuru

Diğer hukuki işlemlerde olduğu gibi idari işlemin de irade açıklaması yapmaya yetkili kişi/makam tarafından yapılması gerekir, aksi takdirde işlem hukuka aykırı olur. İdari işlemin yetkisiz makam tarafından tesis edilmesi tek başına o işlemin sakat olmasına neden olacağından, idare hukukunda yetki unsuru ciddi önem arz etmektedir¹²⁶.

İdare hukukunda kural “yetkisizlik” iken, yetkili olma hali istisnai nitelik taşır¹²⁷. Daha açık bir anlatımla, ancak Anayasada veya ilgili kanuni düzenlemede işlemi tesis etmeye yetkili makam açıkça belirtildiği takdirde yetkilendirilen makam o işlemi tesis edebilir. Öyle ki, yetkisiz makamın idari işlem yapması halinde sonradan yetkili makamın icazet vermesi de işlemi sakat olmaktan kurtarmaz. Bütün bunlardan anlaşılacağı üzere idare hukukunda yetki “dar” yorumlanır¹²⁸.

Her ne kadar kural yetkisizlik olsa da idare hukukunda bu kuralın bazı istisnaları mevcuttur. Bu konuda önemli bir istisna yargı içtihatları uyarınca “yetki paralelliği” ilkesiyle ortaya çıkmıştır¹²⁹. Bu ilke uyarınca idari işlemi tesis etmeye hangi makam yetkili kılınmışsa, aksi düzenlenmedikçe yine aynı makam söz konusu işlemi değiştirebilir, kaldırabilir veya geri alabilir¹³⁰. Kanuni düzenlemelerde işlemi yapmaya hangi makamın yetkili olduğu belirtildiği ancak geri almaya veya kaldırmaya hangi makamın yetkili olduğu belirtilmeyen hallerde “yetki paralelliği” ilkesi özellikle uygulama alanı bulur.

Diğer önemli bir istisna ise yetki devri ve imza devridir. Eğer açıkça kanunda bir yetkinin bir kısmının asta devredilebileceğine veya yerlerine imza atmak için devredileceğine izin veril-

¹²⁶ Gülan, **a.g.e.**, s.143.

¹²⁷ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.343; Gülan, **a.g.e.**, s.143.

¹²⁸ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.401; Tan, **a.g.e.**, s.238; Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.343.

¹²⁹ Tan, **a.g.e.**, s.249; Gülan, **a.g.e.**, s.149.

¹³⁰ Danıştay 6.Dairesi’nin, E. 986/65, K. 986/454 sayılı ve 07.05.1986 tarihli kararı, **Danıştay Dergisi**, S.64-65, s. 230.

mişse yetki devri veya imza devri söz konusu olabilir¹³¹. Yetki devri ile imza devri arasında bazı önemli farklar bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Yetki devri bir makamdan diğer makama (üstten asta) yetkinin devredilmesi anlamına geldiğinden, yetki devri kaldırılıncaya kadar yetkiyi devreden devrettiği yetkiyi kullanamaz¹³². İmza devrinde ise imza yetkisi asta devredilse de devreden de yetkisini kullanabilmektedir.

- Yetki devrinde devir süresi boyunca sorumluluk devralana ait iken, imza devrinde sorumluluk yine devredene aittir¹³³.

İdare hukukundaki yetkisizlik kuralına getirilen diğer önemli bir istisna ise vekâlettir. Makamın geçici olarak boşalması ve kesin olarak boşalması şeklinde iki tür vekâlet söz konusudur¹³⁴. İlk durumda; hastalık, seyahat, izin gibi haller nedeniyle makamın geçici olarak boşalması söz konusu olduğunda, yetkili makam astlardan birini vekil olarak tayin eder. İkinci durumda ise; istifa, ölüm gibi sebeplerden ötürü makam kesin olarak boşalacağından, kanunun öngördüğü yetkili makamlar asaleten atama gerçekleşinceye kadar boşalan makama vekâlet eder¹³⁵.

Başta belirtildiği üzere, idare işlemin yetkisiz makam tarafından yapılması halinde idari işlem sakat olacaktır. Doktrinde yetki sakatlıkları; fonksiyon gaspı, yetki gaspı ve yetki tecavüzü şeklinde başlıca üç başlıkta ele alınmaktadır¹³⁶.

Fonksiyon gaspı: Fonksiyonel anlamda yasama veya yargının görev alanında bir işlemin idari makam tarafından tesis edilmesi halinde fonksiyon gaspı gündeme gelecektir¹³⁷. Örneğin, bir kaymakamın boşanma kararı vermesi¹³⁸ veya bir valinin tutuklama kararı vermesi¹³⁹ ihtimallerinde yargının görev alanına giren haller söz konusu olduğundan fonksiyon gaspından söz edilecektir. Yine bir idari makamın hapis cezası öngören bir yönetmelik hükmü çıkarması da

¹³¹ Duran, **a.g.e.**, s.302; Tan, **a.g.e.**, s.243.

¹³² Bu kuralın önemli bir istisnası 1 No'lu CBK m.1/3'te şu şekilde ifade edilmiştir: “Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.”

¹³³ Tan, **a.g.e.**, s.243.

¹³⁴ Tan, **a.g.e.**, s.245.

¹³⁵ Tan, **a.g.e.**, s.245.

¹³⁶ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.361 vd.

¹³⁷ Gülan, **a.g.e.**, s.114; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.361-362.

¹³⁸ Gözler, **a.g.e.**, s.293

¹³⁹ Gülan, **a.g.e.**, s.114.

yasama alanına müdahale anlamına geleceğinden fonksiyon gaspı olur. Fonksiyon gaspı halinde işlem, “yok” hükmündedir¹⁴⁰.

Yetki gaspı: İdarenin görevi kapsamında olan bir konuda, idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kimselerin işlem yapması halinde yetki gaspı gündeme gelir¹⁴¹. Burada idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kimseler; tamamen idareye yabancı olan kimseler olabileceği gibi idare bünyesinde görev yapmakla birlikte irade açıklama yetkisi bulunmayan kimseler de olabilir. Örneğin, bir anonim şirketin yönetim kurulunun kamulaştırma kararı alması bu minvalde gösterilebilir. Yetki gaspı halinde işlem hukuk âleminde hiçbir sonuç doğurmaz¹⁴². Diğer bir deyişle yetki gaspında da yaptırım tıpkı fonksiyon gaspında olduğu gibi “yokluk”tur.

Yetki tecavüzü: İdarenin görevi kapsamında olan bir konuda, idare adına irade açıklamaya yetkili olan bir kişinin/makamın, söz konusu işlem bakımından yetkisi bulunmadığı halde işlem tesis etmesi halinde yetki tecavüzünden söz edilecektir¹⁴³. Burada bir idari makam, başka bir idari makamın görev alanına giren bir konuda işlem tesis ederek yetki aşımında bulunmaktadır. Örneğin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapması gereken bir imar planının ilçe belediyesi tarafından yapması halinde yetki tecavüzünden bahsedilecektir. Fonksiyon gaspı ve yetki gaspı hallerinden farklı olarak yetki tecavüzü halinde işlem kural olarak “iptal edilebilir” niteliktedir¹⁴⁴.

6.1.2. Şekil Unsuru

İdari işlemin hukuka uygun olabilmesi için mevzuatta öngörülen şekil ve usul kurallarına riayet edilmesi gerekir. Doktrinde ONAR şekil unsurunu, “*tasarrufun oluşu ve tamamlanması, iradenin hazırlanması, izharı ve tespiti için takip edilecek usul, merasim ve vesikalar*” olarak ifade etmiştir¹⁴⁵. ONAR’ın yaptığı bu tanıma göre şekil unsuru iki şeyi kapsamaktadır¹⁴⁶. Birincisi, idari işlemin yapılış sürecinde uyulması gereken usul kuralları iken ikincisi, bu sürecin sonunda oluşan işlemin dışavurum şeklidir. Belirtmek gerekir ki, doktrinde şekil unsuru dı-

¹⁴⁰ Sarıca, **a.g.e.**, s.58-59; Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.438; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.361.

¹⁴¹ Gözler, **a.g.e.**, s.294; Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.363.

¹⁴² Duran, **a.g.e.**, s.407.

¹⁴³ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.364-365.

¹⁴⁴ Belirtmek gerekir ki, yetki tecavüzü ağır ve bariz olduğunda yok hükmünde sayılmaktadır. “Ağır ve bariz yetki tecavüzü” kavramına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Onar, **a.g.e.**, c.1, s.302-303; Gözler, **a.g.e.**, s.299.

¹⁴⁵ Onar, **a.g.e.**, s. 308.

¹⁴⁶ Doktrinde benzer yöndeki görüşler için bkz. Sarıca, **a.g.e.**, s.85-86; Gözübüyük-Tan, **a.g.e.**, s. 390.

şında bir de ondan ayrı usul unsuru olduğu da ifade edilmektedir¹⁴⁷. Buna göre idari işlemin şekil unsuru (dar anlamda), idari işlemin hukuk âlemine yansıdığı şekli (yazılı, sözlü ve zımni) ifade ederken, idari işlemin usul unsuru ile kastedilen işlemin yapılış sürecinde idarenin uyması gereken kurallardır. İdari işlemin yapılış sürecinde uyulması gereken bazı kurallara, savunma hakkı, ön inceleme usulü örnek olarak gösterilebilir. Özetleyecek olursak; şekil unsuruna ilişkin ilk verdiğimiz tanım (ONAR'ın tanımı) geniş anlamda şekil unsurunu, ikincisi ise dar anlamda şekil unsurunu karşılamaktadır.

a) Şekil Kuralları:

Hukukumuzda idari işlemin hangi şekilde tesis edileceğine dair mevzuatta genel bir kural bulunmamakla birlikte kural olarak idari işlemlerin yazılı olarak tesis edilmesi gerekir¹⁴⁸. Nitekim Danıştay da bir kararında idari işlemlerde yazılılık kuralına şu şekilde vurgu yapmıştır: *“.. dava açma süresinin işlemeye başlamasını yazılı bildirimin yapılması koşuluna bağlayan kural, yönetilenlere menfaatlerini ihlal eder nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılır bir biçimde duyurularak bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme imkanı sağlamak, öte yandan gereksiz, müphem ve mükerrer başvurulara meydan vermemek amacını taşımaktadır”*¹⁴⁹

İdari işlemlerde kural yazılılık olmakla, kimi hallerde sözlü işlemlere de tesis edilebilir¹⁵⁰. Özellikle kolluk faaliyeti sırasında ivedilik gerektiren hallerde sözlü işlemlere rastlanılmaktadır. Örnek verecek olursak; 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu m.2 uyarınca yetkili amirlerin sözlü olarak emir vereceği hükme bağlanmıştır. Aynı şekilde, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 9. maddesi uyarınca, *“Vali ve kaymakamın arama ve el koymaya ilişkin emri yazıyla verilir. İvedi durumlarda sözlü olarak verilen emir en kısa zamanda yazı ile doğrulanır”* hükmü de sözlü işlemlere örnek olarak gösterilebilir.

İdare hukukunda yazılılık kuralının önemli bir istisnası da zımni işlemlerdir. İdari işlemlerin yazılı ve açık şekilde tesis edilmeleri gerekirken bazı hallerde idarenin bu yükümlülüğüne uymayıp susması hali de zımni işlem oluşturabilir. 2577 sayılı İYUK m.10'da bu durum şu şekilde belirtilmiştir: *“İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse*

¹⁴⁷ Yıldırım vd., **a.g.e.**, s. 445; Gözler, **a.g.e.**, s.299-315.

¹⁴⁸ Tan, **a.g.e.**, s.254; Gözler, **a.g.e.**, s.300.

¹⁴⁹ Danıştay 5.Daire, E.1992/1623, K.1995/2335 sayılı ve 26.06.1995 tarihli karar; Aynı yöndeki karar için bkz. Danıştay 10.Daire, E.2003/1377, K.2003/3999 sayılı ve 15.10.2003 tarihli karar.

¹⁵⁰ Tan, **a.g.e.**, s.225-226.

istek reddedilmiş sayılır.” Bu hüküm uyarınca idarenin kendisine yöneltilen bir idari başvuru karşısında altmış gün boyunca sessiz kalması “zımni” idari işlem diğer bir deyişe zımni ret işlemi doğurmaktadır.

b) Şekil Kurallarına Aykırılığın Yaptırımı

İdarenin, gerek idari işlemin yapılış sürecinde gerekse dışavurumunda öngörülen kurallara uyması gerekir. Doktrinde ÖZAY, şekil unsurunu “*işlemin konu ve ona bağlı olarak maksat unsurunu sakatlamaya kadar varabilecek komplikasyonları davet etme gücünde olan bir öge*”¹⁵¹ olarak ifade ederek, şekil unsurunun idari işlemin sıhhatine olan etkisine vurgu yapmıştır. Bununla birlikte gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında şekil/usul unsuruna ilişkin her sakatlığın idari işlemin iptali sonucu doğurması halinde ortaya çıkacak sakıncalar göz önünde bulundurulmuş ve şekil sakatlıklarının idari işleme olan etkisine göre *asli şekil sakatlığı- tali şekil sakatlığı* olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiştir¹⁵².

Bu ayrıma göre; şayet söz konusu şekil/usul kuralı doğru biçimde uygulansaydı idarece başka şekilde bir işlem tesis edilecekti ise, burada asli şekil sakatlığından bahsedilecektir. Ancak, şekil noksanlığı olmasaydı da idari işlem aynı şekilde tesis edilecek idiyse, tali şekil sakatlığından söz edilecektir¹⁵³. Bir örnekle açıklayacak olursak, hakkında disiplin soruşturması açılan bir kişinin savunması alınmaksızın verilen bir disiplin cezasına karşı idari yargıda açılan iptal davasında mahkeme, savunma alınmamasının asli bir noksanlık olduğu gerekçesiyle disiplin cezasını iptal etmiştir¹⁵⁴. Başka bir örnekte mahkeme, kamulaştırma bedelinin tespiti için toplanan kıymet takdir komisyonunun kanunda öngörülen usule uygun olarak toplanmamasını, işlemin sonucunu etkileyecek bir şekil kuralı olarak görmemiş ve işlemi hukuka uygun bulmuştur¹⁵⁵.

6.1.3. Sebep Unsuru

İdari işlemin sebep unsuru idareyi o işlemi yapmaya iten sebeplerdir. Bu sebepler hukuki veya fiili sebepler olabilir ve idari işlemin tesisinden önce gelip idari işlemin dışındadırlar¹⁵⁶.

¹⁵¹ Özay, **a.g.e.**, s.412.

¹⁵² Doktrinde TAN, bu ayrımı; “esas etkileyen ve esas etkilemeyen” şekilde ifade etmiştir. Bkz. Tan, **a.g.e.**, s.257.

¹⁵³ Tan, **a.g.e.**, s.257-258.

¹⁵⁴ Danıştay 8.Dairesi’nin, E. 1996/3070, K. 1996/2443 sayılı ve 07.10.1996 tarihli kararı, Kazancı İçtihat Bankası.

¹⁵⁵ DİBGK, E. 1981/1-4, K.1982/2 sayılı ve 20.05.1982 tarihli kararı, Kazancı İçtihat Bankası.

¹⁵⁶ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.388; Gözler, **a.g.e.**, s.317.

İdari işlemler mutlaka bir sebebe dayanırlar ancak kimi zaman bu sebepler mevzuatta açıkça gösterilirken kimi zaman belirsiz kavramlarla ifade edilirler. Kimi zaman ise idari işlemin sebebi mevzuatta hiç belirtilmez¹⁵⁷. Sebebin mevzuatta açıkça belirtilmesine örnek olarak; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. Maddesinde uyarı cezasını gerektiren fiillerin açıkça sayılması örnek olarak gösterilebilir. Sebebin belirsiz kavramlarla gösterilmesi haline örnek olarak ise kanunda işlemin sebep unsuru için genel ahlak, kamu düzeni, milli güvenlik, ihtiyaç halinde, gibi kavramların kullanıldığı durumlar gösterilebilir¹⁵⁸.

İdari işlemin sebep unsurunun sakat olması başlıca iki durumda söz konusu olur; birincisi dayanılan sebebin mevcut olmaması ikinci durum ise dayanılan maddi ya da hukuki etmenin hukuki tavsifinde hataya düşülmesidir.

İdarenin yaptığı işlemin sebebini yeterli delillerle ortaya koyamaması ya da sebebi hiç ortaya koyamaması durumunda sebebin mevcut olmadığı kabul edilir ve işlem sebep unsuru bakımından sakat olur¹⁵⁹. Örneğin; sınavda kopya çekmemiş bir öğrenciye kopya çektiği gerekçeyle verilen disiplin cezasında, dayanılan sebebin mevcut olmaması sebebiyle işlem sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır.

İdarenin yaptığı işlemin sebebi olarak ortaya koyduğu sebep mevcut olmakla birlikte bu sebebin hukuki nitelendirmesinde(tavsifinde) hata yapılması halinde de idari işlemin sebep unsuru bakımından sakat olacağından söz edilecektir¹⁶⁰. Örneğin, Devlet Memurları Kanunu'nun 94. Maddesinde bir memurun kesintisiz ve mazeretsiz olarak 10 gün boyunca görevine gelmemesi halinde istifa etmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Burada idarenin 10 günlük kesintisiz süreyi hafta sonunu da dahil ederek hesaplaması ve bu hatalı değerlendirme ile bir memurun işine son vermesi halinde sebep unsurunun nitelendirilmesinde hataya düşülmüş olacak ve işlem sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır.

6.1.4. Konu Unsuru

Bir idari işlemin konu unsuru, o işlemin hukuki sonucunu ifade eder. Diğer bir deyişle konu unsuru, idari işlemin hukuk alanında ortaya çıkardığı değişikliktir¹⁶¹. Örneğin bir öğretim üyesinin atanması işleminde idari işlemin konusu atama işleminin gerçekleştirilmesi, kamu-

¹⁵⁷ Gözler, **a.g.e.**, s.318.

¹⁵⁸ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.389.

¹⁵⁹ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.391.

¹⁶⁰ Gülan, **a.g.e.**, s.159.

¹⁶¹ Gözler, **a.g.e.**, s.322.

laştırma işleminin konusu ise özel mülkiyete tabi bir taşınmazın idarenin mülkiyetine geçmesidir¹⁶².

İdari işlemin konu unsuru bakımından sakat olması, konunun imkansız olması, konunun mevzuatta düzenlenmemiş olması, konunun mevzuata uygun olmaması veya konunun ölçülülük ilkesine uygun olmaması gibi pek çok sebebe bağlı olarak ortaya çıkabilir. Örneğin ölmüş bir kişinin memur olarak atanması konunun imkansız olması nedeniyle konu unsuru bakımından sakattır¹⁶³. Başka bir örnek verecek olursak, bir futbol maçında sahaya yabancı maddesi atılması halinde öngörülen para cezasının azami sınırından daha yüksek bir ceza verilmesi halinde tesis edilen idari işlem, konunun mevzuata uygun olmaması sebebiyle hukuka aykırı olacaktır.

6.1.5. Maksat Unsuru

İdari işlemde amaç unsuru, işlem ile erişilmek istenen nihai sonucu ifade eder¹⁶⁴. Bütün idari işlemler ile erişilmek istenen nihai sonuç, kamu yararadır. Amaç unsuru bakımından sakatlık, işlemin kamu yararı dışında başka bir amaç gözetilerek yapılması durumunda söz konusu olur. İdarenin yaptığı tüm işlemleri kamu yararı amacıyla yaptığı karine olarak kabul edildiğinden, amaç unsurunun sakat olduğuna ilişkin iddialar re'sen dikkate alınmaz. İddiayı ileri süren kişinin idarenin bu işlemi kamu yararı için değil, siyasi çıkar veya husumet nedeniyle, yahut kişisel yarar veya benzeri amaçlarla yaptığını ilişkin iddiaları öne sürerek ispat etmesi gerekir¹⁶⁵. Örneğin başarılı bir öğrenciye verilen devlet bursunun siyasi görüşü nedeniyle kesilmesi halinde öğrencinin, bursun kesilmesi nedeninin kendi siyasi görüşü olduğunu ispatlaması gerekir¹⁶⁶. Ancak belirtmek gerekir ki, böyle bir durumun ispatı oldukça güçtür¹⁶⁷.

6.2. İdari İşlemin Sona Erme Halleri

İdarenin tesis ettiği işlemlerin hukuk âleminde ortadan kalkması temelde üç şekilde gerçekleşir: *İdari işlemin yargı yeri tarafından iptal edilmesi, işlemin kadük olması veya işlemin idarece sona erdirilmesi* durumlarında idari işlemler hukuk âleminde ortadan kalkarlar. İdari

¹⁶² Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.399.

¹⁶³ Gözler, **a.g.e.**, s.323.

¹⁶⁴ Akyılmaz, **a.g.e.**, s.404.

¹⁶⁵ Gülan, **a.g.e.**, s.164.

¹⁶⁶ Balta, **a.g.e.**, s.168.

¹⁶⁷ Balta, **a.g.e.**, s.168.

işlemin, tesis edildiği idare tarafından sona erdirilmesi ise geri alma veya kaldırma olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleşebilir¹⁶⁸.

İdari işlemlerin yargı yeri tarafından iptal edilmesi, bu işlemlerin idari mahkemeler tarafından iptal kararı ile sona erdirilmesini ifade eder. Mahkemenin iptal kararı, söz konusu işlemin geriye yürür bir şekilde tüm hüküm ve sonuçları ile hukuk âleminde ortadan kalkması anlamına gelir¹⁶⁹. Bu durumda idari işlem hiç yapılmamış sayılır ve işlem yapılmadan önceki hale geri dönlür¹⁷⁰. Örneğin, hukuka aykırı bir şekilde tıp fakültesine kayıt yaptırmış olan üçüncü sınıf öğrencisinin üniversiteye kayıt işlemine karşı açılan bir dava sonucunda mahkemenin iptal kararı vermesi halinde öğrencinin öğrencilik statüsü sona erecektir. Bununla birlikte bu kişinin tıp fakültesinde ders veya dersler vermiş olsa bile daha sonra tıp fakültesini kazanması halinde bu dersleri saydırması mümkün olmayacaktır. Bu durum, iptal kararı sonucunda işlem yapılmadan önceki hale dönülmesinin bir sonucudur. Nitekim Danıştay da iptal kararlarının etkisini şu şekilde belirtmiştir:

*“İdarenin almış olduğu icrai bir kararın hukuk kurallarına aykırılığından bahisle iptal edilmesiyle dava konusu edilen kararın ve o karara dayanılarak tesis edilen ve o kararla doğmuş bulunan hukuki durumun ortadan kalkacağı idare hukukunun ilkelerindendir. İptal hükmünün idare bakımından doğurduğu sonuç, iptalden önceki durumu aynen ve mutlak olarak yerine getirmektir. İdarenin gerekli bütün işlemleri tesis ederek davacının iptalden önceki durumunun aynen tanınması gerekir”*¹⁷¹.

İdari işlemlerin sona erme hallerinden bir diğeri olan idari işlemin kadük olması, işlemlerin herhangi bir yargı yeri tarafından iptal edilmeden, yahut idarece de kaldırılmadan fiilen ortadan kalkmasını ifade eder¹⁷². Bazı işlemlerin, örneğin bazı yasakların, zaman içinde uygulanmamaya başlaması ve fiilen yasak olmaktan çıkması “kadüsiteye” örnek olarak gösterilebilir. Belirtmek gerekir ki, bir idari işlemin kadük olup olmadığı idare tarafından fark edilerek işlem yürürlükten kaldırılabilceği gibi yargı yerleri tarafından da bu durum tespit edilebilir¹⁷³.

Son olarak işlemin idare tarafından sona erdirilmesi hallerine değinmek gerekir ki bu, geri alma ve kaldırma olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleşebilir. Kaldırma işlemi kısaca, idare

¹⁶⁸ Gülan, **a.g.e.**, s.166.

¹⁶⁹ Gözler, **a.g.e.**, s.370.

¹⁷⁰ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.423.

¹⁷¹ Danıştay 5.Dairesi'nin, E. 1971/7724, K. 1972/5952 sayılı ve 10.10.1972 tarihli kararı. **Danıştay Dergisi**, S.11, s.241.

¹⁷² Gülan, **a.g.e.**, s.168.

¹⁷³ Gülan, **a.g.e.**, s.168-169.

tarafından idari işlemin hukuksal varlığına, geleceğe etkili olarak son verilmesini ifade eder. Kaldırma işlemi ilga olarak da adlandırılır¹⁷⁴. Kaldırma, yetki paralelliği ilkesi gereğince işlemi yapan idare yahut işlemi yapan makamın üst makamı olan idarece gerçekleştirilebilir¹⁷⁵. Kaldırma işlemi geleceğe yönelik olduğundan, kaldırma işlemine kadar ortaya çıkan sonuçlar ve etkileri geçerliliğini korur¹⁷⁶.

Geri alma ise idari işlemin, yapıldığı tarihten itibaren tüm sonuçları ile ortadan kaldırılmasıdır¹⁷⁷. Geri alma ile işlem geçmişe yönelik etkileri ile birlikte ortadan kalkmakta, işlemin yapılmasından önceki duruma dönüşmektedir¹⁷⁸. Örneğin, idarenin hukuka aykırı olarak yapmış olduğu atama işlemini geri alması halinde atama tarihinden geri alma işleminin tesis edildiği ana kadar verilen tüm maaşların idareye iadesi gerekecektir.

Belirtmek gerekir ki, her idari işlemin geri alınması mümkün değildir. Geri almanın mümkün olabilmesi için söz konusu işlemin mutlaka hukuka aykırı bir işlem olması gerekir¹⁷⁹. Zira hukuka uygun bir idari işlemin (birel işlemin) geri alınması kazanılmış hakları ihlal edecektir. Ancak burada ifade etmek gerekir ki, hukuki güvenlik ilkesi gereğince idarenin hukuka aykırı bir işlemi de her zaman geri alamayacağı gerek doktrinde gerek yargı kararlarında kabul edilmektedir.

6.3. İdari Eylemler

İdare yürütmekle yükümlü olduğu faaliyetlerini yerine getirirken idari işlem tesis ettiği gibi bir takım idari eylemlerde de bulunabilir. Kavram itibarıyla, idari işlemde farklı bir anlamı ifade eden idari eylem kavramı doktrinde, hukuk âleminde meydana gelen iş, hareket ve maddi vakıa olarak ifade edilmektedir¹⁸⁰. Belirtmek gerekir ki, idarenin her eylemi “idari eylem” kavramına dâhil edilmemektedir¹⁸¹. Örneğin; bir idari işlemin (mesela yıkım kararının) icrası kapsamında idarenin eylemde bulunması idari eylem kapsamında değerlendirilmemektedir. Bu bakımdan “idari eylem” kavramı, idarenin, temelinde bir idari işlem bulunmayan eylemlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Eklemek gerekir ki, idarenin eylemde bulunması gereken hallerde eylemsiz (hareketsiz) kalması da idari eylem kapsamındadır. Doktrinde ÖZAY,

¹⁷⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.371.

¹⁷⁵ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.425.

¹⁷⁶ Gülan, **a.g.e.**, s.171.

¹⁷⁷ Tan, **a.g.e.**, s.286-287.

¹⁷⁸ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.435.

¹⁷⁹ Tan, **a.g.e.**, s.288.

¹⁸⁰ Duran, **a.g.e.**, s.381; Gülan, **a.g.e.**, s.107.

¹⁸¹ Tan, **a.g.e.**, s.228.

bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: “*Dar anlamıyla idari eylem deyimi, idarenin kamu hukuku alanındaki maddi fiil ve hareketlerini anlatır. İdare tarafından yapılan eylemler çoğu zaman alman bir karar veya yapılan bir işlemin uygulanması biçiminde olur. Ancak bundan bağımsız olarak yaratılan bazı durumlarla ilgili yalın olarak nitelendirilen idari eylemler de söz konusu olabilmektedir. Örneğin, idarenin bir durum karşısında hareketsiz kalması ya da eylemsizliği de tıpkı bir idari eylem gibi anlaşılmakta ve buna bağlı olarak sorumlu tutulması da mümkün olabilmektedir*”¹⁸².

Tıpkı idari işlemlerde olduğu gibi idari eylemler de hukuka uygun olmalıdır. Zira hukuka aykırı bir idari eylemin sonucunda bir zararın doğması halinde idarenin tazminat sorumluluğu gündeme gelecektir¹⁸³. Ancak idari işlemler bahsinde belirtildiği üzere, idari işlemin yetkilisi tarafından tesis edilmesi gerekirken, idari eylemlerde böyle bir şart aranmamaktadır. Daha açık bir anlatımla, idari eylem herhangi bir kamu görevlisi tarafından meydana gelebilir¹⁸⁴.

6.4. İdarenin Sözleşmeleri

6.4.1. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri

İdare, faaliyetlerini yerine getirirken çoğu kez tek yanlı hukuki muamelede bulunmakla birlikte, özel hukuk kişileriyle sözleşme de yapabilmektedir¹⁸⁵. Belirtmek gerekir ki, idarenin yaptığı her sözleşme idari sözleşme değildir¹⁸⁶. İdare de tıpkı özel hukuk kişileri gibi özel hukuk kuralları uyarınca satım, kira gibi sözleşmeler kurabilir. Bu bakımdan idarenin taraf olduğu sözleşmeler, tabi olacakları hukuki rejim bakımından, *idarenin özel hukuk sözleşmeleri*¹⁸⁷ ve *idari sözleşmeler* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır¹⁸⁸. İdarenin özel hukuk sözleşmeleri ile idari sözleşmeler şu hususlarda birbirinden ayrılmaktadır:

İdarenin özel hukuk sözleşmelerinde, taraflar arası hukuksal eşitlik söz konusu iken, idari sözleşmelerde kamu yararı sebebiyle idare, özel hukuku aşan bazı ayrıcalıklara ve üstünlüklere sahiptir¹⁸⁹.

¹⁸² Özay, **Günlük Yönetim**, s.729.

¹⁸³ Bu konu “İdarenin Sorumluluğu” başlığı altında anlatılacaktır.

¹⁸⁴ Tan, **a.g.e.**, s.229.

¹⁸⁵ Duran, **a.g.e.**, s.427; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.451.

¹⁸⁶ Tan, **a.g.e.**, s.300.

¹⁸⁷ Doktrinde DURAN, idarenin özel hukuk sözleşmelerini “idarenin adi sözleşmeleri” olarak ifade etmiştir. Bkz. Duran, **a.g.e.**, s.427.

¹⁸⁸ Tan, **a.g.e.**, s.298; Gözler, **a.g.e.**, s.421; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.452-453.

¹⁸⁹ Tan, **a.g.e.**, s.300.

Kural olarak, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargı iken, idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıya tabidir¹⁹⁰. Kural bu olmakla birlikte, idarenin özel hukuk sözleşmelerinde, sözleşme akdedilinceye kadar çıkan uyuşmazlıklar idari yargıya tabidir.

Belirtmek gerekir ki, idare, özel hukuk sözleşmeleri bakımından da bir özel hukuk kişisi gibi tam bir sözleşme serbestisine sahip değildir. Örneğin idare, kamu hizmetine tahsisli olmayan özel bir malını gelir elde etmek amacıyla kiraya vermek istediğinde kiracının belirlenmesi amacıyla ihale usulünü takip etmek zorundadır. İdarenin özel hukuk sözleşmelerine, yap-işlet-devret sözleşmeleri ve abonman (elektrik, su gibi) sözleşmeleri örnek gösterilebilir.

6.4.2. İdari Sözleşmeler

İdarenin özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak idari sözleşmeler, kamu hukuku kurallarına tabi olarak akdedilir. İdarenin kamusal yetkilerine dayanarak taraf olduğu bu sözleşmelerin konusu, bir kamu hizmetinin yürütülmesidir¹⁹¹. Yukarıda da belirtildiği üzere, idari sözleşmelerde idare, gerek sözleşme akdedilmeden önce gerekse sözleşme akdedildikten sonra bazı ayrıcalık ve üstün yetkilere sahiptir. Örneğin, sözleşme yapıldıktan sonra idare tek taraflı olarak yargı kararına ihtiyaç duymadan sözleşme üzerinde değişiklikler yapabilir veya sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişisine sözleşmeye uygun davranmaması halinde yaptırımlarda bulunabilir veya sözleşmeyi feshedebilir¹⁹².

İdari sözleşmeler konu ve türlerine göre farklı şekillerde tasnif edilmekle birlikte Türk hukukunda; kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, iltizam sözleşmeleri, müşterek emanet sözleşmeleri başlıca idari sözleşme türleri olarak sayılabilir¹⁹³.

¹⁹⁰ Gözler, **a.g.e.**, s.422; Tan, **a.g.e.**, s.300-301.

¹⁹¹ Tan, **a.g.e.**, s.308; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.457.

¹⁹² Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.460.

¹⁹³ Bu sözleşmelerde kamu hizmetinin gördürülmesi amaçlandığından, “Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleri” başlığında bu sözleşmelerin bazıları ele alınacaktır.

Uygulamalar

- İdari işlemin yetki unsurundaki sakatlıklar, fonksiyon gaspı, yetki gaspı ve yetki tecavüzü şeklinde görülmektedir.
- İdari işlemin sebep unsuru, idareyi işlem yapmaya sevk eden saiktir.
- Maksat unsuru, bütün idari işlemlerin kamu yararı amacı taşımasını ifade etmektedir.
- İdari işlemin geri alınması geçmiş yönelik hukuki sonuç doğurur.
- İdari eylem, temelinde bir idari işlem bulunmayan eylemleri ifade etmektedir.
- İdari sözleşmelerin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesidir.
- İdari sözleşmeler idare hukukuna tabidir ve idari yargıda dava konusu edilir.

Uygulama Soruları

- İdari işlemin unsurları nelerdir?
- İdari işlemin yetki unsurundaki sakatlıklar nasıl görülür?
- İdari işlemin hukuk âleminde kaldırılması hangi durumlarda mümkündür?
- İdari eylem nedir? Sonuçları nelerdir?
- İdari sözleşmeler ile idarenin özel hukuka tabi sözleşmeleri arasında ne gibi farklar söz konusudur? İki farklı sözleşme türünün ayırt edici unsurları nelerdir?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Bu bölümde idari işlemin unsurlarını öğrendik.
2. Yetki unsuru sakatlıklarını öğrendik.
3. İdari işlemin maksat unsurunun her zaman kamu yararı olduğunu öğrendik.
4. Bu bölümde idari işlemin sona erme hallerini öğrendik.
5. İdari işlemin değiştirilmesini, kaldırılmasını ve geri alınmasını öğrendik.
6. Bu bölümde idari eylemleri ve idari sözleşmeleri öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi idari işlemin sebep unsurundaki sakatlık halidir?
 - a. Yönetmelikte uyarma cezası gerektiren bir fiili işleyen kişiye kınama cezası uygulamak
 - b. Valiliğin yetkili olduğu bir konuda belediye tarafından karar verilmesi
 - c. Memurun savunması alınmadan disiplin cezası verilmesi
 - d. Kamu yararı amacı dışında başka bir amaç için kamulaştırma yapmak
 - e. Var olmayan bir binaya ilişkin yıkım kararı vermek
- 2) Aşağıdakilerin hangisinde “fonksiyon gaspı” sakatlığı vardır?
 - a. Belediye başkanının belediye meclisi yerine karar alması
 - b. İdarenin yargı organının görev alanına giren konuda işlem tesis etmesi
 - c. Özel hukuk kişinin kamulaştırma kararı alması
 - d. Valinin görevine giren bir konuda kaymakamın karar alması
 - e. Adalet Bakanlığı Personelinin İçişleri Bakanlığınca Emekli edilmesi
- 3) İdari işlemin sona erme hallerine ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. Kaldırma işlemi geleceğe yönelik hukuki sonuç doğurur.
 - b. Geri alma işlemi geçmişe yönelik hukuki sonuç doğurur.
 - c. Hukuka uygun genel düzenleyici işlemler kaldırılamaz.
 - d. Hukuka uygun birel işlemler geri alınmaz.
 - e. Hukuka aykırı işlemler her zaman kaldırılabilir.
- 4) İdari eylemle ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. İdari eylem idare tarafından veya idare adına hareket eden özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilen eylemlerdir.
 - b. İdarenin hareketsiz kalması da idari eylem olabilir.
 - c. İdari eylem hukuka uygun olabileceği gibi hukuka aykırı da olabilir.
 - d. İdari eylem bir idari işlemin uygulanması şeklinde olabilir.
 - e. İdari eylemin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla idareye karşı dava açılabilir.
- 5) Aşağıdakilerden hangisi idari sözleşmenin kriterlerinden değildir?
 - a. Sözleşmenin tarafalarından biri idare olmalıdır.
 - b. Sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi olmalıdır.
 - c. Sözleşmede idareye ayrıcalıklar ve üstün yetkiler verilmiş olmalıdır.
 - d. Sözleşmenin amacı kamu yararına yönelik olmalıdır.
 - e. Sözleşmenin karşı tarafı idare olmamalıdır.

Cevaplar

1) **A**

2) **B**

3) **C**

4) **D**

5) **E**

7. KAMU HİZMETİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde kamu hizmeti kavramını, kamu hizmetinin tanımını ve kamu hizmetinin unsurlarını öğreneceğiz.
2. Bu bölümde kamu hizmetinin kurulması ve sona ermesini öğreneceğiz.
3. Bu bölümde kamu hizmetine hâkim olan ilkeleri öğreneceğiz.
4. Bu bölümde kamu hizmetinin görülüş usullerini öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. İdare hukukunun en temel kavramlarından biri olan kamu hizmeti neyi ifade etmektedir?
2. Kamu hizmet nasıl kurulur?
3. Kamu hizmetinde “süreklilik ilkesi” ne anlama gelmektedir?
4. Kamu hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi mümkün müdür?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu Hizmeti	Kamu hizmeti kavramının, usullerinin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamu Hizmeti	Kamu hizmetinin kurulması ve kaldırılmasının nasıl olduğunun öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamu Hizmeti	Kamu hizmeti faaliyetine hâkim olan ilkelerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamu Hizmeti	Kamu hizmetinin görülüş usullerinin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Kamu hizmeti	-Süreklilik ilkesi	-Uyarlama İlkesi
-Emanet Usulü	- İmtiyaz Usulü	- Meccanilik İlkesi

Giriş

Bu bölümde idarenin varlık amacını oluşturan kamu hizmeti konusu ele alınacaktır. İdarenin kamu hizmeti dışında da faaliyetleri bulunmaktadır. Ancak kamu hizmeti en yaygın görülen idari faaliyet olmakla birlik bazen “idari faaliyetler” kavramına bile karşılık gelmektedir. İdare hukuku “kamu hizmeti” kavramı üzerine inşa edilmiştir, demek yanlış olmayacaktır. Bazı eserlerde bir sonraki bölümde göreceğimiz “kolluk” faaliyetleri bile kamu hizmetinin bir parçası kabul edilmektedir. En nihayetinde biz idari faaliyetler üst başlığı altında “kamu hizmeti” ve “kolluk” faaliyetlerini tabi oldukları hukuki rejim doğrultusunda ayrı ayrı ele alacağız.

Kamu hizmeti kavramının anlamını ve muhteviyatını incelemeye çalışacağız. Bununla birlikte bir faaliyetin kamu hizmeti olarak görülmesi veya bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması için hangi hukuki sürece ihtiyaç duyulduğunu irdelleyeceğiz. Aynı zamanda kamu hizmetine hâkim olan temel ilkeleri ele alacağız. Son olarak kamu hizmetinin görülüş usullerini ayrıntılı bir şekilde değerlendireceğiz.

7.1. Kamu Hizmeti Kavramı

7.1.1. Kamu Hizmetinin Tanımı

İdare hukukunun oluşmasını sağlayan ve bu hukuk dalının en temel kavramlarından biri olan kamu hizmeti kavramı hakkında doktrinde ve yargı kararlarında ortak bir tanım bulunmamaktadır¹⁹⁴. Danıştay da bir kararında “...*kamu hizmeti kavramının belirsizliği konusunda görüş birliği vardır*” demek suretiyle kavramın “belirsizliğini” vurgulamıştır¹⁹⁵.

Kamu hizmeti kavramına dair farklı tanımların olduğuna işaret etmekle birlikte Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu hizmetini “*en geniş tanımına göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*” şeklinde tanımlamıştır¹⁹⁶. Danıştay da benzer şekilde kamu hizmetini “*umuma arz edilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetler...*” olarak tanımlamıştır¹⁹⁷.

Yargı kararlarında olduğu gibi doktrinde de kamu hizmetine ilişkin farklı tanımlar getirilmiştir. Doktrinde DURAN’ın kamu hizmetine ilişkin tanımı şu şekildedir: “*Kamu hizmetleri, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun, halkın veya umurun ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği, ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı her türlü faaliyetlerdir*”¹⁹⁸.

Doktrinde GÜLAN, kamu hizmetini “*...toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir*” şeklinde tanımlamıştır¹⁹⁹. GÖZLER ise, “...bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya kendisi tarafından veya ondan alacağı yetkiy-

¹⁹⁴ Tan, a.g.e., s.355.

¹⁹⁵ Danıştay 10. Dairesi’nin, E. 1999/2407, K. 2002/3476 sayılı ve 06.02.2002 tarihli kararı. Doktrinde ONAR de kamu hizmeti kavramının açık/vazih olmadığını belirtmiştir. Bkz. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:1, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s.14.

¹⁹⁶ Anayasa Mahkemesi’nin, E. 1994/ 43, K. 1994/44-2 sayılı ve 09.12.1994 tarihli kararı. Danıştay’ın da benzer yöndeki kararı için bkz. Danıştay 13.Dairesi’nin, E. 2008/5151, K. 2008/6509 sayılı ve 26.09.2008 tarihli kararı.

¹⁹⁷ Danıştay 1. Dairesi’nin, E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı ve 17.04.2000 tarihli kararı.

¹⁹⁸ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.307.

¹⁹⁹ Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD (Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı)**, Yıl 9, S. 1-3, 1988, s. 148.

le ve onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler” olarak kamu hizmetini tanımlamıştır²⁰⁰.

7.1.2. Kamu Hizmetinin Unsurları

Kamu hizmetine ilişkin gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında yapılan tanımlar dikkate alındığında kamu hizmetinin organik ve maddi (fonksiyonel) olmak üzere başlıca iki unsuru olduğu sonucuna varılacaktır²⁰¹. Bu iki unsurdan birinin eksikliği halinde faaliyetin kamu hizmeti olmayacağı ifade edilmektedir²⁰².

Organik Unsur: Kamu hizmetinin işleyişinde yer alan idari teşkilatı²⁰³ ifade eden organik unsur doktrinde, “hizmetin kamu tüzel kişisi veya onun yakın denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi” olarak tanımlanmaktadır²⁰⁴. Organik unsur bakımından bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için ya bir kamu tüzel kişiliği tarafından bizzat yürütülmesi ya da bir kamu tüzel kişiliğinin yakın gözetim ve denetimi altında yürütülmesi gerekir. Şunu da belirtmek gerekir ki, özel hukuk kişileri tarafından yürütülen bir faaliyetin kamu hizmeti oluşturması için o faaliyetin kanunla idareye görev olarak verilmesi ve yine kanunla yapılacak bir düzenlemeyle o faaliyetin özel kişiye imtiyaz, iltizam, ruhsat gibi usullerle gördürülebileceği açıkça ifade edilmesi gerekir²⁰⁵.

Maddi (Fonksiyonel) Unsur: İdare hukukunda bir faaliyetin kamu hizmeti olarak ifade edilebilmesi için tek başına organik unsur yani teşkilat unsuru yeterli değildir. Faaliyetin kamu hizmeti olarak anılabilmesi için gerekli diğer bir unsur maddi yani fonksiyonel unsurdur. Maddi unsur, faaliyetin *toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının tatminine yönelmesini* ifade eder²⁰⁶. Diğer bir ifadeyle bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için o faaliyetin toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayacak olması gerekir. Ancak burada toplumun genel ve ortak ihtiyacını gerektiren faaliyetin tespiti güçtür. Zira zamana, mekâna ve siyasi tercihlere göre hangi faaliyetin kamu hizmeti olarak belirleneceği değişiklik gösterecektir²⁰⁷.

²⁰⁰ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.482.

²⁰¹ Tan, **a.g.e.**, s.358; Melikşah Yasin, “Kamu Hizmeti”, **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, 7.Bası, İstanbul, 2018, s.413; Gözler, **a.g.e.**, s.482.

²⁰² Yasin, **a.g.e.**, s.415.

²⁰³ Gözler, **a.g.e.**, s.480.

²⁰⁴ Yasin, **a.g.e.**, s.413.

²⁰⁵ Yasin, **a.g.e.**, s.413.

²⁰⁶ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.525.

²⁰⁷ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.525; Yasin, **a.g.e.**, s.415.

7.2. Kamu Hizmetinin Kurulması ve Sona Ermesi

7.2.1. Kamu Hizmetinin Kurulması

Bir faaliyetin kamu hizmeti olması temelde iki şekilde olabilir²⁰⁸:

1- Mevcut bir kamu tüzel kişinin kanunla bir faaliyeti yerine getirmekle görevlendirilmesi,

2- Kamu hizmeti sunmak üzere, kanunla yeni bir kamu tüzel kişiliği kurulması.

Kural olarak kamu hizmetinin, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulabileceği kabul edilmektedir²⁰⁹. Bu kabulün bir takım Anayasal dayanakları vardır. İlk olarak Anayasa m.13'te *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir”* denmiştir. Bir kamu hizmetinin kurulması sonuçları itibarıyla temel hak ve hürriyetleri sınırlandırabilir veya tamamen ortadan kaldıracaktır²¹⁰. Doktrinde buna verilen bir örnek, bir faaliyetin tekel olarak idareye görev olarak verilmesidir. Bu ihtimalde, temel hak ve hürriyetlerden biri olan özel teşebbüs kurma hürriyetine (Anayasa m.48) hâle getirilmiş olduğundan, bu işlemin ancak kanunla yapılması mümkündür²¹¹. Danıştay da bir kararında, “Yasa koyucunun, Anayasaya uygun olmak koşulu ile kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis etmesi her zaman mümkündür”²¹².

Kamu hizmetinin kurulması için yeni bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması gerekebilir. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde, bir kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulması öngörülmüş iken, değişikliklerle birlikte (Anayasa m.123/3) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yoluyla da kamu tüzel kişiliğinin kurulması mümkün hale getirilmiştir. Bu nedenle doktrinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kamu hizmeti kurulabileceği belirtilmiştir²¹³.

²⁰⁸ Yasin, **a.g.e.**, s.417.

²⁰⁹ Duran, **a.g.e.**, s.313; Tan, **a.g.e.**, s.364; Yasin, **a.g.e.**, s.417.

²¹⁰ Gözler, **a.g.e.**, s.495; Yasin, **a.g.e.**, s.417.

²¹¹ Gözler, **a.g.e.**, s.495; Yasin, **a.g.e.**, s.418.

²¹² Danıştay 11.Dairesi'nin, E. 2001/674, K. 2003/4126 sayılı ve 17.10.2003 tarihli kararı.

²¹³ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.526.

7.2.2. Kamu Hizmetinin Sona Ermesi

Kamu hizmetini yürüten idari teşkilatın kaldırılması veya kamu hizmeti niteliğine sahip bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması halinde kamu hizmetinin sona ermesinden söz edilir²¹⁴. Örneğin, kamu hizmeti olarak yürütülen bir faaliyetin özelleştirilmesi bu kapsamda gösterilebilir. İdari işlemlerdeki “yetki ve usulde paralellik” ilkesi gereğince hangi makam veya irade tarafından kamu hizmeti kurulduysa yine o makam tarafından kamu hizmetinin kaldırılması işleminin gerçekleştirilmesi gerekir²¹⁵. Kamu hizmetinin kaldırılması ile birlikte yerine getirilen faaliyet kamu hizmeti olmaktan çıkar. Kaldırma işleminde aksi açıkça belirtilmedikçe kamu hizmeti olarak yürütülen faaliyet özel kişiler tarafından yürütülebilir²¹⁶.

7.3. Kamu Hizmetine Hâkim Olan İlkeler

Gerek idare tarafından gerekse idarenin yakın gözetim ve denetimi altında özel kişiler tarafından kamu hizmetinin yürütülmesi esnasında gözetilmesi gereken bir takım ilkeler söz konusudur. Doktrinde farklı isimler ve sayılarda açıklansa da bu ilkeler; süreklilik, uyarılama, eşitlik ve bedelsizlik (meccanilik) ilkeleri olarak özetlenebilir²¹⁷.

7.3.1. Süreklilik İlkesi

Bazı eserlerde devamlılık ilkesi²¹⁸ olarak da ifade edilen bu ilke uyarınca, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının tatminine yönelik olarak yürütülen kamu hizmetinin kesintisiz ve düzenli olarak sunulması gerekir²¹⁹. Birçok yargı kararında da bu ilkenin öneminden bahsedilmiştir. Danıştay’ın bir kararında süreklilik ilkesinin önemi şu şekilde vurgulanmıştır:

*“...kamu hizmetlerinin toplum hayatının devamı, faaliyetlerin işlemesi, toplumun kalkınması ve menfaatlerin sağlanması açısından **sürekli ve eksiksiz** işlemesinin zorunluluğu idari yargı içtihatlarına girmiş ve hukukun genel ilkesi olarak kabul edilmiştir”*²²⁰.

Belirtmek gerekir ki, elektrik, su gibi bazı hizmetler bakımından süreklilik, hizmetin 7 gün 24 saat kesintisiz ve yeterli sunulması anlamına gelirken²²¹, eğitim gibi²²² bazı hizmetler bakı-

²¹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.497-498; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.527; Yasin, **a.g.e.**, s.423;

²¹⁵ Duran, **a.g.e.**, s.315; Tan, **a.g.e.**, s.366.

²¹⁶ Yasin, **a.g.e.**, s.423.

²¹⁷ Gülan, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.223.

²¹⁸ Gözler, **a.g.e.**, s.487.

²¹⁹ Tan, **a.g.e.**, s.366;

²²⁰ Danıştay 8.Dairesi’nin, E. 1996/1687, K. 1997/3669 sayılı ve 27.11.1997 tarihli kararı.

²²¹ Gülan, **a.g.e.**, s.219.

mından ise belirlenen dönemler içerisinde hizmetin kesintisiz ve yeterli şekilde devam etmesini ifade eder. Öte yandan süreklilik ilkesi sadece zamansal tatmini ifade etmez²²³. Aynı zamanda hizmetin niteliği bakımından da toplumu tatmine elverişli olması gerekir. Örneğin, acil servis hizmetine tahsis edilen tıbbi cihazların kalitesiz olması halinde de tatmin gerçekleşmeyeceğinden hizmetin sürekliliğinden bahsedilemeyecektir. Dolayısıyla burada süreklilikten anlaşılması gereken, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının tatminini sağlayacak ölçüde ve nitelikte bir hizmetin sunulmasıdır²²⁴.

7.3.2. Uyarılama (Değişkenlik) İlkesi

Kamu hizmetinde süreklilik ilkesinin bir uzantısı olan uyarılama ilkesi, kamu hizmetinin değişen toplumsal ihtiyaçlar ve gelişen teknolojiye bağlı olarak uyarlanmasını ifade eder²²⁵.

Toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının gereği gibi tatmin edilmesi için, zaman içinde yaşanan teknolojik gelişmelerin, toplumsal ihtiyaçların ve sosyolojik koşullardaki değişimin dikkate alınması ve buna göre kamu hizmetinin nitel veya nicel şekilde uyarlanması elzemdir²²⁶. Nitekim Danıştay bir kararında uyarılama ilkesinin gerekleri ve önemi şu şekilde özetlenmiştir:

“Kamu hizmetini görev olarak yüklenmiş bir kamu kurumunun, görev alanına giren hizmetleri, halkın yakın ve uzak gelecekteki gereksinimlerini, bu gereksinimleri gidermek için kamu yönetiminin gerek duyacağı araç, gereç ve personel durumunu önceden planlayarak gerekli önlemleri alması ve görevini yerine getirmesi asıl olup, bu kurumu yöneten yöneticinin de; elindeki araç, gereç ve personel kaynaklarını hizmeti etkin ve verimli olarak yürütecek biçimde kullanması ve yönetimindeki kamu kurumu hizmetlerini halkın gereksinimlerini sağlıklı olarak giderecek biçimde yürütmesi yöneticilik görevinin gereklerindendir. Bir kamu kurumunun, hizmetlerin artması, koşullarının değişmesi karşısında kurumun dinamiğini günün koşullarına uydurması gerekirken, şehrin büyüklüğü, nüfusun arttığı ve bu durumda hizmeti karşılama olanağı bulunmadığından bahisle kurum olanaklarını değiştirmeyip

²²² Yasin, **a.g.e.**, s.434.

²²³ Nitekim bir Danıştay kararında, “Toplu ulaşım hizmetinin, kamu yararına, bir gereksinimi karşılayan kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyet olduğu açık olup bu nedenle sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesi esastır. Bu süreklilik kamu hizmetinin mutlak bir şekilde her an yürütülmesi anlamına gelmemektedir. Kamu hizmetinin yürütülmesi ile giderilecek olan gereksinimin kendini hissettirdiği anda kesintisiz olması esastır” diyerek, süreklilik ilkesinin sadece zamansal boyutunun olmadığının işaret etmiştir. Bkz. Danıştay 8. Dairesi’nin, E. 2007/8336, K. 2009/2995 sayılı ve 06.05.2009 tarihli kararı.

²²⁴ Gülan, **a.g.e.**, s.219.

²²⁵ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.533.

²²⁶ Duran, **a.g.e.**, s.310; Tan, **a.g.e.**, s.368; Yasin, **a.g.e.**, s.435.

dondurarak hizmetlerin sürüncemede bırakılmasına sebep olmak kamu görevi ve kamu yönetimi kavramı ile bağdaştırılamaz.”²²⁷

Bu bakımdan kamu hizmetinin yürütülmesinde -gerek teşkilatında gerekse işleyişinde yeni araçlara, düzenlemelere ve tekniklere yer verilmelidir²²⁸. Örneğin; ulaşım hizmetinin sağlanması için metro ve hızlı tren gibi daha hızlı ve konforlu bir teknolojiye geçilmesi uyarlamaya örnek olarak gösterilebilir. Genel düzenleyici işlemle de kamu hizmetinin uyarlanması söz konusu olabilir. Örneğin, hukuk lisans eğitiminin günün koşullarına daha uygun hale getirilmesi için dört yıldan beş yıla çıkarılmasını öngören bir düzenleyici işlemle de hizmetin değişen şartlara uyarlanması mümkündür.

7.3.3. Eşitlik İlkesi

Anayasanın 10.maddesinde düzenlenen “kanun önünde eşitlik” başlıklı maddenin kamu hizmetlerindeki bir uzantısı olan bu ilke, idarenin, hizmetten yararlananlar bakımından eşitliği sağlaması ve tarafsız olması gerekliliğini ifade eder²²⁹. Kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi, kişilerin gerek hizmete katılması gerekse sunulan hizmetten yararlanması bakımından idarece dikkate alınması gereken önemli bir ilkedir. Ancak kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi “mutlak ve aritmetik” bir eşitliği ifade etmemektedir²³⁰.

Kamu hizmetlerinin, hizmetten yararlanacak veya hizmete katılacak kişilere eşit derecede sunulması gerekir²³¹. Kuşkusuz sunulan her kamu hizmetinden herkesin eşit şekilde yararlanması mümkün değildir. Burada eşitlik ilkesinden anlaşılması gereken, önceden öngörülmüş olan hukuk kurallarına uygun olarak, *aynı hukuki statüde* bulunanların eşit derecede yararlanmasıdır²³². Diğer bir ifadeyle, aynı hukuki statüye sahip kişilere aynı, farklı hukuki statülere sahip kişilere farklı davranılması eşitlik ilkesinin zorunlu bir sonucudur. Nitekim Kamu hizmetlerine katılmayı düzenleyen Anayasanın 70.maddesinde de bu durum dolaylı yoldan ifade edilmiştir: “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*”.

²²⁷ Danıştay 11. Dairesi’nin, E.1975/4855, K. 1977/1704 sayılı ve 04.05.1977 tarihli kararı.

²²⁸ Duran, **a.g.e.**, s.310.

²²⁹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.534; Tan, **a.g.e.**, s.369.

²³⁰ Duran, **a.g.e.**, s.310.

²³¹ Yasin, **a.g.e.**, s.431.

²³² Duran, **a.g.e.**, s.311; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.534; Yasin, **a.g.e.**, s.432.

Kamu hizmetlerinde eşitliğin aynı hukuki statüde bulunanlar arasında olması gerektiği hususu yargı kararlarında da belirtilmiştir. Örneğin kamu hizmetlerine katılmaya ilişkin bir Danıştay kararında eşitlik ilkesi şu şekilde ifade edilmiştir:

“Anayasa'nın amaçladığı eşitlik, mutlak ve eylemli eşitlik değil hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında değişik uygulamalar yapılamaz”²³³.

7.3.4. Bedelsizlik (Meccanilik) İlkesi

Kural olarak kamu hizmetleri bedelsiz olarak sunulmaktadır. Bu kurala kamu hizmetinin meccaniliği denilmektedir. Ancak günümüzde kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetten yararlananlardan belli bir ücret alındığı görülmektedir. Ancak alınan bu ücret kamu hizmetinin bedelsizliği ilkesinin ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Nitekim eşitlik ilkesinin de gereği olarak bir kamu hizmetinden yararlananlar ile hiç yararlanmayanlar arasında eşitliği sağlamak amacıyla içerisinde kar amacı olmayan bir bedelin alındığı ifade edilmektedir.

7.4. Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleri

Kanunla idareye görev olarak verilen bir kamu hizmeti, idare tarafından bizzat yürütülebileceği gibi özel kişilere de gördürülebilir²³⁴. Kamu hizmetinin idare (kamu tüzel kişileri) tarafından görülmesi “emanet usulü” olarak ifade edilirken, kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi usulleri farklılık arz etmektedir.

7.4.1. Emanet Usulü

Emanet usulü; kamu hizmetinin, kamu tüzel kişilerinin kendi personel, araç-gereç ve parasıyla doğrudan doğruya işletilmesi usulüdür²³⁵. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen ilk ve orta öğretim hizmeti ile Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen yol yapım hizmetleri emanet usulüyle işletilmektedir. Burada idare, yürütmekte olduğu asli hizmeti kendi personel ve araçlarıyla yürütmektedir.

²³³ Danıştay 12. Dairesi’nin, E. 2004/4382, K. 2006/539 sayılı ve 22.02.2006 tarihli kararı.

²³⁴ Tan, **a.g.e.**, s.374.

²³⁵ Duran, **a.g.e.**, s.328; Tan, **a.g.e.**, s.375; Gözler, **a.g.e.**, s.501.

7.4.2. Ruhsat Usulü

Kamu hizmeti niteliği taşıyan bir faaliyet ile ilgili şayet kanunda idare lehine tekel oluşturulmamışsa veya bir özel hukuk kişisine imtiyaz verilmemişse, idare tarafından verilecek bir izin yoluyla kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi mümkündür²³⁶. Bazı mevzuat ve eserlerde izin veya lisans olarak da adlandırılan ruhsat usulünde kamu hizmeti, aşağıda anlatılacak olan diğer usullerden farklı olarak idari sözleşme yoluyla değil, idarenin tek taraflı iradesiyle yani idari işlemle özel kişilere gördürülmektedir²³⁷. Ancak kamu hizmetinin bir idari işlem olan ruhsat karşı tarafın talebi olmaksızın özel kişilere gördürülmesi temel hak ve özgürlüklerle bağdaşmayacağından, özel hukuk kişisinin öncelikle bu konuda talebi gereklidir²³⁸. Ruhsat usulüyle yürütülen kamu hizmetine, ilköğretim ve ortaöğretim faaliyetlerinin 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu uyarınca Milli Eğitim Bakanlığı'nın verdiği izinle yürütülmesi örnek olarak gösterilebilir.

7.4.3. Müşterek Emanet Usulü

Müşterek emanet kısaca, masrafları ile kar ve zararı kendisine ait olmak üzere idarenin kamu hizmetinin gördürülmesini idari sözleşme yoluyla bir özel hukuk kişisine bırakması usulüdür²³⁹. Müşterek emanet usulünde, kamu hizmetinin işletilmesi için gerekli sermaye ve araçlar idare tarafından karşılanır, kamu hizmeti idare tarafından kurulur. Bununla birlikte, idarenin mülkiyetinde olan kamu hizmetinin işletilmesi sözleşme yapılmak suretiyle özel hukuk kişisine bırakılır. Bu usulde, hizmetin işletilmesinden elde edilen gelir idareye ait olmakla birlikte özel hukuk kişisine hizmetten elde edilen gelirden pay veya belli bir ücret ödenir²⁴⁰. Müşterek emanet usulüyle kamu hizmetinin gördürülmesi usulüne, büyükşehir belediyelerinin özel hukuk kişileriyle yaptığı sözleşme uyarınca özel hukuk kişisi tarafından şehir tiyatrolarının işletilmesi örnek gösterilebilir²⁴¹.

7.4.4. İmtiyaz Usulü

İmtiyaz usulü, idare ile özel hukuk kişisi arasında akdedilen ve bir idari sözleşme olan “imtiyaz sözleşmesi” ile kamu hizmetinin, “sermayesi, kar ve zararı kendilerine ait olmak üzere”

²³⁶ Özay, **Günışığında Yönetim**, s.248; Yasin, **a.g.e.**, s.445.

²³⁷ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.549.

²³⁸ Gözler, **a.g.e.**, s.506.

²³⁹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.549; Gözler, **a.g.e.**, s.515.

²⁴⁰ Tan, **a.g.e.**, s.386; Yasin, **a.g.e.**, s.444.

²⁴¹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.549.

özel hukuk kişilerince yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır²⁴². İmtiyaz usulünün özellikleri şunlardır:

İmtiyaz usulünde, idare ile bir özel hukuk kişisi arasında “imtiyaz sözleşmesi” akdedilir. Bu sözleşmenin hükümlerinin bir kısmında, idarenin tek taraflı iradesini içeren genel düzenleyici işlemleri yer alır.

İmtiyaz, kamu hizmetinin kurulması için verilebildiği gibi mevcut bir kamu hizmetinin işletilmesi için de verilebilir. İmtiyaz usulünde, kar, zarar ve riskler imtiyaz sahibine aittir. İmtiyaza sahip olan özel hukuk kişisine işletmekte olduğu faaliyet karşılığında ücret alma ve kamusal yetkiler kullanma gibi haklar tanınabilir²⁴³.

İmtiyaz sözleşmesinde mali dengelerin korunması için idare, sözleşme koşullarını tek taraflı olarak değiştirebilir.

İmtiyaz, sözleşmede belirlenen sürenin dolmasıyla sona ereceği gibi imtiyazın düşürülmesi, fesih gibi çeşitli sebeplerle de sona erebilir²⁴⁴.

7.4.5. İltizam Usulü

İltizam usulü, idare ile özel hukuk kişisi (mültezim) arasında akdedilen “iltizam sözleşmesi” yoluyla özel hukuk kişisine ödeyeceği bir bedel (götürü bedel) karşılığında kar ve zararı ona ait olmak üzere kamu hizmetinin gördürülmesi usulüdür²⁴⁵. İltizam usulünün, müşterek emanet ve imtiyaz usullerinden farklı yönleri şu şekilde özetlenebilir²⁴⁶: İmtiyaz usulünden farklı olarak, kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan tesis, araç ve gereçler idare tarafından karşılanır²⁴⁷.

İdare ve mültezim arasında akdedilen “iltizam sözleşmesi” uyarınca özel hukuk kişisi (mültezim), idareye götürü bir bedel öder. Hatırlanacağı üzere, imtiyaz usulünde imtiyazcı idareye bir ücret ödemez.

Müşterek emanet usulünden farklı olarak, kamu hizmetinin işletilmesinde kar ve zarar idareye değil, mültezime aittir. Mültezim, kamu hizmetinden yararlananlardan bir bedel alır.

²⁴² Anayasa Mahkemesi’nin, E. 1994/43, K. 1994/42-2 sayılı ve 09.12.1994 tarihli kararı.

²⁴³ Yasin, **a.g.e.**, s.449.

²⁴⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.512.

²⁴⁵ Duran, **a.g.e.**, s.333; Tan, **a.g.e.**, s.386.

²⁴⁶ Tan, **a.g.e.**, s.386.

²⁴⁷ Yasin, **a.g.e.**, s.445.

Uygulamalar

- İmtiyaz usulü, idare ile özel hukuk kişisi arasında akdedilen ve bir idari sözleşme olan “imtiyaz sözleşmesi” ile kamu hizmetinin, “sermayesi, kar ve zararı kendilerine ait olmak üzere” özel hukuk kişilerince yürütülmesidir.
- Emanet usulü; kamu hizmetinin, kamu tüzel kişilerinin kendi personel, araç-gereç ve parasıyla doğrudan doğruya işletilmesi usulüdür.
- Maddi unsur, faaliyetin *toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının tatminine yönelmesini* ifade eder.
- Uyarlama ilkesi, kamu hizmetinin değişen toplumsal ihtiyaçlar ve gelişen teknolojiye bağlı olarak uyarlanmasını ifade eder.

Uygulama Soruları

- Kamu hizmeti kavramı hangi faaliyetleri ifade etmektedir?
- Kamu hizmet hangi usullerle kurulur ve kaldırılır?
- Kamu hizmetinde “uyarlama” ilkesi ne anlama gelmektedir?
- Kamu hizmetinin imtiyaz usulüyle yürütülmesi nasıl olur?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Bu bölümde kamu hizmeti kavramını, kamu hizmetinin tanımını ve kamu hizmetinin unsurlarını öğrendik.
2. Bu bölümde kamu hizmetinin kurulması ve sona ermesini öğrendik.
3. Bu bölümde kamu hizmetine hâkim olan ilkeleri öğrendik.
4. Bu bölümde kamu hizmetinin görülüş usullerini öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi kamu hizmetinin ilkelerinden değildir?
 - a. Eşitlik İlkesi
 - b. Süreklilik İlkesi
 - c. Belirlilik İlkesi
 - d. Uyarlama İlkesi
 - e. Bedelsizlik İlkesi
- 2) Hangi görüş usulünde kamu hizmeti doğrudan idare tarafından yürütülmektedir?
 - a. Emanet Usulü
 - b. Müşterek Emanet Usulü
 - c. İltizam Usulü
 - d. İmtiyaz Usulü
 - e. Ruhsat Usulü
- 3) Aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Bir faaliyetin kamu hizmeti olması için idareye görev olarak verilmesi gerekir.
 - b. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu hizmeti kurulabilmesi mümkündür.
 - c. Süreklilik ilkesine göre kamu hizmeti kesintisiz ve düzenli olarak sunulmalıdır.
 - d. İdare kendisine görev olarak verilmeyen bir faaliyeti, toplumun ortak ve genel ihtiyacı görerek kamu hizmeti olarak sunabilir.
 - e. Kamu hizmetinin kamu tüzel kişisi veya onun yakın denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi organik unsur ifade eder.
- 4) Aşağıdakilerden hangisi imtiyaz usulünün özelliklerinden değildir?
 - a. İmtiyaz, bir kamu hizmetinin işletilmesi için verilebilir.
 - b. İmtiyaz usulünde, kar, zarar ve riskler imtiyaz sahibine aittir.
 - c. İmtiyazcıya yürüttüğü faaliyet karşılığında kamusal yetkiler tanınabilir.
 - d. İdare, gerekli olduğunda, sözleşme koşullarını tek taraflı olarak değiştirebilir.
 - e. İmtiyaz sözleşmesi bir özel hukuk sözleşmesidir.
- 5) Ruhsat usulüyle ilgili hangi ifade yanlıştır?
 - a. İdarenin izin yoluyla kamu hizmetini özel hukuk kişilerine gördürmesidir.
 - b. Ruhsat usulünde idare ile özel hukuk kişisi arasında sözleşme imzalanır.
 - c. Ruhsat idarenin tek yanlı bir işlemi ile verilir.
 - d. Hizmetin yürütülmesine ilişkin koşullar idare tarafından belirlenir.
 - e. Ruhsat usulünde hizmetin asıl sahibi ve sorumlusu idaredir.

Cevaplar

1) **C**

2) **A**

3) **D**

4) **E**

5) **B**

8. KOLLUK

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Kolluk ve Kamu Düzeni Kavramlarını öğreneceğiz.
2. Kamu düzeninin unsurlarını öğreneceğiz.
3. Kolluk faaliyetinin temel özelliklerini öğreneceğiz.
4. Adli kolluk – idari kolluk ayrımını öğreneceğiz.
5. Kolluk işlemleri ve usullerini öğreneceğiz.
6. Kolluk faaliyetinin sınırlarını ve genişlemesini öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Kolluk faaliyetinin temelini oluşturan kamu düzeni kavramının unsurları nelerdir?
2. Adli kolluk- idari kolluk ayrımının hukuksal sonuçları nelerdir?
3. Ölçülülük ilkesinin unsurları nelerdir?
4. İzin usulü ile bildirim usulü arasındaki farklılık nedir?
5. Kolluk yetkiler hangi durumlarda genişler?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kolluk ve Kamu Düzeni Kavramı	Kamu düzeni ve kolluk kavramlarının tanımı ve hukuki sonuçlarının öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Adli Kolluk – İdari Kolluk Ayrımı	İdare hukukuna tabi olan idari kolluk ile ceza hukukuna tabi olan adli kolluk ayrımının öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kolluk Usulleri	İdarenin kolluk faaliyetlerini yürütürken kullandığı hukuki araçlar olan izin, bildirim ve ruhsat gibi usullerin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Ölçülülük İlkesi	İdarenin kolluk faaliyetlerinin hukuka uygun olması ölçülülük ilkesinin unsurları olan elverişlilik orantılılık ve gereklilik unsurlarının birlikte gerçekleşmesine bağlı olması, kuralının öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Kolluk

-Kamu düzeni

-Ölçülülük İlkesi

-İdari-Adli kolluk

-Ruhsat Usulü

-Yaptırımlar

Giriş

Kolluk faaliyeti, kamu hizmetinden sonra idarenin yürütmekte olduğu ikinci bir faaliyet türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmeti faaliyetinde idare esases kamu yararı amacıyla toplumu genel ve ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bir edim sunmak ile görevlidir. Kolluk faaliyetinde ise idare kamu düzeninin sağlanması amacına hizmet etmektedir. Kolluk faaliyetinde idare kamu hizmetinde olduğu gibi bizzatihi bir hizmet sunmamakta, özel hukuk kişilerinin yürüttüğü faaliyet alanlarını düzenlemekte, denetlemekte ve aykırı davrananlara yaptırım uygulamaktadır.

Kolluk faaliyetleri kendi içerisinde bir ayrıma tabidir. İlk olarak ceza hukukunun alanı içerisinde kalan adli kolluk ile idare hukuku alanında kalan idari kolluk ayrımı yapılmaktadır. Nitekim her iki faaliyet türünün tabi olduğu hukuki rejim birbirinden farklıdır.

Bu ders kapsamında ise idari kolluk faaliyetleri ele alınacaktır. İdari kolluk faaliyetleri de kendi içerisinde genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak suretiyle ikiye ayrılmaktadır. Bu bölümde bu ayrımında ayrıntıları ele alınacaktır.

8.1. Kolluk ve Kamu Düzeni

8.1.1. Genel Olarak

İnsanların toplum halinde huzur ve güven içinde yaşamaları için belirli bir hukuksal düzene ihtiyaç vardır²⁴⁸. Toplumsal yaşamın gerekli kıldığı hukuksal düzenin sağlanması ve korunması amacına yönelik faaliyetler kolluk faaliyeti olarak ifade edilmektedir²⁴⁹. İdarenin kamu düzenini sağlamak amacıyla yürüttüğü bir faaliyet olan kolluk, aynı zamanda bu faaliyeti yerine getirmekle görevli (polis, zabıta vb.) olanları da ifade eden bir kavramdır. Bu bakımdan kolluk, hem idarenin kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetini hem de bu faaliyeti yürüten personeli (zabıta ve polis gibi) ifade eden geniş bir kavramdır²⁵⁰.

İdarenin kolluk faaliyetinde bulunmasındaki esas amaç kamu düzenini sağlamak, korumak ve şayet kamu düzeni bozulduysa onu eski hale getirmektir²⁵¹. İdare kamu düzenini sağlarken bir takım yollarla bireylerin Anayasayla güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerine müdahale edebilmektedir. Örneğin, idare kamu düzeni sebebiyle Anayasa m.34'te güvence altına alınan gösteri ve yürüyüş hakkını eğer somut olayda şartları da oluşmuşsa sınırlandırabilmektedir. Bu nedenle kolluk faaliyeti açısından ciddi önem taşıyan kamu düzeni kavramını ele almak gerekir.

İdarenin yürüttüğü kolluk faaliyetinin amacı ve konusu olan kamu düzeni doktrinde, “toplumun barış, güven ve gelişim içinde yaşamını sürdürmesi hali” olarak tanımlanmıştır²⁵². Belirtmek gerekir ki, soyut bir kavram olan kamu düzeni, güvenlik, sağlık başta olmak üzere toplumsal yaşamın pek çok alanında gündeme gelebilmektedir. Bu açıdan kolluk faaliyetlerinin yürütülmesinde kamu düzeni kritik bir yeri vardır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de yakın tarihli bir kararında kamu düzeni kavramının önemini şu şekilde ifade etmiştir:

“Kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın ön koşulu kamu düzeninin tesisidir. Anayasa’da bireylere tanınan hak ve özgürlüklerin bireyler tarafından sağlıklı bir şekilde kullanılabilmesi, kamu düzeninin tesis edilmiş olmasına bağlıdır. Bir başka ifa-

²⁴⁸ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.557.

²⁴⁹ Duran, **a.g.e.**, s.248; Tan, **a.g.e.**, s.402.

²⁵⁰ Tan, **a.g.e.**, s.402.

²⁵¹ Gözler, **a.g.e.**, s.524; Akyılmaz-Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.557.

²⁵² Duran, **a.g.e.**, s.249.

deyle kamu düzeninin olmadığı bir ortamda Anayasa ve kanunlarla bireylere tanınan hakların sağlıklı bir şekilde kullanılması mümkün değildir”²⁵³.

8.1.2. Kamu Düzenin Unsurları

Kolluk faaliyetinin konusunu ve amacını oluşturan kamu düzeni esas olarak “güvenlik”, “sağlık” ve “dirlik ve düzenlik” olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır²⁵⁴. Bununla birlikte bazı eserlerde “kamusal estetik”²⁵⁵ ve “genel ahlak”²⁵⁶ da kamu düzeninin unsurları arasında sayılmaktadır.

Güvenlik unsuru, bireylerin Anayasayla güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerini huzur ve güven içinde kullanabilmelerini sağlaması bakımından kamu düzeninin en önemli unsurudur²⁵⁷. Bu minvalde idare, kolluk faaliyeti kapsamında olası tehlike ve kazalara karşı bireylerin can ve mal güvenliğini temin etmekle yükümlüdür²⁵⁸. Kamu güvenliğinin sağlanması bakımından idare, geniş bir uygulama alanına sahip olmakla birlikte idarenin alacağı önlemler bireylerin temel hak ve özgürlükleri açısından tehlikeye yol açabileceğinden faaliyetin tabi olduğu bazı Anayasal sınırlar vardır.

Kamu düzeninin diğer bir unsuru olan ve doktrinde “**genel sağlık**” veya “kamu sağlığı” olarak da ifade edilen sağlık ise toplumun sağlık içinde yaşamını devam ettirmesini, bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan uzak tutulmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda idarenin, toplumun genel sağlığını korumak adına gerekli önlemleri alması gerekir. Örneğin belli hastalıkların toplumda yayılmasının önlenmesi amacıyla zorunlu aşı uygulaması getirilmesi veya bir yerde salgın olması halinde sokağa çıkma yasağı getirilmesi genel sağlığı korumaya yönelik yapılan kolluk faaliyetleri arasında sayılabilir²⁵⁹. Belirtmek gerekir ki, bireylerin teker teker hastalıklardan korunması ve uzak tutulması kamu düzeninin bir unsuru olan sağlık kapsamına girmektedir²⁶⁰.

Kamu düzeninin üçüncü unsuru olan **dirlik ve esenlik** ise toplumun günlük yaşamını etkileyecek her türlü dış etkenden korunmasını ifade etmektedir²⁶¹. Toz, duman, gürültü, koku gibi

²⁵³ Anayasa Mahkemesi’nin, E. 2015/79, K. 2017/164 tarihli ve 29.11.2017 tarihli kararı.

²⁵⁴ Tan, **a.g.e.**, s.415; Gülan, **a.g.e.**, s.288-290; Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.472.

²⁵⁵ Gözler, **a.g.e.**, s.526.

²⁵⁶ Duran, **a.g.e.**, s. 255; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.567; Gözler, **a.g.e.**, s.526.

²⁵⁷ Gülan, **a.g.e.**, s.288.

²⁵⁸ Duran, **a.g.e.**, s.254; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.565.

²⁵⁹ Gülan, **a.g.e.**, s.290.

²⁶⁰ Duran, **a.g.e.**, s.255; Gözler, **a.g.e.**, s.525; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.566.

²⁶¹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s. 565.

toplumun günlük hayatını olumsuz yönde etkileyecek dış etkenlerin ortadan kaldırılması ve meydana gelmemesi için idarenin kolluk faaliyeti kapsamında her türlü önlemi alma yükümlülüğü vardır²⁶². Örneğin, dirlik ve esenliği korumak maksadıyla 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu m.14 uyarınca idarenin, saat 24'ten sonra çevrenin rahat ve huzurunu bozacak şekilde gürültü yapanları o yerden uzaklaştırma (men etme) yükümlülüğü vardır²⁶³.

8.2. Kolluk Faaliyetinin Temel Özellikleri

Kolluk faaliyetinin kamu hizmetinden farklı olarak sahip olduğu bir takım özellikler vardır²⁶⁴. Bu özellikleri üç madde halinde sıralamak mümkündür:

Kolluk faaliyeti, temel hak ve özgürlüklerle sıkı ilişki içerisinde olan ve kamu gücüne özgü bir faaliyet olduğundan kural olarak özel kişilere bırakılamaz²⁶⁵. Diğer bir ifadeyle, idare özel kişilere bırakmak suretiyle kolluk faaliyetini terk edemez²⁶⁶.

Kolluk faaliyeti sadece kamu düzenini koruma amacıyla yürütülebilir. Kamu düzenini koruma dışında başka bir amaç için kolluk faaliyeti kullanılamaz²⁶⁷. Örneğin, kamu hizmetinden kar edilmesi amacıyla kolluk faaliyeti yürütülmesi halinde bu faaliyet hukuka aykırı olacaktır.

Kolluk yetkileri gelir elde etme amacıyla kullanılamaz²⁶⁸. Örneğin, kamu düzeninin korunması amacıyla trafikte belirli bir hız sınırının üzerinde seyreden araçlara caydırıcılığın sağlanması bakımından idare tarafından para cezası kesilebilir. Ancak idarenin amacıyla hız sınırını gelir elde etmek düşürmesi halinde bu düzenleme kolluk faaliyetinin amacıyla (kamu düzeniyle) bağdaşmayacağından kolluğa ilişkin böyle bir düzenleme hukuka aykırı olacaktır.

8.3. Kolluk Türleri (İdari Kolluk- Adli Kolluk Ayrımı)

İdari kolluk türlerini açıklamadan önce adli kolluk ve idari kolluk ayrımını ortaya koymak gerekir. İdari kolluk kamu düzeninin korunması amacıyla faaliyet gösterirken adli kolluk suç işlenmesi halinde suçun tespiti ya da suç delillerinin bulunması gibi amaçlarla faaliyet göste-

²⁶² Onar, **a.g.e.**, s.1104; Duran, **a.g.e.**, s.255.

²⁶³ Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.566.

²⁶⁴ Belirtmek gerekir ki, doktrinde bazı yazarlar tarafından kolluk, kamu hizmetinin bir parçası olarak görülmekte ayrı bir faaliyet olarak sayılmamaktadır. Bkz. Özay, **Günışığında Yönetim**, s.722.

²⁶⁵ Tan, **a.g.e.**, s.342; Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.558.

²⁶⁶ Gülan, **a.g.e.**, s.334.

²⁶⁷ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.558.

²⁶⁸ Tan, **a.g.e.**, s.347; Gülan, **a.g.e.**, s.316.

rır²⁶⁹. Başka bir anlatımla, idari kolluk önleyici nitelik gösterirken, adli kolluk niteliği itibariyle bastırıcıdır²⁷⁰.

Kolluk faaliyetinin niteliği ve faaliyetin tabi olacağı hukuki rejim bakımından yapılan bu fonksiyonel ayrıma rağmen, ülkemizde idari kolluk ve adli kolluk organik olarak birbirinden ayrılmış değildir²⁷¹. Diğer bir ifadeyle, her iki kolluk faaliyeti de aynı kolluk görevlilerince gerçekleştirilir. Örneğin trafik polisinin bir suçla ilgisi olmaksızın sıradan trafik denetimi yapması idari kolluk faaliyeti kapsamında sayılırken, aynı polisin trafik kazası sonucu bir can veya mal kaybı olması halinde yapması gereken iş ve işlemler adli kolluk faaliyeti kapsamında sayılır²⁷². Dolayısıyla aynı olay içinde bir kolluk görevlisinin yapmakta olduğu faaliyet niteliği itibariyle farklılık arz edebilmektedir.

Adli kolluk- idari kolluk ayrımının getirdiği bir takım hukuki sonuçlar vardır. Bu sonuçları şu şekilde sıralamak mümkündür:

İdari kolluk ve adli kolluk arasında yapılan ayrımın en önemli sonucu, bu faaliyetlerin tabi olacağı hukuki rejim bakımından gündeme gelmektedir. İdari kolluk, idari makamların emri altında kolluk faaliyetini yürüttüğünden, faaliyetin yürütülmesinden doğan uyuşmazlıklara idare hukuku uygulanacak ve uyuşmazlıklar idari yargıya tabi olacaktır²⁷³. Buna karşın adli kolluk, Cumhuriyet savcılığının emri altında çalıştığından bu kapsamda ortaya çıkan uyuşmazlıklar adli yargıya tabi olacaktır. Özetle, kolluk faaliyetlerine ceza hukuku rejimi uygulanmaktayken idari kolluk faaliyetleri idare hukuku rejimine tabidir²⁷⁴.

Ayrımın bir diğer önemli sonucu, kolluğun görevle bağlantılı olarak suç işlemesi halinde yürütülecek olan soruşturma ve kovuşturma usulü bakımından ortaya çıkmaktadır. Buna göre, idari kolluk faaliyeti esnasında kolluğun suç işlemesi halinde, soruşturma ve kovuşturma usulü 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna tabi iken, adli kolluk işledikleri suçlar bakımından 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu m.161/5 uyarınca doğrudan Cumhuriyet savcısı tarafından soruşturulur ve kovuşturulur²⁷⁵.

²⁶⁹ Tan, **a.g.e.**, s.406.

²⁷⁰ Gözler, **a.g.e.**, s.527.

²⁷¹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.569; Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.479.

²⁷² Duran, **a.g.e.**, s.251.

²⁷³ Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.480

²⁷⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.529.

²⁷⁵ Duran, **a.g.e.**, s.253; Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.481.

8.3.1. İdari Kolluk

8.3.1.1. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk, kamu düzeninin temel unsurları olarak sayılan güvenlik, sağlık ve dirlik ve esenliği sağlamakla görevli olan kolluğu ifade etmektedir²⁷⁶. Bu kapsamdaki faaliyetler polis ve jandarma aracılığıyla merkezi idare tarafından yerine getirildiği gibi coğrafi sınırlara bağlı kalmak kaydıyla yerel idarece de yürütülebilmektedir²⁷⁷. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51.maddesinde “*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*” denilerek, yerel idare olan belediyeye de genel idari kolluk faaliyetini yürütme yetkisi verilmiştir.

8.3.1.2. Özel İdari Kolluk

Doktrinde “hizmet kollukları” veya “hizmet zabıtası” olarak da adlandırılan²⁷⁸ özel idari kolluk, kanunda öngörülen belirli bir alanda kolluk hizmeti gören personel ve makamları ifade eder²⁷⁹. Nitekim 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu m.3'te özel idari kolluk “*mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleri*” olarak tanımlanmıştır. İmar, turizm ve mali hususlarda yürütülen kolluk faaliyetleri özel idari kolluk faaliyetine örnek olarak gösterilebilir.

8.4. Kolluk İşlemleri

Kamu düzenini sağlamak amacıyla idare bir takım işlemler tesis eder. Kolluk tedbirleri olarak da ifade edilen bu işlemler genel düzenleyici nitelikte olabildiği gibi birel de olabilir²⁸⁰. Eklemek gerekir ki, idare kolluk faaliyetinde bulunmak amacıyla zorlayıcı nitelikte bir takım eylemlerde de bulunabilir.

²⁷⁶ Tan, **a.g.e.**, s. 410; Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.482.

²⁷⁷ Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.482.

²⁷⁸ Duran, **a.g.e.**, s.258.

²⁷⁹ Yıldırım vd, **a.g.e.**, s.483.

²⁸⁰ Tan, **a.g.e.**, s.417.

8.4.1. Düzenleyici İşlemler

Kamu düzenini sağlamak amacıyla idare yaygın şekilde, gerek bireylerin tutum ve davranışlarını gerekse yetkili kolluk görevlisinin yetki kapsamını düzenler nitelikte genel düzenleyici işlemler tesis etmektedir. Genel ve soyut nitelik taşıyan bu kapsamdaki işlemler, Cumhurbaşkanlığı tarafından tesis edilebileceği gibi bakanlıklar, valilikler veya belediyeler tarafından da tesis edilebilir²⁸¹. Örneğin, belediye zabıtalılarının kolluk yetkilerini belirlemek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan “Belediye Zabıta Yönetmeliği” bu kapsamda örnek gösterilebilir. Yine, ilde emniyetin sağlanmasına yönelik valilikler tarafından çıkarılan “genel emir” de bu kapsamda sayılabilir.

8.4.2. Birel İşlemler

İdare, kolluğa ilişkin düzenleme öngören kanun veya genel düzenleyici işlemleri belli kişi veya nesnelere uygulamak üzere birel işlemler tesis etmektedir²⁸². Örneğin, şehir içinde öngörülen azami sınırın üzerinde bir hızla seyreden aracın tespiti sonrasında idari kolluğun ilgili kanuna veya düzenleyici işleme dayanarak idari para cezası kesmesi birel kolluk işlemi niteliğindedir.

8.5. Kolluk Usulleri

Kamu düzeninin korunması amacıyla idare, kişilerin veya toplulukların faaliyetlerinin gözetim ve denetiminde izin, bildirim gibi bir takım usuller kullanmaktadır²⁸³.

İzin usulü, belirli bir takım faaliyetlerin yapılabilmesinin idareden alınacak bir izne bağlı olması halinde gündeme gelmektedir. İzin usulü sayesinde idare, yürütülmek istenen faaliyeti önceden denetleme imkânına sahip olmakta ve eğer iznin verilebilmesi için gerekli koşullar sağlanmamışsa izin vermemek suretiyle faaliyetin yürütülmesini engelleyebilmektedir²⁸⁴. Örnek vermek gerekirse, 2872 sayılı Çevre Kanunu m.10 uyarınca, çevre sorunlarına yol açabilecek nitelikteki faaliyetlerin yürütülmesi ilgili makamın iznine tabi kılınmıştır²⁸⁵. Belirtmek

²⁸¹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.576.

²⁸² Tan, **a.g.e.**, s.418.

²⁸³ Tan, **a.g.e.**, s.418.

²⁸⁴ Tan, **a.g.e.**, s.418.

²⁸⁵ Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.498.

gerekir ki kolluk alanında tesis edilen birel işlemlerin önemli bir kısmı izin usulü kapsamında tesis edilmektedir²⁸⁶.

Diğer bir kolluk usulü olan ***bildirim usulünde*** ise, kişi ve grupların faaliyetlerini icra etmeden önce idarenin faaliyetten doğması muhtemel riskleri bilerek ona yönelik önlem alması için idareye bildirme zorunluluğu söz konusudur²⁸⁷. Örneğin, Anayasada güvence altına alınan bir hak olan gösteri ve yürüyüş hakkının kullanılabilmesi için 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu m.10'da bildirim usulü öngörülmüştür. İlgili madde şu şekildedir: “*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*”. Eklemek gerekir ki, bildirim tabi faaliyetle ilgili bildirim sonrası da kolluk denetimi devam eder²⁸⁸.

Mevzuatta öngörülen kolluk tedbirlerinin uygulanması bakımından da idare bazı usuller kullanmaktadır:

a) *Yaptırım Uygulama*: Kamu düzenini sağlamak amacıyla idare para cezası, işyeri kapatma, ruhsata aykırı yapıyı yıkma gibi çeşitli yaptırımlara başvurabilir.

b) *Emir ve Uyarı*: Bildirim tabi bir faaliyetin icra edilmesi sırasında kamu düzenini bozan bir durumun varlığı halinde, idari kolluk tarafından ilgililere bir şeyi yapmalarını veya yapmamalarını belirten emir ve uyarılarda bulunulabilir²⁸⁹.

c) *Re'sen İcra ve Zor Kullanma*: Kamu düzeninin korunması amacıyla durumun gerekli kılması halinde kolluk kendiliğinden harekete geçip zor kullanabilir²⁹⁰. Belirtmek gerekir ki, kolluğun böyle bir yetkiye sahip olması için durumun ağır ve acil nitelikte olması tek başına yetmez. Kanunun böyle bir yetkiyi açıkça belirtmiş olması ve kamu düzeninin sağlanması için başka bir yaptırımın öngörülmemiş olması da gerekir²⁹¹.

8.6. Kolluk Faaliyetinin Sınırları

Kişilerin faaliyet ve davranışlarının kolluk faaliyetleri ile düzenlenip sınırlandırılması temel hak ve özgürlükleri etkileyeceğinden, söz konusu kolluk faaliyetlerinin bir takım sınırlamalara

²⁸⁶ Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.498.

²⁸⁷ Duran, **a.g.e.**, s.238; Tan, **a.g.e.**, s.418.

²⁸⁸ Duran, **a.g.e.**, s.238.

²⁸⁹ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.583.

²⁹⁰ Akyılmaz vd, **a.g.e.**, s.583.

²⁹¹ Özey, **a.g.e.**, s.741; Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.741.

ra tabi olması gerekliliği açıktır²⁹². Kolluk faaliyetlerinin tabi olduğu sınırlamaları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

Öncelikle kolluk faaliyetine getirilen anayasal sınırları açıklamak gerekir. Anayasanın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*” hükmüne yer verilmiştir. Maddede açıkça belirtildiği üzere kolluk faaliyeti mutlaka kanuna dayanmalı, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine getirdiği sınırlamalar Anayasanın ilgili maddelerindeki sebeplere bağlı olmalıdır.

Kolluk faaliyetinin bireyin temel hak ve özgürlüklerine sınırlamalar getirmesi halinde bunların ‘ölçülülük’ ilkesine uygun olması gerekir. Ölçülülük ilkesi, elverişlilik, zorunluluk ve oranlılık unsurlarını içerir. Elverişlilik unsuru, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması için kullanılan aracın sınırlama amacını gerçekleştirmeye uygun olmasını; zorunluluk unsuru sınırlayıcı faaliyetin sınırlama amacına ulaşmak için zorunlu olması gerekliliğini; oranlılık unsuru ise sınırlamanın amacı ile kullanılan aracın orantılı olmasını ifade eder. Nitekim Anayasa Mahkemesinin bir kararında bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

*“Bir sınırlamanın hakkın özüne dokunmadığının ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğunun kabulü için temel hakların kullanılmasını ciddi surette güçleştirip, amacına ulaşmasına engel olmaması ve etkisini ortadan kaldıracı bir nitelik taşımaması gerekir. Sınırlamanın ölçülülük ilkesine uygun olduğunun kabulü için ise amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir denge kurması gerekir. Ölçülülük, aynı zamanda yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamasını ve sınırlayıcı önlemin zorunluluk taşımasını da içerir.”*²⁹³

Anayasa mahkemesinin bahsi geçen kararında belirtildiği üzere temel hak ve özgürlüğe müdahale aracının amaca uygun ve orantılı olması gerekir. Eğer kamu düzeninin sağlanması farklı birkaç kolluk faaliyetinin uygulanması ile mümkün olabilecekse, bu faaliyetlerden temel hak ve özgürlükleri en az etkileyen faaliyet seçilmelidir²⁹⁴.

²⁹² Akyılmaz vd., **a.g.e.**, s.584.

²⁹³ Anayasa Mahkemesi’nin, E. 2012/100, K. 2013/84 sayılı ve 04.07.2013 tarihli kararı.

²⁹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.547.

Uygulamalar

- Kamu düzeni, idarenin toplumsal güvenliğin sağlanması, genel sağlığın korunması, toplumda dirlik ve esenliğin sağlanması amacını gerçekleştirmesi demektir.
- İdari kolluk idare hukukuna tabidir. İdari kolluk faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür.
- Turizm kolluğu özel idari kolluk faaliyetidir.
- Trafik para cezası ile müeyyidelendirilmesi gereken bir aracın trafikten men edilmesi kararı ölçölölük ilkesinin orantılılık unsuruna aykırılık teşkil eder.

Uygulama Soruları

- Kolluk faaliyetinin temelini oluşturan kamu düzeni kavramının unsurları nelerdir?
- Adli kolluk- idari kolluk ayrımının hukuksal sonuçları nelerdir?
- Ölçülülük ilkesinin unsurları nelerdir?
- İzin usulü ile bildirim usulü arasındaki farklılık nedir?
- Kolluk yetkiler hangi durumlarda genişler?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Kolluk ve Kamu Düzeni Kavramlarını öğrendik.
2. Kamu düzeninin unsurlarını öğrendik.
3. Kolluk faaliyetinin temel özelliklerini öğrendik.
4. Adli kolluk – idari kolluk ayrımını öğrendik.
5. Kolluk işlemleri ve usullerini öğrendik.
6. Kolluk faaliyetinin sınırlarını ve genişlemesini öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi kolluk faaliyetinin temel özelliklerinden değildir?
 - a. İdare kolluk faaliyetini yerine getirmekten vazgeçebilir.
 - b. Kolluk faaliyeti, kamu gücüne dayanır.
 - c. Kolluk faaliyetinin amacı kamu düzenini korumaktır.
 - d. Kolluk faaliyetini gerçekleştirmek amacıyla idare birel işlem tesis ededilir.
 - e. Kolluk faaliyeti kural olarak idare tarafından yerine getirilir.
- 2) Aşağıdakilerden hangi kamu düzeninin unsurlarından değildir?
 - a. Dirlik ve Esenlik
 - b. Güvenlik
 - c. Genel Sağlık
 - d. Eğitim
 - e. Genel Ahlak
- 3) Aşağıdakilerden hangisi idari kolluğun özelliklerinden değildir?
 - a. İdai kolluk idare tarafından yerine getirilir.
 - b. İdari kolluk işlemleri hak doğurucu niteliktedir.
 - c. Kamu düzeninin korumak için idari kolluk kendiliğinden harekete geçer.
 - d. İdari kolluk personeli idari makamların hiyerarşisine tabidir.
 - e. İdari kollukta, kamu düzenini bozan kişilere idari yaptırım uygulanabilir.
- 4) Aşağıdakilerden hangisi genel idari kolluk faaliyetidir?
 - a. Orman Kolluğu
 - b. Gümrük Kolluğu
 - c. Av Kolluğu
 - d. Turizm Kolluğu
 - e. Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kolluğu
- 5) Aşağıdakilerden hangisi bir idari yaptırım değildir?
 - a. İşyerinin geçici süreliğine faaliyetten men edilmesi
 - b. Aracın trafikten men edilmesi
 - c. Hapis cezası verilmesi
 - d. Mülkiyetin kamuya geçirilmesi
 - e. İş yeri açma ruhsatının iptal edilmesi

Cevaplar

1) **A**

2) **D**

3) **B**

4) **E**

5) **C**

9. KAMU MALLARI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde kamu malı kavramının tanımını ve özelliklerini öğreneceğiz.
2. Bu bölümde kamu mallarının hangi esaslar çerçevesinde tasnif edildiğini öğreneceğiz.
3. Bu bölümde bir malın hangi hukuki süreç ile kamu malı olabileceğini veya kamu malı olmaktan çıkartılacağını öğreneceğiz.
4. Bu bölümde kamu mallarından yararlanma usullerini öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. İdarenin bütün malları kamu malı niteliğinde midir?
2. Bir malın kamu malı niteliğinde olmasının hukuki sonuçları nelerdir?
3. Hizmet malları nelerdir?
4. Kamu malları haczedilebilir mi?
5. Kamu mallarından genel yararlanma usulünün şartları nelerdir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu Malı Kavramı	Kamunun kamusal nitelikteki malları ile kamunun özel malları arasındaki ayrımın kavranması	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Tahsis	Bir malın kamu malı statüsüne girebilmesi için gerekli olan işlemin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Özel- genel yararlanma	Kamu mallarından belli bir ücret karşılığında, süreli olarak, tahsise uygun bir şekilde yararlanma usulüdür.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Orta malı	Toplunun ortak ve genel olarak yararlandığı mallardır.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Kamu Malı	-Hizmet Malı	-Sahipsiz Mallar
- Tahsis	-Genel Yararlanma	-Özel-istisnai yararlanma

Giriş

İdarenin faaliyetlerini yürütebilmesi için taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu mallar taşınır veya taşınmaz olmakla birlikte kullanıldıkları faaliyetin niteliğine göre belli bir hukuki rejime tabi olur. İdarenin tıpkı özel hukuk kişileri gibi özel malları bulunmaktadır. Bununla birlikte idarenin, idari faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan malları da bulunmaktadır. Bu mallar kamu malı niteliğindedir.

İdarenin mallarının kamu malı ve kamunun özel malı olarak ayrılmasının bir nedeni vardır. Kamu malları kamu hizmetlerinin yürütülmesine özgülenen mallardır. Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereğince kamu mallarının belli bir hukuki korumaya sahip olması gerekmektedir. Bu sebeptendir ki, kamu mallarına zarar veren kişilere verilecek cezalar özel hukuk mallarına verilecek cezalara karşı daha ağır müeyyideleri içerecek şekilde düzenlenmiştir. Bu sebeptendir ki kamu mallarının haczedilmesi veya zamanaşımı yoluyla kazanılması mümkün değildir.

Dolayısıyla kamu mallarının tabi olduğu bir hukuki rejim bulunmaktadır. Bu bölümde kamu mallarını ayrıntılı olarak ele alacağız. Kamu mallarının özelliklerini ve türlerini öğreneceğiz. Aynı zamanda bir malın kamu malı niteliğine dönüşmesi ve kamu malı olmaktan çıkarılması usulünü öğreneceğiz. Ayrıca kamu mallarından hangi usul ve esaslar dairesinde yararlanılabileceğini ele alacağız.

9.1. Kamu Malı Kavramı

Kamu malları²⁹⁵ konusunda bir kavram birlikteliği bulunmamaktadır. Nitekim kamu malları teriminin yanında doktrin ve yargı kararlarından “idare malları”, “kamu hizmeti eşyası”, “devlet malı”, “kamusal mallar”, “idare patrimuani”, “amme emlaki”, “milli emlak”, “hazine malları” ve “kamuya ilişkin mallar” gibi terimler de kullanılmaktadır. İdare hukuku bakışıyla, “kamu malları” terimini kullanılmayı tercih ediyoruz.

Anayasa Mahkemesi’ne göre; *doğal nitelikleri gereği herkesin ortak yararlanmasına açık olan sahipsiz mallar ile kamu tüzel kişileri tarafından herkesin ya da halkın bir kısmının yararlanmasını ayrılan orta malları ve kamu hizmeti niteliğindeki etkinliklerin konusu ve aracı olan mallar*, kamu malı olarak tanımlanabilir.

Danıştay’a göre ise; *İdare hukuku ilkelerine göre, kamunun kullanımına ve yararlanmasına ait olan veya bu amaca tahsis edilen eşya ve mallarla bir kamu hizmetinin unsuru ve ayrılmaz parçası sayılabilecek olan mallar kamu malı* olarak kabul edilmektedir.

Kamu malları bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz malların tamamına verilen isimdir. Bu malların bir kısmı idarenin yürütmekte olduğu idari faaliyetlerin yerine getirilmesinde kullanılır. Bazıları ise kamu hizmetinin yürütülmesi ile doğrudan ilgili değildir.

Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilen ya da özel bir düzenleme ile bir kamu hizmetine tahsis edilen taşınır ve taşınmaz mallara “kamu malı” adı verilmektedir.

Bir malın kamu malı olarak nitelendirilebilmesi için onun öncelikle bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunması gereklidir. Bununla birlikte bir malın kamunun doğrudan kullanımına veya yararlanmasına tahsis edilmiş olması ya da özel bir düzenleme ile kamu hizmetinin yürütülmesine tahsis edilmiş olması gerekir.

Kamu malları kamu malı nitelikleri devam ettiği sürece kamu hukuku rejimine tabi olur.

Türk hukukunda kamu mallarına ilişkin genel bir kanun bulunmamaktadır. Ancak mevzuatta kamu malı ile ilgili olarak çok sayıda hüküm bulunmaktadır. Örneğin en başta Anayasamızda

²⁹⁵ Bu bölümde yer alan bilgiler, Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Rejim**, Alfa, İstanbul, 1999, künyeli eserden nakledilmiştir. Konuya ilişkin detaylı bilgiye bu eserde ulaşılabilir.

yerleşme hürriyetini sınırlayan sebeplerden biri olarak *kamu mallarını koruma* amacına yer verilmiştir. Aynı şekilde 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinde doğrudan kamu malları başlığı yer almaktadır.

İdarenin, kamu malı niteliğinde olmayan **kamunun özel malları** statüsünde malları da bulunmaktadır. Bu mallar, kamu yararından çok gelir getirme amacı taşırlar ve özel hukuka tabidirlere. Kamunun özel malları ile ilgili uyumsuzluk çıkması halinde ise adli yargı görevlidir.

9.2. Kamu Mallarının Türleri

9.2.1. Orta Malları

Orta malları halkın doğrudan doğruya kullanımına sunulmuş mallardır. Ortam malları ortak ve genel olarak yararlanılan mallardır. Bu mallar, toplumsal yaşamın vazgeçilmez gerekleri ile yakından ilgili olan ve temel hak ve özgürlükler bakımından da önemli olan mallardır.

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16/B. maddesinde orta mallarına ilkişkin düzenleme bulunmaktadır. Buna göre; Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilen orta malı taşınmaz mallar sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve bu gibi taşınmaz mallar özel siciline yazılır. Bu sınırlandırma tescil mahiyetinde olmadığı gibi bu suretle belirlenen taşınmaz mallar, özel kanunlarında yazılı hükümler saklı kalmak kaydıyla özel mülkiyete konu teşkil etmezler. Yol, meydan, köprü gibi orta malları ise haritasında gösterilmekle yetinilir.

9.2.2. Hizmet Malları

Hizmet malları herhangi bir kamu hizmetinin yürütülmesinde kullanılan, o hizmetin ayrılmaz bir parçası olacak derecede hizmete özel olarak uyarlanmış mallardır. Bir kamu hizmetinin asli unsurunu oluşturacak şekilde tahsis edilmiş mallar hizmet malı olarak nitelendirilmektedir. Başka bir ifadeyle bir malın hizmet malı sayılabilmesi için aynı zamanda hizmetin asli unsuru olması gerekir. O mal olmadan kamu hizmetinin yürütülemeyecek olması gerekir²⁹⁶.

²⁹⁶ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.?

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16/A maddesine göre; kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler, (Hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami genel mezarlık, çeşme, kuyular, yunak ile kapanmış olan yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar ve bahçeler ve boşluklar ve benzeri hizmet malları) kayıt, belge veya özel kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre Hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye köy veya mahalli idare birlikleri tüzelkişiliği, adlarına tespit olunur.

9.2.3. Sahipsiz Mallar

Bir tahsis işlemine gerek olmaksızın, doğal nitelikleri gereği kamunun doğrudan doğruya yararlanmasına açık bulunan mallara sahipsiz mallar denilmektedir. Aslında bu mallara sahipsiz demek doğru bir ifade şekli değildir. Nitekim bu malların sahibi devlet tüzel kişiliğidir²⁹⁷. Ancak sahipsiz mallar özel mülkiyete konu olmayan mallardır. Doğrudan doğruya devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16/C maddesine göre; Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi, tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular tescil ve sınırlandırmaya tabi değildir, istisnalar saklıdır.

4721 sayılı Medeni Kanunun 715. maddesine göre ise; Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz. Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait malların kazanılması, bakımı, korunması, işletilmesi ve kullanılması özel kanun hükümlerine tâbidir.

Ancak 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu'nun 1/b maddesi sahipsiz malların tabi olduğu rejime bir istisna getirmektedir. Buna göre, yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için Devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmaları ve desteklenmeleri öngörülmüştür.

²⁹⁷ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.?.

9.3. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması Ve Kaybedilmesi

Bir malın kamu malı niteliğini kazanabilmesi için, önce bu malın hukuki işlemler veya maddi olaylar yoluyla (iktisap edilmesi) kazanılması, sonra da kamu yararına tahsis edilmesi gerekir. İktisap edilme, satın alma, devletleştirme, kamulaştırma, istimval, bağış, vasiyet, takas gibi hukuki işlemle yoluyla olabileceği gibi nehir yatağının değişmesi gibi maddi bir olayla da gerçekleşebilir.

Doğal kamu mallarının kamu malı niteliğini kazanabilmesi için bir hukuki işleme gerek yoktur. Bu mallar doğal nitelikleri gereği kamu yararına kendiliğinden tahsis edilmiş durumdadır. Bu iktisabu ve tahsis aynı anda gerçekleşmektedir. Bu mallar nitelikleri gereği kamu malı olma özelliğini bünyesinde barındırır.

Yapay kamu mallarında ise bir malın öncelikle iktisap edilmesi ve ardından kamu yararına tahsis edilmesi gerekir. Bu mallar bakımından iktisap edilmek kamu malı niteliği kazanılması için yeterli değildir. Bu malların kamu malı niteliğini kazanabilmesi için tahsis edilmesi ve fiilen tahsis amacına yönelik kullanılması gerekir. Tahsis devam ettiği sürece kamu malı niteliği devam eder. Tahsisin kaldırılması ile kamu malı statüsü ortadan kalkar. O mal kamunun özel malına dönüşür.

Tahsis bir malın kamu yararına özgülenmesidir. Kamu malı statüsüne girmenin temel kriteridir. Malın kullanımın genel çerçevesini çizer. Hiçbir yararlanma usulü tahsise aykırı olamaz. Tahsis Anayasa, Kanun Cumhurbaşkanı Kararnamesi veya idari işlemlerle olabilir.

Yapay kamu malları kamu malı niteliğini tahsis işlemi kaldırıldığında kaybeder. Elbette bu hususta yetkide ve usulde paralellik ilkesi doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekecektir. Doğal kamu malları ise doğal niteliklerinin kaybolması halinde kamu malı olma niteliğini kaybederler.

9.4. Kamu Mallarının Temel Özellikleri (Tabi Olduğu Hukuki Rejim)

Kamu mallarının özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür;

- Kamu Malları satılamaz, devir ve ferağ edilemez.

- Kamu malları zamanaşımı yoluyla iktisap edilemez. Kamu malları üzerinde ipotek, rehin, irtifak gibi sınırlı ayni haklar kurulamaz. Kiraya gibi özel hukuk sözleşmelerine konu olamaz. Kamu Malları tapu siciline kaydedilmez.
- Kamu malları haczedilemez. Vergi, resim, harç gibi mali yükümlülöklere tabi tutulamaz.
- Kamu malları Kamulaştırılmaz.
- Kamu malları koruma altındadır. Bunlara karşı işlenecek suçların cezası ağırdır.
- Kamu mallarından kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür.

9.5. Kamu Mallarından Yararlanma Usulleri

9.5.1. Genel Yararlanma

Kamu malının tahsis edildiğı amaca uygun bir şekilde o kamu malından herkesin yararlanabilmesine genel yararlanma denilmektedir. Başka bir ifadeyle kamu malından genel yararlanma, tahsis amacına uygun, herkesin objektif kurallara göre serbest bir şekilde yararlanmasıdır.

Genel yararlanma, bireylerin temel hak ve özgürlükleri ile yakından ilgilidir. Bireyler, temel hakve özgürlüklerini kullanmaları sonucu, önceden izin almak, sözleşme yapmak veya bildirimde bulunmak gibi idare ile özel bir hukuki ilişkiye girmeksizin, eşit şartlarda ve kural olarak bir karşılık ödemeksizin kamu mallarından yararlanır. Genel yararlanma bazen çok geniş bazen de daha dar şekilde olabilir²⁹⁸. Genel yararlanmanın özellikleri;

- Eşit olarak yararlanır.
- Serbesttir.
- Karşılık alınmaz, bedelsizdir.
- Sürekli niteliktedir.

²⁹⁸ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, **a.g.e.**, s.?.

9.5.2. Özel Yararlanma

Kamu mallarından özel yararlanma, kamu mallarının tahsis amacına uygun ya da tahsis amacıyla bağdaşabilir şekilde, ancak üçüncü kişilerin bu mallardan kısmen veya tamamen yararlanmasını önleyici nitelikte, mutlaka önceden izin almak ve bir karşılık vermek suretiyle geçici olarak yararlanmadır. Özel yararlanmada, hukuki bakımdan kişiselleştirmiş bir yararlanma söz konusudur. Özel yararlanmanın özellikleri;

- Tahsis amacına uygun veya tahsis amacıyla bağdaşır bir şekilde olmalıdır.
- Önceden izin alınır.
- Bir karşılık ödenir.
- Geçici süreli bir yararlanmadır.

Özel yararlanma kendi içerisinde ‘Özel Genel’ ve ‘Özel İstisnai’ yararlanma olarak ikiye ayrılır. Özel genel yararlanma tahsis amacı doğrultusunda ve tahsise uygun yararlanma şeklidir. Örneğin bir stadyumun futbol müsabakasına tahsis edilmesi sonucunda seyircilerin bu müsabakayı izlemesi bir özel genel yararlanmadır.

Özel istisnai yararlanma kamu malının tahsis amacı ve kapsamında olmayan ve fakat tahsise aykırı olmayan, onunla bağdaşabilen bir yararlanmadır. Örneğin, Kaldırımlarda büfe kurulması bu yararlanmanın bir çeşididir.

Uygulamalar

- İdarenin özel hukuka tabi olan malları da bulunmaktadır. Ancak kamu malları idare hukukuna tabidir.
- Kamu malları belli bir korumaya sahiptir. Çünkü kamu malları kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından gereklilik arz etmektedir.
- Hizmet malı, sadece idarenin mülkiyetinde olan mallar değil aynı zamanda bir kamu hizmetinin yürütülmesine tahsis edilmiş ve o hizmetin ayrılamaz parçası olan mallardır.
- Kamu mallarının kazanılması veya kaybedilmesi bazen bir hukuki işlem ile olabileceği gibi bazen de maddi bir vakıa şeklinde olabilir.
- Kamu mallarından genel yararlanma herkesin eşit bir şekilde önceden idareden izin almadığı ve kural olarak bedel ödemediği bir yararlanma usulüdür.

Uygulama Soruları

- İdarenin bütün malları kamu malı niteliğinde midir?
- Kamu mallarının özellikleri nelerdir?
- Bir malın kamu malı niteliğinde olmasının hukuki sonuçları nelerdir?
- Hizmet malları nelerdir?
- Kamu malları haczedilebilir mi?
- Kamu mallarından genel yararlanma usulünün şartları nelerdir?
- İdarenin mülkiyetinde olamayan bir mal kamu malı olabilir mi?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Kamu malı kavramının tanımını ve kamu mallarının özelliklerini öğrendik.
2. Kamu mallarının hangi esaslar çerçevesinde tasnif edildiğini öğrendik.
3. Bir malın hangi hukuki veya maddi süreç ile kamu malı olabileceğini veya kamu malı olmaktan çıkartılacağını öğrendik.
4. Kamu malından genel yararlanma ve özel yararlanma usullerini öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi kamu mallarının özelliklerinden değildir?
 - a. Kamu malları zamanaşımı yoluyla iktisap edilemez.
 - b. Kamu malları üzerinde ipotek, rehin, irtifak gibi sınırlı ayni haklar kurulamaz.
 - c. Kamu malları haczedilemez.
 - d. Kamu malları kamulaştırılabilir.
 - e. Kamu mallarından kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür.
- 2) Aşağıdakilerden hangisi kamu mallarından genel yararlanmanın özelliklerinden değildir?
 - a. Genel yararlanmada kamu malından eşit olarak yararlanılır.
 - b. Genel yararlanma serbesttir.
 - c. Genel yararlanmada karşılık alınmaz, bedelsizdir.
 - d. Genel yararlanma sürekli niteliktedir.
 - e. Genel yararlanmanın içeriği kanunla düzenlenmelidir.
- 3) Aşağıdakilerden hangisi sashipsiz mallardan değildir?
 - a. Denizler
 - b. Dağlar
 - c. Nehirler
 - d. Ovalar
 - e. Göller
- 4) Aşağıdakilerden hangisi kamu mallarından özel yararlanmanın özelliklerinden değildir?
 - a. Özel yararlanmada kamu malından serbest olarak yararlanılır.
 - b. Özel yararlanma izne tabidir.
 - c. Özel yararlanmada karşılık alınır, ücretlidir.
 - d. Özel yararlanma geçici niteliktedir.
 - e. Tahsis amacına uygun veya tahsis amacıyla bağdaşır bir şekilde olmalıdır.
- 5) Aşağıdakilerden hangisi hizmet malı statüsünde değildir?
 - a. Okul
 - b. Hastane
 - c. Yollar
 - d. Pazar Yeri
 - e. Belediye Otobüsü

Cevaplar

1) **D**

2) **E**

3) **D**

4) **A**

5) **C**

10. İDARENİN MAL EDİNME USULLERİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde idarenin yürütmekle görevli olduğu malları hangi hukuki yollara başvurarak edinebileceğini öğreneceğiz.
2. Bu bölümde idarenin taşınmaz edinmek için başvurduğu kamulaştırma konusunu öğreneceğiz.
3. Bu bölümde kamulaştırma işleminin unsurlarını öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Kamulaştırma işlemini yapmaya kimler yetkili olabilir?
2. İdare hangi durumda kamulaştırma işlemine başvurabilir?
3. Kamulaştırma işleminin unsurları nelerdir?
4. Kamulaştırma işlemine karşı dava açılabilir mi?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamulaştırma	İdarenin taşınmaz mal edinme usulü olan kamulaştırma müessesesinin öğrenilmesi	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Mülkiyet Hakkına Müdahalenin meşruluk kazanması	İdarenin kamu yararı amacıyla özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazları tek yanlı iradeyle edinebilmesi mümkündür	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamulaştırma işleminde Yetki	Devlet veya kamu tüzel kişilikleri dışında bir makamın veya kişinin kamulaştırma yetkisi olamaz.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kamulaştırma işleminin Unsurları	Diğer idari işlemlerde olduğu gibi kamulaştırma işleminin hukuka uygun olabilmesi için idari işlemin beş unsuruna bakılmaktadır	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Kamulaştırma	-Kamu yararı	-Mülkiyet Hakkı
- Yetki Unsuru	-Taşınmaz	-Kamu Gücü

Giriş

İdare, kendisine görev olarak verilen idari faaliyetleri yürütebilmek için taşınır veya taşınmaz mallara ihtiyaç duyabilmektedir. İdarenin bu faaliyetleri yürütmek için gerek duyduğu malları edinebilmesi için bazı hukuki müesseseler bulunmaktadır. Herşeyden önce idare, tıpkı özel hukuk kişileri gibi ihtiyaç duyduğu malları, karşı tarafında iradesi doğrultusunda, satın alma usulüyle edinebilmektedir. Elbette bu usulde idare özel hukuk kişisi gibi serbest değildir. İhale hukuku ve mevzuatı çerçevesinde bir satın alma sürecine girecektir. Ancak satın alma usulünde mal sahibinin malı satmayı istememesi veya teklif edilen bedelde satmayı kabul etmemesi mümkündür. Dolayısıyla idare çoğu zaman ihtiyaç duyduğu malları satın alma yoluyla edinmemektedir. İşte bu aşamadan sonra idarenin kamu gücü kullanmak suretiyle başvurduğu mal edinme yolları gündeme gelmektedir. Bunlar;

İdare Anayasa'nın 47. maddesi gereğince bir özel teşebbüsü **Devletleştirme**, Anayasa'nın 119. maddesi ve Olağanüstü Hal Kanunu uyarınca özel hukuk kişilerinin taşınır mallarına **İstimval** yoluyla el koyabilmesi ve yine Anayasa'nın 46. maddesi ve Kamulaştırma Kanunu uyarınca özel hukuk kişilerinin taşınmazlarını kamulaştırması gibi müesseselerdir. Kamulaştırmanın yanısıra idare, geçici işgal, hamur kuralı (İmar Kanunu Madde18, Düzenleme Ortaklık Payı) gibi yollarla da taşınmaz edinebilmektedir.

Bu ders kapsamında, yukarıda zikredilen mal edinme usullerinden sadece Kamulaştırma konusu ele alınacaktır. Nitekim idarenin en çok başvurduğu mal edinme usulünün kamulaştırma olduğunu ifae edebiliriz. Ayrıca kamulaştırma müessesesi başından sonuna değin idare hukuku konularının neredeyse tamamına temas eden bir özelliğe sahiptir. Dolayısıyla bu müessesenin incelenmesi tercih edilmektedir.

Bu bölümde ise, kamulaştırma müessesesini, kamulaştırmanın şartlarını ve kamulaştırma işleminin unsurlarını inceleyeceğiz.

10.2. Kamulaştırma

Kamulaştırma, İdarenin kamu hizmeti ve diğer faaliyetlerini yürütürken, ihtiyaç duyması halinde, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazları kamu yararı amacı ile kamu gücü kullanarak elde etme usulüdür²⁹⁹. Başka bir deyişle kamulaştırma; kamu yararının gerçekleştirilmesi için gerekli olan bir taşınmazın, malikinin rızasına bakılmaksızın, idare tarafından mülkiyetine el konulması işlemini ifade etmektedir.

İdarenin kamulaştırma yetkisinin temeli Anayasa’da bulunmaktadır. Anayasa’nın 35. maddesinde³⁰⁰ mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilmesi belirtilmiştir. Ayrıca Anayasa’nın 46. maddesinde³⁰¹ ise Devlet ve kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde özel mülkiyete ait taşınmaz malların tamamının veya bir kısmının kamulaştırılabilmesi ifade edilmiştir. Birbirini tamamlayan bu iki Anayasa hükmü kamulaştırmanın mevzuatımızdaki temelini oluşturmaktadır. Ayrıca Anayasa Mahkemesi de kamu yararının mülkiyet hakkından üstün tutulması gerektiğine işaret etmektedir³⁰²:

“Mülkiyet hakkının kamulaştırma yolu ile değişikliğe uğratılmasının nedeni kamu yararının karşılanması ihtiyacının malikin mülkiyet hakkının korunması ihtiyacından üstün tutulmasıdır.”

Bu bağlamda Anayasa’nın 35. maddesinde belirtilen mülkiyet hakkının *kanunla sınırlandırılması* ve Anayasa’nın 46. maddesindeki *kanunla gösterilen esas ve usullere* göre kamulaştırma

²⁹⁹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. III, 3. b., İstanbul, Akgün Matbaası, 1966, s. 1513, Cenk Şahin, “Kamulaştırma”, in İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 607, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 2.b., Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s. 582.

³⁰⁰ **Madde 35.** Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

³⁰¹ **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.

³⁰² AYM, E. 1993/8, K. 1993/31, T. 22.09.1993, RG., sy. 21907, T. 16.04.1994.

tırma yapılması koşulları 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun varlık sebebini ortaya koymaktadır. Kamulaştırmanın usul ve esasları bu kanunda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir³⁰³.

10.3. Kamulaştırma İşleminin Unsurları

10.3.1. Yetki

Anayasa'nın 46. maddesi ve Kamulaştırma Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca kamulaştırma yapma yetkisi Devlet ve kamu tüzel kişilerine verilmiştir. Kamulaştırma yetkisinin bununla sınırlı olmasının sebebi, kamu gücünün kamu tüzel kişilerinca kullanılmasına dayanır. Ancak kamu tüzel kişileri kamulaştırma yetkisini sadece kendilerine kanunlarla görev olarak verilen kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kullanabilirler.

Bir kamu tüzel kişinin kendi görev alanına girmeyen bir faaliyete ilişkin kamulaştırma kararı alması *konu bakımından yetkisizliğe* yol açmaktadır. Aynı zamanda kimi idareler açısından yetki unsuru yer bakımından önem arz etmektedir. Örneğin belediyeler hizmet sınırları içerisinde kamulaştırma yapabilirler. Bir belediye yol yapmak amacıyla başka bir belediye sınırlarında kalan taşınmazı kamulaştıramaz.

Kamulaştırma, sadece Devlet ve kamu tüzel kişilerinin³⁰⁴ kullanabileceği bir yetki olmakla birlikte, kamu yararının gerekli kıldığı hallerde, İdare tarafından özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılması da mümkündür. Bu durumun gerekliliği özellikle kamu hizmetinin özel hukuk kişilerinca imtiyaz usulü ile yürütülmesi, yap-işlet-devret modeli, maden işletme ruhsatı verilmesi gibi konularda ortaya çıkmaktadır. Ancak Kamulaştırma Kanunu'nun 1. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, bu yetkinin kullanılabilmesi özel kanunlarda açık bir hüküm bulunmasını gerektirmektedir³⁰⁵. Dolayısıyla özel bir kanun ile açıkça yetki verilmediği müddetçe, idarenin özel hukuk kişisi lehine kamulaştırma yapması yetki unsuru bakımından sakat-

³⁰³ **Madde 1.** Bu Kanun; kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzel kişilerinca kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini, karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyuşmazlıkların çözüm usul ve yöntemlerini düzenler. Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da, bu Kanun hükümleri uygulanır.

³⁰⁴ 18 Nisan 2013 tarihli ve 28622 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6456 sayılı Kanunun 24. maddesi ile 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ek 7. maddesine “*Vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları kamulaştırma yoluyla taşınmaz edinemez*” şeklinde eklenen hüküm ile açık bir şekilde kamu tüzel kişiliği bulunan vakıf üniversitelerinin kamulaştırma yetkisi kaldırılmıştır.

³⁰⁵ **Madde 1/2.** Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da, bu Kanun hükümleri uygulanır.

lık doğuracaktır. Ayrıca bu tür kamulaştırmalarda, taşınmazın mülkiyeti hazine adına veya kamulaştırmayı yapan idare adına tescil edilmektedir.

10.3.2. Sebep

İdari işlemin sebep unsuru idareyi bir işlem yapmaya yöneltten nedenlerdir. Kamulaştırmanın sebep unsuru idarenin faaliyet alanına giren konularda bir taşınmaza ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda kamu yararı, kamulaştırma işleminin sebep unsurunu oluşturmaktadır. Ancak kamulaştırma işleminde sebep ve amaç unsurları birbiri ile iç içe geçmiş durumdadır. Nitekim her ikisi de kamu yararı kavramına dayanır. Ayrıca kamu yararı kararı teknik olarak sadece kamulaştırma öncesinde alınan bir karar değildir bununla birlikte imar planı veya bakanlıklarca onaylı özel plan ve projeler de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Her idari işlemde olduğu gibi kamulaştırma işleminde de amaç unsuru kamu yararadır. Kamulaştırmanın sebep ve amaç unsuru ayrılmaz bir bütün halindedir. Şahin; *Gerçekten kamu yararı kararı bir yandan kendisinden sonra gelen kamulaştırma kararının sebebini teşkil ederken aynı zaman, taşınmazın hangi amaca özgüleneceğini belirlediğinden işlemin maksadını ortaya koymaktadır* diyerek bu ilişkiyi ifade etmiştir³⁰⁶.

Kamulaştırma işleminin amacı taşınmazın bir kamu hizmetinin yürütülmesinde kullanarak kamu yararını gerçekleştirmektir. Ancak kamulaştırılan taşınmazın kamu yararı amacına özgülenmesi sadece kamulaştırma amacında belirtilen kamu hizmeti ile sınırlı tutulmamaktadır. Bununla birlikte taşınmazın kamulaştırma amacı dışında başka bir kamu hizmetine özgülenmesi de kamu yararının gerçekleştiği yönünde kabul görmektedir. Dolayısıyla taşınmazın kamu yararı amacına tahsis edilmeyişi ise malikin geri alma hakkını gündeme getirmektedir.

10.3.3. Konu

Kamulaştırma işleminin konu unsuru taşınmaz mallar ve/veya üzerindeki aynı haklardır. Bir taşınmazın tamamının veya bir bölümünün üzerindeki özel mülkiyetin sona ermesiyle taşınmazın idarenin mülkiyetine geçmesidir. Kamulaştırmanın konusu itibarıyla önemli olan husus, söz konusu malın taşınmaz niteliğinde olması ve o taşınmazın özel mülkiyete ait olmasıdır. Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinde kamulaştırmanın konusu taşınmaz mallar, kaynakları ve irtifak hakları olarak sıralanmıştır. Ancak Medeni Kanunun 756. maddesinde kay-

³⁰⁶ Cenk Şahin, "Kamulaştırma", s. 621-622.

naklar taşınmazın bütünleyici parçası kabul edilmiştir. Aynı zamanda Medeni Kanunun 684. maddesinde taşınmazdan ayrı olarak bütünleyici parça üzerinde mülkiyet hakkı düşünülemediği belirtilmiştir.

Bir başka husus ise taşınmaza ait mütemmim cüz ve teferruatların kamulaştırma karşısındaki durumudur. Bir taşınmazın mütemmim cüzü tek başına kamulaştırmaya konu olamaz aynı zamanda taşınmazın kamulaştırılmasından da istisna tutulamaz³⁰⁷. Teferruatın ise kamulaştırma amacına göre kamulaştırmaya dâhil edilip edilmeyeceği belirtilmektedir. Bu bağlamda idare teferruatın kamulaştırma dışında kalacağını belirtmemiş ise teferruat kamulaştırma kapsamında kabul edilmektedir³⁰⁸.

Kamulaştırmada konu unsuru gereği, kamulaştırmayı gerekli kılan kamu yararı amacının ihtiyacı kadar taşınmaz kamulaştırılmalıdır. Şöyle ki, taşınmazın bir kısmının kamulaştırılması kamu yararı amacı için yeterli ise tamamının kamulaştırılması konu unsuru bakımından hukuka aykırılık sebebi sayılmaktadır. Ayrıca bir taşınmazın tamamı veya yeterli ise bir kısmı üzerinde irtifak hakkı yoluyla kamulaştırma yapılması gerekirken mülkiyet kamulaştırması yapılması da konu unsurunu hukuka aykırı kılmaktadır.

10.3.4. Usul/Şekil

Kamulaştırma işleminin başlangıcından sona ermesine kadar tabi olması gereken kurallar usul/şekil unsurunu ifade etmektedir. Bu konu aşağıda “kamulaştırmanın aşamaları” başlığı altında ele alınacaktır. Burada şu hususa hemen işaret etmek isteriz ki, ilgili kanunda usul unsuru ayrıntılı olarak düzenlenmiş bir işlem olması, kamulaştırma işleminin hem bir süreç teşkil etmesi hem de mülkiyet hakkı açısından verilen önemi göstermektedir.

10.3.5. Maksat Unsuru

İdari işlemin maksat unsuru her zaman kamu yararı amacını gerçekleştirmeye yönelmektir. Dolayısıyla kamulaştırma işleminin de maksat unsuru kamu yararadır. Ancak kamulaştırma usulünde “kamu yararı” kararı olarak isimlendirilen bir safha bulunmaktadır. Bu karar bazen kamulaştırma işleminin sebep unsuru da olabilmektedir. Dolayısıyla kamulaştırma işleminde sebep ve maksat unsurlarının birleştiğini söylemek mümkündür.

³⁰⁷ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c.III, s. 1523.

³⁰⁸ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c.III, s. 1524.

Uygulamalar

- Kamulaştırma ancak kamu yararı amacıyla yapılabilir. Kamu yararı amacı dışında başka bir amaç için kamulaştırma yapılamaz.
- Kamulaştırma özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların idare tarafından edinilmesi usulüdür.
- İdarenin kamu yararı amacıyla ihtiyaç duyduğu bir taşınmazı kamulaştırmaya karar vermesi halinde özel hukuk kişinin kamulaştırma işlemine karşı dava açma hakkı bulunur.
- Kamulaştırma işlemi tıpkı diğer idari işlemlerde olduğu gibi, idari işlemlerin unsurlarının hukuka uygun olması halinde, hukuka uygun olur.

Uygulama Soruları

- Kamulaştırma işlemini yapmaya kimler yetkili olabilir?
- İdare hangi durumda kamulaştırma işlemine başvurabilir?
- Kamulaştırma işleminin unsurları nelerdir?
- Kamulaştırma işlemine karşı dava açılabilir mi?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Bu bölümde idarenin yürütmekle görevli olduğu malları hangi hukuki yollara başvurarak edinebildiğini öğrendik.
2. Bu bölümde idarenin taşınmaz edinmek için başvurduğu kamulaştırma konusunu öğrenmeye başladık.
3. Bu bölümde kamulaştırmanın sadece devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilceğini öğrendik.
4. Bu bölümde kamulaştırma işleminin unsurlarını öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi idarenin taşınmaz mal edinme usullerinden değildir?
 - a. Kamulaştırma
 - b. Hamur Kuralı (Düzenleme Otaklık Payı)
 - c. İstimval
 - d. Satın alma
 - e. Geçici işgal
- 2) Kamulaştırma ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. Özel hukuk kişilerinin taşınır ve taşınmazları kamulaştırılabilir.
 - b. Kamulaştırmayı yalnızca Devlet veya kamu tüzel kişileri yapabilir.
 - c. Özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapmak mümkündür.
 - d. Kamulaştırma sadece kamu yararı amacı doğrultusunda yapılabilir.
 - e. Kamulaştırma yapabilmek için idareye kamulaştırma yetkisi verilmelidir.
- 3) Aşağıdakilerden hangisi kamulaştırma işleminde konu unsuru sakatlığıdır?
 - a. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Valilik yerine geçip kamulaştırma yapması
 - b. İstanbul Üniveristesinin üst geçit yapmak için kamulaştırma yapması
 - c. İmtiyacı bir şirketin yürüttüğü kamu hizmeti için kamulaştırma yapması
 - d. Belediyenin park yapmak için ihtiyaçtan daha fazla alanı kamulaştırması
 - e. Satın alma usulü denenmeden kamulaştırma işleminin tamamlanması
- 4) Aşağıdakilerden hangisi kamulaştırılabilir?
 - a. Otoyollar
 - b. Okul Binası
 - c. Hastane Binası
 - d. Özel halk Otobüsü
 - e. Özel kişinin arsası
- 5) Aşağıdaki örneklerden hangisi yetki unsuru sakatlığı vardır?
 - a. Belediyenin, pazar yeri ihtiyacını karşılamak için kamulaştırma yapması
 - b. İstanbul Barosunun Adliye binası yapmak için kamulaştırma yapması
 - c. Adalet Bakanlığı'nın Adliye binası yapmak için kamulaştırma yapması
 - d. Sağlık Bakanlığı'nın Hastane yapmak için kamulaştırma yapması
 - e. Milli Eğitim Bakanlığı'nın Okul ihtiyacı için Kamulaştırma yapması

Cevaplar

1) **C**

2) **A**

3) **D**

4) **E**

5) **B**

11. KAMULAŞTIRMA (DEVAM)

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde kamulaştırmanın idari ve adli safhaları incelenecektir.
2. Bu bölümde kamulaştırma işleminin sonuçları incelenecektir.
3. Bu bölümde kamulaştırmanın çeşitli görünümüleri ele alınacaktır.
4. Bu bölümde kamulaştırma yapmaksızın idarenin el atma yolları incelenecektir.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. İdare bir taşınmazı kamulaştırabilmesi için öncelikle ne yapmalıdır?
2. Kamu yararı kararı hangi makamlar tarafından alınabilir?
3. Satın alma usulünde anlaşma olmaması halinde hangi süreç devreye girer?
4. Bedel tespiti ve tescil davası kim tarafından hangi yargı yerinde açılır?
5. İdarenin kamulaştırdığı taşınmazı kullanmamasına bağlanan hukuki sonuç nedir?
6. Kamulaştırmasız el atma ne anlama gelmektedir?
7. İdare hangi durumlarda acele kamulaştırma yapabilmektedir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
İdari Safha	İdare bir taşınmazı kamulaştırmadan önce kamulaştırma bedelini hazırlamalıdır	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Adli Safha	Pazarlık usulünde anlaşılmasını halinde idarenin adli yargıya başvurusuyla başlayan süreçtir	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Acele Kamulaştırma	İdare, Kanunda öngörülen hallerde, kamulaştırmanın idari süreçlerini daha sonra gerçekleştirmek suretiyle özel hukuk taşınmazına el koyabilmektedir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Hukuki El Atma	İdare hukuka uygun bir kamulaştırma prosedürü gerçekleştirmeksizin salt imar planında bir taşınmazı kamu hizmeti alanı olarak göstermek suretiyle mülkiyet hakkına müdahale edebilmektedir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Satın Alma	-Bedel Tespiti veTescil Davası	-Acele Kamulaştırma
- Hukuki El Atma	- Geri Alma Hakkı	-İrtifak Hakkı

Giriş

Kamulaştırma konusuna önceki bölümde başlamıştık. Bu bölümde ise kamulaştırma müessesesinin diğer konuları ele alınacaktır. Kamulaştırma bir idari usule bağlanmıştır. Dolayısıyla Kanunda bir kamulaştırma sürecinde hangi usul ve esasların hangi sırayla yapılması gerektiği tek tek belirlenmiştir. Bu hususlar aşağıda sırasıyla incelenecektir.

Kamulaştırma işlemi idari safha ve adli safha olmak üzere iki süreçten oluşmaktadır. Bazen bir kamulaştırma işlemi idari safhada tamamlanabilmekte iken bazen de adli safhanın gerçekleşmesi sonucunda da kamulaştırma süreci tamamlanabilmektedir.

İdare kamulaştırdığı taşınmazları belli süreler içerisinde fiilen kamu yararı amacına özgülemektedir. Dolayısıyla buna aykırı davranan idareler bakımından kamulaştırdığı eski maliklerine geri vermek zorunda kalabilecektir. Bu husus geri alma hakkı olarak ifade edilmektedir.

İdare bazen de kamulaştırma yapmaksızın özel hukuk kişilerinin taşınmazına el koyabilmektedir. Bu el koyma hukuki el atma ve fiili el atma olarak gündeme gelmektedir.

Aşağıda bu ve başkaca hususlara temas edilmek suretiyle kamulaştırma müessesesi hakkında bilgi verilecektir.

11.1. Kamulaştırmanın Aşamaları

Kamulaştırma işleminin aşamaları idari ve adli safhalar olarak iki şekilde ele alınmaktadır. Kamulaştırma işlemi satın alma usulü ile sonuçlanması halinde buraya kadar olan süreç idari safhayı ifade etmektedir. Ancak bu noktada anlaşma sağlanamaması halinde idarenin mahkemeye başvurarak, taşınmazı kamulaştırmaya devam etmek istediği süreç ise adli safhayı ifade etmektedir.

11.1.1.İdari Safha

11.1.1.1. Kamu Yararı Kararı Alınması

Kamulaştırma esas itibariyle bir idari işlem olduğu için bu işlemin temelini oluşturan en önemli aşama kamu yararı kararı alınması safhasıdır. Her kamulaştırma işlemi esasen bir kamu yararı kararı ile başlamaktadır. O halde kamulaştırma işlemi yapılabilmesi için öncelikle sebep ve amaç unsurlarının kamu yararı içerip içermediği tespit edilmelidir. Bu da kamu yararı kararı alınmasına bağlıdır. Kamu yararı kararı kamulaştırma işleminin esas ve temelidir. Daha sonraki idari ve adli safhalardaki işlemler de kamu yararı kararına dayanmaktadır. Kamu yararı kararı alınmadan ve onaylanmadan yapılan kamulaştırma işlemi şekil bakımından hukuka aykırı sayılmaktadır³⁰⁹.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu 5 ve 6. maddelerinde sırasıyla kamu yararı kararını vermeye ve onaylamaya yetkili makamlar belirtilmektedir. Ayrıca 6. maddede Bakanlıklar ve Bakanlar Kurulu tarafından verilen kamu yararı kararlarının ayrıca onaylanmasına gerek olmadığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek olmadığı ve bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir karar alınmasının yeterli olduğu söylenmektedir. Danıştay'da önüne gelen uyuşmazlıkta aynı yönde karar vermektedir³¹⁰.

Kamu yararı kararı kural olarak malikin hukuki statüsünde bir değişikliğe yol açmamaktadır. Ancak imar planı uyarınca yapılan kamulaştırmalarda söz konusu imar planı kamu yararı kararı yerine geçmektedir. Dolayısıyla bu planlara karşı iptal davası açılması bir bakımdan kamulaştırmanın dayanağı olan kamu yararını da sorgulamak şeklinde olacaktır.

³⁰⁹ D6D, E. 1978/976, K. 1978/4531, T. 21.12.1978, DD, 1979, sy. 34-35, s. 320-321.

³¹⁰ D6D, E. 2007/4213, K. 2008/240, T. 22.01.2008, KİBB.

11.1.1.2. Kamulaştırılacak Taşınmazın Bilgilerinin Toplanması

İdare tarafından kamulaştırmayı gerekli kılan kamu hizmeti için en uygun taşınmazın belirlenmesi, sınırlarının ve türünün saptanması, taşınmaza ait bilgilerin toplanması, taşınmazın kıymetinin takdiri hususlarının belirlenmesi gerekmektedir.

Buna ilişkin Kamulaştırma Kanunu'nun 7. maddesinde düzenleme yapılmıştır. *Kamulaştırmada önce yapılacak işlemler ve idari şerh* başlıklı maddenin ilk iki fıkrasında idarenin yapması gereken işlemler belirtilmiştir. Bu bağlamda, idare, kamulaştırma veya irtifak hakkı kurulacak taşınmaz malların veya kaynakların sınırını, yüzölçümünü ve cinsini gösterir ölçekli planını yapar veya yaptırır. Bununla birlikte kamulaştırılan taşınmaz malın sahiplerini, tapu kaydı yoksa zilyedlerini ve bunların adreslerini, tapu, vergi ve nüfus kayıtları üzerinden veya ayrıca haricen yaptıracığı araştırma ile belgelere bağlamak suretiyle tespit ettirir.

Ayrıca ilgili vergi dairesi idarenin isteği üzerine taşınmaz mal ve kaynakların vergi beyan ve değerlerini, vergi beyanı bulunmadığı hallerde beyan yerine geçecek takdir edilecek değeri en geç bir ay içerisinde idareye bildirir.

11.1.1.3. Kamulaştırma Bedeli Karşılığının İdare Tarafından Temini

Kanun Koyucu, idarenin kamulaştırma yapabilmesini yeterli ödeneğin temin edilmesine bağlamıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, hem Kamulaştırma Kanunu'ndaki madde sırasınca hem de kamulaştırma müessesesinin kaleme alındığı kitaplarda önce kamulaştırma bedelinin idarece temin edilmesi gerekliliğinden bunun ardından kamulaştırılacak taşınmazın belirleneceğinden bahsedilmektedir. Başka bir ifadeyle İdare, önce Kanun'un 3. maddesine göre yeterli ödenek temin edecek, ardından Kanun'un 7. maddesinde belirtilen hususları yerine getirerek kamulaştırılacak taşınmazı belirleyecektir.

Öğretide de neredeyse tüm kitaplarda bu şekilde bir usulün cari olduğu görülmektedir. Ancak kanaatimizce sırf kanundaki madde sıralamasını dikkate alarak veya idarenin öncelikle kamulaştırma bedelini temin etmesi yükümlülüğünü esas alarak böyle bir usulün kabul edilmesi doğru değildir. Çünkü İdare, kamulaştırma yaparken bütçesindeki ödenek doğrultusunda bir taşınmaz edinmekten öteye kamulaştırma amacı olan kamu yararının en iyi şekilde gerçekleşmesini sağlayacak taşınmazı edinmeye yönelmelidir. Bedele uygun taşınmaz arayışında olmak kamu yararı amacını gerçekleştirmekten uzaklaşmaya sebep olabilir. Nitekim idarenin

kamulaştırma yapmadaki amacı, ucuz bir taşınmaz elde etmek değil kamu yararı amacını gerçekleştirecek taşınmazı edinmektir. Dolayısıyla bir idari faaliyet yürütmek amacıyla yeni bir taşınmaza ihtiyaç duyan idare öncelikle o faaliyetin en etkin ve verimli şekilde yürütülmesini sağlayacak taşınmazı bulmaya çalışmalıdır. Taşınmazı belirledikten sonra bütçesindeki ödeneğin yeterli olup olmadığını tespit ederek buna yönelik tedbirler almalıdır.

Bu kapsamda İdare, kamulaştırma işlemine başlayabilmek için kamulaştırmanın karşılığı olan yaklaşık bedeli temin etmelidir. Çünkü kamulaştırma işlemi mülkiyet hakkını sona erdirdiği için bu işlem yapılırken malikin güvence altına alınması gerekir. 4650 sayılı Kanun öncesinde idare bütçesinde yeterli ödenek olmasa bile kamulaştırma işlemine başlayabilmekte idi. Bu Kanun ile Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesine eklenen cümle ile idarenin gerekli ödeneği sağlamadan kamulaştırmaya başlaması engellenmiştir. Böylece idarenin, mülkiyet hakkına müdahalesinden kaynaklanan ve hukuk devleti ilkesi gereği ödemek zorunda olduğu bedeli geciktirerek ödemesinin önüne geçilmiştir.

11.1.1.4. Kamulaştırma Kararı Alınması

Kamulaştırma Kanunu'nun 7. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında belirtilen koşullara göre kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesinden sonra kamulaştırma kararı alınır. Kamulaştırma kararı ile kamu yararı kararı birbirinden farklılık arz etmektedir. Kamu yararı kararı soyut bir karar iken kamulaştırma kararı somut niteliktedir. Kamulaştırma kararı ile kamu yararının hangi taşınmazın kamulaştırılması ile gerçekleşeceği belirtilir. Örneğin, belli bir yerleşim yerinde hastane ihtiyacı ortaya çıkması ve bunun için bir taşınmaza gereksinim olduğu yönündeki karar kamu yararı kararıdır. Kamulaştırma kararı ise kamu yararı kararında belirlenmiş bulunan hastane yapımının hangi taşınmazın kamulaştırılacağı ile gerçekleşecektir.

Kanunun 7. maddesinin son fıkrası uyarınca İdare kamulaştırma kararı aldıktan sonra kamulaştırmanın tapu siciline şerh verilmesini kamulaştırmaya konu taşınmaz malın kayıtlı bulunduğu tapu idaresine bildirir. Bildirim tarihinden itibaren malik değiştiği takdirde, mülkiyette veya mülkiyetten gayri ayni haklarda meydana gelecek değişiklikleri tapu idaresi kamulaştırmayı yapan idareye bildirmek zorundadır.

Ayrıca idare tarafından, şerh tarihinden itibaren altı ay içinde kamulaştırma bedelinin tespitiyle idare adına tescili isteğinde bulunulduğuna dair mahkemeden alınacak belge tapu idaresine ibraz edilmediği takdirde, bu şerh tapu idaresince resen sicilden silinmektedir.

11.1.1.5. Satın Alma Usulünün Denenmesi

Kamulaştırma Kanunu'nun 4650 sayılı Kanun ile değişik 8. maddesi uyarınca, idarenin kamulaştırma kararı aldıktan sonra öncelikle satın alma usulünü uygulaması gerekmektedir³¹¹. Buna göre idare kanunda belirtilen usullere göre taşınmazın tahmini bedelini belirlemek üzere bir veya daha fazla kıymet takdir komisyonu kurar. Bunun dışında idare, tahmini bedel üzerinden pazarlıkla satın alma ve trampa işlerini yürütmek üzere bir veya daha fazla uzlaşma komisyonu kurar.

Bir sonraki adımda, idare kıymet takdir komisyonunca tespit edilen tahmini belirtmeksizin taşınmazı satın almak veya trampa yoluyla kamulaştırmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla malike bildirir. Bu bildirim üzerine idare ile pazarlık etmek isteyen malik veya temsilcileri on beş gün içinde idareye başvurmalıdır. Yapılacak pazarlık görüşmeleri sonunda kıymet takdir komisyonunun belirlediği tahmini bedeli geçmemek üzere anlaşma sağlanması halinde bir tutanak düzenlenir. İdare bu tutanağın imzalanmasının ardından kırk beş gün içinde anlaşılan bedeli hazır hale getirerek, malik veya temsilcisinden tapuda ferağ vermelerini ister. Belirlenen günde kamulaştırma bedelinin malike verilmesi ve malikin tapuda idare adına ferağ vermesi ile taşınmaz idari aşamada idareye geçmiş olur.

8. madde uyarınca satın alma usulü ile idarece satın alınan veya trampa edilen taşınmaz, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır. Bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılmaz.

Satın alma usulünde tarafların anlaşamaması halinde bu usul olumsuz sonuçlanmış sayılacak ve idare artık Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesine göre işlem yapabilecektir.

11.1.2. Adli Safha

İdare ile malik arasında satın alma usulüyle anlaşma sağlanamaması halinde idarenin mahkemeye başvurarak taşınmazın kendi adına tescil edilmesi süreci adli safhayı ifade etmektedir. Adli süreç idarenin asliye hukuk mahkemesine taşınmazın bedelinin tespiti ve adına tescil edilmesi için başvurması ile başlamaktadır.

³¹¹ D6D, E. 2008/353, K. 2008/2371, T. 16.04.2008, KİBB.

11.1.2.1. Mahkeme Tarafından Bilirkişi Marifetiyle Kamulaştırma Bedelinin Tespiti

Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesine göre, İdare satın alma sürecinde tespit ettiği kamu-laştırma bedeli ve buna ilişkin diğer bilgi ve belgeler ile birlikte taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine müracaat eder. İdare mahkemeden taşınmaz malın bedelinin tespit edilmesini ve bu bedel karşılığında taşınmazın idare adına tescilini talep eder.

Mahkeme idarenin bu başvurusu üzerine en geç otuz gün sonrası için bir duruşma günü belir-ler. Bunu dava dilekçesi ve davaya ilişkin diğer belgelerin örnekleri ile birlikte meşruhatlı davetiye ile taşınmaz malikine tebliğ eder. Ayrıca idareye de duruşma gününü bildirir. Bu-nunla birlikte mahkemece varsa taşınmazın bulunduğu yerde yayımlanan bir mahalli gazetede ve ülke çapında yayımlanan gazetelerin birinde kamulaştırmanın ve belgelerinin zeti en az bir defa ilan edilir. Bu tebligat ile aynı zamanda Kanunun 14. maddesinde belirtilen, taşınmaz malikinin kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda otuz gün içinde iptal davası açabilmesi süresi başlamaktadır.

Mahkemenin belirlediği günde yapılan duruşmada hâkim tarafları bedelde anlaşmaya davet eder. Tarafların anlaşması halinde bu bedel kamulaştırma bedeli kabul edilir.

Bu duruşmada anlaşma sağlanamaması halinde hâkim, en az on gün içinde keşif yapılmasına ve otuz gün sonrası için duruşma yapılmasına karar verir. Taşınmazın mahallinde, hâkim ve tüm ilgililerin huzurunda, Kanunun 15. maddesinde belirtilen bilirkişiler tarafından keşif yapı-lır. Yapılan keşifte taşınmazın bulunduğu köy veya mahalle muhtarına da davetiye çıkarılarak onun da hazır bulunması ve beyanının alınması sağlanır. Bilirkişiler, taraflar ve diğer ilgilile-rin de beyanlarını alarak, Kanunun 11. maddesindeki esaslar doğrultusunda taşınmazın bedeline ilişkin hazırladıkları raporları on beş gün içinde mahkemeye ibraz eder. Mahkeme bu raporu duruşma gününü beklemeden taraflara tebliğ eder. Ayrıca duruşmaya bilirkişiler de davet edilir. Bu duruşmada taraflar bilirkişi raporlarına karşı itirazları ile bilirkişilerin buna karşı beyanları dinlenir. Bu aşamada anlaşma sağlanması halinde tespit edilen tutar kamulaş-tırma bedeli olarak kabul edilir.

Bilirkişiler marifetiyle tespit edilen bedelde de anlaşma sağlanamaması halinde bu kez mah-kemece gerekli görülürse yeni bir bilirkişi kurulu tayin edilir. Hâkim bu kurulun raporları ile tarafların beyanlarını dikkate alarak adil ve hakkaniyete uygun bir bedele karar verir. Bilirki-

şilerin tayini ve hâkimin karar vermesi on beş gün içinde sonuçlandırılmalıdır. Mahkemece tespit edilen bu bedel kamulaştırma bedeli olarak kabul edilir.

11.1.2.2. Taşınmazın İdare Adına Tescili ve Bedelin Malike Ödenmesi

Tarafların anlaşması ile belirledikleri bedel veya anlaşamamaları neticesinde mahkeme tarafından kabul edilen bedel idarece hak sahibi adına yatırılmalıdır. İdareye, kamulaştırma bedelini ilanda belirtilen bankaya, kanunda belirtildiği şekilde ve on beş gün içinde malik adına yatırması için süre verilir. Bu süre bir defaya mahsus uzatılabilmektedir. İdarenin bedeli bankaya yatırması ile mahkeme, taşınmazın idare adına tescil edilmesine ve bedelin malike ödenmesine karar verir. Bu karar, tapu dairesine ve ilgili bankaya bildirilir. Mahkemenin tescil kararı kesin olup tarafların bedele ilişkin temyiz hakkı bulunmaktadır.

Kanunun 10. maddesine 6459 sayılı kanun ile eklenen bir cümle ile kamulaştırma bedelinin tespiti için açılan davanın dört ay içinde sonuçlandırılmaması halinde, tespit edilen bedele bu sürenin bitiminden itibaren kanuni faiz uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

11.1.3. Kamulaştırmanın Sonuçları

11.1.3.1. Taşınmaz Mülkiyetinin İdareye Geçmesi

Özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan bir taşınmaz, kamulaştırma işleminin tamamlanmasıyla idarenin mülkiyetine geçer. Ancak acele kamulaştırma halinde taşınmaza el koyma hemen gerçekleşmiş olsa dahi mülkiyet daha sonra idareye geçmektedir. Bu hususta mülkiyetin idareye geçmesi etmesi tapu dairesinde tescil işleminden önce gerçekleşmektedir. Kanunun 25. maddesine göre mülkiyet *mahkemece verilen tescil kararı ile* idareye geçmektedir. Bu şekilde idarenin mülkiyetine geçen taşınmaz idarenin özel mülkiyetine konu olur. Taşınmazın kamu malı niteliği kazanması için doğrudan kullanılması veya kamu hizmetine tahsis edilmesi gerekmektedir³¹².

Taşınmaz mülkiyetinin kamulaştırma ile idareye geçmesi asli iktisap sayılmaktadır³¹³. Dolayısıyla eski malik açısından kira, ipotek, şufa ve üst hakkı gibi haklar kamulaştırmanın ardından

³¹² Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. III, s. 1563.

³¹³ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. III, s. 1563.

sona erebilmektedir. Ancak taşınmaz malikinin kamulaştırma bedeline ilişkin hakları devam etmektedir.

11.1.3.2. Taşınmazın Boşaltılması, Kamulaştırmadan Vazgeçme ve Geri Alma Hakkı

Kamulaştırma Kanunu'nun 20. maddesine göre kamulaştırılan taşınmaz idarenin talebi ile icra memuru tarafından on beş gün içinde boşaltılır. İcra memuru taşınmazın bu sürede boşaltılmasını içindekilere tebliğ eder, boşaltılmadığı takdirde icra tarafından boşaltılır. Bu hususta yapılacak itiraz dikkate alınmamaktadır. Ayrıca mahkemece ihtiyati tedbir kararı verilemez ve taraflar tazminat ile sorumlu tutulamaz. Ancak bu kuralın istisnası olarak, kamulaştırılan taşınmaz ekili alan ise hasat zamanı beklenir. Bu mümkün değil ise ekin bedelini tazmin ederek taşınmaz boşaltılır.

İdarenin kamulaştırmadan vazgeçmesi ve kamulaştırılan taşınmaza ihtiyaç duymaması halinde taşınmazı iade etmek istemesi ile taşınmazı kamu yararı amacına özgülememiş olmasından kaynaklanan geri alma hakkı konuları 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 21, 22 ve 23. maddelerinde düzenlenmiştir.

İdarenin kamulaştırdığı bir taşınmazı beş yıl boyunca kamu hizmetine veya başka bir kamu yararı amacına tahsis etmemesi halinde taşınmazın eski malikinin geri alma hakkı doğacaktır. Beş yıllık sürenin ardından bir yıllık bir süre içerisinde geri alma hakkı kullanılabilir.

11.1.4. Kamulaştırma Yöntemleri

11.1.4.1. 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. Kamulaştırma Kanunu'nun 4. maddesinde irtifak hakkına ilişkin düzenleme yapılmıştır

11.1.4.2. Kısmen kamulaştırma

İdarenin kamulaştırmak istediği taşınmaz ihtiyaç duyulandan fazla olabilir. Kanun oyucu bu gibi durumlarda taşınmaz sahiplerinin mülkiyet hakkını korumak amacıyla kısmen kamulaştırma müessesini getirmiştir. Kanunun 12. maddesine göre;

Kısmen kamulaştırılan taşınmaz malın değeri, kamulaştırılmayan kısmın değerinde, kamulaştırma sebebiyle bir değişiklik olmadığı takdirde, o bedelinden kamulaştırılan kısma düşen miktardır.

Kamulaştırma dışında kalan kısmın kıymetinde, kamulaştırma nedeniyle eksilme meydana geldiği takdirde; bu eksilen değer miktarı tespit edilerek, kamulaştırılan kısmın tayin olunan kamulaştırma bedeline eksilen değer eklenmesiyle bulunan miktardır.

Kamulaştırma dışında kalan kısmın bedelinde kamulaştırma nedeniyle artış meydana geldiği takdirde ise, artış miktarı tespit edilerek, kamulaştırılan kısmın tayin edilen bedelinden artan değer çıkarılmasıyla bulunan miktardır.

Kamulaştırma dışında kalan kısım, imar mevzuatına göre yararlanmaya elverişli olduğu takdirde; kesilen bina, ihata duvarı, kanalizasyon, su, elektrik, havagazı kanalları, makine gibi tesislerden mal sahiplerine kalacak olanlarının eski nitelikleri dairesinde kullanılabilecek duruma getirilebilmeleri için gereken gider ve bedel, belirlenerek kamulaştırma bedeline ilave olunur.

Bir kısmı kamulaştırılan taşınmaz maldan artan kısmı yararlanmaya elverişli bir durumda değil ise, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açılmayan hallerde mal sahibinin en geç kamulaştırma kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde yazılı başvurusu üzerine, bu kısmın da kamulaştırılması zorunludur.

11.1.4.3. Trampa Yoluyla Kamulaştırma

Mal sahibinin kabul etmesi halinde kamulaştırma bedeli yerine, idarenin kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarı taşınmaz sahibine verilebilir. Trampa yoluyla kamulaştırma yapılabilmesine ilişkin hususlar Kanunun 26. maddesinde düzenlenmiştir.

11.1.4.4. Acele Kamulaştırma

İdare bazı durumlarda bir taşınmaza ivedi olarak ihtiyaç duyabilmektedir. Bu gibi durumlarda ihtiyacın giderilmesi amacıyla “acele kamulaştırma” müessesesi getirilmiştir. Kanunun 27. maddesinde yapılan düzenlemeye göre 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda ... o taşınmaz mala el konu-

labilmektedir. Dolayısıyla acele kamulaştırmaya sadece bu maddede belirtilen üç koşulda başvurulabilmektedir. Acele kamulaştırmada kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanır. Acele kamulaştırma işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla idari yargı yerlerinde dava açılabilir.

11.1.4.5. Bir İdareye Ait Taşınmaz Malın Diğer İdareye Devri

Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde idareler arası mal devri usulü düzenlenmiştir. Buna göre; Kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz. Taşınmaz mala; kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idare, 8 inci madde uyarınca bedeli tespit eder. Bu bedel esas alınarak ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, alıcı idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır.

Taraflar bedelde anlaşamadıkları takdirde; alıcı idare, devirde anlaşma tarihinden veya Danıştay kararının tebliği tarihinden itibaren otuz gün içinde, mahkemeye başvurarak, kamulaştırma bedelinin tespitini ister. Mahkemece, kamulaştırma bedeli olarak tespit edilen miktarın, peşin ve nakit olarak mal sahibi idareye verilmek üzere belirleyeceği bir bankaya yatırılması ve yatırıldığına dair makbuzun ibraz edilmesi için alıcı idareye on beş gün süre verilir. Gereken hallerde bu süre bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir. Alıcı idare tarafından kamulaştırma bedelinin mal sahibi idare adına bankaya yatırıldığına dair makbuzun ibrazı halinde mahkemece, taşınmaz malın alıcı idare adına tesciline ve kamulaştırma bedelinin mal sahibi idareye ödenmesine karar verilir ve bu karar, tapu dairesine ve paranın yatırıldığı bankaya bildirilir. Tescil hükmü kesin olup tarafların bedele ilişkin temyiz hakları saklıdır.

Bu suretle devir alınan taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamu-sal amaçla kullanılamaz. Aksi takdirde devreden idare, 23 üncü madde uyarınca taşınmaz malı geri alabilir. Bu husus tapu kütüğünün beyanlar hanesine şerh verilir

11.1.5. Kamulaştırmasız El Atma

11.1.5.1. Hukuki El Atma

İdare imar planı yapmak suretiyle bazen özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kullanılmasını sınırlandırabilmektedir. Örneğin bir kimsenin taşınmazı imar planında okul alanı olarak gösterilmiş ise o taşınmaz üzerinde sahibinin başka bir yapı yapması mümkün olmayacaktır. Ayrıca civardaki taşınmazlara göre bu taşınmazın değerinde düşüklük meydana gelebilecektir. Mülkiyet hakkına yapılan bu müdahalenin sakıncalarını gidermek amacıyla Kamulaştırma Kanunu'nun Ek 1. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Buna göre;

Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır.

11.1.5.2. Fiili El Atma

Kamulaştırma Kanunu'nun geçici 6. maddesinde fiili el atma hususu düzenlenmiştir. Buna göre; Kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmazlara veya kaynaklara kısmen veya tamamen veyahut irtifak hakkı tesis etmek suretiyle malikin rızası olmaksızın fiili olarak el konulması sebebiyle, mülkiyet hakkından doğan talepler, bedel talep edilmesi hâlinde bedel tespiti ve diğer işlemler bu madde hükümlerine göre yapılır. Bu maddeye göre yapılacak işlemlerde öncelikle uzlaşma usulünün uygulanması dava şartıdır.

Uygulamalar

- İdare kamulaştırma yapacağı taşınmaza ilişkin bilgi ve belgeleri toplar ve tapuda taşınmaza ilişkin şerh koydurur.
- Kamulaştırma işlemi pazarlık usulüyle gerçekleşmemesi halinde asliye hukuk mahkemesi tarafından verilecek tescil kararıyla tamamlanmış olur.
- Taşınmaz malikleri kamulaştırma işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla idari yargıda iptal davası açabilir.
- İdare bazen taşınmazın mülkiyetini kamulaştırmak yerine ihtiyacı doğrultusunda taşınmaz üzerinde irtifak hakkı tesis edebilir.
- Bir idare başka bir idarenin taşınmazına ihtiyaç duyabilir. Bu durumda idareler arası mal devri usulü gündeme gelebilecektir.

Uygulama Soruları

1. İdare bir taşınmazı kamulaştırabilmesi için öncelikle ne yapmalıdır?
2. Kamu yararı kararı hangi makamlar tarafından alınabilir?
3. Satın alma usulünde anlaşma olmaması halinde hangi süreç devreye girer?
4. Bedel tespiti ve tescil davası kim tarafından hangi yargı yerinde açılır?
5. İdarenin kamulaştırdığı taşınmazı kullanmamasına bağlanan hukuki sonuç nedir?
6. Kamulaştırmasız el atma ne anlama gelmektedir?
7. İdare hangi durumlarda acele kamulaştırma yapabilmektedir?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Bu bölümde kamulaştırmanın idari ve adli safhalarını öğrendik.
2. Bu bölümde kamulaştırma işleminin sonuçlarını öğrendik.
3. Bu bölümde kamulaştırmanın çeşitli görünümelerini öğrendik.
4. Bu bölümde kamulaştırma yapmaksızın idarenin el atma yollarını öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi kamulaştırmanın idari safhasında yer almaz.
 - a. Taşınmaza ait bilgilerin toplanması
 - b. Tapuda şerh koyulması
 - c. Satın alma usulünün denemesi
 - d. Bedel tespiti ve tescil davası
 - e. Kamu yararı kararı alınması
- 2) Acele kamulaştırmaya ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacı halinde acele kamulaştırma yapılabilir
 - b. Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde acele kamulaştırma yapılabilir
 - c. Özel kanunla öngörülen olağanüstü durumlarda acele kamulaştırma yapılabilir
 - d. Acele kamulaştırmada kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanır.
 - e. Acele kamulaştırma işlemine karşı dava açılmaz
- 3) İdareler arası mal devrine ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. Kamu tüzelkişilerinin malları diğer bir kamu tüzel kişisince kamulaştırılmaz
 - b. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez ise anlaşmazlık Danıştayca çözülür
 - c. Taraflar bedelde anlaşamadıkları takdirde Danıştay bedeli tespit eder.
 - d. Taşınmaz devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılamaz
 - e. Devir amacı dışında kullanılan taşınmaz devreden idarece geri alınabilir
- 4) Aşağıdakilerden hangisi bir kamulaştırma şekli değildir?
 - a. Trampa yoluyla kamulaştırma
 - b. İmar hakkı transferi yoluyla kamulaştırma
 - c. İrtifak hakkı kurulması
 - d. Acele kamulaştırma
 - e. Kısmen kamulaştırma
- 5) Aşağıdakilerden hangisi fiili el atmaya örnek gösterilebilir?
 - a. Bir taşınmaz kamulaştırılmadan yol olarak kullanılması
 - b. İmar planında bir taşınmazın pazar yeri olarak gösterilmesi
 - c. Bir idarenin başkabir idarenin taşınmazını devralması
 - d. Taşınmazın bedeli karşılığında idarenin bir özel malının verilmesi
 - e. Kıymet takdiri dışındaki işlemler yapılmadan taşınmaza el konulması

Cevaplar

1) **D**

2) **E**

3) **C**

4) **B**

5) **A**

12. KAMU GÖREVLİLERİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde kamu görevlisi kavramını öğreneceğiz.
2. Bu bölümde kamu görevlilerinin tabi olduğu hukuki rejimi öğreneceğiz.
3. Bu bölümde 657 Kanun kapsamındaki ilkeleri ve istihdam şekillerini öğreneceğiz.
4. Bu bölümde devlet memurunun haklarını, ödevlerini ve yasaklarını öğreneceğiz.
5. Bu bölümde devlet memurluğundaki sınıflandırmayı öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Dar anlamda kamu görevlisi ile geniş anlamda kamu görevlisi arasındaki farklar nedir?
2. Devlet memurluğuna hakim olan ilkeler nelerdir?
3. Memurlar siyasi partilere üye olabilir mi?
4. Memurun hakları nelerdir?
5. Memurun uyuması gereken yasaklar nelerdir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu Görevlisi	Dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere kamu görevlisi tanımı iki şekilde yapılmaktadır	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İlkeler	Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat İlkesi Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş olan memurluğa ilişkin temel ilkelerdir	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Memurun Yasakları	Memurlar grev yapamaz, siyasi partilere üye olamaz, hediye alamaz, ticari faaliyet yürütemezler. Bunlarla birlikte başka yasakları da vardır.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Memurun Hakları	Memurların maaş hakkı, izin hakkı, korunma hakkı, emeklilik hakkı gibi bir takım hakları bulunmaktadır.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Kamu Görevlisi	-Memur	-Liyakat İlkesi
- İstifa	-Grev Yasağı	-İzin Hakkı

Giriş

İdari faaliyetlerin yürütülmesi için gerçek kişilere yani insan unsuruna ihtiyaç duyulmaktadır. İnsan unsuru olmadan idari faaliyetlerin gerçekleşmesi mümkün değildir. İdarenin insan unsurunu oluşturan kişilere kamu görevlileri veya kamu personeli denilmektedir.

Kamu görevlilerinin tabi olduğu bir hukuki rejim bulunmaktadır. Özel hukuk alanında çalışan kimselerin statülerinden farklı nitelikleri olan bir personel rejimi söz konusudur. Kamu görevlilerinin hizmete alınmadan, maaş miktarına veya memurun uyması gereken davranışlara kadar bir çok husus idare tarafından belirlenmektedir.

Bu bölümde kamu görevlisi kavramını, kamu hizmetine girmeyi, kamu görevlilerinin hakları, ödevleri ve yasakları gibi konuları öğreneceğiz.

12.1. Kamu Görevlileri Kavramı

Geniş Anlamda, hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkesi ifade eder.

Dar Anlamda, devletin siyasi yapısını oluşturan organdaki görevliler ile kamu kesiminde özel hukuk hükümlerine tabi olan görevliler dışında kalan kamu görevlilerini ifade eder.

Anayasa 128. maddesi ‘Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler’ başlığında; *Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.

Bu hükümden yola çıkarak, dar anlamda kamu görevlisi kavramının, kamu kurum ve kuruluşlarının “genel idare esaslarına” göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği “asli ve sürekli görevleri” yürüten kişileri kapsadığı söylenebilir. Bu kişiler ise “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri”dir³¹⁴.

12.2. Kamu Görevlilerinin Tasnifi

- **Kamu Hizmetine Alınma Yönünden:** Kamu görevlileri kamu hizmetine alınmaları bakımından ikiye ayrılır. Kendi istekleri ile kamu hizmetine girenler ve yükümlü olarak kamu hizmetine girenler vardır. Örneğin öğretmen olarak memurluk statüsüne girmek isteğe bağlı bir hizmete alınma iken askerlik hizmeti yapanlar yükümlü olarak kamu hizmetine girerler.
- **Ücret Yönünden:** Kamu görevlileri ücret bakımından ikiye ayrılır. Ücret karşılığı çalışanlar kamu görevlileri ile birlikte ücretsiz çalışan kamu görevlileri de bulunmaktadır. Örneğin polis memuru ücret karşılığı çalışırken seçimle göreve gelen bazı görevliler ücret almazlar.
- **Hizmet Süresi Yönünden:** Kamu görevlileri sürekli kamu hizmeti görenler ve süreli kamu hizmeti görenler olarak da ikiye ayrılır. Örneğin memurlar emekli olana kadar sürekli olarak görev yaparken belediye başkanları belli süreliğine görev yapar.
- **Kamu Hizmetinin Asli ya da Yardımcı Elemanı Olma Yönünden:** Kamu görevlileri hizmetin asli unsuru olarak görev yapanlar ve yardımcı unsuru olarak görev yapanlar olarak ikiye ayrılır. Örneğin Devlet Memurları Kanununda asli ve yardımcı hizmet ayrımı benimsenmiş ve yardımcı hizmetler sınıfı düzenlenmiştir.

³¹⁴ Akyılmaz- Sezginer- Kaya, a.g.e., s.?.

- **Uygulanan Hukuk Yönünden:** Kamu görevlileri idare hukuku uygulananlar ve özel hukuk uygulananlar olarak da ikiye ayrılır. Örneğin memurlar idare hukuku kurallarına tabi iken işçiler iş kanununa tabi yani özel hukuka tabidirler.

12.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Görevlileri

12.3.1. DMK'nın Temel İlkeleri

- **Sınıflandırma İlkesi:** Kanunun 3/A maddesine göre, Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.
- **Kariyer İlkesi:** Kanunun 3/B maddesine göre, Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.
- **Liyakat İlkesi:** Kanunun 3/C maddesine göre, 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.

12.3.2. DMK'ya Göre İstihdam Şekilleri

- **Memurlar:** Memurluk Kanunun öngördüğü asli ve sürekli istihdam biçimidir. Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, 657 sayılı Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Kanunda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve dene-tim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.
- **Sözleşmeli Personel:** Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere 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.
- **İşçiler:** Memurlar ve sözleşmeli personel dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

12.3.3. Devlet Memurluğuna Girme

Anayasa'nın 70. maddesinde 'Kamu hizmetlerine girme hakkı' başlıklı düzenleme uyarınca, *Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.* Bu düzenlemeden hareketle memurluğa girişte serbestlik, eşitli ve görevin gerekleri ilkelerinin geçerli olduğu ifade edilmektedir.

Devlet memurluğuna girme DMK'nın 48. maddesinde "Genel şartlar" ve "Özel Şartlar" olarak ayrı ayrı düzenlenmiştir.

A) Genel şartlar:

- Vatandaşlık,
- Yaş
- Öğrenim
- Kamu haklarından mahrum bulunmamak
- Mahkûmiyet
- Askerlik
- Sağlık
- Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılması

B) Özel şartlar:

- Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41. maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak
- Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak

12.3.4. Devlet Memurluğuna Giriş Usulü

- **Sınav:** Duyurulan Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet Memuru olarak girmek isteyenler, belirlenen şartları yerine getirerek başvurularını yaparlar. Devlet kamu hizmet ve görevlerine girmek isteyenlerden ilan edilen şartları haiz bulunmayanlar bu sınavlara katılamazlar ve bu husus başvuru merciler tarafından kendilerine bir yazı ile bildirilir.

Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmaları şarttır. Sınavların yapılmasına dair usul ve esaslar ile sınava tabi tutulmadan girilebilecek hizmet ve görevler ve

bunların tabi olacağı esaslar Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir genel yönetmelikle düzenlenir.

Sınav sonuçları, ilgili kurumda teşkil edilen sınav komisyonlarının sorumluluğunda belirlenecek başarılı olanların isimleri başarı sıralarına göre ilan edilir ve yazı ile de ilgililere bildirilir. İlan edilen sınav sonuçları müteakip sınav tarihine kadar geçerlidir.

Kurumların memur ihtiyaçları yayınlanan sınav sonuçlarında belirlenen başarı sırasına göre ilgili kurumlarca atama yapılmak suretiyle karşılanır. Müteakip sınav dönemine kadar kurumların acil ihtiyaçları; sınavlara girip kazanmış ancak yeterli kadro olmaması nedeni ile ataması yapılamayanlardan; yayınlanan başarı sırasına göre karşılanabilir. Yapılan atamalar, ilgili kurumlarca derhal Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

- **Aday Memurluk:** Sınavlarda başarılı olanlardan Devlet memurluğuna girmek isteyenler başarı listesindeki sıraya ve 47. maddeye göre ilan edilen kadro sayısı kadar, kurumlarınca memur adayları 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, bilahare 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. İlişkileri kesilenler ilgili kurumlarca derhal Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir. İlişkileri kesilenler ilgili kurumlarca derhâl Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

- **Asaleten 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.
- **Göreve Başlama:** 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 Cumhurbaşkanlığı Kararı ile kısaltılabilir. Yukarıdaki süreler; Kanuni izinlerin kullanılması veya geçici bir görevin yapılması sırasında başka bir göreve atanan memurlar için iznin veya geçici görevin bitimi, Hesaplarını, yerlerine gelenlere devir zorunda bulunan sayman ve sayman mutemetleri için devrin sona ermesi, Eski görevlerine devamları kurumlarınca yazılı olarak tebliğ edilenler için yerlerine atanan memurların gelmesi veya yeni görev yerlerine hareketlerinin kurumlarınca tebliği, tarihinde başlar.

12.3.5. Devlet Memurunun Ödevleri

- **Anayasa ve Kanunlara Sadakat Ödevi:** Anayasa'nın 129/1 maddesi uyarınca, Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.

Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu "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.

- **Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık Ödevi:** Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.

Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler.

- **Davranış ve İşbirliği Ödevi:** Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır.

Devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar Devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.

- **Amirin Emrine Uyma Ödevi:** 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.
- **Mal Bildiriminde Bulunma Ödevi:** Anayasa'nın 71. maddesine göre, Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemez.

DMK'nın 14. maddesine göre ise, Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimini verirler.

Mal bildirimine ilişkin usul ve esaslar ile mal bildiriminde bulunmayanlara ve yanlış bildirimde bulunanlara uygulanacak yaptırımlara ilişkin düzenlemeler 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununda düzenlenmiştir.

- **Resmi Belge, Araç ve Gereçleri İade etme ve İzin Verilen Yerler Dışına Çıkmama Ödevi:** Devlet memurları görevleri ile ilgili resmi belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, hususi işlerinde kullanamazlar. Devlet memurları görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar. Bu zorunluluk memurun mirasçılara da şamildir.
- **Bizzat İşbaşında Bulunma Ödevi:** Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir. Bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir. Ancak bu kanuna, özel kanunlara, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine veya bunlara dayanılarak yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit olunabilir. Cumhurbaşkanı, yurt dışı kuruluşlarda hizmetin gerektirdiği hallerde, hafta tatilini Cumartesi ve Pazardan başka günler olarak tespit edebilir.
- **Kılık ve Kıyafet Kurallarına Uyma Ödevi:** Devlet memurları, kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmeliklerin öngördüğü kılık ve kıyafet kurallarına uymak mecburiyetindedirler.

12.3.6. Devlet Memurlarının Yasakları

- **Siyasi Partilere Girme Yasağı:** Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar.
- **Basına Bilgi ve Demeç Verme Yasağı:** Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler özel kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yetkili, kıldığı personel dışında hiç bir kimse tarafından açıklanamaz.
- **Toplu Eylem 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.
- **Grev Yasağı:** Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.
- **Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı:** Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç).

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.

- **Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı:** Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.
- **Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı:** Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır.
- **Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı:** Memurlar ayrıldıkları kuruma karşı görev alamazlar. 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler

Hakkında Kanun uyarınca, Kanunda belirtilen idarelerdeki görevliler, görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanlar, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

- **İkinci Görev Alma Yasağı:** Bu Kanuna tabi kurumlarda çalışan Devlet memurlarına esas görevlerinin yanında; Özel kanunlarla, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle veya bunların verdiği yetkiye dayanarak memurlara gördürülmesi öngörülen sürekli hizmetler, Mesleki bilgisi ile ilgili olarak, hizmet olanakları elverişli bulunmak ve atamaya yetkili amir tarafından uygun görülmek şartıyla; 87. maddede yazılı kurumların tabiplikleri, diş tabiplikleri, eczacılıkları, kimyagerlikleri, veterinerlikleri, avukatlıkları ile Adli Tıp Kurumu Uzmanlıkları, Asıl görevlerinin bulunduğu bucak, ilçe ve zorunlu hallerde iller belediyelerinin yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar ve mimarlarca yürütülmesi gereken teknik hizmetleri, ikinci görev olarak verilebilir.

12.3.7. Devlet Memurlarının Hakları

- **Çalışma (Hizmet) Hakkı:** Hiç bir memur sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmaz.
- **Uygulamayı İsteme Hakkı:** Devlet memurları, bu kanun ve diğer mevzuata göre tayin ve tespit olunup yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını istemek hakkına sahiptirler.
- **Güvenlik Hakkı:** Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz.
- **Emeklilik Hakkı:** Devlet memurlarının, özel kanununda yazılı belirli şartlar içinde, emeklilik hakları vardır.
- **Çekilme (İstifa) Hakkı:** Devlet memurları, bu kanunda belirtilen esaslara göre memurluktan çekilebilirler.
- **Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı:** Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikâyet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikâyetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikâyet edilen amirler atlanarak yapılır. Müracaat ve şikâyetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir. Müracaat ve şikâyetlerle ilgili esas ve usuller Cumhurbaşkanınca hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

- **Sendika Kurma ve Üye Olma Hakkı:** Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.
- **İzin Hakkı (Yıllık İzin, Sağlık İzni, Mazeret İzni, Hastalık ve Refakat İzni, Aylıksız İzin):** Devlet memurları, bu kanunda gösterilen süre ve şartlarla izin hakkına sahiptirler.
- **İsnat ve İftiralara Karşı Korunma Hakkı:** Devlet memurları hakkındaki ihbar ve şikâyetler, garaz veya mücerret hakaret için, uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve soruşturma veya yargılamanın tabi olduğu kanuni işlem sonucunda bu isnat sabit olmadığı takdirde, merkezde bu memurun en büyük amiri, illerde valiler, isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcılığından isterler.
- **Maaş Hakkı:** Bir göreve açıktan aday veya asıl memur olarak atananlar, göreve başladıkları günden itibaren aylığa hak kazanırlar. Bu suretle göreve başlamada ilk aylık, gün hesabıyla ay sonunda ödenir. Kademe ilerlemesinde Devlet Memuru, bu ilerlemeye müstahak olduğu tarihi takip eden aybaşından itibaren aynı derecenin bir ileri kademesine ait aylığa hak kazanır. Derece yükselmesinde veya daha aşağı derecelere atamada memur, yükseldiği veya atandığı derecenin görevine başladığı tarihi takip eden aybaşından itibaren bu derecenin kazandığı kademe aylığını alır. Ancak yürütülmekte olan görevin niteliğinde bir değişme olmaması halinde derece yükselmesine ilişkin onayın geçerlilik tarihini takip eden ay başından itibaren bu derecenin kazandığı kademe aylığını alır.

12.3.8. Devlet Memurlarının Yükselmeleri

- **Kademe İlerlemesi (yatay ilerleme):** Kademe; derece içinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, memurun aylığındaki ilerlemedir. Memurun kademe ilerlemesinin yapılabilmesi için bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması şartları aranır.
- **Derece İlerlemesi (dikey ilerleme):** Diğer şartları taşımakla birlikte üst derecelerde kadro olmadığı için derece yükselmesi yapamayan memurların kazanılmış hak aylıkları, öğrenim durumları itibariyle yükselebilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla işgal etmekte oldukları kadroların üst derecelerine yükseltir. Derece yükselmesi yapılabilmesi için, üst derecelerden boş bir kadronun bulunması, derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3. kademesinde 1 yıl bulunmuş, kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş olması şarttır.

12.3.9. Devlet Memurlarının Özlük Dosyası

Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kayıt olunur. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları,

disiplin cezaları ile ödöl 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. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir.

12.3.10. Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi (Hizmet İçi Eğitim)

Devlet memurlarının yetişmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dâhilinde yürütölür.

Her kurumda, yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli bir "Eğitim birimi" kurulur. Birden çok birim kurulan kurumlarda bunlardan biri "Merkez Eğitim Birimi" adını alır.

Kurumlar kendi eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere eğitim merkezleri açabilirler. Kurumlar arası eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere, Cumhurbaşkanını kararıyla, kurumlar arası eğitim merkezleri de açılabilir. Eğitim birim ve merkezlerinin kuruluş ve işleyişleri Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınmak suretiyle kurumlarınca hazırlanacak yönetmeliklerle düzenlenir. Devlet memurları eğitimi genel planı, Cumhurbaşkanını kararıyla yürürlüğe konulur.

Devlet memurları, yabancı memleketlerin hizmetle ilgili kurumlarında veya yetiştirme - eğitim merkezlerinde de yetiştirilebilirler. Bunlardan sınıflarının kapsadığı hizmetlerin niteliği bakımından, aynı zamanda belirli bir dalda öğrenim ve ihtisas yapması gerektiği kurumları ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca kararlaştırılmış olanlara öğrenim veya ihtisas yapma müsaadesi verilebilir.

Uygulamalar

- Dar anlamda kamu görevlisi genel idare esasları çerçevesinde asli ve sürekli kamu hizmeti yürüten memur ve diğer kamu görevlileridir.
- Kamu hizmetinin süreklilik ilkesi gereğince memurlarının grev yapmaları yasaktır.
- Kariyer ilkesi, bir memurun en üst dereceye kadar yükselebilmesine imkan sağlayan ilkedir.
- DMK’da memur, sözleşmeli personel ve işçiler şeklinde üç istihdam şekli vardır.
- Memurların Devlete karşı sadakat ödevi vardır.
- Memurların siyasi partilere üye olması ve ticaret yapması yasaktır.

Uygulama Soruları

- Dar anlamda kamu görevlileri kapsamında kimler girmektedir?
- Devlet memurluğuna hakim olan ilkeler nelerdir?
- Memurlar siyasi partilere üye olabilir mi?
- Memurun hakları nelerdir?
- Memurun uyuması gereken yasaklar nelerdir?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. Kamu görevlisi kavramını öğrendik.
2. Kamu görevlilerinin tabi olduğu hukuki rejimi öğrendik.
3. 657 Kanun kapsamındaki ilkeleri ve istihdam şekillerini öğrendik.
4. Devlet memurunun haklarını, ödevlerini ve yasaklarını öğrendik.
5. Devlet memurluğundaki sınıflandırmayı öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi memurun haklarından değildir?
 - a. Maaş Hakkı,
 - b. İzin Hakkı
 - c. Uyuglamayı isteme Hakkı
 - d. Grev Hakkı
 - e. Emeklilik Hakkı
- 2) Devlet memurları aşağıdakilerden hangisine göre tasnif edilmez.
 - a. Kamu Hizmetinin Asli ya da Yardımcı Elemanı Olma Yönünden
 - b. Ücret yönünden
 - c. Kamu hizmete alınma yönünden
 - d. Hizmet Süresi Yönünden
 - e. Derece ve Kademe ilerlemesi yönünden
- 3) Aşağıdakilerden hangisi ödevlerinden değildir?
 - a. Sendikal faaliyetlere katılma
 - b. Anayasa ve devlete sadakat
 - c. Tarafsızlık ve devlete nağlılık
 - d. Davranış ve işbirliği
 - e. Mal bildiriminde bulunma
- 4) Aşağıdakilerden hangisi memurlar için yasaklanmamıştır?
 - a. İkinci görev alma
 - b. Gizli bilgileri açıklama
 - c. Memurluktan Çekilme
 - d. Ayrıldığı kuruma karşı görev alma
 - e. Basına Bilgi ve Demeç Verme Yasağı
- 5) Aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Memurluğa girişte görevin gerektirdiği nitelikte özel şartlar aranabilir
 - b. Liyakat ilkesi memurun en üst deceye kadar yükselmesini sağlayan ilkedir
 - c. Memurluğa atanan kimse en fazla iki yıl sürebilecek bir aday memurluk yapar
 - d. Memurun yıllık, izin mazeret izni, sağlık izni gibi izin hakları vardır
 - e. DMK memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak üç istihdam şekli öngörmüştür

Cevaplar

1) **D**

2) **E**

3) **A**

4) **C**

5) **B**

13. DEVLET MEMURLARININ DİSİPLİN SORUŞTURMASI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde memurlara uygulanan disiplin hukuku öğrenilecektir.
2. Bu bölümde memurların suç işlemesi halinde tabi olacakları ceza kovuşturması usulleri öğrenilecektir.
3. Bu bölümde memurların idareye ve üçüncü kişilere karşı mali sorumluluğu öğrenilecektir.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Memurlara verilebilecek disiplin cezaları nelerdir?
2. Memurun savunması alınmadan disiplin cezası verilebilir mi?
3. Meslekten çıkarma cezası hangi makamlar tarafından verilebilir?
4. Memur suç işler ise ceza kovuşturması nasıl yapılır?
5. Memurun kusurundan kaynaklanan mali zararlara karşı sorumluluğu var mıdır?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Disiplin Soruşturması	Memurlara mevzuatta belirtilen fiilleri işlemeleri halinde verilecek disiplin cezaları için uygulanması gereken idari usuldür	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Disiplin Cezaları	Memurlara uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve memurluktan çıkarma gibi beş disiplin cezası verilebilir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Ceza soruşturması	Kural olarak memurların suç işlemesi halinde idarinin izni üzerine ceza soruşturması başlatılır. Ancak genel hükümlere göre ve özel kanunlara göre izlenilecek hususlar da vardır.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Memurluğun sona ermesi	Memurluk istifa, emeklilik, ölüm, ihraç, nitelik kaybı, bağdaşmazlık gibi hallerde sona ermektedir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Uyarma	-Savunma hakkı	-Disiplin Kurulu
-Ceza kovuşturması	-Memuriyetten çıkarma	- Disiplin Amiri

Giriş

Kamu görevlilerinin, görevlerine ilişkin uyması gereken davranışlara DMK'da düzenlemiştir. Bununla birlik özel kanunlarda da kamu görevlilerinin uyması gereken davranışları belirleyen düzenlemeler bulunmaktadır. Bu metinlere belirtilen kurallara uymayan kamu görevlilerine idare tarafından yaptırım uygulanmaktadır. Bu yaptırımlar disiplin cezası olarak ifade edilmektedir. Disiplin cezası verilebilmesi için de bir disiplin soruşturması usulünün gerçekleştirilmesi gerekir. Dolayısıyla memurların disiplin hukuku ayrı bir başlık altında incelenmeyi gerektiren bir müessese olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bölümde memurların disiplin hukukunu, disiplin cezalarını ve disiplin soruşturmasını, ceza soruşturması ve memurun mali sorumluluğu gibi konuları ele alacağız.

13.1. Genel Olarak Memurların Disiplin Soruşturması

Memurların, devlet memurluğu statüsünü düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle kurum düzenini bozan fiillerine ‘disiplin suçu’; haklarında yürütülen soruşturmaya ‘disiplin soruşturması’; uygulanan idari yaptırıma da ‘disiplin cezası’ denilmektedir.

Disiplin cezasını gerektiren fiil, aynı zamanda Ceza Kanunu uyarınca bir suç olabilir. Bu durumda her iki soruşturma birbirinden bağımsız yürütülür. Sonuçları birbirini etkileyebilir.

13.2. Disiplin Soruşturması Usulü

- Disiplin Soruşturması Açılması
- Disiplin Soruşturma Zamanaşımı (bir ay, altı ay)
- Memurun Savunmasının Alınması
- Soruşturma Raporu Hazırlanması
- Disiplin Cezası Karar Aşaması (suçun nitelemesi, ölçülülük, indirim, tekerrür)
- Tek Disiplin Suçuna Tek Ceza Verilmesi

13.3. Disiplin Cezaları

A - Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

B - Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

C - Aylıktan kesme: Memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

D - Kademe ilerlemesinin durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır.

E - Devlet memurluğundan çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

13.4. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Amir ve Kurullar

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.

Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır.

13.5. Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları

- **İtiraz:** Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.

İtirazda süre, yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz mercileri otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır.

İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.

- **Dava:** Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.

13.6. Disiplin Cezalarının Uygulanması

Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve **derhal** uygulanır. Aylıktan kesme cezası, cezanın verilmiş tarihini takip eden **aybaşında** uygulanır. Verilen disiplin cezası üst disiplin amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.

13.7. Disiplin Cezalarının Özlük Dosyasından Silinmesi

Disiplin cezaları memurun özlük dosyasına işlenir. Memur, uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından **5 sene**, diğer cezaların uygulanmasından **10 sene** sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının özlük dosyasından silinmesini isteyebilir.

Memurun, yukarıda yazılan süreler içerisindeki davranışları, bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar özlük dosyasına işlenir.

13.8. Devlet Memurlarının Cezai Sorumluluğu

Any. m. 129/6. *Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.*

- Genel Kurallara Göre
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na Göre
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

13.9. Devlet Memurlarının Mali Sorumluluğu

Any. m. 129/5. *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.*

- Devlet Memurlarının İdareye Karşı Doğrudan Doğruya Verdikleri Zararlardan Dolayı Sorumluluk (DMK. m. 12)
- Kamu Görevlilerinin Üçüncü Kişilere Verdiği Zararlardan Doğan Sorumluluk (DMK m. 13, Any. M. 40/2, 129/5)
- Kamu zararından Sorumluluk ve Kamu Zararı Nedeniyle Rücu

13.10. Devlet Memurluğu Statüsünün Sona Ermesi

- Çekilme (İstifa)
- Çekilmiş (Müstafi) Sayılma
- Devlet Memurluğundan Çıkarma (İhraç)
- Koşullarda Eksiklik (Nitelik Kaybı)
- Emeklilik
- Bağdaşmazlık
- Ölüm

Uygulamalar

- Meslekten çıkarma cezası disiplin kurulları tarafından verilebilir.
- Devlet memurlarının idareye karşı doğrudan doğruya verdikleri zararlardan dolayı sorumluluğu vardır.
- Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.
- Koşullarda Eksiklik (Nitelik Kaybı) halinde memurluk statüsü sona erer.

Uygulama Soruları

- Memurlara verilebilecek disiplin cezaları nelerdir?
- Memurun savunması alınmadan disiplin cezası verilebilir mi?
- Meslekten çıkarma cezası hangi makamlar tarafından verilebilir?
- Memur suç işler ise ceza kovuşturması nasıl yapılır?
- Memurun kusurundan kaynaklanan mali zararlara karşı sorumluluğu var mıdır?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

- Memurlara uygulanan disiplin hukukunu öğrendik.
- Memurların suç işlemesi halinde tabi olacakları ceza kovuşturması usullerini öğrendik.
- Memurların idareye ve üçüncü kişilere karşı mali sorumluluğunu öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi DMK'da sayılan disiplin cezalarından değildir?
 - a. Kınama
 - b. Aylıktan kesme
 - c. Kademe ilerlemesinin durdurulması
 - d. Memurluktan çıkarma
 - e. Derece ilerlemesinin durdurulması
- 2) Aşağıda verilen cümlelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Disiplin cezaları memurun özlük dosyasına işlenir.
 - b. Memur, uyarma ve kınama cezaları uygulanmasından 5 sene sonra silinebilir
 - c. Memurluktan çıkarma cezası özlük dosyasında yer almaz
 - d. Kademe ilerlemesinin durdurulması uygulanmasından 10 sene sonra silinebilir
 - e. Memurun, davranışları disiplin cezasının silinmesinde etkilidir
- 3) Aşağıdakilerden hangisi memurluğun sona erme hallerinden değildir?
 - a. Askere alınmak
 - b. Emeklilik
 - c. Ölüm
 - d. Nitelik kaybı
 - e. İhraç
- 4) Aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
 - a. Uyarma, memura görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir
 - b. Kınama, memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir
 - c. Kademe ilerlemesinin durdurulması, fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademe ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır
 - d. Aylıktan kesme, memurun belli bir süre aylığının tamamının kesilmesidir
 - e. Memurluktan çıkarma, bir daha memurluğuna atanmamak üzere çıkarılmadır
- 5) Disiplin cezalarının uygulanmasına ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. Aylıktan kesme cezası alanlar 5 yıl daire başkanı kadrolarına atanamazlar
 - b. Verilen disiplin cezalarına karşı dava açılmaz
 - c. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlar 10 yıl daire başkanı olamaz
 - d. Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren geçerlidir ve derhal uygulanır.
 - e. Aylıktan kesme cezası, cezanın veriliş tarihini takip eden aybaşında uygulanır.

Cevaplar

1) **E**

2) **C**

3) **A**

4) **D**

5) **B**

14. İDARENİN SORUMLULUĞU

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. Bu bölümde idarenin kusurlu ve kusursuz sorumluluk hallerini öğreneceğiz.
2. Bu bölümde hizmet kusurunun nasıl gerçekleşeceğini öğreneceğiz.
3. Bu bölümde kusursuz sorumluluk esaslarını öğreneceğiz.
4. Bu bölümde idarenin sorumluluğunu azaltan veya kaldıran halleri öğreneceğiz.

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Hizmet kusuru hangi durumlarda görülür?
2. Kusursuz sorumluluk halleri nelerdir?
3. Mücbir sebep idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırır mı?
4. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ne anlama gelmektedir?
5. İdarenin kusursuz sorumluluğunda zarar ile fiil arasında illiyet bağı aranır mı?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Hizmet Kusuru	Hizmet kusuru idarenin davranışında bir aksaklık bulunması sonucu ortaya çıkan zararların tazminini gerektirir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Kusursuz Sorumluluk	İdarenin kusursuz sorumluluğunun esasları, hasar ilkesi, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ve sosyal risk ilkesi ile ifade edilmektedir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
İdarenin Sorumluluğunun Azalması veya Kalkması	Mücbirsebep, beklenmeyen hal, zarar görenin kusuru ve üçüncü kişilerin kusuru gibi hallerde idarenin sorumluluğu azalır veya tamamen ortadan kalkabilir.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.
Nedensellik Bağı	İdarenin kusurlu sorumluluğuna gidebilmek için zarar ile fiil arasında bir illiyet bağı olmalıdır.	İlgili bölüm okunduktan sonra ders videosu izlenmeli ve ardından konuya ilişkin sorular çözülmelidir.

Anahtar Kavramlar

-Hizmet Kusuru	-Risk İlkesi	-Kamu Külfetleri Karşıısında Eşitlik İlkesi
-Müterafik Kusur	- Mücbir sebep	-Beklenmeyen Hal

Giriş

İdari faaliyetlerden dolayı idarenin sorumluluğu gündeme gelebilmektedir. İdare kendisine görev olarak verilen faaliyetleri yürütürken bazen bilerek veya bilmeyerek üçüncü kişilere maddi veya manevi zarar verebilmektedir. Bazen de bir idari faaliyetin yürütülmesinde herhangi bir kusur olmazsa bile o faaliyetin niteliğinden kaynaklanan durumlardan dolayı ortaya bir zarar çıkabilir. İşte bu gibi durumlarda ortaya çıkan zararların idare tarafından tazmin edilmesini sağlayan hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk olarak ifade edilen, idarenin mali sorumluluğu bulunmaktadır.

Bu bölümde idarenin sorumluluğu başlığı altında hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk hallerini inceleyeceğiz. Aynı zamanda idarenin sorumluluğunu azaltan veya kaldıran halleri de ele alacağız.

14.1. Kusurlu Sorumluluk (Hizmet Kusuru)

İdari sorumluluk nedeni olarak kusur, idarenin kuruluşunda ya da işleyişinden doğan nesnel nitelikli bir aksaklık ya da bozukluktur. Tüzel kişiliği olan idari kuruluşlar adına gerçek kişiler, başka bir ifadeyle kamu görevlileri tarafından yürütülür. Kusurlu tutum ve davranışlar, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarıdır. Kamu görevlileri tarafından yapıla idareye ve yürüttüğü hizmete ilişkin kusurlu davranışlar ise idarenin sorumluluğuna girmektedir. Buna hizmet kusuru denilmektedir. Hizmet kusurundan dolayı, kamu görevlisi ne idareye karşı ne de yönetilenlere karşı sorumludur.

İdarenin kusura dayanan sorumluluğu hizmet kusuru kavramı ile anlatılmaktadır. Objektif bir nitelik taşıyan hizmet kusuru, hizmetin kuruluşu ve işleyişinde ortaya çıkan kusur olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle, hizmetin hiç işlememesi, hizmetin geç işlemesi veya hizmetin kötü işlemesi hallerinde idare kusurlu sayılmaktadır.

14.2. Kusursuz Sorumluluk

İdarenin bazı davranışlarından doğan zararların, idarenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, karşılanması yoluna gidilebilir. Kusursuz sorumluluk özel hukukta olduğu gibi idare hukukunda da yardımcı ve ayrık bir sorumluluktur. İdare hukukundaki kusursuz sorumluluk geniş bir uygulama alanı bulmaktadır.

Kusursuz sorumlulukta idarenin davranışı ile uğranılan zarar arasında nedensellik bağının kanıtlanması yeterlidir. İdarenin davranışının kusurlu olduğunun kanıtlanmasına gerek yoktur. Kusursuz sorumlulukta idarenin sorumlu tutulabilmesi için idarenin tutum ve davranışının hukuka aykırı olması gerekli değildir. İdare Hukukunda kusursuz sorumluluk, hasar (risk) ilkesi, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ve sosyal risk ilkesine dayandırılmaktadır.

- **Hasar (Risk) İlkesi / Tehlikelilik:** Hasar ilkesinde söz konusu olan idarenin tehlike taşıyan faaliyeti ve kuruluşu dolayısıyla sorumluluğudur. İdarenin bir takım faaliyetleri tehlike taşımaktadır. Örneğin nükleer santral, mayınlı alanlar, silah depoları gibi alanlar tehlikelidir. Bu gibi faaliyet alanlarında ortaya çıkan, ne idarenin önleyebileceği ne de kişilerin korunabileceği olumsuz sonuçlardan, faaliyetten yarar sağlayan kamunun sorumluluğu kabul edilmektedir.
- **Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik:** İdarenin kamu yararı veya kamu düzeni düşüncesiyle yaptığı hizmetler dolayısıyla, idareye yükletilecek bir kusur olamadan ya da bünyesinde tehlike taşımadan kimilerinin özel bir zarara uğramasına neden olabilir. Bu gibi zararların karşılanması kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine dayandırılmaktadır.
- **Sosyal Risk:** Kamu düzenini bozmaya, hatta anayasal düzeni yıkmaya yönelik anarşi ve terör olaylarından ya da benzeri toplumsal olaylardan kişiler zarar görebilmektedir. Bu tür olaylarda idareye karşı yapılan tek suçlama idarenin bunları önleyememesidir. Bu tür eylemler basit bir zabıta olayı olarak görülmez. Bunları “toplumsal risk” olarak

değerlendirmek ve bunlardan doğan zararların yine toplumca karşılanması yoluna gitmek gerekir. Bu ilkenin diğerlerinden farkı, ortaya çıkan zarar ile idarenin eylemi arasında nedensellik bağının bulunmamasıdır.

14.3. İdarenin Sorumluluğunun Şartları

- **Fiiil:** İdarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için ortada zarar doğurucu bir tutum ve davranışın bulunması gerekir. İdarenin tutum ve davranışı bir etkinlik biçiminde olabileceği gibi hareketsiz kalma biçiminde de kendini gösterebilir.
- **Kusur:** Zarar doğurucu davranışın idareye bağlanması, başka bir ifadeyle zararı doğuran tutum ve davranışın idare adına ya da idare tarafından yapılmış olması gerekir. Zarar doğurucu davranışın idareye bağlanması olanağı yoksa idare ortaya çıkan zarardan sorumlu olmaz.
- **Zarar:** Gerçek bir zarar olmalıdır. Kamu yükümlülüğü biçimini almamalı, özel bir zarar niteliğinde olmalıdır. Ortada belli ve gerçek bir zarar olmadan idarenin sorumluluğuna gidilemez. Zarar maddi veya manevi nitelikte olabilir.
- **Nedensellik Bağı:** İdarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için zarar ile idarenin eylem veya işlemi arasında illiyet bağının bulunması yani nedensellik ilişkisinin olması gerekir. Zarar ile zararı doğuran davranış arasında doğrudan doğruya bir ilişki bulunmalı, biri diğerinin uygun ve normal sonucu olmalıdır. Ancak sosyal risk kuramı gereğince nedensellik bağı aranmadan da idarenin sorumluluğuna gidilebilmektedir.

14.4. İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Durumlar

Hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk nedeniyle zararın oluştuğu bazı durumlarda idarenin sorumluluğu azalabilmekte veya tamamen ortadan kalkabilmektedir. İdarenin sorumluluğunu azaltan veya kaldıran haller mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin davranışı (müterafik kusur) ve üçüncü kişinin kusuru olarak ifade edilmektedir.

- **Mücbir Sebep:** Özel hukukta olduğu gibi idare hukukunda da zarar ile idare arasındaki bağlantıyı ortadan kaldırır. Mücbir sebep halinde idare hem hizmet kusurundan hem de kusursuz sorumluluktan kurtulur. Ancak günümüzde idarenin sahip olduğu teknik olanaklar da dikkate alınarak, doğa olaylarından kaynaklanan zararlardan hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk ilkeleri uygulanarak idarenin tazminata mahkûm edildiği görülmektedir. Örneğin bir yerleşim yerinin deprem bölgesi olup olmadığı ve o yerde hangi şiddette deprem olacağı idarece bilinebilmektedir. Dolayısıyla böyle yerlerde idarenin teknik ve bilimsel verileri göz önünde bulundurmak suretiyle imar uygulamaları yapması gerekir. Ancak eldeki verilerden farklı daha önce hiç gerçekleşmemiş ve tahmin edilemeyecek şiddette bir depremin meydana gelmesi sonucunda ortaya çıkacak zararlar mücbir sebep olarak değerlendirilebilecektir.

- **Beklenmeyen Hal:** Beklenmeyen hal ile mücbir sebep birbirine benzetmekle birlikte farklı esaslara dayanmaktadır. Mücbir sebepte olay idarenin eylemi dışında oluşur. Beklenmeyen halde ise olay idarenin eylemi içerisinde meydana gelir. Örneğin idareye ait olan bir aracın lastiğinin patlaması veya elektrik kontağı veya nedeni belli olmayan bir patlama meydana gelmesi beklenmeyen hallerdendir.
- **Zarar Görenin Davranışı:** Ortaya çıkan zararın, zarara uğrayanın tutumundan doğması halinde idarenin sorumluluğu ya azalır ya da tamamen ortadan kalkar. Bu durum hem hizmet kusuru hem de kusursuz sorumluluk halleri için geçerlidir. Zarar görenin tutum ve davranışı zarar ile idare arasındaki ilişkiyi kesecek nitelikte ise idare sorumluluktan kurtulur.
- **Üçüncü Kişinin Kusuru:** İdarenin zarar verici davranışına üçüncü kişilerin katılması, ilke olarak idarenin sorumluluğunu etkilemektedir. Kusura dayanan sorumlulukta, üçüncü kişinin kusuru idarenin sorumluluğunu ya tamamen kaldırır ya da kusuru oranında azaltır. Kusursuz sorumlulukta ise üçüncü kişinin zarara karışmış olması, idareyi sorumluluktan kurtarmaz ya da idarenin sorumluluğunu azaltmaz. Bu gibi durumlarda idarenin üçüncü kişiye kusuru oranında zararı rücu etme imkânı vardır.

Uygulamalar

- Hizmet kusuru idarenin davranışında bir aksaklık bulunması sonucu ortaya çıkan zararların tazminini gerektirir.
- İdarenin kusursuz sorumluluğunun esasları, hasar ilkesi, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ve sosyal risk ilkesi ile ifade edilmektedir.
- Mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin kusuru ve üçüncü kişilerin kusuru gibi hallerde idarenin sorumluluğu azalır veya tamamen ortadan kalkabilir.
- İdarenin kusurlu sorumluluğuna gidebilmek için zarar ile fiil arasında bir illiyet bağı olmalıdır.

Uygulama Soruları

- Hizmet kusuru hangi durumlarda görülür?
- Kusursuz sorumluluk halleri nelerdir?
- Mücbir sebep idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırır mı?
- Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ne anlama gelmektedir?
- İdarenin kusursuz sorumluluğunda zarar ile fiil arasında illiyet bağı aranır mı?

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

1. İdarenin kusurlu ve kusursuz sorumluluk hallerini öğrendik.
2. Hizmet kusurunun nasıl gerçekleşeceğini öğrendik.
3. Kusursuz sorumluluk esaslarını öğrendik.
4. İdarenin sorumluluğunu azaltan veya kaldıran halleri öğrendik.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi hizmet kusuru esaslarından değildir?
 - a. Bir kamu hizmetinin geç işlemesi
 - b. Hizmetin kuruluşu ve işleyişinde bir kusur olması
 - c. Bir kamu hizmetinin hiç işlemmesi
 - d. Hizmetin tehlikeli bir faaliyet olması
 - e. Bir kamu hizmetinin kötü işlemesi
- 2) Aşağıdakilerden hangisi kusursuz sorumluluk hallerinden değildir?
 - a. Hasar (risk) ilkesi
 - b. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi
 - c. Sosyal risk ilkesi
 - d. Tehlikelilik ilkesi
 - e. Müterafik kusur
- 3) Aşağıdakilerden hangisi idarenin sorumluluğunu azaltan veya kaldıran durumlardan değildir?
 - a. Faaliyetin niteliği gereği tehlikeli olması
 - b. Mücbir sebep
 - c. Üçüncü kişinin kusurlu davranışı
 - d. Beklenmeyen hal
 - e. Zarar görenin kusurlu davranışı
- 4) Aşağıdakilerden hangisi idarenin sorumluluğuna gidilmesi için gereken şartlardan değildir?
 - a. Zarar
 - b. Kusur
 - c. Memurun davranışı
 - d. Nedensellik bağı
 - e. Fiil
- 5) Zarar ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
 - a. Gerçek ve ölçülebilir bir zarar olmalıdır.
 - b. Maddi zarar niteliğinde olmalıdır.
 - c. Kamu yükümlülüğü biçimini almamalıdır.
 - d. Özel bir zarar niteliğinde olmalıdır.
 - e. Maddi veya manevi nitelikte olabilir.

Cevaplar

1) **D**

2) **E**

3) **A**

4) **C**

5) **B**