

DARE HUKUKU



Bu kitabın, basım, yayım ve satış hakları Atatürk Üniversitesi'ne aittir. Bireysel öğrenme yaklaşımıyla hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır. Atatürk Üniversitesi'nin izni alınmaksızın kitabın tamamı veya bir kısmı mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2015

The copyrights, publications and sales rights of this book belong to Atatürk University. All rights reserved of this book prepared with an individual learning approach. No part of this book may be reproduced, printed, or distributed in any form or by any means, technical, electronic, photocopying, magnetic recording, or otherwise, without the permission of Atatürk University.



ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ  
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ

DARE HUKUKU

ISBN: 978-975-442-772-1

ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI

ERZURUM

## İÇİNDEKİLER

|  |            |
|--|------------|
| 1. dare Kavramı ve dare Hukuku<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>                                | <u>4</u>   |
| 2. Merkezi dare<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>   | <u>25</u>  |
| 3. Yerinden Yönetimler<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>  | <u>48</u>  |
| 4. dari lemler<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>  | <u>67</u>  |
| 5. dari Sözle meler<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>   | <u>86</u>  |
| 6. Kolluk<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>   | <u>107</u> |
| 7. Kamu Hizmeti<br><i>Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z</i>   | <u>126</u> |
| 8. Kamu Görevlileri ve Devlet Memurlu u Statüsü<br><i>Ar . Gör. KAM L DURMU</i>                    | <u>144</u> |
| 9. Memurların Hakları, Tabi Oldukları Yükümlülükler ve Yasaklar<br><i>Ar . Gör. FELEMEZ GÜNE</i>   | <u>160</u> |
| 10. Memur Statüsüne Özgü Durumlar ve Memurlu u Sona Erdiren Hâller<br><i>Ar . Gör. FE ZA A GÜL</i> | <u>183</u> |
| 11. derenin Malları ve Mal Edinme Yöntemleri<br><i>Ar . Gör. KAM L DURMU</i>                       | <u>203</u> |
| 12. derenin Sorumlulu u<br><i>Doç. Dr. ENG N SAYGIN</i>  | <u>225</u> |
| 13. derenin Denetimi - Yargısal Denetim<br><i>Doç. Dr. ENG N SAYGIN</i>                            | <u>246</u> |
| 14. derenin Denetimi - Yargı Dı ı Denetim Yolları<br><i>Doç. Dr. ENG N SAYGIN</i>                  | <u>270</u> |

Editör

Prof. Dr. FAHRETT N KORKMAZ (1., 2., 3., 4., 5., 6., 7.)

Dr. Ö r. Üyesi ÖZGÜR TEM Z (8., 9., 10., 11., 12., 13., 14.)

# İDARE KAVRAMI VE İDARE HUKUKU



## İÇİNDEKİLER

- Organik Anlamda İdare
- Fonksiyonel Anlamda İdare
- İdareye Uygulanan Hukuk Sistemleri
- İdare Hukuku'nun Özellikleri
- İdare Hukuku'nun Düzenleme Alanı
- İdare Hukuku'nun Kaynakları
- Anayasa'da İdare Hukuku'na İlişkin Temel İlkeler



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Organik ve fonksiyonel anlamda idare ayrımını yapabilecek,
- İdarenin faaliyet alanını belirleyebilecek,
- İdare Hukuku'nun temel özellikleri ve ilkelerini öğrebileceksiniz.

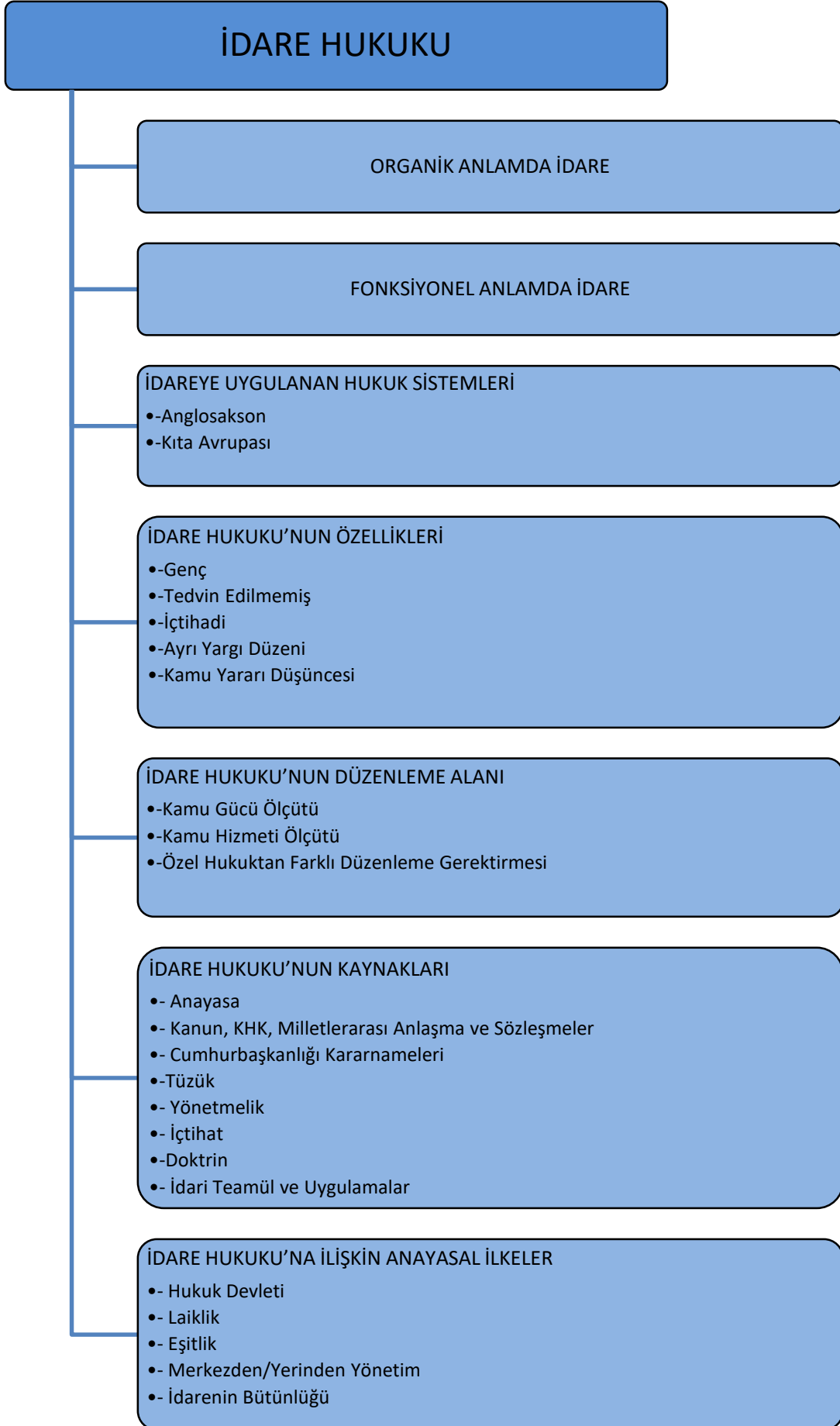


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi Özgür  
TEMİZ**

# ÜNİTE 1



## GİRİŞ

İdare kavramı, günlük hayatımızda sık karşılaştığımız bir kavramdır. Ancak idare hukukunun kendisine nesne olarak aldığı idare kavramı, günlük dilde idare ifadesinin kullanımı ile neredeyse ilgisizdir. Günlük dilde idare denildiğinde, şirket idaresi, kamu idaresi gibi bir ayrım bulunmadığı gibi, otomobil sürücüsünün yaptığı faaliyete bile otomobilin idaresi denildiği görülebilir. Hatta bazı kaynakların kıt olmasını ifade eden “Bu parayla ay sonuna kadar idare etmek durumundayım.” gibi kullanımlar yanında, tasarrufu vurgulayan “idare lambası” gibi deyimlere de sıkça rastlanılmaktadır.

Her devlet yönetiminin de bir idaresi olmasına rağmen, her devletin idare hukukundan bahsetmek olanaksızdır. İdare hukukunun modern devletlerin kurulması ve devletlerin kamu hizmetleri ve kamu düzeninden sorumlu olduğunun kabul edilmesinden sonra ortaya çıktığını yanlış olmaz. Modern devlet yapısını oluşturmamış krallıklar, imparatorluklar ve beyliklerde idare hukuku değil, gelenekler hakimdir. Kısacası modern öncesi devletlerde, idarenin hukuka uygun davranmasını garanti altına alan bir yapı bulunmamaktadır ve idarenin faaliyetleri dolayısıyla bir sorumluluğu kurala bağlanmış değildir. Dersimizin konusu olan idare, en basit ifade ile kamusal faaliyetlerin yürütülmesini sağlayan kamu idareleri ve bu idarelerin yerine getirdikleri görevler=fonksiyonlar=işlevler olarak kabul edilebilir.



Anayasa’nın 7. maddesi ile yasama yetkisinin Türk Milleti adına *Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne* ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği düzenlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin temel olarak kuvvetler ayrılığına dayanan bir yapısı bulunmaktadır. Bu ayrım sonucunda yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden ayrı ve bağımsız olarak teşkilatlanmıştır [1]. Bu üç organın yerine getirdiği görevler=fonksiyonlar=işlevler göz önüne alınırsa, bu organların sırasıyla yasama, yürütme ve yargı işlevleri ile donandığı gözlenir [1, 2]. Bu ünite de organik anlamda idare ve fonksiyonel anlamda idare kavramları üzerinde durulacak ve İdare Hukuku alanına ilişkin temel bilgilere yer verilecektir.

## ORGANİK ANLAMDA İDARENİN BELİRLENMESİ

Organik anlamda idarenin belirlenmesinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 7, 8 ve 9. maddeleri incelenerek konuya başlangıç yapılabilir [2]. Bu maddeler, organik anlamda idarenin belirlenmesi için temel düzenlemeler olarak kabul edilir.

Anayasa’nın 7. maddesi ile yasama yetkisinin Türk Milleti adına *Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne* ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği düzenlenmiştir.

Anayasa’nın 8. maddesi ile yürütme yetkisinin ve görevinin *Cumhurbaşkanı* tarafından, Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenmektedir [2].

*UYARI: Anayasa’nın 8. maddesi 2017 yılında yapılan halkoylamasında bu haliyle kabul edilmiştir. Madde halkoylamasından sonra yapılan ilk genel seçimler olan 24 Haziran 2018 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.*

*Önceki halinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği düzenlenmekteydi.*

Anayasa'nın 9. maddesi ile yargı yetkisinin Türk Milleti adına *bağımsız ve tarafsız mahkemeler* tarafından kullanılacağı düzenlenmektedir.

*UYARI: Anayasa'nın 9. Maddesi 2017 yılında yapılan halkoylamasında bu haliyle kabul edilmiştir. Madde halkoylamasından sonra yürürlüğe girmiştir. Maddenin önceki halinde tarafsız kelimesi bulunmamaktaydı [3, 4, 5].*

Anayasa'nın başlangıç kısmı, değiştirilemez nitelikteki ilk üç maddesi ve bunların değiştirilemeyeceğine ilişkin dördüncü maddesi ile burada yer alan maddelerin değerlendirilmesi sonucunda, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde üç tür kuvvetin bulunduğu sonucuna kolaylıkla ulaşılabilir. Bu kuvvetler Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddelerinde açıkça düzenlenen yasama, yürütme ve yargıdır. Devletin erkleri ya da devletin kuvvetleri adı verilen yasama, yürütme ve yargının ayrı ayrı düzenlenmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin esas alındığını göstermektedir [6]. Anayasa'da yasama ve yargı bir yetki olarak düzenlenmişken, yürütme bir *yetki ve görev* olarak düzenlenmiştir [1, 5, 6, 7]. Anayasa'da yapılan değişiklikle yürütme yetkisinin ve görevinin Cumhurbaşkanı'na verilmiş olması, hükümet sistemi bakımından *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*'nin benimsenmiş olduğunu gösterir. Şu halde, yürütme yetkisi ve görevi tek bir organ olan Cumhurbaşkanlığı'na ve tek bir kişi olan Cumhurbaşkanı'na aittir.

*UYARI: Hükümet sistemine başkanlık yerine Cumhurbaşkanlığı adının verilmesi Anayasa koyucunun tercihidir. Bunun dışında en genel anlamı ile güçlü bir başkanlık sisteminin benimsenmiş olduğu söylenebilir.*

Anayasa'da yasama, yürütme ve yargı organları olabildiğince ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu ayrıntılı düzenlemeler, Anayasa'nın Üçüncü Kısmı'nda "Cumhuriyetin Temel Kuruluşları" biçiminde yer alır. Anayasa'nın 75-100. maddeleri arasında Yasama, 101-137 maddeleri arasında Yürütme ve 138-160. maddeleri arasında Yargı düzenlenmiştir [1,2,3,4, 5, 6].

## TÜZEL KİŞİLİK, DEVLET VE DİĞER KAMU TÜZEL KİŞİLERİ

Tüzel kişi; hayatımızda karşılaştığımız insanlar gibi gerçek kişi olmayan, kendisine yasa=kanun=tüze tarafından bir kişilik verilmiş olan yapay yapılardır. Eski hukuk dilinde tüzel kişilere, hükmî şahıslar denilirdi. Bir örgütlenme tüzel kişisi olarak kabul edildiğinde, ilgili yapıya kişilik veren yasaya=tüzeye=kanuna vurgu yapılırken, hükmi şahıs dendiğinde onun yapay oluşuna işaret edildiğine dikkat edilmelidir [1,7,8].

Dernekler, vakıflar ve şirketler gibi tüzel kişiler özel hukuk alanının kurallarına bağlıdırlar. Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ve kanun tarafından kendisine tüzel kişilik verilmiş ya da kanuna uygun olarak kurulmuş kamu kurumları ise kamu hukukunun bir dalı olan idare hukukunun konusudurlar [1,5,7,9,10].



Ülkemizde  
Cumhurbaşkanlığı  
Hükümet Sistemi  
benimsenmiştir.



Kamu tüzel kişileri; belirli bir faaliyeti yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, kanunla ya da Anayasa ile kurulmuş, kendi bütçesine, kendi personeline, hak ve fiil ehliyetine, kendine özgü yönetim organizasyonuna ve en önemlisi kamu gücü ayrıcalıklarına sahip tüzel kişilerdir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, en geniş alana yayılmış kamu tüzel kişisidir ve kısaca *devlet* olarak adlandırılır. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı onun bir bütün olarak tüzel kişiliğinin olmadığı anlamına gelmez. Bununla birlikte, devletin ayrıca bir tüzel kişi olduğunun Anayasa ve kanunlarda düzenlemesine gerek yoktur. Devlet, egemen bir tüzel kişilik olarak bulunmadığı sürece diğer gerçek kişilerin ve tüzel kişilerin, hukuk düzeni içerisinde kişilik iddiasında bulunması olanaksızdır. Devlet, hukuk düzeninin kurucusu, uygulayıcısı ve garantisidir [1, 2].

Diğer kamu tüzel kişilerinin ise, kanun tarafından kurulmuş olmasına gerek vardır. Bazı kamu tüzel kişilerinin Anayasa tarafından belirtilmiş ve düzenlenmiş olması, onların ayrıca bir kanunla düzenlenmelerini engellemez. Anayasa tarafından belirtilmiş olan kamu tüzel kişileri; TRT, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, üniversiteler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak sıralanabilir. Bütün teşkilat yapısı ve görevleri Anayasa ile düzenlenen Türkiye Cumhuriyeti Devleti ayrıca tüzel kişilik olarak belirtilmesine gerek bulunmaksızın bir tüzel kişidir [6,8,9,11].

## ORGANİK ANLAMDA İDARENİN YASAMA, YÜRÜTME VE YARGIDAN AYRILMASI

Organik anlamda idare, idarenin organ olarak devlet organları arasında nerede yer aldığı sorusunun cevabı olarak karşımıza çıkar.

Yukarıda yer verilen Anayasa maddeleri ile birlikte değerlendirildiğinde, organik anlamda idare, yasama ve yargı organlarının dışındadır. Yürütme organı olarak belirlenen, Cumhurbaşkanı'nın siyasal niteliği öne çıkmaktadır. Ancak bu birimin Anayasa tarafından siyasal nitelikli bir birim olarak teşkil edilmiş olması idare üzerinde yetkisi olmadığı anlamına gelemez. Organik anlamda idare, Cumhurbaşkanı'nın denetim ve yönetiminde olan *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, Cumhurbaşkanı'na bağlı Bakanların başında bulunduğu ve Devlet tüzel kişiliğini temsil eden her bir bakanlığın merkez ve taşradaki birimlerini, belirli bir yöreye sınırlı bir özerklik sağlayan yerel yönetimleri (il özel idaresi, belediye, köy) ve belirli bir hizmet alanına sınırlı bir özerklik sağlayan hizmet yönünden yerinden yönetimleri* kapsar.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve bağımsız ve tarafsız mahkemelerden oluşan yargı organının idare hukuku ile bağlantısı kimi durumlarda organik anlamda idarede olduğu gibidir. Ancak yasama ve yargı organının yerine getirdiği işlevler ve yetkileri ile hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı, demokratik bir hukuk devleti olmak, bu kuvvetlerin yürütme dışında teşkilatlanmasının=örgütlenmesinin temel dayanak noktalarıdır.



Yasama organı tek bir  
birimden oluşmaktadır:  
TBMM.



**Yasama Organı ve İdare:** Yasama organı, Anayasa'nın 7. maddesine ve 75. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir (TBMM). Yasama organı tek bir birimden oluşmaktadır. TBMM, milletvekili seçimlerinde halk tarafından seçilen 600 milletvekilinden oluşur. TBMM, kendi yöneticilerini seçim yoluyla kendisi belirlemektedir. TBMM içinde yer alan idari birimler bakımından idare hukukunun uygulanması gerektiği, bunun karşısında yasama faaliyeti bakımından ise Anayasa Hukuku kurallarının uygulama alanı bulacağını belirtmek gerekir. Ancak TBMM'nin bir devlet erki=kudreti olan yasama erkini kullanması asıl yetkisidir. Bu nedenle yasama organı ile organik anlamda idare farklı yapılardır ve organik olarak farklıdır [1, 3,4,6,8,10, 11].

**Yargı Organı ve İdare:** Anayasa'nın 9. maddesi, yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılacağını düzenlemektedir. Yasama organı tek bir birimden oluşurken, yargı organı bağımsız ve tarafsız mahkemeler topluluğundan oluşmaktadır. Kısaca yargı organı tek bir organ değil, bir organlar topluluğudur. Mahkemelerin her birinin bağımsızlığı, Anayasa'nın 138. maddesi ile güvence altına alınmıştır. Maddeye göre; bu bağımsız mahkemelere görevlerini yerine getirirken, hiçbir organ, makam, kişi tarafından emir ve talimat verilemez, genelge gönderilemez, tavsiye ve telkinde bulunulamaz. Yargı organı tarafından verilmiş olan kararlar, yasama ve yürütme organlarını bağlar ve kararları bu organlar tarafından değiştirilemez ve uygulanması geciktirilemez. Yargı organları, görevlerinde bağımsız ve teminatlı hâkimlerden oluşur. Her ne kadar, mahkemelerin oluşturulması, adliyelerin yönetilmeleri, personel idaresi idare hukukunun konusu olsa da yargı organı ile organik anlamda idarenin birbirinden ayrı düşünülmesi gerekir [1, 3, 5].

**Yürütme Organı ve İdare:** Anayasa'nın 101. maddesi ile 137. maddeleri arasında yürütme organı düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre yürütme erki yalnızca Cumhurbaşkanı ve idareden oluşmaktadır.

**UYARI:** *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, hükümet tek kişiden oluşmaktadır. Bakanlar, Cumhurbaşkanı'nın o konuda atadığı özel görevlilerdir (Yönetici-Sekreter). Bu nedenle Anayasa değişikliğinden önce bulunan kabine, bakanlar kurulu, bakanlar kurulu toplantısı gibi kavramların kullanılmaması doğru olacaktır.*

Cumhurbaşkanı, devletin başı sıfatına sahiptir. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder. Yabancı devletler karşısında Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil eder. Devlet organlarının düzenli ve birbiri ile uyumlu çalışmasını gözetir (md. 104/Anayasa) [1, 3, 5].

Ayrı bir bakanlar kurulu bulunmayan başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisi tek bir kişiden oluşan başkanlık makamında toplanmıştır. Türkiye'nin de 24 Haziran 2018 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Anayasa maddeleri uyarınca bir tür başkanlık sistemi ile yönetildiğine kuşku yoktur. Türkiye'de öngörülen başkanlık sisteminde başkan, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'dır. Yürütme organı tek bir kişiden oluşur ve bakanların Cumhurbaşkanı'ndan bağımsız bir yetki ve görev sahası bulunmamaktadır. Yürütme tek kişiden oluşmakla birlikte, Cumhurbaşkanı tarafından atanan



Cumhurbaşkanı,  
devletin başı sıfatına  
sahiptir. Yürütme  
yetkisi  
Cumhurbaşkanı'na  
aittir.

bakanlar, görevli bulundukları teşkilat bakımından idare organının yöneticileri arasında yer almaktadır. Cumhurbaşkanı devletin başı olarak değerlendirilmekle birlikte, aynı zamanda en önemli idari merkez olarak konumlanmış bulunan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının da başındadır. Bu nedenle, yürütme organına ilişkin teşkilat organik anlamda idare olarak nitelendirilir.

## FONKSİYONEL (=İŞLEVSEL=GÖREVSSEL) ANLAMDA İDARE

Fonksiyonel anlamda idare, devletin diğer görevlerinden idari görevlerin hangi organ tarafından yürütüldüğüne bakılmaksızın belirlenmesi sonucunda tespit edilebilir. Devlet fonksiyonları (=işlevleri=görevleri) yasama fonksiyonu, yargı fonksiyonu ve idari fonksiyon olarak belirlenebilir. Ancak bütün bu fonksiyonlar da devlet organlarının görevlerini yerine getirmek için yeterli hareket alanını tamamen sağlayamaz. Bu hareket alanının sağlanması bu fonksiyonlarla birlikte “özel hukuk işlemleri” yapabilmesi ile mümkündür.

**UYARI:** Yasama fonksiyonu, yargı fonksiyonu ve idari fonksiyon kamu gücü kullanımını gerektirir ve kamu hukuku kurallarına tabidir. Ancak devlet organları kullandığı bütün malzeme ve personelini kamu hukukuna göre sağlayamaz ve özel hukuk ilişkisine de zorunlu olarak girer. Adliye binasının çatısının özel hukuk kişisine tamir ettirilmesi, yemekhane için hizmet satın alınması ya da malzeme satın alınması, TBMM binalarının fiziksel ihtiyaçlarının karşılanması için özel hukuk kişilerinden alınacak mal ve hizmetler, örnek olarak gösterilebilir. Bu tür mal ve hizmetler, ilgili organlar ya da idare tarafından üretilmez. Bu ve benzeri ihtiyaçlar özel hukuk kurallarına göre, özel hukuk işlemleri kapsamında giderilirler. (1, 3, 5, 6)



İdare üstün kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak bir iş ya da işlem gerçekleştirirse, kamu hukuku kurallarına tabi bir iş veya işlem yapmıştır.

**KURAL:** İdare üstün kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak bir iş ya da işlem gerçekleştirirse, kamu hukuku kurallarına tabi bir iş veya işlem yapmıştır. İdare, tıpkı herhangi bir kişi gibi tarafların eşitliğine dayalı olarak bir iş ya da işlem gerçekleştirirse özel hukuk kurallarına tabi bir iş ya da işlem gerçekleşmiştir.

Kamu hukuku ilişkisinde taraflar eşit değildir. İdarenin üstünlüğü ve belirleyiciliği hâkimdir. Yukarıdan aşağıya bir ilişki söz konusudur. Özel hukuk ilişkisi ise tarafların eşitliğini esas alır [6,8,9,10].

Devlet fonksiyonları yasama, yargı ve yürütme fonksiyonlarıdır. Yürütme fonksiyonu, hükûmet fonksiyonu (=siyasi fonksiyon) ve idari fonksiyon olarak ayrılabilir. Hükûmet fonksiyonu;

- Bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi,
- Cumhurbaşkanı'nın TBMM ile olan ilişkileri,
- Cumhurbaşkanı'nın yargı organları ile ilişkileri,
- Cumhurbaşkanı ve atadığı bakanları diğer devletlerle ilişkileri

olarak özetlenebilir.

*Yasama organı olan TBMM'nin asli fonksiyonu; genel, soyut ve kişilik dışı normları koyma, değiştirme ve kaldırmaktır. Yasama organı kısaca yasama*

yetkisini kullanmak üzere oluşturulmuştur. Ancak TBMM'nin kendi içerisinde yürüttüğü faaliyet yalnızca yasa yapma faaliyeti değildir. Anayasa'nın 87. maddesine göre kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir. TBMM aynı zamanda 83. maddeye göre yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karar vermek gibi birçok yetkiyi kullanır. TBMM, çatısı altında yürütülen bütün bu faaliyetler dışında, kamu görevlilerinin sevk ve idaresi, temizlik, yemek, güvenlik, tamirat-tadilat gibi onlarca farklı faaliyet de yürütülmektedir. Bu faaliyetlerin yürütülmesinde yasama fonksiyonunun yerine getirildiği iddia edilemez. Ancak bu iş ve işlemlerin bir kısmı kamu gücü kullanılarak, bir kısmı da özel hukuk kurallarına göre gerçekleştirilir [1, 4, 5, 8, 9, 10, 11].

Yasama organı olan TBMM'nin yaptığı işlemlerin en başında yasama işlevine dâhil işlemler gelir. Bunun dışında TBMM, idari işlemler ve özel hukuk işlemleri yapar.

İdare, Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Anayasa'nın 124. maddesine göre yönetmelik çıkarabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik de genel, kişilik dışı ve soyut normlardır. Ancak bunların yasama faaliyeti olduğu söylenemez. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik çıkarma yetkisinin kullanılması Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir. Bunların dışında genelge, tamim, tebliğ, talimat gibi Anayasa'da ismen sayılmamış düzenleyici işlemler de idare tarafından yapılabilir. Her ne kadar bu işlemler ile genel, soyut, kişilik dışı düzenlemeler yapılabilir olsa da bunların teknik anlamda kanun olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Bu işlemler, düzenleyici idari işlemlerdir ve idari fonksiyonun içinde yer alırlar.

Maddi anlamda yargı, hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur [8, 9]. Bağımsız mahkemeler topluluğu olan yargı organının asli işlevi, hukuk kurallarına göre uyuşmazlıkları çözmektir. Ancak bütün bu işlevin yerine getirilmesi sırasında, yapılan işlemler sadece yargı işlemleri değildir. Adliye binalarının yönetimi ve çalışmaya elverişli hâlde tutulması, adliye personelinin yönetimi uyuşmazlık çözme işlevi içinde değerlendirilemez. Bu tür iş ve işlemler idari işlevin içerisinde yer alır. Adliye yemekhanesine alınan malzemeler, uyuşmazlık çözme kapsamında olmadığı gibi idari işlem içerisinde de değerlendirilemez. Bunlar özel hukuk işlemleri ile gerçekleştirilirler. Şu hâlde, yargı organı içinde uyuşmazlık çözme biçiminde özetlenebilecek yargı işlemleri, idari işlemler ve özel hukuk işlemleri ile karşılaştırılır.

İdarenin başlıca görevi, idari işlem tesis ederek idari iş ve işlemleri gerçekleştirmektir. Ancak idarenin kimi zaman genel, soyut ve kişilik dışı normlar



Maddi anlamda yargı, hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur

koyduğu, bu normları değiştirdiği, memurlarına disiplin cezası vermek ve verilmiş disiplin cezaları hakkında kararlar verdiği de görülür. İlk örnek yasama faaliyetine, ikinci örnek ise yargı faaliyetine benzer. Buna rağmen, Anayasa tarafından kendisine verilen yetkiler ve görevler arasında yasama ve yargılama faaliyeti bulunmadığından bu faaliyetler de idari bir faaliyettir. Şu hâlde kural olarak idare, idari işleve dâhil olan idari işlemler dışında herhangi bir devlet işlevini yerine getiremez. İdare de tıpkı yasama organı ve yargı organı gibi özel hukuk işlemleri yapabilir. Özetle, idare yalnız idari işleve dâhil olan işlemler ile özel hukuk işlemleri yapabilir. İdari fonksiyonun özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür [3, 5]:

*İdari fonksiyon;*

- Kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlar; özel kişilerin kâr amacının aksine idari fonksiyon, kamu yararını hedefler.
- Kamu hizmetlerini, kolluk faaliyetini, milli güvenliği, özendirme ve destekleme faaliyetlerini, planlamayı ya da iç düzen faaliyetlerini konu edinir.
- İdari işlem ve eylemlerle yürütülür.
- Kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanılarak gerçekleştirilir.
- Sürekli bir fonksiyondur.
- Kendiliğinden harekete geçer.
- Bireylerle doğrudan ilgilidir [1, 3, 4, 5, 6].

## İDARE HUKUKU'NUN TANIMI VE İDARE HUKUKU SİSTEMLERİ

### İdare Hukuku'nun Tanımı

İdare hukuku tanımlanırken, idarenin hukuku ile idare hukuku arasında ayırım yapılır. İdarenin hukuku ifadesinden, idarenin kuruluş ve işleyişine ilişkin kamu ve özel hukuk kurallarının bütünü anlaşılır. Hatırlanacağı üzere, idare özel hukuk işlemleri de yapabilmektedir. Her iki hukuk kuralları demetinin bir arada değerlendirilmesi neticesinde geniş anlamda idare hukuku tanımı verilmiş olur [6].

**Tanım:** İdare hukuku; idare organını ve idari fonksiyonu düzenleyen, idarenin kuruluşuna, faaliyetlerine, personeline ve denetimine uygulanan, özel hukuku aşan kamu hukuku kuralları bütünüdür. Kısaca idare hukuku, idari fonksiyonun hukukudur.

### İdare Hukuku Sistemleri

İdare hukuku sistemleri olarak, iki temel sistem kabul edilmiştir. Yargı birliğini merkeze alan Anglo-Sakson hukuk sistemi ve yargı ayrılığını merkeze alan kıta Avrupası hukuk sistemi [1, 3, 4, 5, 6].

#### **ANGLO-SAKSON HUKUK SİSTEMİ (ADLİ İDARE)**

Anglo-Sakson hukuk sistemi, ortak hukuk sistemi (common law) ya da adli idare sistemi olarak adlandırılmaktadır. İngiltere ve ABD'de tipik olarak bu hukuk sistemi geçerlidir. Bu hukuk sisteminde idareye özel hukuk kişilerine uygulanan hukuk kuralları dışında kurallar uygulanmaz ve idarenin işlem ve eylemlerinden doğacak uyuşmazlıklar, özel hukuk kişileri ile aynı yargı yerlerinde görülür.



İdare hukuku; idare organını ve idari fonksiyonu düzenleyen, idarenin kuruluşuna, faaliyetlerine, personeline ve denetimine uygulanan, özel hukuku aşan kamu hukuku kuralları bütünüdür.

İdarenin ne kendine has hukuk kuralları vardır ne de idari iş ve işlemlerden doğan uyuşmazlıklar için ayrı bir idari yargı sistemi vardır [1, 3, 5].

İngiltere'nin geleneksel olarak oluşmuş bu hukuk sisteminde, idare ve özel kişilere farklı hukuk uygulanmasını gerektiren ya da farklı hukuk kuralları uygulanması gerektiğini düşündüren bir tarihsel geçmişi bulunmamaktadır. Bu sistemde tek bir yargı düzeni bulunmaktadır. Kararların temyiz edilebileceği tek bir yüksek mahkeme bulunmaktadır. İdarenin taraf olduğu ve idare aleyhine açılan davalara bakan uzmanlaşmış mahkemeleri bulunsa da bu bir iş bölümü ve uzmanlaşma ayrımıdır, hukuk kurallarında herhangi bir değişiklik bulunmamaktadır.

#### **KITA AVRUPASI (=KARA AVRUPASI) HUKUK SİSTEMİ (İDARİ REJİM)**

Kıta Avrupası ülkelerinde, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen, özel kişilerin tabi olduğu hukuk kurallarından farklı bir hukuk uygulayan idare mahkemesi, vergi mahkemesi, bölge idare mahkemesi ve Danıştay biçiminde olabildiği gibi idare mahkemesi ve temyiz yeri biçiminde örgütlenmesi bulunan hukuk sistemi benimsenmiştir. İdare mahkemesi, vergi mahkemesi, bölge idare mahkemesi ve temyiz merciinden oluşan bütüne idari yargı adı verilir. İdari yargı yerleri tarafından idareye, özel hukuk kişilerinden farklı bir hukuk uygulaması ve idarenin ayrı mahkemede yargılanmasına idari rejim adı verilir. [1, 3, 4, 5]

Kıta Avrupası hukuk sisteminde, idareye idare hukuku kuralları uygulanır ve idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi idari yargı yerlerince sağlanır, davanın hangi yargı kolunda (Adli Yargı-İdari Yargı) çözüleceği konusundaki uyuşmazlıkları çözmek üzere bir uyuşmazlık mahkemesine gereksinim duyulur.

### **İDARE HUKUKU'NUN ÖZELLİKLERİ**

- **İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır.** Medeni hukuk, borçlar hukuku gibi özel hukuk kuralları neredeyse iki bin yıldır temel ilkelere değişiklik göstermemiştir. Ancak modern ve kendi yetki ve görevlerini hukuk devleti ilkesi gereğince hukuk kurallarına uygun yürütmek zorunda olan, modern devletler ortaya çıkmadan bir tür idareden bahsedilse de idare hukukundan bahsetmek olanaksızdır. İdare hukuku, faaliyetleri hukuk kurallarıyla sınırlı devletlerin ortaya çıktığı 19. yüzyılda gelişmeye başlamıştır.
- **İdare hukuku tedvin (kodifiye) edilmemiş bir hukuk dalıdır.** İdare hukuku kurallarının tedvin edilmemiş olması, bu hukuk kurallarının derlenip bir arada toplanmamış olduğunu ifade eder.
- **İdare hukuku içtihatlarla dayanan bir hukuk dalıdır.** İdare hukukunun ortaya çıkışı oldukça yenidir. Bir tür danışma meclisi olarak ortaya çıkan Conseil d'état (=Devlet Konseyi=Fransız Danıştay) zamanla idareye yöneltilen hukuka aykırılık iddialarını çözmeye başlamış ve bu konularda kararlar vermeye başlamıştır. İdare hukukunun ve idari yargının oluşumu bu yargı kararlarına (=ıctihatlarla) dayandırılır. Türkiye'de de Fransa modeli üzerinden kurulan Danıştay, zamanla yargısal yetkileri elde etmiştir. Bu gelişim süreciyle ilgili olarak içtihatlar idare hukukunun gelişiminde baskın bir role sahip olmuştur.



İdare hukuku kuralları belirli bir kanun metninde toplanmamıştır.

- **İdare hukukuna egemen olan düşünce kamu yararadır.** İdare hukuku idari fonksiyonun hukuku olduğundan ve idari fonksiyonun kamu yararı amacını gerçekleştirmeye yönelik olduğundan, idare hukukuna egemen olan düşünce de kamu yararı düşüncesidir. Özel hukukta taraflar arasındaki eşitlik, idare hukukunda bulunmamaktadır. İdare kamu yararını gerçekleştirmek için üstün ve ayrıcalıklı kamu gücünden yararlanır. Kamu yararı, özel kişilerin yararından üstün olarak kabul edilir. İdare kendi iradesini, karşısındaki kişilerin onayına gerek olmaksızın uygular.
- **İdare hukukuna ilişkin uyuşmazlıklar ayrı bir yargı düzeni olan idari yargıda çözülür.** İdare hukukuna ilişkin bir uyuşmazlık ortaya çıktığında genel görevli olan adli yargıda değil idari yargıda çözülür. İdari yargı düzeninin içinde, idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemesi ve Danıştay bulunur [1, 3, 4, 5, 6, 10].

**UYARI:** Önceden idari uyuşmazlık askerlik mesleğinin yerine getirilmesi ile ilgili ise Askerî Yüksek İdare Mahkemesi bu alanla sınırlı olarak görevli iken, Anayasa’da yapılan değişiklikle Askeri Yargı düzeni kaldırılmıştır. Değişiklik sonrasında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin görev alanında kalan davalar idari yargı düzeni tarafından çözümlenecektir.

## İDARE HUKUKU’NUN DÜZENLEME ALANI

İdare hukuku, en genel anlamıyla idarenin hukuku olmasına rağmen, idarenin özel hukuk kurallarına göre de işlemler yapabileceği belirlenmiş idi. İdare tarafından yapılsa da bazı işlemler özel hukuka tabi kılınmış olabilir. Bu nedenle, özel hukuk alanı ile idare hukukunun uygulanacağı alanlara ilişkin ölçütlere gereksinim bulunmaktadır [4,6,8,10,11].

- **Kamu Gücü Ölçütü:** Bu ölçüt, Kıta Avrupası’nda 19. yüzyıl sonuna kadar, Türkiye’de ise 20. yüzyılın ortasına kadar kullanılmıştır. Devletin toplumsal yaşama az müdahale ettiği dönemler için yeterli bir ölçüttür. Bu ölçüte göre, devletin uygulamaları iki biçimde değerlendirilmekteydi: Kamu gücünü esas alan hâkimiyet tasarrufları ve özel kişiler gibi hareket ettiği temşiyet tasarrufları. Hâkimiyet tasarrufları, emretme, idarenin tek yanlı iradesini kabul ettirme ve zor kullanma yetkileri olarak belirlenebilir. Bu ölçüte göre hâkimiyet tasarrufları idare hukukunun düzenleme alanı olarak kabul edilmektedir. Ancak güncel durumu belirlemek için tek başına yeterli değildir.[1, 4, 9]

- **Kamu Hizmeti Ölçütü:** Devlet, toplumsal ve ekonomik yaşama çokça müdahale etmeye başladığından kamu hizmeti kavramı ortaya çıkar. Kıta Avrupası 20. yüzyılın başlarından beri bu ölçütü kullanmaya başlamıştır.

Ancak Türkiye’de bu ölçütün devletteki dönüşüme paralel olarak 20. yüzyılın ortasından beri kullanıldığı görülmektedir. İdare, yalnızca güvenlik, sağlık, adalet, bayındırlık gibi alanlarda kalmayıp özel kişiler tarafından yürütülen ticari, sınai ve iktisadi (=ekonomik) faaliyetleri de üstlenmeye başladığında, yürüttüğü bazı faaliyetlerin özel hukuk alanına ilişkin olması nedeniyle bu ölçüt de yeterli olmaktan uzaklaşmıştır. Örneğin, ÇAYKUR tarafından çay üretilmesinde kamu hizmeti ölçütünü uygulamak olanaksızdır. Kamu kurumu olmasına rağmen, bu



Kural olarak idare hukukuna ilişkin uyuşmazlıklar idari yargıda görülür ve çözülür.



kurumun üreticiden çayı satın alması, işçiler tarafından işlenmesi ve piyasaya satılması özel hukuk kurallarına göre yapılmaktadır [1, 3, 4, 5, 6, 9].

- **Özel Hukuktan Farklı Düzenleme Gerektiren Faaliyetler:** İdarenin doğrudan kamu gücü kullanarak yaptığı faaliyetlerin idare hukukunun düzenleme alanı içinde olduğuna şüphe yoktur [8]. Ancak yürütülen faaliyetin özel hukuku aşan, özel hukuktan farklı düzenlemeler gerektiren bir faaliyet olması, idare hukukunun düzenleme alanı bakımından daha belirleyicidir [1, 3, 5]. İdarenin yürüttüğü kolluk faaliyetleri, vergi toplaması, kişilerin mallarına tek yanlı iradesi ile el koyması şüphesiz idare hukukunun düzenleme alanı içindedir. Yukarıda yer verilen ÇAYKUR örneğinde olduğu gibi idarenin yürüttüğü bu faaliyetlerin özel hukuk kişilerinin yürüttüğü faaliyete benzerliği nedeniyle, özel hukuka tabi olduğu belirlenmiştir. İdarenin motorlu araçları işletmesi nedeniyle, trafik kurallarına uyma zorunluluğu da özel kişilerle aynı olduğundan sorumluluğu özel hukuka göre değerlendirilecektir. Bir konunun özel hukuktan farklı bir düzenleme gerektirip gerektirmediği yasama organı olan TBMM'nin takdirindedir. TBMM, çıkaracağı kanunlar aracılığıyla hangi faaliyetin idare hukukuna hangi faaliyetin özel hukuka tabi olacağını belirleme yetkisine sahiptir.

## İDARE HUKUKU'NUN KAYNAKLARI

İdare hukukunun kaynakları diğer hukuk dallarının kaynakları ile neredeyse aynıdır. Ancak bu kaynakların yeri ve etkileri değişim gösterebilmektedir [1,3,4,5,6,7,8,9,10,11].

**Anayasa:** Anayasa, idare hukukunun temel kaynağıdır. Anayasa'da idareye ve idare hukukuna ilişkin pek çok ilke ve kural yer almaktadır. Anayasa'nın 2. maddesinde özellikle hukuk devleti ilkesi, 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılması ve yerine getirilmesi, 10. maddesinde devlet organları idarenin bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmesi zorunluluğu, 11. maddede Anayasa hükümlerinin idare dâhil herkesi bağladığını, 101 ve devamı maddelerde yürütme organı ve idareyi düzenlemiştir. Anayasa'nın pek çok maddesinde idarenin kanuniliği ilkesine yer verilmiştir. Anayasa'nın özellikle 123. maddesi idarenin kanuniliği ilkesi ve merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine yer vermiştir [2].

**Diğer Yazılı Kaynaklar:** Kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, tüzükler, yönetmelikler diğer yazılı kaynaklar olarak gösterilebilir [1, 3, 5].

**UYARI:** *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiş olan ülkemizde daha önce usulüne uygun olarak çıkarılmış Kanun Hükmünde Kararnameler ve tüzükler yürürlükte olmaya devam edecektir. Ancak yeni sistem ile birlikte Kanun Hükmünde Kararname ve Tüzük çıkarılması söz konusu olmayacaktır. Çünkü yeni sistem ile birlikte bunları çıkarmaya yetkili bir Bakanlar Kurulu bulunmadığı gibi, Anayasa'nın ilgili maddeleri de kaldırılmıştır.*

**Yargı İçtihatları:** İdare hukukunun tedvin edilmemiş ve bütün ilkeleri belirleyen bir kanun bulunmadığından, idari yargıda uyuşmazlıkların çözümün-



Anayasa, idare hukukunun temel kaynağıdır.



yargı içtihatları ile getirilen ilkeler ve kurallar önemli bir yer tutar.

**İdari Teamül ve Uygulama:** Özel hukukta yazılı bir kaynak olmayan örf ve adet hukuku idare hukukunda karşılık bulmaz. Ancak idari teamül ve uygulamalar, idarenin uzun yıllara yayılmış yerleşik uygulamalarını ifade eder ve teamül ve uygulamalar idare hukukunun kaynağı olarak kabul edilir. Anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname gibi hukuk kaynaklarına aykırı olmadıkça idare bu uygulamalarını devam ettirir.

**Doktrin:** İdare hukukunun tedvin edilmemiş olması, idare hukukunda doktrini idare hukukunun önemli bir kaynağı hâline getirir. İdare hukukuna ilişkin bilimsel çalışmaların, kararların eleştirisi ve hukuk kurallarının yorumu bakımından önemli bir katkısı vardır.



Hukuk devleti, bütün faaliyetlerinde hukuka bağlı ve yurttaşlarına garantiler veren devlettir.

## ANAYASADA İDARE HUKUKU'NA İLİŞKİN TEMEL İLKELER

Anayasa, maddi anlamda, devletin temel kuruluşuna ve işleyişine ilişkin kurallar bütünüdür; şekli anlamda ise yapımı ve değiştirilmesi diğer kanunlardan daha sıkı şekil şartlarına bağlanmış Anayasa adını taşıyan kurallar bütünüdür. Anayasa'nın temeli hukuk devleti anlayışına dayanır.

**Hukuk Devleti İlkesi:** Hukuk devleti, bütün iş ve işlemlerinde, bütün faaliyetlerinde hukuka bağlı, yurttaşlarına hukuki garantiler sağlayan devlettir. Hukuk devleti konulan kurallara kendisi de bağlı olan devlettir. Hukuk devleti anlayışı Almanya'da ortaya çıkmıştır. Ancak öncesinde polis devleti ve hazine teorisi anlayışları uygulanmıştır [1, 8,11].

**Polis Devleti:** 17. ve 18. yüzyılların Avrupa devletlerindeki mutlak yönetimleri açıklamaya dönük, Almanya'da ortaya çıkmış bir kavramdır. Yurttaşların refahı ve kamu düzeninin sağlanması ve devamı için her türlü önlemleri alan, kişisel hak ve özgürlüklere fazlaca müdahale eden, bütün bu faaliyetleri yaparken idaresi hukuka bağlı olmayan devlet anlayışı olarak özetlenebilir. Polis devletinde idare hukuka bağlı olmak zorunda olmadığından idarenin faaliyetlerini hukuka uygunluk yönünden yargı denetimine tabi tutma olanağı bulunmamaktadır [1, 8,11].

**Hazine Teorisi:** Almanya'da ortaya çıkan bu kavram, egemen iktidarın kamu gücünü kullanma aracı olan idarenin yargısal denetimi sağlanamasa da, hazine ile idareyi birbirinden ayırarak idareye değil hazineye karşı dava açılarak, kişilerin haklarını yargı önünde öne sürmesini sağlıyordu.

Bu durumda, devletin mali işlerinin özel hukuk kurallarına tabi olarak düşünüldüğünün anlaşılması gerekir [1, 8,11].

Günümüz Avrupa devletlerinde polis devleti anlayışı ve hazine teorisi geçerliliğini yitirmiş ve hukuk devleti ilkesi benimsenmiştir.

### Hukuk Devleti İlkesinin Temel Gereklere

- Temel hak ve özgürlükler güvence altına alınmıştır.
- Kanunların Anayasa'ya uygunluğu yargısal denetime tabidir.

- İdarenin kanuniliği ilkesi benimsenmiştir.
- Devlet faaliyetlerinin belirliliği ilkesi benimsenmiştir.
- İdarenin bütün işlem ve eylemleri yargısal denetime açılmıştır.
- Mahkemelerin bağımsızlığı ve yargı güvencesi kabul edilmiştir.
- İdarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı, mali sorumluluk ilkesine göre ödemesi zorunlu kabul edilmiştir [3, 4, 5].

## Laiklik İlkesi



Türkiye’de laiklik kavramı, Avrupa’dakinden farklı bir içeriğe sahiptir.

Laiklik Hristiyanlığın Avrupa’da egemen güç haline gelmesinden sonra etkinliğini arttırmasının bir sonucu olan ruhban (rahipler) sınıfına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ortaçağ’da kilisenin devletlerin de üzerinde bir yeryüzü egemenliği kurmasının ortadan kaldırılmasına ilişkindir. Önce devlet erkine sahip olanlar, dinler ve mezhepler karşısında tarafsız tutum takınmıştır. İkinci olarak, din ve devlet kurumları birbirinden ayrılmış, resmî devlet dini anlayışından vazgeçilmiştir. Son aşamada ise hukuk kuralları ile din kuralları birbirinden ayrılmıştır.

Türkiye’de aynı laiklik kavramı farklı bir anlamda kullanılmaktadır. İslam dini kuralları gereği, Allah ile kul arasında ayrıca bir din adamına ihtiyaç olmaması sonucunda ruhban sınıfını zorunlu kılmaz. Ancak din kurumları ile devlet kurumlarının etkileşimi, Osmanlı devletinin teokratik özelliği dolayısıyla sıkı bir din-devlet ilişkisi, zorunlu olsa da Osmanlı devleti gücünü kaybetmeye başladıktan sonra din adamları ve dinsel yapılar karşısında kontrolünü kaybetmiştir. Kurtuluş Savaşı sırasında bazı dinsel yapıların din istismarına dayanan ve millî mücadeleye karşı takındığı silahlı çatışmaya varan ve emperyalist devletlerle iş birliği halindeki tutumu, bir tür laiklik anlayışını benimsemeyi zorunlu kılmıştır. Türkiye’de benimsenen laikliğin amacı; *İslam dinini kişiselleştirmek, kişilerin vicdanında ve hayatında sürdürmesini sağlamaktır*. Avrupa’da olduğu gibi din işlerini cemaatlara bırakmak, Türkiye’de söz konusu değildir. Türkiye laikliğinin bir gereği olarak, din işleri Başbakanlığa bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından *bir kamu hizmeti olarak* yürütülmektedir. Osmanlı’nın son döneminde gücünü neredeyse tamamen yitirmiş olan Halifelik makamı, Türkiye Cumhuriyeti ile kaldırılmıştır. Egemenlik kayıtsız şartsız milletin olduğundan, halifelik yetkileri de TBMM bünyesine aktarılmıştır [8].

### *Laikliğin Unsurları:*

- Resmî bir devlet dininin bulunmaması,
- Devlet yönetimi ve toplumsal ilişkilerin din kurallarına tabi olmaması,
- Devletin din hizmetlerini kamu hizmeti olarak düzenlemesi [1,4,6,8].

## Eşitlik İlkesi

Anayasa’nın 10. maddesinde idarenin uyması zorunlu ilkelerden birisi olarak eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. Eşitlik ilkesine bütün devlet organları ve idare uymak zorundadır. Ancak genel ve soyut olan hukuk kurallarının herkese eşit olarak uygulanmasına mutlak eşitlik adı verilir. Farklı durumlarda bulunanlara farklı uygulamaların yapılması ise *nispî eşitlik* olarak tanımlanır.



Merkezden yönetim, idarenin kamuya sunduğu hizmetlerin devletin merkezi olan Başkent'ten planlaması ve tek elden yürütülmesidir.

Devlet organları ve idare önünde bütün yurttaşlar eşittir (mutlak eşitlik); ancak bazı hizmetlerden yararlanmak için bazılarının biraz daha desteğe ihtiyacı vardır. Bu destek sağlanmadan diğer yurttaşlarla gerçek anlamda eşit olamazlar. Bazı gruplara diğerlerinden daha elverişli ortamın yaratılması ve bu grupların devlet tarafından desteklenmesi eşitliği bozmaz. Diğer bütün herkese göre dezavantajlı durumda olan kişilere, eşitliğin sağlanabilmesi için lehe davranılması pozitif ayrımcılık olarak adlandırılır [1, 3, 5].

Herkes eğitim hizmetinden yararlanabilir (mutlak eşitlik); ancak engelli bir kişinin eğitim kurumlarına erişimi sağlanmadan bu hizmetten yararlanamaz. Bu nedenle engelli yollarının yapımı, toplu taşıma araçlarında engellilere yer ayrılması ve kolaylık sağlanması eşitliği bozmaz (*pozitif ayrımcılık*) hatta bu eşitliğin sağlanması için gereklidir. Kadın ve erkekler eşittir (*mutlak eşitlik*), devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür (*pozitif ayrımcılık*). Kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malulleri ve gaziler pozitif ayrımcılıktan yararlanacak kişiler olarak Anayasa'da belirtilmiştir.

## Merkezden Yönetim- Yerinden Yönetim İlkeleri

Anayasa'nın 123. maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri iki temel ilkeye dayanır. Bu ilkeler, merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesidir.

Merkezden yönetim, idarenin kamuya sunduğu hizmetlerin devletin merkezi olan Başkent'ten planlaması ve tek elden yürütülmesidir [1, 3,4, 5, 6, 8,11].

### Merkezden yönetim

- Tüm hizmetler başkentte toplanmıştır.
- Merkezden yönetimin tüm ülke düzeyinde yürütülebilmesi için ülke çapında örgütlenmiş taşra örgütü bulunur.
- Tüm parasal kaynaklar, araç ve gereçler merkezde toplanmıştır.
- Tüm harcama yetkisi merkezde toplanmıştır.

**Merkezî Yönetimin Olumlu Özellikleri:** Merkezden yönetimde; güçlü bir devlet yönetimi sağlanır, hizmetler daha az harcama ile yürütülür ve hizmetler yeknesak olarak yürütülür. Bunlar, merkezden yönetimin olumlu özellikleridir [5, 8].

**Merkezî Yönetimin Olumsuz Özellikleri:** Bürokrasi ve kırtasiyecilik artar, hizmetlerin yöresel gereksinimlere yürütülmesi zorlaşır, demokratik ilkelere uymaz [5, 8].

**Yetki Genişliği İlkesi:** Merkezden yönetimin olumsuz özellikleri nedeniyle, hizmetlerin taşrada zamanında yerine getirilmesi için yetki genişliği ilkesi getirilmiştir. Yetki genişliğinde; merkeze ait yetkiyi, merkez adına taşrada görevli olan vali kullanır. Vali, bu yetkisini merkezî idarenin yürütmekle görevli olduğu bir hizmet dolayısıyla kullanır. Hizmetin yerine getirilmesi ile ilgili gider ve gelirler merkezî idareye aittir [1, 3, 4, 5, 6,8].

### Yerinden yönetim ilkesi

Kamuya sunulacak hizmetlerin, devlet merkezinden değil, merkezî devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetimde, belirli bir yöreye özerklik tanınması biçiminde devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilerince yönetilmesi ya da belirli bir hizmete özerklik verilerek kamu tüzel

kişilerince yürütülmesi söz konusu olabilir.



Örnek

- Belediye sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçların belediyeler tarafından yürütülmesi, yükseköğrenimin üniversiteler tarafından yürütülmesi devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilerin yerinden yönetim faaliyetleridir.

Yerinden yönetim birimleri, yerel yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetimi olarak ayrılır.

Yerel yerinden yönetimde, belirli bir yöreye bazı hizmetleri yürütmek üzere özerklik tanınmıştır. Bunlar, büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde iller (il özel idaresi), belediyeler ve köylerdir [1, 3,4,6,8,9,10].

#### *Yerel Yerinden Yönetimin Olumlu Yanları*

- Demokratik ilkelere uygundur.
- Kırtasiyecilik ve bürokrasi azalır.
- Hizmetler ihtiyaçlara uygun olarak yürütülür.

#### *Yerel Yerinden Yönetimin Olumsuz Yanları*

- Ülke bütünlüğü ve millî bütünlüğün sarsılma tehlikesi,
- Partizanca uygulamalar,
- Hizmetlerin yeknesak yürütülmemesi,
- Mali denetimde güçlükler.

Hizmet yönünden yerinden yönetimde, ülke çapında yürütülen bazı hizmetler, görevin niteliğine uygun olarak, merkezî idare tarafından değil görevlendirilen kamu tüzel kişileri eliyle yürütülür. Üniversiteler, KİT'ler, Sermaye Piyasası Kurulu, Barolar, Sosyal Güvenlik Kurumu gibi [5,6,8].

### **İdarenin Bütünlüğü İlkesi**

İdare mekanizması merkezi idare dışında yerinden yönetimlerin de bulunduğu bir mekanizmadır. Bu nedenle hem aynı kamu tüzel kişiliğinin içinde hem de farklı kamu tüzel kişilerinin arasında bütünlüğü sağlayıcı ilkelere ihtiyaç vardır. İdare, kuruluş ve görevleri bakımından bütün olduğundan hiyerarşi ve idari vesayet ilkeleri bu bütünlüğü sağlayacak ilkeler olarak hukuk sistemimize girmiştir [1, 3, 4, 5, 6,7,8].

### **Hiyerarşi**

Merkezden yönetimin başkent ve taşra teşkilatından oluştuğuna değinilmiş idi. Hem başkent ve taşra teşkilatının kendi iç işleyişleri hem de birbirleri ile olan ilişkileri hiyerarşi ilişkisine dayanır. Hiyerarşi ilişkisi aynı kamu tüzel kişisi içinde yukarıdan aşağıya bir kademelenme yaratır. Bu durumda hiyerarşi yalnız merkezî idarenin kendi içindeki işleyişe ilişkin değil, aynı zamanda her bir kamu tüzel kişisinin kendi içindeki üstün asta emretme ilişkisini açıklar. Amir emreder, memur yerine getirir. Hiyerarşi yetkisi doğal bir yetkidir ve kanunda ayrıca belirtilmesine



Kamu hizmetlerinin merkezî devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesine yerinden yönetim adı verilir.

gerek yoktur. Hiyerarşi ilişkisinde üst astın işlemlerini hem hukukilik hem de yerindelik bakımından denetleyebilir [5,6,8,10].



Amir emreder, memur yerine getirir.

#### *Hiyerarşi Gücünün İçeriği*

- Üst astın memuriyet durumuna ilişkin işlem yapabilir.
- Üst asta emir verebilir.
- Üst astın işlemlerini denetleyebilir.

#### *İdari Vesayet*

İdari vesayet yetkisi kural olarak, devlet ile diğer kamu tüzel kişileri arasındaki kanunla tanımlanmış istisnai ve sınırlı bir denetleme yetkisidir. Ancak günümüzde iki farklı kamu tüzel kişisi arasında idari vesayet ilişkisi olabileceği de kabul edilmektedir. İdari vesayet ilişkisi yerindelik denetimini içermez, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır [1, 3,4,5, 6, 8, 10].

İdari vesayet yetkisinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilmiş olması gerekmektedir. Bu nedenle genel ve olağan bir yetki değildir. İstisnai bir yetkidir. Kanunda veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde açıkça yazılmadığı takdirde idari vesayet yetkisi kullanılamaz.

İdari vesayet kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yetkilendirilmiş merkezî idare ya da diğer kamu tüzelkişisine, kamu tüzel kişinin kararını onama/onamama, yeniden görüşülmek üzere geri gönderme, izin verme/vermeme, kararı kaldırma, karara karşı idari yargıda dava açma gibi yetkiler tanır. Hangi kamu tüzel kişinin hangi kamu tüzel kişisi üzerinde hangi idari vesayet yetkisini içeren yetkilere sahip olduğu kanunda veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde açıkça bulunmalıdır.

Aksi takdirde idari vesayet yetkisi kullanılamaz [8,11].



#### **Bireysel Etkinlik**

- İdari vesayet yetkisinin neden sınırlı ve istisnai bir yetki olduğunu araştırınız.
- Bulgularınızı sistemde ilgili ünite başlığı altında yer alan “bireysel etkinlik” bölümünde paylaşabilirsiniz.



## Özet

- Organik anlamda idare, yasama ve yargı organları ile yürütme organının Cumhurbaşkanı'nın altında örgütlenmiş idare mekanizmasını ifade eder.
- Fonksiyonel anlamda idare, hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın idari faaliyet olarak değerlendirilen işlevleri ifade eder.
- Yasama organı; yasama işlemleri, özel hukuk işlemleri ve idari işlemler yapar. Yargı organı; yargı işlemleri, özel hukuk işlemleri ve idari işlemler yapar. İdare, özel hukuk işlemleri ve idari işlemler yapabilir.
- Yasama organı, tek bir organ olan Türkiye Büyük Meclisi'nden oluşur. Yasa yapmak bakımından başka bir organ görevli ve yetkili değildir.
- Yargı organı, Anayasamıza göre bağımsız ve tarafsız mahkemelerden oluşur. Bu nedenle yargı birbirinden bağımsız bir organlar topluluğudur.
- Yürütme organı, Cumhurbaşkanı'ndan oluşur. Bu nedenle, yürütme faaliyeti tek bir organ ve kişi tarafından yerine getirilir. Yürütme organı daha önceden iki başlı bir yapıya sahipti. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu biçimindeki yapı Anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılmış ve yürütme konusunda tek yetkili olarak Cumhurbaşkanı görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir.
- İdare hukuku temel olarak, yürütme organının yaptığı faaliyetler ile yargı ve yasama organının idari nitelikteki işlemleri ile ilgilidir.
- Ülke içerisindeki en büyük kamu tüzel kişisi devlettir. Devlet dışında, bazı kamusal faaliyetleri yürütmek üzere, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiyle kamu tüzel kişileri kurulabilir.
- Anayasa'da idare hukukuna ilişkin temel ilkeler yer alır. İdarenin, kuruluşunun ve bütün işlem ve eylemlerinin kanuna uygun olması gerektiğini belirten, kanuni idare ilkesi bunlardan biridir.
- İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır. İdare hukuku tedvin (kodifiye) edilmemiş bir hukuk dalıdır. İdare hukuku içtihatlarla dayanan bir hukuk dalıdır. İdare hukukuna egemen olan düşünce kamu yararadır.
- Anayasa'da idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütüleceği belirlenmiştir. İdarenin bütünlüğünü sağlamak için aynı tüzel kişi içerisinde doğal bir yetki olan hiyerarşi, devlet ve farklı kamu tüzel kişileri arasında bütünlüğü sağlamak bakımından mutlaka kanunda veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde gösterilmesi gereken, istisnai bir yetki olan idari vesayet yetkisi kullanılır.
- Günümüz modern devleti, hukuk devleti ilkesine dayanır. Hukuk devleti, konulan kurallar ile yalnız yurttaşların değil, kural koyma gücüne sahip olan devletin de bütün organ ve yetkililerinin hukuk kurallarına bağlı olması temeline dayanır.
- Anayasa'da yer alan sosyal devlet ilkesi ve laiklik ilkesi de idarenin ve idare hukukunun temel ilkeleri arasında yer alır.
- İdarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik en temel iki ilke hiyerarşi ve idari vesayet ilkesidir.
- Hiyerarşi ilişkisi aynı kamu tüzel kişisi içinde yukarıdan aşağıya bir kademelenme yaratır. Bu durumda hiyerarşi yalnız merkezî idarenin kendi içindeki işleyişe ilişkin değil, aynı zamanda her bir kamu tüzel kişisinin kendi içindeki üstün asta emretme ilişkisini açıklar. Amir emreder, memur yerine getirir. Hiyerarşi yetkisi doğal bir yetkidir ve kanunda ayrıca belirtilmesine gerek yoktur.
- İdari vesayet yetkisi kural olarak, devlet ile diğer kamu tüzel kişileri arasındaki kanunla tanımlanmış istisnai ve sınırlı bir denetleme yetkisidir. Ancak günümüzde iki farklı kamu tüzel kişisi arasında idari vesayet ilişkisi olabileceği de kabul edilmektedir.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. İdare hukukunun özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaktadır?
  - a) Roma Hukuku'na dayanan bir hukuk dalıdır.
  - b) İdare ilk ortaya çıktığı andan itibaren idare hukuku vardır.
  - c) Bütün kuralları kanunlaştırılmıştır.
  - d) İçtihadı dayalı bir hukuk dalıdır.
  - e) Özel hukuk kuralları ile aynı içeriktedir.
2. Anayasa'da yer alan idare hukuku ile ilgili ilkeler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Hukuk devleti
  - b) Laiklik
  - c) Merkezden yönetim
  - d) Yerinden yönetim
  - e) Yetkide ve usulde paralellik ilkesi
3. Hukuk devleti ilkesinin özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) İdarenin sorumlu tutulamaması
  - b) İdarenin yargısal denetimi
  - c) Kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi
  - d) Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması
  - e) Kuvvetler ayrılığı
4. Yerinden yönetimin sakıncaları arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Devlet yönetiminden kopmaya neden olabilmesi
  - b) Mali denetimin güçlüğü
  - c) Ülkenin her yerinde kamu hizmetlerinin eşit sunulması
  - d) Partizanlığa neden olması
  - e) Mali imkânların kısıtlı olması
5. İdare hukukunun kaynakları arasında aşağıdakilerden hangisi yer almaz?
  - a) Anayasa
  - b) Kanun
  - c) Kanun hükmünde kararname
  - d) Tüzük
  - e) Sosyal medya
6. İdari fonksiyona aşağıdakilerden hangisi dâhildir?
  - a) Hâkimin boşanma kararı vermesi
  - b) TBMM'nin kanun çıkarması
  - c) Cumhurbaşkanı'nın Avrupa Konseyi toplantısına katılması
  - d) Valinin valilikte kullanılmak üzere kâğıt satın alması
  - e) Bakanın bakanlık personelini ataması
7. Yargı fonksiyonuna aşağıdakilerden hangisi dâhildir?
  - a) Hâkim A'nın görev yerinin değiştirilmesi
  - b) Başsavcı B'nin adliye binasını boyatması
  - c) Hâkim A'nın kalem personeline emir vermesi
  - d) Hâkim A'nın kalem personeli temini için sınav komisyonunda yer alması
  - e) Hâkim A'nın, memur M'nin açtığı idari işlemde kaynaklanan uyuşmazlığa ilişkin iptal davasını çözümlemesi



8. İdari vesayet ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi doğrudur?
- a) Emir ve talimat verme yetkisini içerir.
  - b) İstisnai bir yetkidir.
  - c) Hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini içerir.
  - d) Doğal bir yetkidir.
  - e) Kural olarak iki kamu tüzel kişisi arasında bulunan bir ilişkidir.
9. “İdarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir.” kuralı aşağıdaki ilkelerden hangisi ile ilgilidir?
- a) Sosyal devlet
  - b) Eşitlik
  - c) Yerinden yönetim
  - d) Hukuk devleti
  - e) Laiklik
10. İdare hukukunun kaynakları arasında aşağıdakilerden hangisi yer alır?
- a) Sözleşmeler
  - b) Atamalar
  - c) Yargı içtihatları
  - d) İdari sözleşmeler
  - e) Seçimler

**Cevap Anahtarı**

1.d, 2.e, 3.a, 4.c, 5.e, 6.e, 7.e, 8.b, 9.d, 10.c

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [2] (Anayasa) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (2016). 06 Haziran 2018 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden erişildi.
- [3] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [4] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- [5] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık
- [6]. Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [7] Gözübüyük, A.Ş., Tan, T.(2010) *İdare Hukuku, C.I*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- [8] Akgüner, T., Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [9] Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M.K., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [10] Yıldırım, T. , Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö.(2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- [11] Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., Berk, K. (2013) *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.

# MERKEZÎ İDARE



## İÇİNDEKİLER

- Merkezî İdare
- Merkezî İdarenin Başkent Örgütlenmesi
  - Cumhurbaşkanı
  - Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı
  - Bakanlıklar ve Merkezî İdareye Yardımcı Kuruluşlar
- Merkezî İdarenin Taşra Örgütlenmesi
  - İller
  - İlçeler
  - Bucaklar



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
  - İdarenin örgütlenmesinde merkezî idarenin başkent ve taşra örgütlenmesini öğrenebilecek,
  - Merkezî idarenin kendi içindeki ilişkilerini analiz edebileceksiniz.

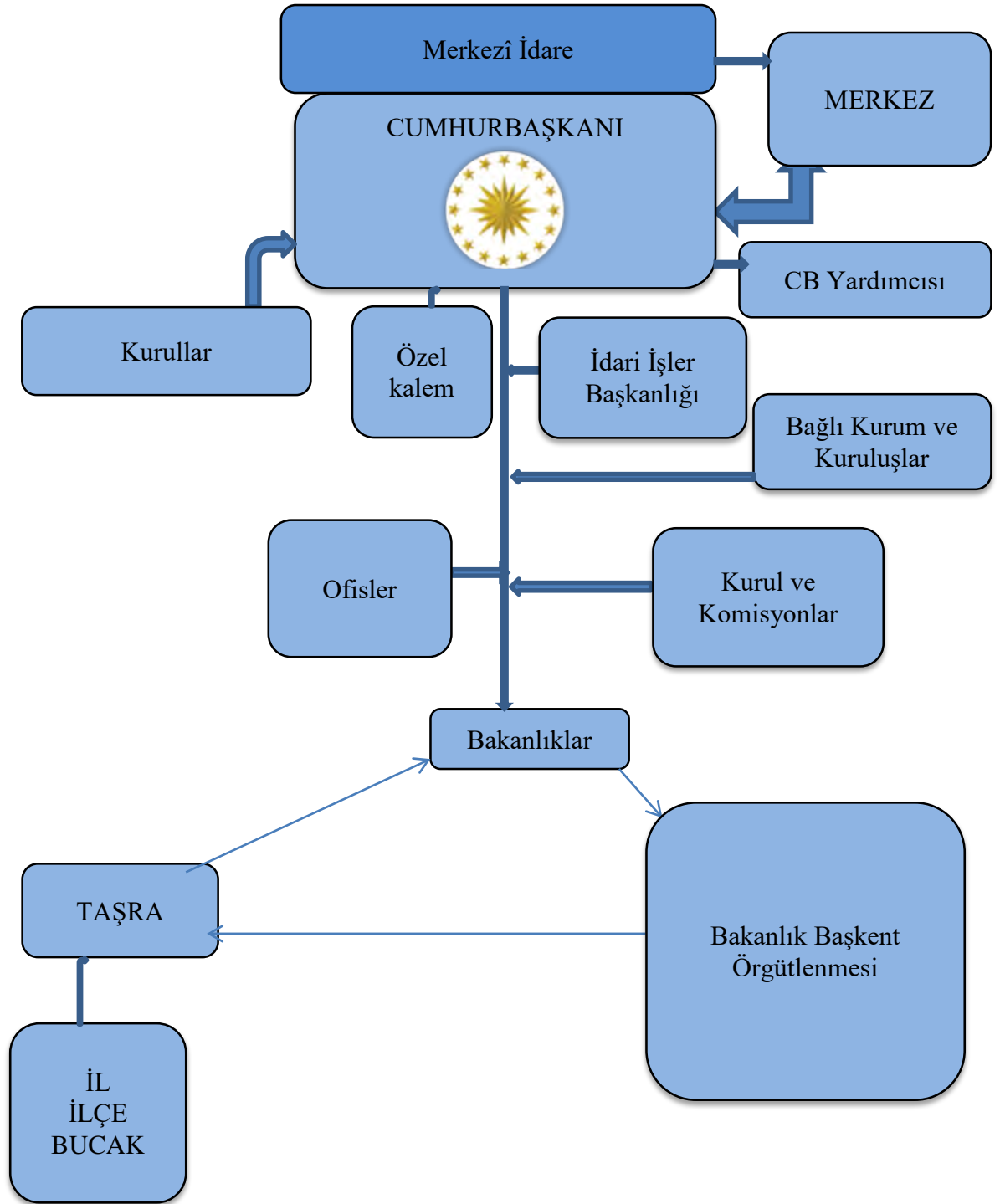


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Özgür TEMİZ**

# ÜNİTE 2



## GİRİŞ

İdare, üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için ülke çapına yayılmış bir örgüte ihtiyaç duyar. İdarenin bu örgütlenme ihtiyacını karşılayan örgüte, idare örgütü ya da idari teşkilat adı verilir.

Anayasa'nın 123. maddesi hatırlanacak olursa, *idare, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre örgütlenmiştir* [1]. Merkezî idareye genel idare de denilmektedir. Merkezî idare, devlet kamu tüzel kişiliğinin altında örgütlenmiş tek bir idari yapıdır. Bu idari yapının merkezde (başkent) ve taşrada kolları bulunmaktadır. Aradaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet şekli, kuvvetler ayrılığı prensibine bağlı bir başkanlık sistemi olarak tasarlanmıştır [1]. Türkiye'de bu sisteme özel olarak Cumhurbaşkanlığı sistemi adı verilmektedir. Bu yapı içerisinde *merkezî idarenin en üst mercii olarak Cumhurbaşkanlığı yer alır*. Cumhurbaşkanı'nın Parlamento'ya karşı bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların da Parlamento'ya karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Özetle, yürütme ve idare içerisinde yer alan bütün birimlerin nihai olarak sorumluluğu Cumhurbaşkanı'nadır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı en karmaşık ve en güçlü teşkilat olarak idari yapıda önemli bir yer tutar. Çünkü *bütün Bakanlık ve taşra teşkilatı Cumhurbaşkanlığı'nın denetimi, kontrolü ile sevk ve idaresindedir*. Cumhurbaşkanı, yürütme organını tek başına oluşturur ve bütün diğer görevliler ya bizzat Cumhurbaşkanı tarafından atanmış ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kimin tarafından atanacağına Cumhurbaşkanı'nca karar verilmiştir. Bu sistem içerisinde ayrıca bir Bakanlar Kurulu bulunmamaktadır. Daha önceki düzenlemelerde Bakanlar Kurulu'na verilmiş olan yetkiler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir.

## MERKEZÎ İDARENİN MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTLENMESİ

Merkezî idarenin başkent teşkilatı içerisinde Cumhurbaşkanı ve bakanlıklar yer alır. Cumhurbaşkanı en temel olarak siyasi görevleri yerine getirir. Cumhurbaşkanı, Anayasa'da sayılan görevleri yerine getirir. Ülkenin genel siyasetine yön verir. *Yürütme organını tek başına oluşturur*. Ancak bütün bu yürütme organı mekanizmasının idari faaliyetleri de bulunur. Şu hâlde, idari faaliyetler ile siyasi faaliyetlerin iç içe yürüdüğü gözlenebilir[1].

Bakanlıklar ise idarenin üstlendiği millî bir kamu hizmetinin ülke çapında yürütülmesini sağlamak üzere örgütlenmiş merkezî bir birimdir.

## CUMHURBAŞKANI

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile *cumhurbaşkanı; kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir*.



Merkezî idarenin başkent teşkilatı içerisinde Cumhurbaşkanı ve bakanlıklar yer alır.

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.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece cumhurbaşkanı seçimi yenilenir. Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

*Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde ant içer:*

"Cumhurbaşkanı sıfatıyla, devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasa'ya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyeti'nin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine ant içerim [1]."

Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri

Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri [1]:

- Cumhurbaşkanı devletin başıdır.
- *Yürütme yetkisi cumhurbaşkanına aittir.*
- Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milleti'nin birliğini temsil eder.
- Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında meclise mesaj verir.
- Kanunları yayımlar.



Yürütme yetkisi  
cumhurbaşkanına aittir.

- Kanunları tekrar görüşölmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir.
- Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açar.
- *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 Kararnamesi'yle düzenler.
- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin başkomutanlığını temsil eder.
- *Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar verir.*
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.
- 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.



Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı örgütünü düzenlemeye ve buradaki birimlerin ve kişilerin görevlerini belirlemeye yetkilidir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkararak kullanır.

## CUMHURBAŞKANLIĞI ÖRGÜTÜ

Anayasa'nın 104. maddesine dayalı olarak cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı örgütünü düzenlemeye ve bu yapı içerisinde yer alan birimlerin ve kişilerin görevlerini belirlemeye yetkilidir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkararak kullanır. Nitekim, *1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı idari örgütü düzenlenmiştir*. 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır [2]. Kararnamenin 1. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın temel görevlerine yer verildikten sonra, cumhurbaşkanının yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredilebileceği hususuna yer verilmiştir. *Cumhurbaşkanının yetkilerinden bir kısmını devretmesi sonucunda olağan yetki kuralları dışında, devrettiği yetkiyi kendisi de kullanabilecektir.*



## Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü

1 no'lu Kararname'nin 2. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü kurulmuştur. Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü'ne Büyükelçi unvanı verilir. Eğer ihtiyaç duyulursa, farklı yerlerde Cumhurbaşkanlığı çalışma büroları açılabilir. Bu büroların faaliyetleri de Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü tarafından yürütülür. Bunun dışında Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü;

- Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütür,
- Cumhurbaşkanının resmî ve özel yazışmalarını yürütür,
- Cumhurbaşkanının tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işlerini düzenler ve yürütür,
- Cumhurbaşkanlığı makamının protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetlerini bünyesindeki birimler aracılığıyla yürütür,
- Cumhurbaşkanının Milli Saraylar ve Devlet Arşivleri'ne ilişkin talimat, iş ve işlemlerini yürütür,
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir.

Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, cumhurbaşkanının en yakınında yer alan birimlerin başında gelir [2].

## Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı

Cumhurbaşkanı yürütmüş olduğu görevlerde kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir. Anayasa'da, yasada ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nde bunların sayısına ilişkin herhangi bir sayı belirtilmemiştir. Bu nedenle, *cumhurbaşkanlığı örgütünü tek başına düzenlemeye yetkili olan cumhurbaşkanı tarafından ihtiyaç duyulan sayıda* bu görevlere atama yapılabilir [2].

## Özel Temsilci

Cumhurbaşkanı, *giderleri cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanmak üzere*, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde ve uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir. *Bu şekilde görevlendirileceklere büyükelçi unvanı verilebilir*. Bu kişilere şayet büyükelçi unvanı verilir ise bu unvan özel temsilcilik görevi süresince devam eder. Görevin sona ermesi ile doğrudan sona ermiş olur [2].

## Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı örgütünün genişlemiş olması karşısında bu başkanlığın kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bütün idari yapının içerisindeki en önemli birimlerden birisi olan İdari İşler Başkanlığı, bütün birimler üzerinde işlemlerin ve hesapların denetimi ile faaliyetlerin cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinden cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, *en yüksek devlet memurudur*. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı'nın en üst amiridir.



Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, cumhurbaşkanının en yakınında yer alan birimlerin başında gelir.

**UYARI:** Kararnamenin yayımına kadar devlet içerisindeki en yüksek devlet memuru müsteşar iken, artık en yüksek devlet memuru Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı'dır.

İdari İşler Başkanı'nın görevleri;

- Anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmak,
- TBMM ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesi temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak,
- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- Yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmaktır.

İdari İşler Başkanlığı'nın da kendi içerisinde ayrıca bir örgütlenmesi mevcuttur. Bu yapı, dört genel müdürlükten oluşmaktadır:

- Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü,
- Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü,
- Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü,
- Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü.

**Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü**, cumhurbaşkanının TBMM ile olan ilişkilerinde gerekli çalışmaları yapar. Bakanlıklar ve kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarını Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanı Programı'na uygunluk açısından inceler. Mevzuat hazırlama usul ve esaslarının belirlenmesi için çalışmalar yapar. Mevzuatın bilgi işlem sistemi içerisinde takibini yapar. Resmi Gazete'nin yayımını sağlar. Yargı mercilerince TCK 299. maddenin dışında gönderilen ve cumhurbaşkanının taraf olarak gösterildiği evraka ilişkin işlemleri takip eder. Cumhurbaşkanınca hükümlülerin cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılmasına ilişkin işlemlerini yürütür ve alınan kararları Adalet Bakanlığı'na bildirir. Cumhurbaşkanlığının hukuk birimi olarak verilen görevleri yapar. Cumhurbaşkanının vereceği diğer görevleri yapar. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü mevzuata ilişkin iş ve işlemlerinde Hukuk Politikaları Kurulu'nun görüşünü alır [2].

**Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü**, devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmakla görevlidir. Bunun yanında, cumhurbaşkanına vekâlet işlemlerinin yapılması, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanması ve görevine son verilmesi işlemleri ile vekâlet işlemlerini yapar.



Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, en yüksek devlet memurudur.

Genel müdürlük, TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı'nca yapılacak işlemleri yürütür, TBMM üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ait işlemleri yapar. Üst kademe yöneticilerine ilişkin atama ve seçme işlerini mevzuata göre inceleyerek gerekli işlemleri yapar, üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özeti ve biyografilerini tutar ve üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapar. Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapar, yaptırır ve bunları değerlendirmek amacıyla çalışmalar yapar. Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilmesine ilişkin işlemleri yapar. Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlar. Cumhurbaşkanının özlük işlerini yürütür. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel politikasına ilişkin önerilerde bulunur ve tespit edilen politikaları uygular. Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki personelin özlük, atama, nakil ve emekliliklerine ilişkin işlemleri yapar ve personelin yetiştirilmesi için gerekli çalışmaları yapar. Devlet protokolünün belirlenmesi için gerekli işleri yapar ve cumhurbaşkanı tarafından verilen benzeri görevleri yerine getirir [2].



Cumhurbaşkanına vekalet işlemleri Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

**Güvenlik İşleri Müdürlüğü:** İdari İşler Başkanlığı'na bağlı olan Genel Müdürlük, devletin güvenlik politika ve stratejileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, belirlenen politikaların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve raporlamak; olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde, olağanüstü hâl ilanına esas olan konularda bilgileri derlemek, değerlendirmek ve bu hususlarda koordinasyonu sağlamak hususunda ilgili politika kurullarının görüşünü alarak gerekli işlemleri yapar. Aynı zamanda Terörle Mücadele Kanunu kapsamında Cumhurbaşkanlığı tarafından tahsis edilecek kamu konutlarını belirleyerek, gerektiğinde taşınmaz kiralama veya edinmeye dönük işlemleri yürütür ve bu işlemlere ilişkin usul ve esasları belirler. Güvenlik İşleri Müdürlüğü görevleri ile ilgili konularda kamuoyunu bilgilendirir. Makam tarafından verilecek benzeri görevleri yerine getirir [2].

**Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü:** İdari İşler Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyet yürüten Genel Müdürlük, Cumhurbaşkanlığı'nın kiralama ve satın alma işlemlerini yürütür. Temizlik, aydınlatma, ısıtma, onarım, taşıma ve benzeri hizmetleri yapar veya yaptırır. Kanunlarda Strateji Geliştirme ve Mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yerine getirir. Cumhurbaşkanlığı taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütür. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı'na ait kara, deniz ve hava taşıtlarına ilişkin kiralama, satın alma, bakım, onarım ve yenileme hizmetlerini yürütür. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bilişim altyapısını kurar, bakımını yapar, ikmalini sağlar, günceller ve bunlarla ilgili işlemleri yaparak haberleşme güvenliğini sağlar. Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan hizmetlerin e-Devlet kapsamında verilmesine yönelik altyapı çalışmalarını yapar, kamu ve sivil toplum kuruluşlarına ait projelerde koordinasyonu sağlar. Bilişim hizmetleriyle ilgili bilgileri toplar ve veri tabanları oluşturur. Genel evrak ve arşiv faaliyetlerini düzenler ve yürütür. Makam tarafından verilecek benzeri görevleri yapar [2].

İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler Cumhurbaşkanı tarafından, diğer personel ise İdari İşler Başkanı tarafından atanırlar. Cumhurbaşkanı tarafından atanan personel dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlarda özel bir misyonla görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirilenlere cumhurbaşkanının onayı ile büyükelçi unvanı verilebilir. Bu unvan yalnızca görev süresi ile sınırlıdır [2].

## Cumhurbaşkanı Yardımcıları

*Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir ya da birden fazla Cumhurbaşkanı Yardımcısı atayabilir.* Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanırlar. Atandıktan sonra TBMM önünde ant içerler. Cumhurbaşkanının kendilerine verdiği görevi yaparlar. Sorumlulukları cumhurbaşkanına karşıdır. Görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenilebilir. TBMM önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde siyasi parti gruplarından gelecek olan 15 üyeli Komisyon tarafından soruşturma yapılır. TBMM üyelerinin üçte ikisinin oyu ile Yüce Divan'a sevk kararı alınabilir. Yüce Divan tarafından seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen cumhurbaşkanı yardımcısının görevi sona erer.



Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşalır ise, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığı'na vekâlet eder ve cumhurbaşkanı yetkilerini kullanır.

Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebeple boşalır ise, yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığı'na vekâlet eder ve cumhurbaşkanı yetkilerini kullanır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma vb. nedenlerle görevinden geçici olarak ayrılmış olması durumunda ise cumhurbaşkanı hangi cumhurbaşkanı yardımcısını görevlendirdi ise o Cumhurbaşkanlığı'na vekâlet eder ve cumhurbaşkanı yetkilerini kullanır. Cumhurbaşkanı yardımcılarının resmî ve özel yazışmaların yapılması ve benzeri konularda hizmet veren ayrı bir özel kalem müdürlüğü kurulmuştur [2].

## Devlet Denetleme Kurulu

*Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur.* Kurul, cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

*Devlet Denetleme Kurulu yargı organları dışında bütün kamu kurumlarını cumhurbaşkanının isteği üzerine denetleyebilir* [1, 2].

Kurulun başkan ve üyeleri on iki yıl devlet hizmetinde başarılı bir şekilde çalışmış ve temayüz etmiş olan kişiler arasından cumhurbaşkanı tarafından atanır [2,3].

## Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili kendilerine verilecek görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kurulmuştur.



Cumhurbaşkanı, politika kurullarının başkanıdır. Bu kurullar en az üç üyeden oluşur. Kurul üyelerini cumhurbaşkanı atar.

*Cumhurbaşkanı, politika kurullarının başkanıdır.* Bu kurullar en az üç üyeden oluşur. Kurul üyelerini cumhurbaşkanı atar. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birisini başkanvekili olarak görevlendirir. Cumhurbaşkanı kendisi kurula başkanlık etmediği zamanlarda başkanvekili kurula başkanlık etmiş olur.

Politika kurullarının görev ve yetkileri:

- Cumhurbaşkanı tarafından alınacak karar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneri geliştirmek,
- Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak,
- Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek,
- Görev alanlarına giren konularda gerekli birim ve kişilerin görüşünü almak, buna göre uygulanan politikaları izlemek, cumhurbaşkanına rapor etmek,
- Bakanlıklar, kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- Kamu ve özel kesimdeki paydaşlarla genişletilmiş kurul toplantıları yapmak,
- Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırmak,
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, dokuz kurul olarak belirlenmiştir.

*Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu:* Türkiye'nin bilimsel ve teknolojik olarak ilerlemesi için gerekli politikaları üretmekle görevli politika kuruludur.

*Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu:* Türkiye'nin hedefleri doğrultusunda eğitim-öğretim ve Yükseköğretime ilişkin temel politikaları üretmekle görevli politika kuruludur.

*Ekonomi Politikaları Kurulu:* Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu ekonomik analizleri yaparak, ekonomiye ilişkin politika önerileri üretmek üzere kurulmuş olan politika kuruludur.

*Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu:* Türkiye'nin uluslararası ilişkilerine yönelik politika önerilerinde bulunmak ve Türkiye'ye yönelebilecek güvenlik tehditlerine karşı politika önerileri geliştirmekle görevli kuruldur.

**Hukuk Politikaları Kurulu:** Adaleti hak ve özgürlükler, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasinin geliştirilmesine ve suça maruz kalan korunması gereken kişilere, suç oranlarının azaltılmasına, yargı sisteminin adil, hızlı ve etkin bir şekilde işlemesi için politika önerileri oluşturmakla görevli kuruludur.

**Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu:** Kültür ve sanatın toplumun her kesimine yayılması, kültürel mirasın korunması, kültür turizminin geliştirilmesi, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının bu konulardaki sorunlarının tespiti ve ilişkilerin korunması ve geliştirilmesine yönelik politika önerileri oluşturmak ve stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmakla görevli kuruludur.

**Gıda ve Sağlık Politikaları Kurulu:** Sağlık sistemine yönelik ve bitkisel ve hayvansal gıdaların, su kaynaklarının kullanılmasına ilişkin çalışmalar yapmak, gıda alışkanlıkları, bağımlılıkla mücadele, biyogüvenlik, tıbbi teknolojiler gibi sağlık ve gıda ilgili konularda politika izleme, araştırma yapma, strateji geliştirme ve politika önerilerinde bulunmak üzere kurulan kuruludur.

**Sosyal Politikalar Kurulu:** Ailenin korunması, toplumun ihtiyaç sahibi kesimlerine yönelik çalışmaların etkinliği için politika önerileri oluşturmak, çalışma, gelir güvencesi, gelir adaleti, sosyal refah, dezavantajlı gruplara yönelik politika geliştirmek, göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmekle görevli kuruludur.

**Yerel Yönetim Politikaları Kurulu:** Kentleşme, Türkiye'nin ekonomik se siyasal gerçekliklerine uygun yerel yönetimler, göç, iskan, çevre, orman, su, şehircilik, akıllı şehircilik, Boğaziçi imar gibi konularda politika ve strateji önerileri geliştirmekle görevli kuruludur.

Kurullar, doğrudan cumhurbaşkanı ile çalışır ve onun talimatlarını yerine getirir. Politika kurulları ile ilgili bakanlar ve kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ortak alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere ilgili politika kurulu başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantıları yapılabilir. Bu toplantılarda tespit edilen esaslar cumhurbaşkanına sunulur. Bu toplantılara cumhurbaşkanı ya da görevlendireceği politika kurulu başkanvekili veya bakan başkanlık eder [2].

## Cumhurbaşkanlığı'na Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

Doğrudan cumhurbaşkanına bağlı kurum ve kuruluşlar belirli bir hizmetin yürütülmesi için ayrı birim olarak örgütlenmiş; ancak idarenin bütünlüğü ilkesi karşısında cumhurbaşkanına bağlanması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile önemi dolayısıyla doğrudan cumhurbaşkanına bağlanmış kurum ve kuruluşlardır [2].

- Devlet Arşivleri Başkanlığı
- Devlet Denetleme Kurulu
- Diyanet İşleri Başkanlığı
- Genelkurmay Başkanlığı

- İletişim Başkanlığı
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- *Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı*
- Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
- Savunma Sanayi Başkanlığı
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- *Türkiye Varlık Fonu*

## İdari Kurul, Konsey ve Komisyonlar

Çeşitli kanunlarda kurulması öngörülmüş kurul, konsey ve komisyonlardır. Bunların *idarenin karar almasına yardımcı ya da yol gösterici veya karar verici nitelikleri* bulunabilir. Kurullar ilgili kanunlarda kendilerine verilmiş olan görevlerin yanında cumhurbaşkanınca verilen görevleri de yerine getirirler. Bu kurul, konsey ve komisyonlar şu şekildedir: Malvarlığının Dondurulmasını Değerlendirme Komisyonu, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu (Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır.), 3213 sayılı Kanun'un 7. maddesinde belirtilen Kurul, İthalatta Haksız Rekabeti Değerlendirme Kurulu, Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, Asgari Ücret Tespit Komisyonu, 5015 sayılı Kanunun 16. maddesinde belirtilen Komisyon, Toptancı Hal konseyi [2].



Bakanlıklar, devletin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirmek için konularına göre ayrılmış, uzman merkezî idare birimleridir.

## Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ofisler kurulmuştur. Bu ofisler, bir başkanın altında örgütlenmiştir. Başkan, ofisin en üst amiridir ve ofisin yönetim ve temsilinden cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Ofisler, cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak başkan tarafından yönetilir. Kurulmuş bulunan ofislerin isimleri şu şekildedir: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi [2].

## BAKANLIKLAR

*Bakanlıklar, devletin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirmek için konularına göre ayrılmış, uzman merkezî idare birimleridir.* İdari teşkilatlanma (örgütlenme) yapılırken kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından bir iş bölümü gerçekleştirilmiştir. İş bölümünün gereği olarak bakanlıklar, bir ya da birkaç kamu hizmetini ülke çapında yürütmekle görevlendirilmişlerdir [3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12].

*Bakanlıkların devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır.* Yürüttükleri faaliyet devlet tüzel kişiliği adına yürütülür. Yalnızca yürüttüğü faaliyet bakımından devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. Yürüttükleri faaliyet bakımından devlet tüzel kişiliği adına taraf ehliyetine sahiptirler. Davacı ve davalı olabilirler, hak ve borçlara tıpkı devlet tüzel kişiliği gibi sahip olurlar. Ancak



bunun yürüttükleri faaliyet alanı ile sınırlı olduğunu hatırdan çıkarmamak gerekir [3, 5, 6, 7, 8].

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre 16 Bakanlık kurulmuştur. Bakanlıkların kurulması ve görev alanlarının belirlenmesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmaktadır. Mevcut bakanlıklarımız: Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı [2].

## Bakanlar



Bakanlar, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanır ve cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

*Bakanlar, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanır ve cumhurbaşkanına karşı sorumludur.* Cumhurbaşkanlığı tarafından, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanırlar. Atandıktan sonra TBMM önünde ant içerler. Cumhurbaşkanının kendilerine verdiği görevi yaparlar. Sorumlulukları cumhurbaşkanına karşıdır. Görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenilebilir. TBMM önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde siyasi parti gruplarından gelecek olan 15 üyeli Komisyon tarafından soruşturma yapılır. TBMM üyelerinin üçte ikisinin oyu ile Yüce Divan'a sevk kararı alınabilir. Yüce Divan tarafından seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen bakanın görevi sona erer [1, 2].

*Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir.* 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 iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve cumhurbaşkanına karşı sorumludur [5, 10, 11, 12].

Bakan ve her kademedeki bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. *Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.*

## Bakan Yardımcıları

Bakan yardımcıları, cumhurbaşkanı kararı ile atanır. Bakan yardımcısı, bakanın emrinde ve onun yardımcısıdır. Bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla

bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

*Bakan yardımcısı görevleri ile ilgili olarak bakana karşı sorumludur.* Bakan yardımcısı idari teşkilat içerisinde hiyerarşik amir olarak bakandan sonraki en yetkili kişidir. Bakanlık alt birimleri hiyerarşik olarak bağlı bulunduğu bakan yardımcısına karşı sorumludur. Bakan, doğrudan kendisine bağlı olan birimler üzerinde doğrudan amir olarak hareket eder. Ancak bir bakan yardımcısına bağlanmış olan birimlerde bakan yardımcısı üzerinden hiyerarşi yetkisini kullanır [1, 2, 3, 6, 7, 8].



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

## Bakanlıkların İdari Örgütlenmesi

*Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.* Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ve ihtiyaca göre, il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları biçiminde örgütlenebilir [2,3].

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

Bakanlık merkez teşkilatında; 1. *Bakan Yardımcılığı*, 2. *Bakan Yardımcılığına Bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı*, 3. *Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına Bağlı Daire Başkanlığı* [2].

Bağlı kuruluşlarda; 1. Genel Müdürlük, 2. Daire Başkanlığı, 3. İhtiyaca Göre Kurulacak Şube Müdürlüğü [2].

Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında; 1. Bölge Müdürlüğü, 2. Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik, 3. Şeflik veya Mühendislik [2].

Taşra teşkilatı il kuruluşlarında; 1. Vali, 2. İl Müdürlüğü, 3. Şube Müdürlüğü, 4. Şeflik [2].

Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında; 1. Kaymakam, 2. İlçe Müdürlüğü, 3. İhtiyaç Bulunan İlçelerde Şube Müdürlüğü, 4. Şeflik [2].

*Yurtdışı Teşkilatı*, her bakanlıkta bulunması gerekmeyen özellikle Dışişleri Bakanlığı'nda ise zorunlu olarak kurulması gereken örgütlenmedir. Yurtdışı teşkilatı, kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlardır [2, 3, 4, 5, 6].

## BAŞKENTTEKİ YARDIMCI KURULUŞLAR

Başkentte kurulmuş ve merkezî idareye yardımcı olmak amacını taşıyan ya da kendi görevlerine ek olarak bu görevi üstlenmiş birimler bulunmaktadır. Bu birimler danışma ve denetim birimi olarak görev yapmaktadırlar.

**Danıştay:** Danıştay, Anayasa'nın 155. maddesi ve Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir. İdare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararların son inceleme yeri ve bazı davalarda ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapar. Ancak Danıştay, *merkezî idarenin bir danışma ve inceleme birimi olarak da görev yapar*. Danıştay'da 10 daire bulunmaktadır ve daireler arası iş bölümü yapılmıştır. Bu iş bölümüne göre bir daire, idari daire olarak görev yapmaktadır. Merkeze yardımcı kuruluş işlevi yalnız bu daire üzerinden yürütülür. Diğer daireler, soyut normlara göre uyuşmazlık çözdüğünden yargı fonksiyonunu yerine getirir. Danıştay [3, 4, 6, 12];

- Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüş bildirir,
- Kamu hizmetleri imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında görüş bildirir,
- Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüş bildirir,
- Kanunlarla verilen öteki görevleri yapar.

**Sayıştay:** Anayasa'nın 160. maddesi ile düzenlenmiştir. TBMM ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışında kalan kamu kurumlarını denetler. Sayıştay üyeleri, TBMM tarafından atanır. TBMM tarafından kabul edilen Bütçe Kanunu'na göre yürütme ve idarenin bütçeye uygun harcama yapıp yapmadığını TBMM adına denetler. Sayıştay'ın; denetim, bütçe uygulandıktan sonra genel uygunluk bildirimi, TBMM'den gelen denetim taleplerini karşılama, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesi ve raporlanması, kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüş bildirme, mali konularda hazırlanan yönetmelikler hakkında görüş bildirme, hesap uyuşmazlıklarını kesin hükme bağlama gibi görevleri bulunmaktadır [1, 3, 4, 6, 12].

**Millî Güvenlik Kurulu (MGK):** 1961 Anayasası ile sisteme dâhil edilmiştir. Anayasa'nın 118. maddesi ile düzenlenmiştir. MGK, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır. MGK üyeleri; *Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları ile Genel Kurmay Başkanı, Kara, Hava, Deniz Kuvvetleri Komutanları*'ndan oluşur. MGK, devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirir. Cumhurbaşkanının katılamadığı durumlarda cumhurbaşkanı yardımcısı kurula başkanlık eder [1, 3, 4, 6, 10, 12].

**Ekonomik ve Sosyal Konsey:** Anayasa'nın 166. maddesine göre oluşturulan bir kuruldur. Görevi, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükûmete danışma görüşü bildirmektir [1, 3, 4, 6, 12].

## MERKEZÎ İDARENİN TAŞRA ÖRGÜTÜ (TEŞKİLATI)

Anayasa'nın 126. maddesine göre, merkezî idarenin taşra teşkilatı illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Kanunlarla diğer kademeli bölümler ilçe ve bucak olarak belirlenmiştir. *Anayasa tarafından doğrudan kurulan taşra örgütü "il"dir*. Diğer birimler İl İdaresi Kanunu gibi kanunlarla kurulmuştur [1, 3, 4, 5, 6, 7, 8].



MGK, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır. MGK üyeleri, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları ile Genel Kurmay Başkanı, Kara, Hava, Deniz Kuvvetleri Komutanları'dır.

## İl (Vilayet) Örgütü ve İl Genel İdaresi

Merkezî idarenin taşra örgütündeki en büyük ve en yetkili örgüttür. İllerin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi kanunla yapılır. Sınırlarının değiştirilmesi ise müşterek kararname ile (İçişleri Bakanlığı kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı) yapılır. Türkiye'de 81 il bulunmaktadır. İllere, il genel idaresi veya vilayet de denilmektedir [3].

İl örgütlenmesinde başta vali, il müdürleri ve il idare kurulu yer alır.

**Vali:** Cumhurbaşkanı tarafından atanır. **Vali atama işlemi cumhurbaşkanının takdirindedir.** Üniversite mezunu, 65 yaşını doldurmamış Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak koşuluyla herkes vali atanabilir Kaymakam, vali yardımcılığı gibi mülki idare hizmetleri sınıfından gelen atamalarda birinci sınıfa yükselme ve bu yükselme şartlarını kaybetmemiş olmak koşulu aranır.

Vali, Anayasa'nın 126. maddesi gereğince yetki genişliğini kullanır. **Vali, ilde, devletin ve cumhurbaşkanının temsilcisi ve aynı zamanda her bir bakanın ayrı ayrı temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır** [3, 4, 6, 12].

**Vali devleti temsilen;**

- İldeki resmî törenlere başkanlık eder,
- Belirli konularda yabancı devletlerin konsoloslukları ile komşu ülkenin sınır makamları ile ilişki kurabilir, anlaşma yapabilir,
- Valinin yaptığı uygulanabilir nitelikteki idari işlemler nedeniyle açılan davalarda il idaresini temsil eder [3, 4, 6, 9, 11, 12].

**Vali Cumhurbaşkanını (Cumhurbaşkanlığı Hükümetini) temsilen;**

- İldeki merkezî idare birimlerini denetler,
- Halkın ihtiyaç ve şikâyetlerini dinler ve gereğini yapar,
- İlin idari, mali, kültürel ve sağlık ve sosyal durumu hakkında bakanlıklara rapor verir,
- Kanun, tüzük ve yönetmelikler ile Bakanlar Kurulu kararlarını ilan eder, uygulanmasını sağlar,
- Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütür ve gerekli tedbirleri alır,
- Kendisine verilen görevleri yapmak için genel emirler çıkarır [3, 6, 9, 11, 12].

**Vali bakanlıkları temsilen;**

- Bakanlığın ilde yürüttüğü her hizmetin gerçekleştirilmesini sağlar,
- Bakanlık il müdürlerinin amiridir ve onlara emir ve talimat verir,
- İl müdürlerinin bakanlık ile yazışmalarına aracılık eder,
- Bakanlık tarafından, bakanlık taşra birimlerine verilen emir ve talimatlara aracılık eder ve yerine getirilmesini gözetir.

**İl sınırları içerisinde kamu düzeninin sağlanması ile vali görevlidir. Vali ildeki en büyük kolluk amiridir.** İç güvenliği ve kamu düzenini sağlamakla görevli polis ve jandarmanın doğrudan amiridir. TSK'nın ildeki birimlerinin amiri değildir. Ancak



Vali atama işlemi cumhurbaşkanının takdirindedir.

ildeki TSK'ye ait birlikleri olağanüstü durumlarda göreve çağırabilir. Bu valinin kolluk amiri olması dolayısıyla değil, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olması nedeniyle mümkün olmaktadır [3, 6, 9, 11, 12].

Vali il sınırları içerisindeki yerinden yönetimleri idari vesayet yoluyla denetler. Bu denetimin kapsamı kanunla belirlenmek zorundadır [5].

## İlçe (Kaza) İdaresi

*İlçeler kanunla kurulur ve merkezleri, adları ve bağlı olacakları il kanunla belirlenir.* İlçe sınırlarının tespitinde İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve cumhurbaşkanı imzası gerekir. Türkiye'de 2018 Haziran itibarıyla 957 ilçe bulunmaktadır.

İl merkezînin bulunduğu ve başka ilçeye bağlı olmayan ilçeye merkez ilçe adı verilir. Merkez ilçe kural olarak vali tarafından yönetilir. Ancak büyük şehirlerde merkezde birden çok ilçe bulunur ve bunlar kaymakam tarafından yönetilir [3, 6, 9, 11, 12].

İlçe örgütlenmesinin başında kaymakam bulunur ve ilçe müdürleri ve ilçe idare kurulu ile birlikte ilçeyi yönetir.

**Kaymakam:** Merkezî idarenin ilçedeki en büyük mülki amiri kaymakamdır. Kaymakam, ilçede devletin temsilcisi değildir. Ancak hükümetin temsilcisidir. Bakanlıklar lüzum görülen ilçelerde kendi örgütlenmesini gerçekleştirir. Bu örgütlenmelerin en büyük amiri kaymakamdır [3,4,6].

Kaymakam, cumhurbaşkanı tarafından atanır. Kaymakam olabilmek için üniversitelerin hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden birinden mezun olmak şarttır. Kaymakamlık, güvenceli bir memurluktur. Bu nedenle, yapılacak sınavlarda ve adaylık süresi içinde kural olarak iki yıllık stajda başarılı adaylar kaymakam olarak atanabilir. Adaylık süresi İçişleri Bakanlığı tarafından 6 ayı geçmemek üzere uzatılabilir veya ihtiyaca göre kısaltılabilir.

Kaymakamın Görev ve Yetkileri: Kaymakam ilçede yalnız (Cumhurbaşkanlığı) hükümetin temsilcisidir. Bu nedenle devletin de temsilcisi olan vali gibi yetki genişliğini kullanamaz, sınır ülke makamları ile ilişki kuramaz. Kaymakam:

- Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yürürlükten kaldırılmamış olan tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarını ilan eder ve uygulanmasını sağlar,
- İlçenin genel idaresini düzenler ve denetler,
- İlçedeki resmî bayramlara başkanlık eder ve hükümet adına tebrikleri kabul eder,
- Halkın askerlik işlemleri hakkındaki başvuru ve şikâyetlerini kabul eder,
- İlçe ile ilgili işlere ilişkin olarak vali ile yazışır. Bakanlıklarla doğrudan yazışamaz; ancak olağanüstü durumlarda İçişleri



Merkezî idarenin ilçedeki en büyük mülki amiri kaymakamdır. Kaymakam, ilçede devletin temsilcisi değildir.

Bakanlığı veya diğer bakanlıklarla haberleşebilir, bu haberleşme hakkında valiye bilgi verir.

- İlçe sınırları içindeki belediye ve köy muhtarlıklarının üst makamlarla yazışmasını yapar.

**Kaymakam, ilçede bulunan bütün merkezî idareye bağlı örgütün hiyerarşik amiridir.** İlçede bulunan bakanlık örgütleri kaymakama bağlı ve onun emrinde çalışırlar. Kaymakam bu hiyerarşik yetkileri dışında oldukça sınırlı bir idari vesayet yetkisi kullanır. Kaymakam, ilçedeki kamu tüzel kişilerini gözetir. Ancak yalnızca köy muhtarının köy yararına olmayan işlemlerini bozma yetkisine sahiptir. Bu yetki, idari vesayet yetkisinin sınırlarını aşar gibi görünse de, hiyerarşik bir denetim olmadığından ve kanunla düzenlendiğinden idari vesayet olarak adlandırılır [3, 4, 6, 9, 11, 12].

**İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri):** Bakanlıkların ilçede bulunan uzantıları da genel olarak müdürlük şeklinde örgütlenmiştir. Örneğin; İlçe Emniyet Müdürü, İlçe Jandarma Komutanı, Millî Eğitim Müdürü, Mal Müdürü, Tarım Müdürü. İlçe idare şube başkanları kaymakamın emri altındadırlar, üst hiyerarşik makamlarla kaymakam aracılığı ile yazışırlar.

**İlçe İdare Kurulu:** Yazı İşleri Müdürü, Mal Müdürü, Hükûmet Tabibi, Millî Eğitim Müdürü, Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürleri'nin kaymakam başkanlığında toplanması ile oluşur. İlçe idare kurulunun asıl görevi, ilçede kaymakam yardımcı olmak ve danışmanlıktır. İstisnai olarak, ayrı bir kamu tüzel kişisi olan köylerin muhtar veya köy ihtiyar heyetlerinin seçilme yeterliklerini kaybetmesi üzerine ilçe idare kurulunca görevlerine son verilebilir [3, 6, 9, 10, 11, 12].

## Bucak (Nahiye) Örgütlenmesi

Bucaklar; aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan, idari işlemle kurulan merkezî idare birimleridir. Günümüzde bucak örgütlenmesi kanundaki yerini korumasına rağmen, bucak müdürü ataması yapılmadığından **aktif olarak işleyen bir örgütlenme değildir.** Bucak müdürü, bucak meclisi, bucak komisyonu, bucağın organlarıdır.

## Bölgesel Örgütler

Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca ihtiyaç duyulması halinde birden fazla ili içine alacak şekilde merkezî idare teşkilatı olarak bölge idaresi kurulabilir [1].

**Bölge Kuruluşları:** Bakanlıklar ve bakanlık bağlı kuruluşları birden fazla ili içine alacak örgütlenmelerde bulunabilirler. Bakanlıkların kuruluş kararnamelelerinde açıkça belirtilmiş olmak kaydıyla, Bakanlar Kurulu kararı ile bölge örgütleri kurulabilir.

Örneğin; Orman Genel Müdürlüğü'nün Orman Bölge Müdürlüğü biçiminde örgütlenmesi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Çalışma Bölge Müdürlüğü biçiminde örgütlenmesi bulunmaktadır. Bunlar, merkezdeki genel müdürlüğe ya da bakanlığa doğrudan bağlıdırlar [2, 3, 4, 6, 7].



Bucaklar; aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan, idari işlemle kurulan merkezî idare birimleridir.



İhtiyaç duyulması halinde birden fazla ili içine alacak şekilde merkezî idare teşkilatı olarak bölge idaresi kurulabilir.

**Bölge Valiliği:** 4 Ekim 1983 tarih ve 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olmasına rağmen, TBMM tarafından 3036 sayılı Kanun'la reddedildiğinden uygulamaya konulamamıştır [3, 4, 6, 7].

**Olağanüstü Hal (OHAL) Bölge Valiliği:** Artan terör olayları nedeniyle 1987 yılında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. İçişlerine bağlı olarak çalışan OHAL valisi, olağanüstü hâl ilan edilen illerde, OHAL süresi ile sınırlı olarak, güvenliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir [3, 4, 6, 7].

**Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi:** Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini üzerinde kurulan GAP idaresi, kalkınma amaçlı olarak; bölge kaynaklarının kullanımını sağlamak, bölge için gerekli araştırma ve uygulama projeleri yapmak, kalkınma amaçlı imar ve alt yapı plan, proje ve uygulamalarını yapmakla görevlendirilmiştir.

## Örnek



- **GAP İdaresi,** Ankara merkezli kurulmuş ve 2009 yılında Şanlıurfa'ya taşınmıştır. Kuruluşundan itibaren, Başbakanlığa bağlı olarak çalışmışsa da 2011 yılından itibaren Kalkınma Bakanı'na bağlanmıştır. Daha önce GAP İdaresi Başkanlığı ve Yüksek Kurul'dan oluşurken, 2011 yılından itibaren Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi ile GAP İdaresi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. 1989 yılında 15 yıl süreli olarak kurulan GAP İdaresi'nin görev süresi pek çok kez uzatılmıştır. En son 2012 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile GAP İdaresi'nin görev süresi 5 yıl daha uzatılmıştır. Bu halde, GAP idaresinin görev süresi 28 yıla çıkarılmıştır. GAP İdaresi henüz görevini sürdürmektedir [3, 4, 6, 7, 12].



## Bireysel Etkinlik

- Cumhurbaşkanı'nın Anayasa değişikliği öncesindeki yetkileri ile güncel Anayasa'ya göre yetkilerini karşılaştırınız.
- Cumhurbaşkanlığı, hükümet sistemi uyarınca kurulan bakanlıkları ve bakanlar ile bakan yardımcılarının isimlerini tablo olarak düzenleyiniz.





## Özet

- Yürütme organı tek bir kişi olan cumhurbaşkanından oluşur. Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verilir. Bakanların TBMM'den güvenoyu alması gerekmez.
- Bakanlıklar ise idarenin üstlendiği millî bir kamu hizmetinin ülke çapında yürütülmesini sağlamak üzere örgütlenmiş merkezî bir birimdir.
- 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. Cumhurbaşkanlığı'na, 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, yürütme fonksiyonu ile ilgili konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.
- Cumhurbaşkanı kararnameleri ile temel hak ve hürriyetler düzenlenemez. Ancak ekonomik, sosyal ve kültürel haklar düzenlenebilir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa ve kanunlara aykırı olamaz.
- Bütün idari yapının içerisindeki en önemli birimlerden birisi olan İdari İşler Başkanlığı, bütün birimler üzerinde işlemlerin ve hesapların denetimi ile faaliyetlerin cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinden cumhurbaşkanına karşı sorumludur.
- Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, en yüksek devlet memurudur. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı'nın en üst amiridir.
- Bakanlar kendi teşkilatları içerisinde en yüksek amir olmakla birlikte, bakan yardımcılarını kendilerine bağlı birimler bakımından en yüksek amir olarak değerlendirilir.
- Merkezî idarenin başkent örgütünde ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler bulunur.
- Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları olabilir. Hangi kurumun hangi bakanlıkla ilişkili ve ilgili olduğu ya da bir bakanlığa bağlı olup olmadığı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği bulunan kurumları ile bakanlık arasındaki ilişki idari vesayet ilişkisidir.
- Merkezî idarenin taşra örgütlenmesi il, ilçe ve bucak üçlüsü üzerine kurulur. Ancak bucaklar artık kullanılmayan bir idari örgütlenme tipidir. Taşra örgütünün temelini oluşturan il, ilçe ve bucakların kamu tüzel kişiliği yoktur. Merkezi idareye hiyerarşi ile bağlıdırlar.
- Vali, ilde en yüksek amirdir ve ildeki bütün kamu görevlileri üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanır.
- Vali, ilde merkezî idare adına ve merkezî idareye ait olan bazı yetkileri olağan dışı dönemlerde kullanabilir. Buna yetki genişliği adı verilir.
- Kaymakam, ilçede en yüksek hiyerarşik amirdir. Yetki genişliğini kullanamaz. İlçeler kanunla kurulur ve merkezleri, adları ve bağlı olacakları il kanunla belirlenir. İlçe sınırlarının tespitinde İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve cumhurbaşkanı imzası gerekir. Türkiye'de 2018 Haziran itibarıyla 957 ilçe bulunmaktadır.
- Anayasamızın 126. maddesi uyarınca birden fazla ili içeren bölgesel merkezî idare birimleri kurulabilir. *Bölge Kuruluşları:* Bakanlıklar ve bakanlık bağlı kuruluşları birden fazla ili içine alacak örgütlenmelerde bulunabilirler. *Olağanüstü Hal (OHAL) Bölge Valiliği:* Artan terör olayları nedeniyle 1987 yılında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. *Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi bunun örneklerinden biridir.*

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Merkezî idarenin başkent örgütlenmesi birimi aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Bucak Müdürü
  - b) Vali
  - c) Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü
  - d) İl İdare Kurulu
  - e) İlçe İdare Kurulu
2. Merkezî idarenin başkent örgütünün cumhurbaşkanından sonraki en üst hiyerarşik amiri aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Vali
  - b) Bakan
  - c) Kaymakam
  - d) Bakan Yardımcısı
  - e) Genel Müdür
3. Genel emir çıkarma yetkisi aşağıdakilerden hangisine aittir?
  - a) Vali
  - b) Danıştay
  - c) Kaymakam
  - d) Bakan Yardımcısı
  - e) Cumhurbaşkanı Yardımcısı
4. Devleti temsi etme yetkisine aşağıdakilerden hangisi sahiptir?
  - a) Muhtar
  - b) Bucak Müdürü
  - c) Kaymakam
  - d) Vali
  - e) Orman Bölge Müdürü
5. Merkezî idarenin taşra örgütlenmesinde aşağıdakilerden hangisi yer alır?
  - a) Belediye Başkanı
  - b) Büyükşehir Belediye Başkanı
  - c) Köy Muhtarı
  - d) Bakan Yardımcısı
  - e) Bucak Müdürü
6. Anayasa’da ismen belirtilen taşra örgütlenmesi aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) İl
  - b) İlçe
  - c) Bucak
  - d) Köy
  - e) Belediye

7. Fakültelerden hangisinden mezun olan kişi kaymakam olarak atanamaz?
- a) Hukuk Fakültesi
  - b) Siyasal Bilgiler Fakültesi
  - c) İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
  - d) İşletme Fakültesi
  - e) Tıp Fakültesi
8. İlçe idare kurulunda aşağıdakilerden hangisi yer almaz?
- a) Yazı İşleri Müdürü
  - b) Mal Müdürü
  - c) İlçe Milli Eğitim Müdürü
  - d) Hükümet Tabibi
  - e) Tarım ve Köy İşleri Müdürü
9. Bölgesel idari örgüt aşağıdakilerden hangisidir?
- a) İl
  - b) Bucak
  - c) Büyükşehir Belediyesi
  - d) GAP İdaresi
  - e) Sağlık Bakanlığı
10. Türk İdari Örgütlenmesi'nde aşağıdakilerden hangisi hiçbir zaman uygulaması olmamış bir idari birimdir?
- a) Köy idaresi
  - b) İl İdaresi
  - c) Bucak İdaresi
  - d) Bölge Valiliği
  - e) GAP İdaresi

**Cevap Anahtarı**

1.c, 2.b, 3.a, 4.d, 5.e, 6.a, 7.e, 8.e, 9.d, 10.d

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] (Anayasa) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (2016). 06 Haziran 2018 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden erişildi.
- [2] Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No:1 (2018). 12 Temmuz 2018 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr> adresinden erişildi.
- [3] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [4] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [5] Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [6] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- [7] Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., Berk, K. (2013) *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [8] Gözübüyük, A.Ş., Tan, T.(2010) *İdare Hukuku, C.I*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- [9] Akgüner, T., Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [10] Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M.K., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [11] Yıldırım, T. , Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö.(2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- [12] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.



## İÇİNDEKİLER

- Yerel Yönetimler (Yer Yönünden Yerinden Yönetimler)
- İl (Özel) İdaresi
- Belediye İdaresi
- Büyükşehir Belediyesi
- Köy İdaresi
- Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları



**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

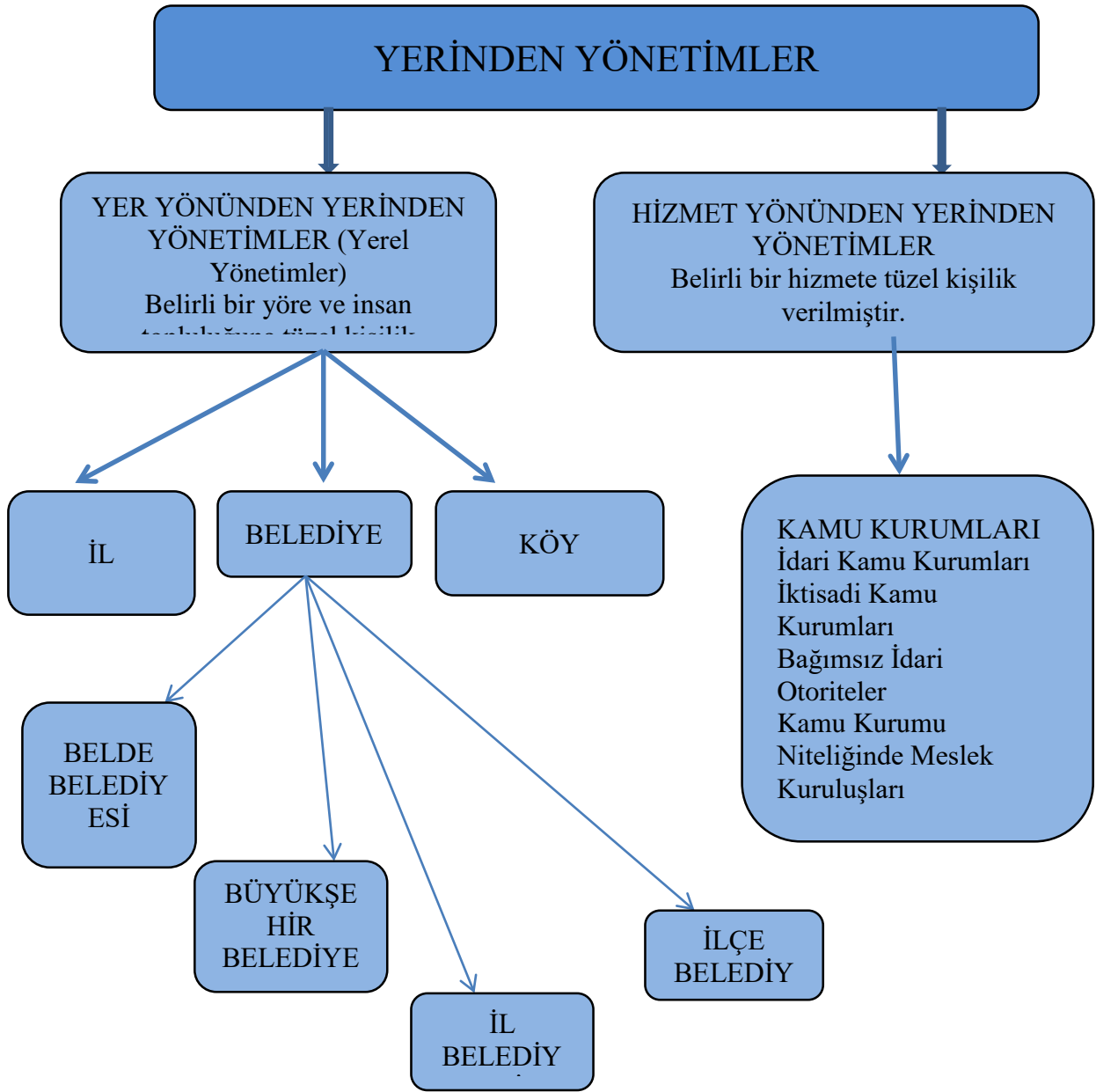
**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Özgür TEMİZ**



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Türkiye'deki yerinden yönetim örgütlenmesi hakkında bilgi edinilebilecek,
- Yer yönünün ve hizmet yönünden yerinden yönetimin özelliklerini ve farklılıklarını anlayabileceksiniz.

# ÜNİTE 3



## GİRİŞ

İdarenin üstlendiği kamu hizmetlerini tamamen merkezî idare örgütü ile yerine getirmesi kamu yararının gerçekleştirilmesi amacının gerçekleşmesi bakımından elverişsizdir. Bu nedenle, kamu hizmetlerini belirli bir yörede, yerel kamu tüzel kişileri eliyle ya da uzmanlık gerektiren kamu hizmetinin kendisini merkezî idareden ayırarak ayrı bir kamu tüzel kişiliği vererek yerine getirmek mümkündür. *Türkiye’de devlet kamu tüzel kişiliğinin dışında kamu tüzel kişileri kurularak, belirli bir coğrafyada ya da belirli bir kamu hizmetlerinin sunulması sistemi benimsenmiştir* [1].

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi her ne kadar Osmanlı Devleti dönemine kadar götürülebilse de sistematik uygulama ve kanuni ve anayasal güvencelerin tesisi Cumhuriyet döneminden sonradır. *Demokratik ilkelere uygun olarak yerel yönetimlerin seçime organlarının belirlenmesi hususu* ise Cumhuriyet dönemine özgü bir gelişmedir. Ancak yerel yönetimlere ilişkin gerek Osmanlı Devleti devresinde gerekse Türkiye Cumhuriyeti’nde benimsenen ve geliştirilen sistem Avrupa kaynaklıdır. *Avrupa’da yerel yönetimler doğal bir gelişim sürecini takip etmiştir*. Daha doğrusu modern devlet kurulduğunda yerel yönetimleri hazır bir şekilde bulmuştur. Türkiye’de ise yerel yönetimler devletin modernizasyonu kapsamında devlet tarafından kurulmuştur.

*Hizmet yönünden yerinden yönetimler ise hem Avrupa hem de Türkiye için yeni kavramlardır*. Modern, merkezî devlet inşa edildikten sonra hizmet yönünden yerinden yönetim kavramına ihtiyaç duyulmuştur. Kamu hizmeti kavramının yerleşmesi, bazı hizmetlerde özel bilgi ve beceri birikiminin gerekmesi ve ekonomik sahalarda doğrudan siyasilerin müdahalesinden piyasayı korumaya dönük önlemler kapsamında pek çok kurum ve kuruluş Türk İdari Sistemi’ne girmektedir.



Anayasa, yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak düzenlemiştir.

## YEREL YÖNETİMLER(YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİMLER=MAHALLİ İDARELER)

Anayasa’nın 127. maddesine göre yerel yönetimler; *il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere* kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Anayasa, yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak düzenlemiştir [2].

*Yerel yönetimlerin ortak özellikleri:*

- Merkezî idareden özerk kamu tüzel kişiliğini haizdirler,
- Görev ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine göre, kanunla belirlenir,
- Karar organları, 5 yılda bir yapılan seçimlerle göreve gelir,
- Seçilmiş organların, görevlerine ancak yargı kararıyla son verilebilir,
- Merkezî idarenin idari vesayet denetimine tabidirler,
- Bakanlar Kurulu izni ile mahalli idare birlikleri oluşturabilirler,
- Kanunla, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim türleri uygulanabilir,
- İçişleri Bakanlığı tarafından seçilmiş organlar görevden geçici olarak uzaklaştırılabilir. [3, 4, 5, 6].



## İL (ÖZEL) İDARESİ

*Anayasa, illere bir kamu tüzel kişiliği vermiştir* ve mahalli (yerel) müşterek (ortak) ihtiyaçları karşılamak üzere görevlendirmiştir. Yerel yönetim olarak kamu tüzel kişiliği verilen il, merkezî idare örgütlenmesinin dışındadır. İller, merkezî idarenin taşra örgütü olan il ile aynı kanunla kurulmuş ve aynı coğrafya üzerinde görevlendirilmiştir. İl Özel İdaresi'nin görevleri ve işleyişi İl Özel İdaresi Kanunu ile belirlenirken, İl Özel İdaresi ilin kurulmasına ilişkin kanunla kurulmuş olur [1, 3, 5].

### İl Özel İdaresi'nin Görevleri ve Görev Yeri

*İl Özel İdaresi, ilin mülki sınırları içinde ve belediye sınırları dışında*, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atıkların toplanması, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe kurulması ile görevlidir [1,3,5].

İl Özel İdaresi, hukuki işlem yapma ehliyetine sahip bir kamu tüzel kişisidir. Bu nedenle, görevi ile ilgili her türlü özel hukuk (kiralama, alım-satım) faaliyetlerini yapabilir. Bunun dışında, belediye sınırları dışında kalan alanlarda, kanunun belirlediği ruhsatları verebilir (inşaat, imar, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı gibi). İl Özel İdaresi, bir kamu tüzel kişisi olduğundan görev alanı ile ilgili yönetmelik çıkarabilir, emirler verebilir ve yasaklar koyabilir, bu yasaklara uymayanlara ceza verebilir.

*İl Özel İdaresi kendi sorumlu olduğu alanda mahalli, müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevlidir.* Ancak bu mahalli, müşterek ihtiyaçların belirlenmesi İl Özel İdaresi kararı ile değil, kanunla sağlanır. İl Özel İdareleri, kanunda çizilen çerçevede ihtiyaçları nasıl gidereceğini belirler.

Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında *81 il bulunan Türkiye'de* 81 il özel idaresinin bulunması gerekir. Ancak 2012 yılında Büyükşehir Belediyelerine İlişkin 6360 sayılı Kanun ile *büyükşehir belediyesi bulunan illerde, il özel idareleri kaldırılmıştır*. Bu ünitenin yazıldığı tarihte, 30 büyükşehir belediyesi bulunan Türkiye'de, 51 il özel idaresi bulunmaktadır [1, 3, 5].

### İl Özel İdaresi Örgütlenmesi ve Organları

*İl özel idaresi, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur.* Özerk bir yerel yönetim olduğu düşünüldüğünde, il genel meclisi, karar; il encümeni ve vali, yürütme organı olarak düşünülebilir [1].

#### İl Genel Meclisi

*İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresi'nin karar organıdır.* 5 yılda bir yapılan seçimle, milletvekili seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından seçilir ve göreve başlar. Her ilin nüfusuna göre il genel meclisi üyesi sayısı farklılaşır. İl genel meclisinde asıl ve aynı sayıda yedek üye bulunur. Asıl üyeliklerin boşalması durumunda yedek üye görev yapar [1, 3, 4, 5, 6].



İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

## İl Genel Meclisi üyeliğinin sona ermesi ve il genel meclisinin feshi

*İl Genel Meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumundan kendiliğinden sona erer.*

Üye, özürsüz ve izinsiz olarak peş peşe üç birleşime katılmaz veya bir yılda yapılan birleşimlerin yarısına katılmaz ise İl Genel Meclisi kararıyla görevine son verilebilir. İl genel meclisi üyesi, seçilme yeterliğini kaybederse, valinin bildirimi üzerine Danıştay tarafından üyeliği düşürülür (yargı kararı). Eğer il genel meclisi kendisine verilen görevleri süresinde yerine getirmeyi ihmal eder ve görevini aksatırsa Danıştay tarafından meclis feshedilir. Yine il genel meclisi, İl Özel İdaresi'nin göreviyle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa (Örneğin, özerklik ilan ederse, bir siyasi partiye seçimlerde destekleme kararı alırsa) Danıştay tarafından feshedilir [1, 3, 5].

*İl genel meclisinin;*

- Danıştay tarafından feshedilmesi ya da toplantılarının ertelenmesi,
- Yedek üyelerin göreve gelmesine rağmen, üye tam sayısının yarıdan az olması,
- Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,
- Üyelerinin yarıdan fazlasının tutuklanması,
- Durumunda, meclis yeniden görevine başlayıncaya kadar, il genel meclisinin görevleri, il encümeninde bulunan memur üyeler tarafından yerine getirilir.

*İl genel meclisi kararları*

*İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.* Karar yeter sayısı, üye sayısının  $\frac{1}{4}$ 'ünden az olamaz. Örneğin; 16 üyeli bir il genel meclisinde,  $16/2+1=9$  üye ile toplanabilir. 9 üyenin katıldığı toplantıda  $9/2+1=5,5$  altı olarak değerlendirilir ve en az 6 üyenin aynı yönde oy vermesi ile karar alınabilir.

İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için kararın alınmasını takip eden en geç 5 gün içinde valiye gönderilir. Valiye gönderilmedi ise bu kararlar yürürlüğe girmez. Vali, kararı yedi gün içinde il genel meclisine iade etmezse karar kesinleşir. Ancak vali, hukuka uygun görmediği kararları, kendisine geldiği tarihten itibaren 7 gün içinde il genel meclisine geri gönderebilir [1, 3, 5, 6].

*İl genel meclisinin görev ve yetkileri:*

- İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesine göre il genel meclisi;
- Bütçe ve kesin hesabı kabul eder,
- Stratejik plan, yatırım planı ve çalışma programlarını, personelin performans ölçütlerini ve il özel idaresi faaliyetlerini görüşür ve karara bağlar,
- İl çevre düzeni planı ve kendi görev alanındaki imar planlarını görüşür ve karara bağlar,
- *Borçlanmaya karar verir,*
- Taşınmaz mal alımı, satımı, değiş-tokuş edilmesine (trampa) ve kiralanmasına karar verir.

İl genel meclisi üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek sözlü veya yazılı soru sorabilir. Üyelerin üçte birinin imzası ile belirli bir konuda genel görüşme isteyebilir. İl genel meclisinin mart ayı toplantısında vali, geride kalan yılın faaliyet raporunu sunar.

Eğer faaliyet raporu  $\frac{3}{4}$  çoğunlukla kabul edilmezse, il genel meclisi başkanı durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirir. [1]

#### *İl Encümeni*

*Valinin başkanlığında, atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşur.* Atanmış üyeler; birisi mali hizmetler birim amiri olmak üzere, valinin birim amirleri arasından seçeceği beş üyedir. Seçilmiş üyeler ise, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyedir. Vali, toplantıya katılmaz ise il özel idaresi genel sekreteri il encümenine başkanlık eder. İl encümeni belirlenmiş gün ve saatte, haftada bir kez toplanır. Vali, encümeni gerekli görürse toplantıya çağırabilir [1, 3, 5, 6].

İl encümeni, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Kararlarını salt çoğunlukla verir. Eğer oylar eşit ise başkanın oyunun olduğu kısım çoğunluk sayılır.

Vali, hukuka aykırı gördüğü veya il genel meclisi kararına zıt olarak gördüğü il encümeni kararlarını, takip eden toplantıda yeniden görüşülmesini isteyebilir.

#### *İl encümeninin görev ve yetkileri:*

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ve bütçe kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirir,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını alır ve uygular,
- Bütçede öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirler,
- Kanunlarla belirlenmiş cezaları verir,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin kararları uygular, süresi üç yılı geçmeyen kiralamalara karar verir,
- Kendi görev alanındaki umuma (kamuya) açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirler,
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirir.

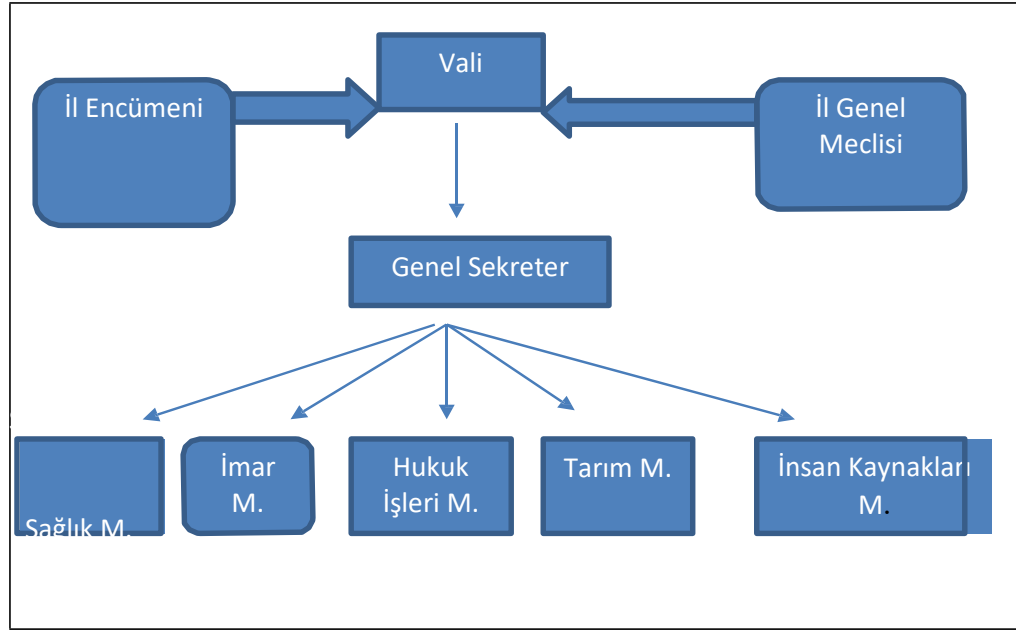
#### *Vali*

Vali, merkezî idarenin taşra örgütünün başında bulunduğu gibi, *il özel idaresinin de başı ve il tüzel kişiliğinin temsilcisidir.*

- İl özel idaresinin tüzel kişiliğini temsil eder,
- İl özel idaresi teşkilatını sevk ve idare eder.
- İl encümenine başkanlık eder.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare eder.
- İl özel idaresinin hak ve menfaatlerini korur.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygular.
- İl özel idaresi personelini atar.
- *Şartsız bağışları kabul eder.*
- İl özel idaresi bağlı kuruluş ve işletmelerini denetler.
- Yetkili organların kararlarını alarak, sözleşme imzalar.
- Bütçeyi hazırlar ve il encümenine sunar, bütçe il genel meclisinde oylanır [1].



İl encümeni, valinin başkanlığında, atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşur.



Şekil 3.1: İl Özel İdaresi Örgütlenmesi M: Müdür

İmar, su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri belediyelerin görevleri arasında yer alır.

## Belediye İdaresi ve Belediye Örgütlenmesi

Belediye, o beldede oturanların mahalli (yerel), müşterek (ortak) ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı ve başkanı, beş yılda bir yapılan seçimlerle seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

İl ve ilçe merkezlerinde nüfusa bakılmaksızın belediye kurulması mecburidir. Bunun dışında nüfusu 5.000'i aşan yerlerde belediye kurulabilir. Belediye olmak isteyen köy ihtiyar heyetlerinin ya da seçmenlerinin yarısının imzası ya da valinin kendiliğinden bildirimi üzerine, seçim yapılarak valiliğe bildirilir. Valinin görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve Danıştay'ın olumlu görüşü alınırsa müşterek kararname ile yeni belediye kurulabilir. İlk defa oturuma açılmış ve nüfusu 5.000 ve fazlası olan yerlerde İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ile müşterek kararname yoluyla yeni belediye kurulabilir.

Kurulmuş belediyelerden nüfusu 2.000'in altına düşenler, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi sonrasında müşterek kararname ile köyle dönüştürülebilir [1].

## Belediyelerin görevleri

Belediye Kanunu'na göre, belediyelerin görevleri bakımından, giderilmek istenen ihtiyacın mahalli ve müşterek olması koşuluyla, "genel görevli" oldukları kabul edilmiştir.

### Zorunlu Görevler:

- İmar, su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık hizmetleri
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans
- Şehir içi trafik hizmetleri

- Defin ve mezarlıklar
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar
- Konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım
- Gençlik ve spor
- Sosyal Hizmet ve yardım
- Nikâh
- Meslekî beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesini sağlama

Bunların dışında, merkezî idarenin görev alanına giren ancak belediyelerin de yapmasına müsaade edilen hizmet alanları mevcuttur. Örneğin, kamuya ait okulların tadilatı (Millî Eğitim Bakanlığı'nın görevi), başarılı sporcuları ödüllendirme (Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın görevi) [1, 3, 5, 6].

## Belediyenin Organları ve Görevleri

*Belediye Kanunu'na göre belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır* [1, 4].

**Belediye Meclisi:** Belediye meclisi, belediye sınırları içindeki nüfusa göre belirlenen sayıda, milletvekili seçilme yeterliğine sahip, seçimle iş başına gelen üyelerden oluşur. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır.

*Meclis üyeliği seçimle kazanılır.* Ölüm ve istifa ile ya da seçimlerin yenilenmesi ile sona erer. Bunun dışında, özürsüz veya izinsiz peş peşe üç birleşime katılmayan ya da yıl içindeki birleşimlerin yarısına katılmayan üyelerin üyelikleri belediye meclisi kararı ile düşürülebilir. Belediye meclisi üyeliği seçilme yeterliğinin kaybı halinde, valinin bildirmesi ile Danıştay tarafından üyelik düşürülebilir.

*Belediye meclisi, başkan dâhil, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıda bulunanların salt çoğunluğu ile karar verir.* Belediye başkanı, belediye meclisi tarafından alınan kararın yeniden görüşülmesini isteyebilir. Eğer bu tür bir geri gönderme yoksa karar kesinleşir. Belediye başkanı, hukuka uygun görmediği belediye meclisi kararlarını, gerekçeli biçimde, belediye meclisine geri gönderebilir. Eğer belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar ederse, belediye başkanı on gün içinde idari yargıda kararın iptali için dava açabilir. Kararlar kesinleştikten sonra 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. İllerde valiye, ilçelerde kaymakama bu kararlar 7 gün içinde gönderilmez ise yürürlüğe girmezler. Kesinleşen kararlar, uygun araçlarla 7 gün içinde yerleşim yerinde duyurulur.

Belediye meclisi, kanunla verilen görevleri süresi içinde yerine getirmeyi ihmal eder ve belediyeye ilişkin işleri aksatırsa ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa *İçişleri Bakanlığı'nın bildirmesi üzerine Danıştay kararı ile feshedilir* [1, 3, 5, 6].

*Belediye Meclisinin Görevleri;*

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- İmar planlarını görüşmek ve onaylamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımı, satımı, trampası (değiş-tokuş) ve tahsisine karar vermek,



Belediye Kanunu'na göre belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

- Üç yıldan fazla süreli kiralamalara kar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmektir.

*Belediye meclisi, belediye başkanını denetleme yetkisine de sahiptir.* Bunun yöntemleri; soru, genel görüşme, faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensorudur. Faaliyet raporunun reddedilmesi ya da gensoru önergesinin kabul edilmesi durumunda, valinin görüşü ile Danıştay tarafından, belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi mümkündür [3].

### Belediye encümeni

*Belediye encümeninin başkanı belediye başkanıdır.* Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Nüfusu 100.000'in altındaki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üyeden oluşur.

Belediye encümeni haftada bir önceden belirlenmiş saatte toplanır. Belediye başkanı da gerekli gördüğü durumlarda Belediye encümenini toplantıya çağırabilir. Belediye encümenin toplantı yeter sayısı salt çoğunluktur. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir; ancak oylar eşit ise başkanın dâhil olduğu tarafın kararı kabul edilmiştir. [3, 5, 6].

#### Belediye Encümeni'nin Görevleri

##### Belediye Encümeni;

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip meclise görüş bildirir,
- Yıllık çalışma programlarında yer alan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını alır ve uygular,
- Bütçede öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerleri belirler,
- Kanunlarda öngörülen cezaları uygular,
- Taşınmaz mallarla ilgili belediye meclisi kararlarını uygular,
- *Üç yılı geçmeyen kiralamalara karar verir,*
- Belediye sınırları içinde umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirler.

### Belediye Başkanı

*Belediye başkanı, milletvekili seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından, 5 yılda bir yapılan seçimle göreve gelir.* Belediye başkanı izinli, görevli veya hasta ise yerine belediye başkanı tarafından görevlendirilecek belediye meclisi üyelerinden birisi vekâlet eder. Belediye başkanı, bazı görev ve yetkilerini yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine yazılı olarak devredebilir [1].

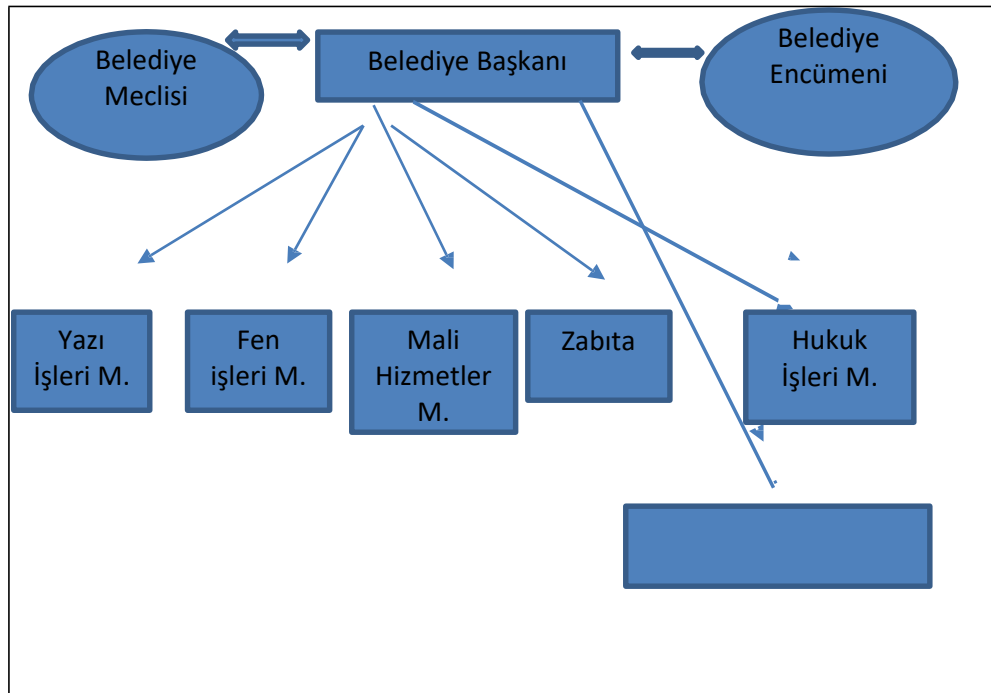
*Belediye başkanı, belediye örgütlenmesinin en üst hiyerarşik amiridir.* Belediye teşkilatını sevk ve idare eder, belediyenin hak ve menfaatlerini korur, belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık eder. Yetkili organlardan izin alarak sözleşme imzalar, şartsız bağışları kabul eder. Belediye personelinin atar, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetler. Belediyenin mallarını idare eder ve belediye meclisi ve belediye encümeni tarafından alınan kararları uygular.



Belediye organları, İçişleri Bakanlığı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir. Kesin olarak göreve son verme seçilmiş oldukları için yargı kararı ile mümkündür.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Bazı durumlarda da İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay tarafından görevine son verilebilir. Bu durumlar şunlardır: Belediye başkanının seçilme yeterliğini kaybetmesi, özürsüz ve izinsiz yirmi günden fazla görevini terk etmesi, göreve engel hastalık ya da sakatlığın belgelendirilmesi, belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, belediye meclisi tarafından faaliyet raporunun yetersiz bulunması ve gensoru önergesinin kabul edilmesidir.

**NOT:** Belediye organları ve bu organlarda bulunan üyeler, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, haklarında yargı organınca hüküm verilinceye kadar İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılabilir [1, 3, 5, 6].



Şekil 3.2. Belediye Örgütlenmesi M:Müdürlük

## Büyükşehir belediyesi

*Nüfusu 750.000 ve üzerinde olan illerde*, sınırları il mülki sınırları olan, sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunla kurulan ve kanunda gösterilen görevleri yerine getiren kamu tüzel kişisidir.

Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il olması, nüfusunun 750.000 ve üzerinde olması ve kanunla kurulması gerekir. Büyükşehir belediyesi Anayasa'da belirtilen özel yönetim usulleri kapsamındadır. Görev sahası ilin mülki sınırları içindeki her yerdir. Büyükşehir içinde yer alan ilçe belediyeleri kendi belediye sınırları içinde görev yaparlar. Ancak büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi ile iş bölümü yapar ve ilin tamamında görev yürütür [1, 3, 5, 6].

Büyükşehir belediyesi; bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, ulaşım, eğitim ve kültür, ekonomi ve esenlik alanında pek çok göreve sahiptir.

İlçe belediyeleri kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görevler dışında kalan belediye görevlerini yerine getirirler.





Yer yönünden yerinden yönetim birimlerinin en küçüğü köydür. Mahallelerin kamu tüzel kişiliği yoktur.

### Büyükşehir Belediyesi Organları

**Büyükşehir Belediye Meclisi (BBM):** *BBM, büyükşehir belediyesinin karar organıdır.* Bu meclisin başkanlığını, büyükşehir belediye başkanı yürütür. İlçe belediye başkanları BBM'nin doğal üyeleridir. Yine her ilçe belediye meclisi üyelerinin seçiliş sırasına göre 1/5'i BBM üyesi olarak görev yapar. BBM kararları, yukarıdaki belediye meclisi kararları gibi kesinleşir. Yalnız, BBM kararını büyükşehir belediye başkanı geri gönderir ve aynı şekilde karar tekrarlanırsa büyükşehir belediye başkanı 60 gün içinde idari yargı yerlerinde kararın iptali talebiyle dava açabilir.

**Büyükşehir Belediye Encümeni:** Büyükşehir belediye encümeni 11 kişiden oluşur ve başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi her yılın ilk toplantısında kendi üyeleri içinden 5 üye seçer. Büyükşehir belediye başkanı da birisi genel sekreter ve birisi mali hizmetler birim amiri olmak koşuluyla, birim amirleri arasından 5 üye seçer [1, 5].

### Büyükşehir belediye başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye örgütündeki en üst dereceli hiyerarşik amirdir. Bununla birlikte, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan, büyükşehir belediyesi sınırlarında yerleşik seçmenler tarafından 5 yıl için seçilir.

## KÖY İDARESİ

Yer yönünden yönetim birimlerinin en küçüğünü oluşturmaktadır. *Köy, nüfusu 2.000'in altında bulunan, cami, okul, otlak, yaylak gibi orta malları bulunan, toplu ve dağınık evlerde oturan insanları, bağ, bahçe ve tarlaları bulunan tüzel kişiliğe sahip birimdir.*

Köyler, Türkiye'de kendiliğinden oluşmuş ve Köy Kanunu (1924) ile tüzel kişilik kazanmışlardır. Yeni bir köy kurulması için Bayındırlık ve Sağlık Bakanlığı'nın olumlu görüşü ile İçişleri Bakanlığı kararı gerekir.

Köyün görevi kısaca, köy sınırları içinde asgari yaşam için gerekli iş ve işlemleri yapmaktır. Köyün; su sağlanması, her evde tuvaletlerin yapılması, köy içi yolların yapılması, köy meydanı yapılması, sıtma ile mücadele gibi görevleri mevcuttur [1, 3, 4,6].

### Köy İdaresinin Organları

*Köy derneği, ihtiyar heyeti ve muhtar köy idaresinin organlarıdır.*

**Köy Derneği:** Köyde bulunan bütün seçmenlerden oluşur. Bu isimlendirmeyi kalkındırma, yaşatma dernekleri ile karıştırmamak gerekir. Köy derneği, muhtarı seçer, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hâle getirebilir ve köy imamını seçebilir (Köy imamı artık Diyanet İşleri Başkanlığı'na atanmaktadır.)

**Köy İhtiyar Heyeti:** Köy bütçesini kabul etmek, köy işlerini öncelik sırasına koymak, köyde yapılacak işlerin yöntemini belirlemek, taşınmaz mal satın alınmasına karar vermek, salma (zorunlu para toplanması) miktarını belirlemek, köylüler arasında uzlaşma sağlamakla görevli, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşan heyettir.



Muhtar, köy derneği tarafından 5 yıl için seçilir.

Seçilmiş üyelerin sayısı, nüfusa göre belirlenir. Nüfusu 1.000'den az olan köylerde 4 asıl 4 yedek, 1.001-2000 arası olan köylerde 5 asıl 5 yedek ve nüfusu 2.000'den fazla olan köylerde 6 asıl 6 yedek üye seçilir. Doğal üyeler ise köy öğretmeni ve köy imamıdır.

**Muhtar:** Köy derneği tarafından seçilir. Görev süresi 5 yıldır. Muhtar, köy tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Muhtar, merkezî idare tarafından kendisine verilen görevleri de yerine getirir.

**Muhtarın görevleri:**

Merkezî İdare ile ilgili işleri takip etmek:

- Köyde, kanun, tüzük ve yönetmelikleri duyurur,
- Köyde güvenliği sağlar,
- Aşıların yapılmasını takip eder,
- Doğum, ölüm ve nikâh defterlerini tutar,
- Vergilerin toplanmasına yardımcı olur,
- Asker alımlarına yardımcı olur,
- Suçluların yakalanmasına yardımcı olur,
- Yargı işlerine yardımcı olur.

Köy işlerini yapmak:

- Köy işlerini, ihtiyar heyeti ile işbirliği hâlinde yapmak,
- Köylüyü işe çağırmak (imece, köylülerin katılmasının zorunlu olduğu bedenî çalışma),
- Para toplamak ve harcamak,
- İhtiyar heyetine hesap vermek,
- Yargı önünde köyü temsil etmek veya vekil görevlendirmektir.

**Köy Personeli:** Köyde, muhtarın emrinde çalışan, silahlı en az bir köy korucusu bulunur. Köy korucusunu, köy ihtiyar heyeti belirler. Ücreti, köyden toplanan paralarla ödenir.

Köyde, bazen köy kâtibi de bulunabilir. Ancak zorunlu değildir. Muhtarın yazacağı yazıları köy kâtibi yazar. Muhtar, bu konuda köy öğretmeni veya köy imamından yardım alabilir [1, 6].

**NOT: Mahalleler ve mahalle muhtarlıklarının tüzel kişiliği bulunmamaktadır.** Bu nedenle, bir yerel yönetim değildirler. Ancak belediye sınırları içinde belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile mahalle kurulabilir ve kaldırılabilir. Mahalle idaresi, komşuluk ilişkisine dayanır. Muhtar ve ihtiyar heyeti bulunur. Mahalle muhtarları daha çok merkezi idarenin mahalledeki ofisi gibi çalışırlar.

**NOT:** Büyükşehir Belediyesi kurulmuş olan illerde yer adları her ne kadar “köy” olarak adlandırılrsa da hukuki statüleri mahalledir. Kısaca, Büyükşehir Belediyesi sınırları il mülki sınırları olduğundan, bu illerde köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

## HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Yerel yönetimlerde belirli bir coğrafya ve nüfusa tüzel kişilik tanınmış iken, **hizmet yönünden yerinden yönetimlerde bir hizmete tüzel kişilik tanınmıştır.**

Yerel yönetimler dışında, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere kurulan kamu tüzel kişileri hizmet bakımından

yerinden yönetim kuruluşları adı verilir [1, 3,5].

### Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Özellikleri

- **Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulurlar.** Bu kamu tüzel kişileri, ya kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ya da kanunun açıkça verdiği yetkiyle kurulurlar. En basit ifadeyle bir devlet işlemiyle kurulurlar.
- **Anayasa ile kurulabilirler. Bu kamu tüzel kişilerinden birkaçı doğrudan Anayasa ile kurulmuştur.** Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu bunlara örnek olarak verilebilir.
- **Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.** Bu kurumlar, kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve idari işlemler yapma yanında özel hukuk işlemlerini kendi adlarına yapabilirler. Mahkemelerde taraf olabilirler.
- **İdari, mali ve personel özerkliğine sahiptirler.** Bu kurumlar, kendi organları tarafından yönetilirler, ayrı bütçeleri ve kendi personeli vardır.
- **İdari vesayet denetimine tabidirler.** Özerk, kamu tüzel kişileri olan kamu kurumlarının idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bağlı, kanunda belirtmek koşuluyla, ilgili ya da ilişkili oldukları merkezî idare birimi tarafından idari vesayet yoluyla denetlenirler [5].



İktisadi devlet  
teşekkülleri Bakanlar  
Kurulu kararı ile  
kurulur.

### Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kurumlarının Türleri

**Kamu kurumlarını yürüttükleri faaliyet alanına göre sınıflandırmak, konunun kavranışı bakımından önemlidir.** Kamu kurumları, idari kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel/teknik/kültürel kamu kurumları, bağımsız idari otoriteler ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak sınıflandırılır. Bunun yanında idare hukuku sistemimize son otuz yılda giren bağımsız idari kurumlar da bulunmaktadır [4].

**İdari Kamu Kurumları:** Devletin, uzun yıllardır görmekte olduğu bazı kamu hizmetlerinin merkezî idareden ayrılarak, bağımsız bir kamu tüzel kişiliği oluşturulması sonucunda devlet örgütlenmesinde yer bulmuştur. İdari kamu kurumlarına Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü örnek gösterilebilir. Bu kurumların yürüttüğü faaliyetin, daha önceden merkezî idare örgütü tarafından yürütüldüğü; ancak kanun koyucunun gördüğü gereklilik üzerine merkezî idareden ayrılarak, ayrı kamu tüzel kişiliği verilen kamu kurumlarına bu faaliyetlerle ilgili görevlerin devredildiği anlaşılmaktadır [1, 7].

**İktisadi Kamu Kurumları:** İktisadi kamu kurumları, klasik anlamıyla bir kamu hizmetini yerine getirmekten çok, **iktisadi (=ekonomik) faaliyetlerde bulunmak** üzere kurulmuş, sermayesi devlete ait veya devlet sermayesinin katkısı ile kurulan kamu kurumlarıdır. Devlet, tıpkı bir girişimci veya yatırımcı gibi ekonomik hayata katılmıştır. Bu kurumlar, özel hukuk kişilerinin yürüttükleri faaliyetlere benzer faaliyet yürütürler. Kendi iç işleyişlerinde kamu hukuku kuralları ağır basarken, üçüncü kişilerle kurdukları ilişkiler özel hukuk alanındadır. Özerk bütçeleri vardır.

TBMM tarafından KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsü) Komisyonu tarafından denetlenirler. ÇAY-KUR, Devlet Malzeme Ofisi (DMO), Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), Türkiye Kömür

İşletmeleri (TKİ), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü (TCDD), PTT Genel Müdürlüğü (PTT), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) iktisadi kamu kurumlarına örnek olarak gösterilebilir [1, 7].

- **İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT):** Bakanlar kurulu kararı ile kurulan, kârlılık ve verimlilik ilkeleriyle çalışan, sermayesinin tümü devletin olan, ekonomik alanda ticari kurallara göre faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleridir. BOTAŞ, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri, Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü, MKEK, TMO, TKİ, DMO, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), ÇAY-KUR ...

- **Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK):** Tekel niteliğinde mal ve hizmet üreten, kamu hizmeti niteliği ağır basan; ancak bazen özel hukuk kişileri ile aynı alanda faaliyet gösteren, kârlılık gözetmeyen sosyal gereksinimlere göre verimliliği önceleyen, sermayesinin tamamı devletin olan kamu iktisadi teşebbüsleridir. TCDD, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ), Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü ...

- **Müesseseler:** Sermayesinin tamamı bir KİK'e ya da İDT'ye ait olan ve KİK ya da İDT'ye bağlı bir işletme ya da işletmelerdir.

- **Bağlı Ortaklık:** Sermayesinin yarısından fazlası bir KİK ya da İDT'ye ait olan işletme ya da işletmelerden oluşan anonim şirketlerdir. MKEK'ye bağlı ROKETSAN, Mühimmat-San, MKE AŞ., TCDD'ye bağlı Türkiye Vagon AŞ. ...

- **Kamu İştirakleri (Ortaklıkları):** Bir anonim şirkette bir İDT ya da KİK'in %26 ile %50 arasındaki ortaklık payıdır. Kamu kurumu değildir.

**Sosyal Kamu Kurumları:** Sosyal kamu kurumları, bireylerin iş, sağlık, çalışma benzeri toplumsal gereksinimlerini karşılamaya yönelik kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar, sosyal dayanışmanın ve sosyal devletin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal kamu kurumlarında, ilgililer ve merkezi idare yönetime katılır, bu kurumlara üyelik zorunludur ve zorunlu kesintiler söz konusudur. İç işleyişinde idare hukuku, dışa ve üyelere dönük faaliyetlerinde özel hukuk kuralları geçerlidir. Kamu gücü kullanırlar ve ayrı bütçeleri vardır. Bu kurumlar mal ve hizmet satımına ilişkin Devlet İhale Kanunu'na tabi değildirler; ancak doğrudan temin, mal ve hizmet alımı ve yapım işlerinde Kamu İhale Kanunu'na tabidirler. Basın İlan Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Türkiye İş Kurumu gibi yardımlaşma ve dayanışma kurumları, sosyal kamu kurumlarına örnek olarak gösterilebilir.

## Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları bu alanlarda faaliyet göstermek üzere kurulmuştur [1, 7].



Örnek

- Üniversiteler, Yükseköğretim Kurulu (YÖK), TÜBİTAK, TÜBA, RTÜK, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü (DTGM), TRT, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü (DOBGM), Türk Standartları Enstitüsü (TSE), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu bu kamu kurumlarına örnek gösterilebilir.



Bağımsız idari kurumlar, düzenleyici denetleyici kurumlar veya bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılabilir.

## Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Belirli bir mesleğin, mesleğin gereklerine uygun olarak yürütülmesini amaçlayan, meslek mensuplarının zorunlu olarak üye olduğu meslek kuruluşları ve bunlara ilişkin üst kuruluşlardır. Kamu kurumu olmamalarına rağmen, kamu kurumu sayılırlar. Kanunla kurulurlar. Organları üyeleri tarafından kendi arasından seçilir. Üyelik zorunludur. Kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler. Bütçeleri özerktir. Merkezi idarenin, idari ve mali denetimine tabidirler [3, 5, 6, 7].



Örnek

• Barolar, Türkiye Barolar Birliği, Eczacı Odaları, Eczacı Odaları Birliği, Tabip Odaları, Türk Tabipler Birliği, Esnaf ve Sanatkar Odaları, Türkiye Esnaf ve Sanatlar Odası Konfederasyonu, Diş Hekimleri Odaları, Türk Diş Hekimleri Birliği, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına örnek olarak gösterilebilir.

## Bağımsız İdari Kurumlar (Düzenleyici Denetleyici Kurumlar)(Bağımsız İdari Otoriteler)

Merkezî idarenin dışında, önceden merkezî idare tarafından yürütülen piyasaları düzenleme ve denetleme işlevine sahip, bağımsız kurumlardır. Temel amaç, piyasa ekonomisinin sağlıklı bir şekilde işlemesini sağlamaktır. Bu kurumlar, belli bir piyasa üzerinde düzenleme yetkisine sahiptir. Bağımsız idari kurumlar, piyasayı izler ve denetlerler, piyasa kurallarına aykırı hareket edenlere yaptırım uygular ve bu görevleri merkezî idareden ve diğer dış etkenlerden bağımsız olarak yerine getirirler. Rekabet Kurumu (RK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Kamu İhale Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) bu kurullardan bazılarıdır. [1, 3, 5, 6].



Bireysel Etkinlik

- [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) adresinden 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini bulunuz.
- Bu kararnamelere göre hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerini tespit ediniz.
- Hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin hangisinin hangi bakanlıkla hangi türde ilişkilendirildiğine ilişkin tablo yapınız.



## Özet

- Türkiye'de yerinden yönetimler, yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetimlerdir. Yerinden yönetim birimleri, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Yer yönünden yerinden yönetimlerde belirli bir yöreye, o yörede yaşayanlara özerklik verilmiştir.
- Yer yönünden yerinden yönetimlere mahalli idareler ya da yerel yönetimler de denir. Bunlar; il (özel) idaresi, belediye ve köydür.
- İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. 5 yılda bir yapılan seçimle, milletvekili seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından seçilir ve göreve başlar.
- Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye Meclisi: Belediye meclisi, belediye sınırları içindeki nüfusa göre belirlenen sayıda, milletvekili seçilme yeterliğine sahip, seçimle iş başına gelen üyelerden oluşur. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediye encümeninin başkanı belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye örgütündeki en üst dereceli hiyerarşik amirdir. Bununla birlikte, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.
- Köyün organları; köy derneği, köy ihtiyar heyeti ve muhtardır. Köy Derneği: Köyde bulunan bütün seçmenlerden oluşur. Köy ihtiyar heyeti: Köy bütçesini kabul etmek, köy işlerini öncelik sırasına koymak, köyde yapılacak işlerin yöntemini belirlemek, taşınmaz mal satın alınmasına karar vermek, salma (zorunlu para toplanması) miktarını belirlemek, köylüler arasında uzlaşma sağlamakla görevli, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşan heyettir. Muhtar: Köy Derneği tarafından seçilir.
- Hizmet yönünden yerinden yönetimlerde belirli bir hizmete özerklik tanınmıştır. Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulurlar. Bu kamu tüzel kişileri ya kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ya da kanunun açıkça verdiği yetkiyle kurulurlar. Bir devlet işlemiyle kurulurlar. Bu kamu tüzel kişilerinden birkaçı doğrudan Anayasa ile kurulmuştur. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu bunlara örnek olarak verilebilir. Bu kurumlar, kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve idari işlemler yapma yanında özel hukuk işlemlerini kendi adlarına yapabilirler. Mahkemelerde taraf olabilirler. İdari, mali ve personel özerkliğine sahiptirler. Kamu kurumları; idari kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel/teknik/kültürel kamu kurumları bağımsız idari otoriteler ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak sınıflandırılır.
- İdari kamu kurumları, merkezî idarenin eskiden beri yürüttüğü bazı faaliyetlere özerklik tanınması sonucu ortaya çıkmıştır. •İktisadi kamu kurumları, devletin ekonomik alanda bir girişimci gibi faaliyet yürütmesini sağlayan kurumlardır. •Sosyal kamu kurumları, dayanışma gerektiren belirli sosyal gereksinimleri karşılamak üzere kurulmuştur. •Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, toplumun bu alandaki gereksinimlerini karşılamaya yönelik kurumlardır. •Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, zorunlu üyeliğe dayalı, belirli bir mesleğin gerektiği gibi yürütülmesini sağlamaya dönük kuruluşlardır.
- Bağımsız idari kurumlar (otoriteler), piyasanın gerektiği gibi işlemlerini sağlamaya yönelik olarak faaliyet yürüten merkezî idareden bağımsız kurumlardır. EPDK, BDDK, SPK, Rekabet Kurumu gibi kurumlardır.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. İl özel idaresinin organlarından biri aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) İhtiyar Heyeti
  - b) İl Genel Meclisi
  - c) İl Genel İdaresi
  - d) Kaymakam
  - e) Belediye Başkanı
2. İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) İl Encümeni
  - b) Kaymakam
  - c) Vali
  - d) İl Genel Meclisi
  - e) İl Müdürü
3. İl encümeni üyelerinden biri aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Yazı İşleri Müdürü
  - b) Kaymakam
  - c) Personel Müdürü
  - d) Mali Hizmetler Müdürü
  - e) Sağlık İşleri Müdürü
4. İl genel meclisi üyeleri kaç yılda bir seçilir?
  - a) 5
  - b) 4
  - c) 3
  - d) 2
  - e) 1
5. Köy işlerinin gerçekleştirilmesi için zorunlu bedeni çalışma aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Vergi
  - b) Resim
  - c) Salma
  - d) İmece
  - e) Borçlanma
6. Köy işlerinde kullanılmak üzere belirli bir paranın zorunlu olarak toplanmasına ne ad verilir?
  - a) Vergi
  - b) Resim
  - c) Salma
  - d) Harç
  - e) İmece
7. Bir yerel yönetim birimi aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) BDDK
  - b) RTÜK
  - c) İlçe
  - d) Bucak
  - e) Belediye



8. Bir yerinden yönetim birimi aşağıdakilerden hangisi değildir?
- a) BDDK
  - b) EPDK
  - c) Bucak
  - d) Belediye
  - e) Köy
9. Bilimsel, teknik ve kültürel bir kamu kurumu aşağıdakilerden hangisidir?
- a) TCDD
  - b) SGK
  - c) Basın İlan Kurumu
  - d) TSE
  - e) ÇAY-KUR
10. Bağımsız idari otorite aşağıdakilerden hangisidir?
- a) SGK
  - b) EPDK
  - c) TRT
  - d) TKİ
  - e) TODAİE

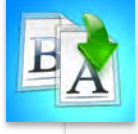
**Cevap Anahtarı**

1.b, 2.c, 3.d, 4.a, 5.d, 6.c, 7.e, 8.c, 9.d, 10.b.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [2] (Anayasa) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (2016). 06 Haziran 2018 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden erişildi.
- [3] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [4] Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [5] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- [6] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- [7] Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No:4 (2018). 12 Temmuz 2018 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr> adresinden erişildi.

# İDARİ İŞLEMLER



## İÇİNDEKİLER

- İdari İşlemin Tanımı
- İdari İşlemin Özellikleri
- İdari İşlemin Unsurları
- İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi
- İdari İşlemlerin Kaldırılması, Geri Alınması ve İptali



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- İdari işlemleri tanımlayabilecek,
- Bir idari işlemin hangi tür idari işlem olduğunu tespit edebilecek,
- İdari işlemin unsurlarını ve sakatlıklarını ayırt edebilecek,
- İdari işlemlerin yürürlüğe girmesi ve yürürlükten kalkmasını anlayabileceksiniz.



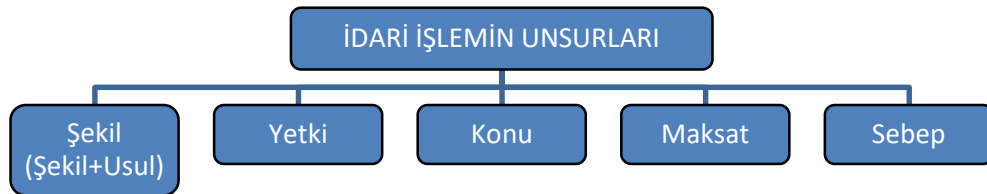
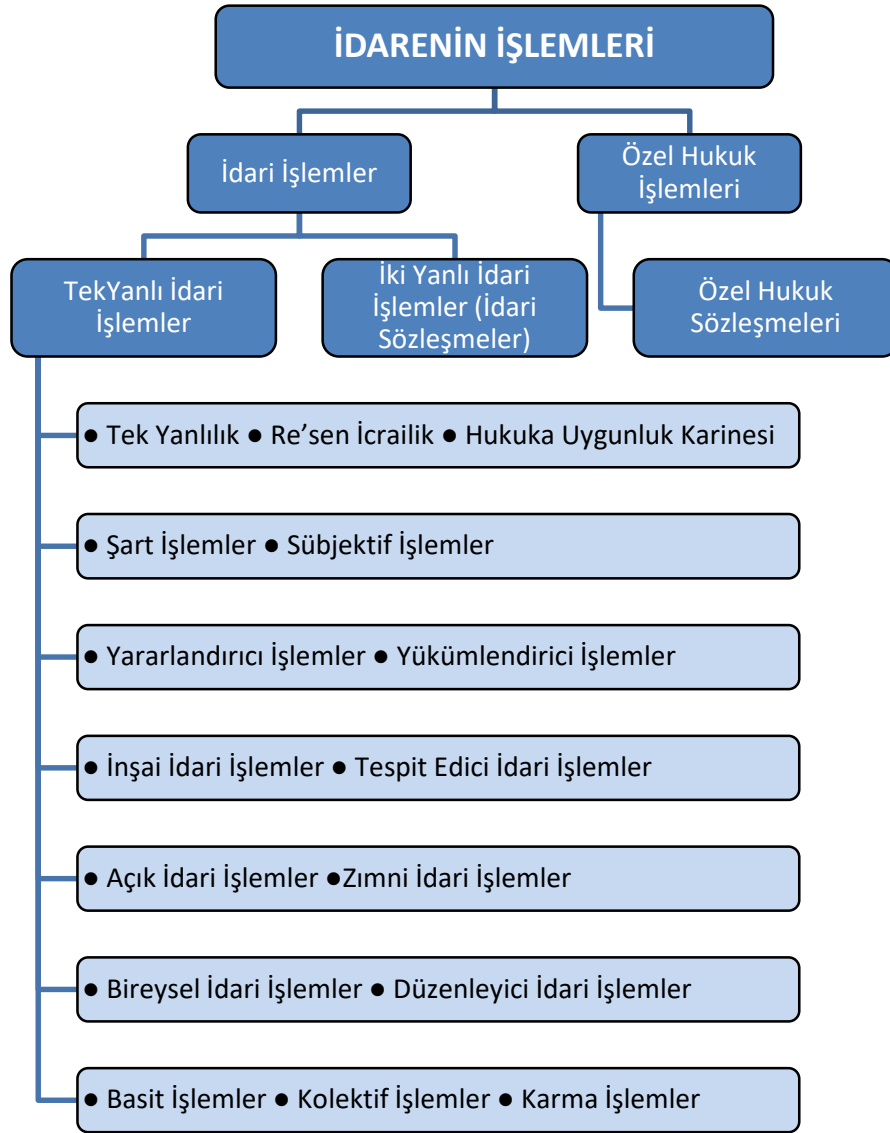
**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Özgür TEMİZ**

**ÜNİTE**

**4**



## GİRİŞ

İdare, görevlerini idari işlemler ve bunların maddi hayata geçirilmesi olan idari eylemlerle yerine getirir. İdari işlemler, hukuki işlemlerin bir türüdür. Hukuki işlemler, hukuk nezdinde bir değişiklik ortaya çıkarmaya yönelik irade açıklamalarıdır. Hukuki işlemler, hukuk nezdinde bir durumu ya da normu ortaya koyma, kaldırma ve değiştirme biçiminde karşımıza çıkar. Hukuki işlem yapılabilmesi için bir iradeye ihtiyaç vardır. Bu irade açıklamasının mutlaka bir hukuki güçten kaynaklanması gerekir. Özel hukuk işlemlerinde bu güç haktır; ancak kamu hukukunda “kamu gücü” ve yetki ön plana çıkar.



İdari işlem; idarenin hukuk alanında bir etki doğurmaya yönelik ve kamu gücü kullanarak yaptığı, tek yanlı irade açıklamalarıdır.

İdarenin yapabileceği işlemler bakımından idari işlemler ile özel hukuk işlemleri olduğu yukarıda belirtilmiştir. İdarenin kamu hukukuna ya da özel hukuka tabi bütün işlemlerini ifade etmek üzere “idarenin işlemleri” deyişi kullanılır. Ancak idarenin işlemleri, idari işlemlerden oldukça geniştir. İdarenin işlemleri denildiğinde idari işlemler, idari sözleşmeler ve idarenin özel hukuka tabi bütün işlemleri akla gelir. Bu nedenle idarenin işlemleri, idari işlemler ile eş anlamlı değildir.

İdarenin görevlerini yerine getirmek için yapacağı hukuki tasarrufların, özel hukuk alanına girmeyenleri idari işlemlerdir.

İdari işlemler, bireysel idari işlemler (idari kararlar), düzenleyici işlemler ve idari sözleşmeler olarak sınıflandırılabilir. Bu ünite, bireysel idari işlemler ile düzenleyici işlemlere yer verilecektir. İdari sözleşmeler ise bir sonraki ünite, işlenecektir.

## İDARİ İŞLEMİN TANIMI

İdari işlem; fonksiyonel anlamda idarenin hukuk alanında etki doğurmaya yönelik ve **kamu gücü** kullanarak yaptığı, **tek yanlı** irade açıklamalarıdır [1, 2, 3].

## İDARİ İŞLEMİN ÖZELLİKLERİ

İdari işlemler, **tek yanlı ve icraidirler**: İdari işlemler, ilgililerin rızasına ya da onayına ihtiyaç duymadan idare tarafından tek taraflı olarak ortaya konulur. İdarenin tek taraflı iradesi ile kişilerin hukuki durumları üzerinde değişiklik yapıldığından, idari kararlar icraidir. İdari işlemlerin temelinde yatan güdü, kamu yararını gerçekleştirme amacı ve kamu gücüne dayanma vardır. Bu nedenle, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk âleminde bir değişiklik yapılmıştır. Özel hukuk işlemleri ile karşılaştırılacak olursa, bir işlemin hukuk âleminde yenilik doğurması için iki tarafın iradesine ihtiyaç vardır. Oysa idari işlemde tek bir irade vardır. O da idarenin iradesidir [4].

İdari işlemler, **hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar**: İdari kararlar, yapıldıkları anda hukuk âleminde bir değişiklik yarattıklarından, hukuka uygun kabul edilirler. İdari işlemlerin hukuka uygun kabul edilmesi için yargı kararına ihtiyaç yoktur.

Oysa hukuka aykırı olduğunu ispatlamak için yargı kararına ihtiyaç vardır. İşte idari işlemin yargı kararı ile hukuka aykırı olduğu ispatlanıncaya kadar hukuka uygun olarak kabul edilmesine hukuka uygunluk karinesi denir [1, 2, 3, 4].

**UYARI:** Karine, en basit ifadesiyle aksi ispatlanıncaya kadar doğru kabul edilen duruma denilir. *Örneğin*, ateş olmayan yerden duman çıkmaz. Karinelerin türleri ve geniş açıklama için hukuka giriş, hukuk başlangıcı kitaplarını inceleyiniz.

İdari işlemler, *re'sen (kendiliğinden) uygulanabilirler*. İdari işlemler hukuka uygun kabul edildiklerinden, uygulanmaları için ayrıca bir yargı kararına ihtiyaç olmadığı gibi, ilgililerin talebine ya da başvurusuna da ihtiyaç yoktur. Bu nedenle idare, bir idari işlem yaptığında bu işlemin gereğini araya herhangi bir makam girmeden yapabilir.

İdari işlemler *kamu yararı amacına yöneliktir*. İdari işlemlerin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir [4, 5].

İdari işlemler, *yargısal denetime tabidirler*. İdari işlemler, hukuk devleti ilkesinin bir görünümü olarak yargı denetimine tabidirler. Anayasa'nın 125. maddesi, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğunu belirtmiştir. Ancak hukuk devletinin gereği olan yargı denetimi dışında Anayasa tarafından belirtilen bazı istisnalar bulunmaktadır [6].

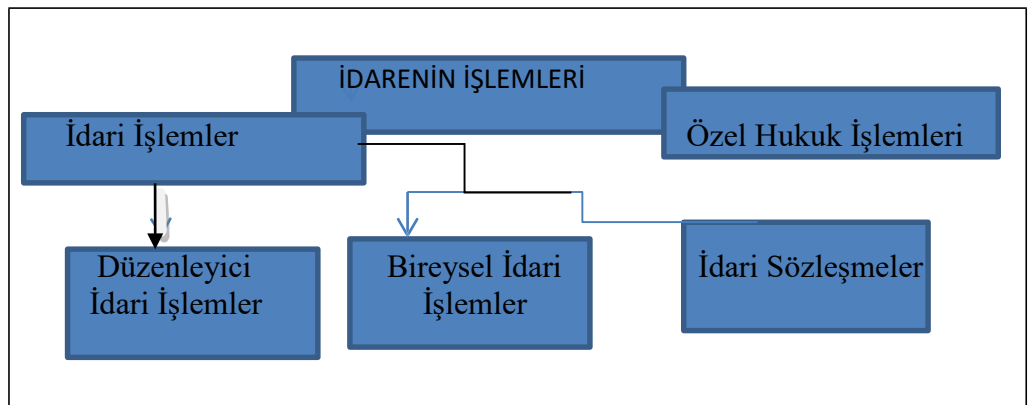
*Yargısal denetime tabi olmanın istisnaları:*

- Sayıştay'ın kesin hüküm niteliğindeki kararları,
- Tahkim kurulu kararları,
- HSK'nın meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışında verdiği kararlar,
- Danıştay Başkanlar Kurulu kararları.

## İDARİ İŞLEMİN TÜRLERİ

İdari işlemler; düzenleyici işlemler, bireysel işlemler ve idari sözleşmelerden oluşur.

**Tablo 4.1.** İdarenin İşlemleri



İdari sözleşmeler ayrı bir ünite de işlenecektir. Düzenleyici işlemler ile bireysel idari işlemler bu ünite de işlenecektir.

### Maddi Kriteria Göre İdari İşlemler

Maddi kriteria göre idari işlemler, düzenleyici ve bireysel işlemler (idari kararlar) olarak ayrılırlar [1, 7, 8, 9, 10, 11].

#### Düzenleyici idari işlemler

İdarenin, Anayasa veya kanunla kendisine verilen bir yetkiye dayanarak, soyut, kişilik dışı ve bir kere uygulanmakla tükenmeyen düzenlemeler yapmasıdır. Anayasa, idarenin tüzük ve yönetmelik çıkarabileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, kanunlarla da idareye düzenleme yetkisi verilmiş olabilir. Kanunla verilen düzenleme yetkileri, genelge, özelge, genel emir, tebliğ, yönerge, uygulama esasları, iç düzen işlemi, imar planı gibi isimleri taşır. Tüzük ve yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemler Anayasa’da ismen belirtilmediği için bunlara adsız düzenleyici işlemler de denilir. Ancak tüzükler yeni Anayasa’ımızda artık yer almaz. Bunun yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri sisteme dahil olmuştur.

İdare, idare olmak nedeniyle bir düzenleme yetkisine sahiptir. Bunların normlar hiyerarşisine göre uygulama öncelikleri vardır. *Örneğin*, Anayasa - Kanun – Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi- Tüzük - Yönetmelik sıralaması önemlidir. Yönetmelikler tüzüklere, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanunlara, tüzükler kanunlara, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanunlara ve Anayasa’ya, kanunlar Anayasa’ya aykırı olamazlar. Tüzük ve yönetmelik idare tarafından çıkarılır. Ancak gerekli olduğunda idare genelge, tebliğ gibi diğer düzenleyici işlemleri de çıkarabilir.

#### Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Anayasamıza göre Cumhurbaşkanı, daha önceden Bakanlar Kurulu’nun çıkardığı KHK ve Tüzükler yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi ile donatılmıştır. Bu kararnameleri, idarenin düzenlenmesi bakımından Cumhurbaşkanı’nın asli ve saklı yetkisi olarak değerlendirmek doğru olacaktır. Ancak bu kararnameler Anayasa’ya ve kanunlara aykırı olamazlar. Aykırılık iddiası var ise Anayasa Mahkemesi önüne götürülebilirler [6].

#### Tüzükler

Tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından, kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarılırlar. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’yla Bakanlar Kurulu kaldırıldığından tüzükler de artık çıkarılmayacaktır. Ancak mevcut tüzükler, yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürecektir.

#### Yönetmelikler

Anayasa’nın 124. maddesi ile düzenlenmiştir. Anayasa, yönetmelikleri, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin çıkarabileceğini belirtmiştir. Yönetmelikler, sayılan yönetmelik çıkarmaya yetkili birimlerin kendi görev alanı ile ilgili konularda, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin uygulanmasını göstermek için, bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılır.



Bireysel idari işlemler, belli kişi ve durumlara ilişkin olan işlemlerdir.



Bütün yönetmelikler Resmî Gazete’de yayımlanmazlar. Kural olarak, kamu personeline ilişkin genel hükümler içeren, iş birliği, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamuyu ilgilendiren yönetmelikler Resmî Gazete’de yayımlanır. Ancak millî emniyet ve millî güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz. Yönetmelik metninden yürürlük tarihi anlaşılmıyor ise yayım tarihi, yayımlanmayıp ilgililere tebliğ ediliyorsa tebliğ tarihi yürürlük tarihidir [1, 5].

### Bireysel İdari İşlemler (İdari Kararlar)

Bireysel idari işlemler, belli kişi ve durumlara ilişkin olan işlemlerdir. Bu işlemlerle, idarenin tek taraflı iradesi ile kişiler ve şeyler üzerinde yeni hukuki durumlar ortaya konulur, değiştirilir ya da kaldırılır. *Örneğin*; bir kişinin memur atanması, daha önce memur statüsü olmayan kişiyi memur yapar. Önceden özel mülkiyette olan bir arazi kamulaştırıldığında onun hukuki durumu idarenin tek taraflı işlemi ile değiştirilmiş olur. Daha önceden özel mülk iken artık kamu malı olmuştur, hukuki durumu değişmiştir. Üzerinde yapı bulunmayan bir araziye inşaat ruhsatı verilmesi, bir binanın bağımsız bölümünde lokanta işletmek isteyen birisine iş yeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi böyledir [1, 2, 3, 4].



Bir kişiyi ya da bir şeyi bir statüye getiren ya da bu statüden çıkaran işlemler şart işlemlerdir.

### İDARİ KARARLARIN TÜRLERİ

İdari kararlar, farklı özelliklere vurgu yapılarak, farklı ayrımlar altında işlenebilmektedir. Bu ünite, Metin Günday tarafından yapılan ayrımlar esas alınmıştır.

#### Maddi Açıdan İdari Kararlar

Maddi açıdan idari kararlar, şart işlemler ve subjektif işlemler olarak ayrılır.

*Şart (objektif-Nesnel) İşlemler:* Bir kişi ya da nesneyi, hukuk kuralları tarafından düzenlenmiş, objektif ve kişilik dışı bir statüye (duruma) getiren ya da bu statüden çıkaran işlemlerdir [1, 2, 3, 4, 10, 11]. *Örneğin*; devlet memuru atamasında, kişiye özel bir durum bulunmamakta, kişi daha önceden belirlenmiş olan devlet memurluğu statüsüne getirilmektedir. Mesai saatleri, alacağı maaş, yükümlülükleri ve hakları önceden belirlenmiştir. Fakülteye kayıt işlemleri, kişinin adı Ahmet olduğu için değil, Ahmet’in o bölüme kayıt yaptırmak için gerekli puanı almış olması ile ilgilidir. Ahmet, kayıt sonrasında, iki dersten başarı gösterip diploma isteyemez. Çünkü kurallar daha önce konulmuştur. Ahmet, idarenin tek taraflı işlemi olan kayıt işlemi ile öğrenci statüsüne getirilmiştir.

*Subjektif (özel) İşlemler:* Belirli bir kişi ya da nesnenin, kapsamını kendi belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir. Subjektif işlemler, kişiye göre değişik sonuçlar ortaya koyar. *Örneğin*, öğrenciler girdikleri sınavlar sonucunda belirli notları alırlar. Bu notlar, öğrencinin sınav kâğıdında kendine ait doğrular ve yanlışlar ile ilgilidir. İki yanlı idari işlem olan idari sözleşmeler, belirli bir kişi ile imzalandığı için subjektif işlemdir.



İdare, kural olarak işlemlerini açık bir şekilde yapar.

## Doğuracakları Hukuki Sonuçlara Göre İdari Kararlar

Doğuracakları hukuki sonuçlar bakımından idari işlemler yapıcı (inşai) ve belirleyici (tespit edici) idari işlemler olarak değerlendirilir [1, 2,3].

**Yapıcı (inşai) idari işlemler:** Belirli bir kişi ya da nesne ile ilgili olarak yeni bir durumun ortaya çıkaran ya da geçerli durumu değiştiren, ortadan kaldıran idari işlemlerdir.

**Belirleyici (tespit edici) işlemler:** Yeni bir hukuki durum yaratmayan, mevcut hukuki durumu tespit eden işlemlerdir. **Örneğin**, üniversite öğrencileri mezuniyet için müfredatta belirtilen dersleri başarmak durumundadır. Bütün dersleri başarmış bir öğrenci mezun durumundadır. Bütün dersleri başarması yenilik doğurur; ancak öğrenciye diploma verilmesi yeni bir işlem değil, öğrencinin mezun durumda olduğunun tespitine ilişkindir.

## Açıklanan İradenin Sayısına ve Usulüne Göre İşlemler

Açıklanan iradelerin sayısına ve irade açıklamasının usulüne göre idari işlemler; basit işlemler, kolektif işlemler ve karma işlemlerdir.

**Basit idari işlemler:** İdari işlem tek bir iradenin açıklanması ile ortaya çıkıyor ise basit idari işlem olarak adlandırılır. **Örneğin**; atamaya yetkili amir tarafından memur atanması, dekanın öğrenciye uyarı cezası vermesi gibi işlemler, basit işlemdir [1, 2,3].

**Kolektif idari işlemler:** Birden çok irade, aynı anda ve aynı yönde açıklanarak ortaya çıkan işlemlere kolektif idari işlem denir. Kolektif işlemlerde, iradeler aynı anda ve aynı yönde açıklanmaktadır. Kolektif işlemlerde tek bir hukuki sonuç ortaya çıkar. **Örneğin**; kurul kararları, kolektif işlemlerin tipik örneğidir. RTÜK'ün yayın durdurma cezası, belediye meclisinin karar alması, BDDK'nın bir bankaya ceza vermesi, disiplin kurulunun bir memurun disiplin cezasına ilişkin itirazını reddetmesi, kolektif işlemlere **örnek** olarak gösterilebilir [1, 2,3].

**Karma idari işlemler:** Birden fazla irade, aynı hukuki sonuca yönelik olarak belirli bir sıraya göre açıklanmaktadır. Müşterek kararnameler (Artık sistemde yok.), karma idari işlemlerin tipik örneğidir. Önce ilgili bakan, sonra Cumhurbaşkanı'nın imzası ile müşterek kararname tamamlanmış olur. Görüldüğü üzere, belirli bir sıra ile aynı hukuki sonucu elde etmek üzere, farklı zamanlarda iradeler açıklanmıştır.

## İradenin Açıklanma Biçimine Göre İdari İşlemler

İdari işlemleri tanımlarken, idarenin iradesini açıklamasından söz edilmiş idi. İdare, kural olarak idari işlemlerini yazılı olarak yapar. Ancak sözlü irade açıklamalarına da hukuki sonuç bağlanmış olabilir. Bununla birlikte, idarenin hareketsiz kalması, susmasına da hukuki sonuç bağlanabilir [1, 2,3].

**Açık (sarih) idari işlemler:** İdare, kural olarak işlemlerini açık bir şekilde yapar. İdare, irade açıklamasını, yazılı ya da sözlü olarak belirtmiştir [1, 2, 3, 5, 9].

**Zımni (kapalı) İdari İşlemler:** Kanun koyucu, idarenin hareketsiz kalmasına, susmasına bazen hukuki sonuçlar bağlamıştır. Kural olarak, yapılan başvurular karşısında idarenin 60 gün boyunca susması, herhangi bir cevap vermemesi zımni ret anlamına gelir. **Örneğin;** devlet memuru, başka bir ile tayini için başvurmuş ancak idare 60 gün boyunca cevap vermemiş ise, memur talebinin reddedildiği ve bu reddin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla idari yargıda iptal davası açabilir.

Zımni işlemlerde kural zımni reddir. Ancak kanunda açıkça belirtilmiş ise idarenin suskun ve hareketsiz kalması zımni kabul olarak değerlendirilir. **Örneğin,** İmar Kanunu'na göre, inşa edilen bir bina tamamen bitmiş ve oturma izni (iskan) için belediyeye veya valiliğe başvurulur ve belediye 30 gün içinde herhangi bir cevap vermez ise talep kabul edilmiş olur.



Bir idari, işlem icrai değil ise tek başına davaya konu edilemez.

## Kişiler Üzerindeki Etkisine Göre İdari İşlemler

İdari işlemin kişiler üzerindeki etkileri bakımından yararlandırıcı ve yükümlendirici idari işlemler olarak değerlendirilir [1, 2, 3].

**Yararlandırıcı idari işlemler:** İlgilisine bir yarar sağlayan ya da üzerindeki bir yükümlülüğü kaldıran işlemlerdir. **Örneğin,** iş yeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi, mühürlenerek kapatılan bir iş yerinin yeniden açılmasına izin verilmesi bu türden işlemlerdir.

**Yükümlendirici idari işlemler:** İlgilisini bir yarardan yoksun bırakan, cezalandıran, davranışlarını kısıtlayan ya da yükümlülükler getiren işlemlerdir. **Örneğin;** bir esnafa vergi tarh ve tahakkuk ettirilmesi, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmak isteyen bir derneğin gösteri yürüyüşünün ertelenmesi, bir memura disiplin cezası verilmesi yükümlendirici işlem olarak değerlendirilir.

## Dava Edilebilirliğe Göre İdari İşlemler

Kural olarak idari işlemler icraidirler ve idari yargıda, idari işlem aleyhine iptal davası açılabilmesi için işlemin icrai işlem olması gerekir.

**İcrai işlemler:** Kural olarak tamamlanmış idari işlemler, icraidirler (uygulanabilir). Bir idari işlem, icrai değil ise tek başına davaya konu edilemez.

İcrai olmayan işlemler: Hukuk âleminde değişiklik yaratmayan işlemlerdir. Bir idari işlemin gerçekleştirilmesi için yapılan **hazırlık işlemleri**, var olan bir durumu açıklayan **bildirici işlemler**, bir kurumda, üçüncü kişileri ilgilendirmeyen **iç düzen işlemleri**nin icrai özelliği ve dava edilebilirliği bulunmamaktadır. Ancak hazırlık işlemleri dava edilmek isteniyorsa, nihai idari işlem ortaya çıktıktan sonra o idari işlemle birlikte dava edilebilir [1, 2, 3, 4, 7, 8].

## İlgilinin İsteğine Göre İdari İşlemler

İdari kararlar, tek yanlıdır; ancak bazı işlemler ilgilinin talebine bağlıdır. Kural olarak idari işlemler isteğe bağlı değildir. İsteğe bağlı işlemler, ilgilinin talebine ihtiyaç gösterir. **Örneğin,** belediye sınırlarında lokanta açmak isteyen birisi, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almak için kendisi başvurur, memur atanmak isteyen kişi kendisi memur atanmak için başvurur.

Bu başvurunun alınması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Aksi takdirde, idari işlem yine gerçekleşir; ancak hukuk devleti ilkesini reddeden, despotik, totaliter bir rejimden bahsedilir. İlginin talebi idari işlemin sebep unsuru ile ilgilidir. Talep yoksa bu tür işlemler hukuka aykırı hale gelir [1, 2, 3].

## İDARİ İŞLEMLERİN UNSURLARI

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimi yapılırken değerlendirilecek unsurlar; yetki, şekil, sebep, konu, maksat olarak sayılmıştır. Bir idari işlemde bu unsurlardan herhangi birinde sakatlık bulunuyor ise idari işlemin idari yargı yerlerince iptaline karar verilir.

### Yetki

İdari işlemler, Anayasa ve kanunlar tarafından yetkilendirilmiş kişiler tarafından yapılabilir. Yetki unsuru, hukuk kurallarına göre, idare adına kimin karar alacağı ve irade açıklayacağını belirlenmesidir. Şu hâlde yetki, idare adına irade açıklama gücünü ifade eder [1, 2, 3].

### Yetki kuralları

**Kimse kanundan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamaz:** Hiç kimse Anayasa ve kanunlardan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamaz. Hangi pozisyonda bulunursa bulunsun, hangi sıfatı taşırsa taşısin kimse kanunla kendisine verilmeyen bir yetkiyi kullanamaz. Kural yetkisizliktir, yetki istisnadır [1, 2, 3, 5].

**Yetki kamu düzenindedir:** Yetki, kamu düzenindedir ve yetki sakatlıkları ile idari işlemlerin sakat olması kamu düzeninde zedelenme yaratır. Bu nedenle, iptal davalarında yetkiye ilişkin itirazlar davanın her aşamasında ileri sürülebilir [1, 2, 3].

**Yetkide (ve usulde) paralellik ilkesi:** Bir idari işlemi yapmaya hangi idari makam yetkili ise, kural olarak o idari işlemi kaldırmaya, geri almaya ve değiştirmeye aynı idari makam yetkilidir. Ancak idari işlemi yapan birim amirinin işlemine karşı başka bir kurula ya da üst idari merciye başvuru yapılabilir. Bu ilke yargı kararları ile (içtihadı) getirilmiş bir ilkedir [1, 2, 3, 4, 5, 7, 8].

**Yetkiler bizzat kullanılır:** Kanun tarafından yetkilendirilmiş kişi kural olarak yetkisini bizzat kullanır. Bütün yetkiler bizzat kullanılmadığında, kanuna uygun olarak devredilebilir. Ya da yetkili kişinin görevi başında bulunmaması nedeniyle, bir başkasına vekalet vermesi söz konusu olabilir [1, 4, 5, 11].

**Yetki Devri:** Yetki devrine kanunun izin vermesi, üst makamdan ast makama devir yapılması, yetki devrinin kısmen yapılması, yazılı şekilde yapılması ve ilgililere duyurulması gerekir. Yetki devri makamdan makama yapıldığından, o makamda görevli kişilerin değişmesi durumunda yetki devri ortadan kalkmaz. Bir makam, bütün yetkilerini tamamen bir başkasına devredemez, yetkilerinin bir kısmını devretmesi gerekir [1, 2, 3].

**İmza Devri:** İmza devri, amirin yetkilerini değil yalnız kendi ile aynı konuda imza atılması yetkisini devretmektedir. Yetki devri gibi yazılı olarak yapılabilir. Ancak yetki devrinde yetkiyi devreden makam bu yetkiyi, yetki devrini

İdari işlemler, Anayasa ve kanunlar tarafından yetkilendirilmiş kişiler tarafından yapılabilir.



sonlandırmadan kullanamaz iken; imza devrinde imzayı devreden amir, imza atmaya devam edebilir. Yetki devrinde sorumluluk, yetkiyi devralan makama geçerken imza devrinde, imzayı devreden sorumluluğu devam eder [3].

**Vekalet:** Bir amir herhangi bir nedenle görevi başında bulunmadığında, işlerin aksamaması için astlarından birini vekil tayin edebilir. Vekil, asılın bütün yetkilerini kullanabilir. Vekalet geçici olmalıdır. Bazen asaleten atama yapılmayan müdürlüklere vekaleten atamalar da söz konusu olabilmektedir. Vekaleten atanmış kişinin vekilliği, asaleten atama yapıldığında son bulur [1, 2, 3].

### Yetki çeşitleri



Ankara valisi, Denizli’de çalışan bir memur hakkında disiplin cezası verir ise yer bakımından yetkisiz, sakat bir idari işlem yapmış olur.

Yetki incelenirken; kişi bakımından, konu bakımından, yer bakımından ve zaman bakımından işlemi yapan kişi ya da kurulun yetkili olup olmadığına bakılır.

**Kişi bakımından yetki:** İdari işlemi yapan kişi ya da kurulun, o idari işlemi yapmak konusunda yetkilendirilip yetkilendirilmediğini ifade eder. Hukuk kurallarına göre, o işlemi yapacak kişi ya da makam belirlenmiş ise idari işlemin hukuka uygun olabilmesi için mutlaka o kişi ya da makam tarafından yapılması gerekir. **Örneğin;** disiplin cezası vermeye okul müdürü yetkili kılınmış iken, okul müdürü olmayan coğrafya öğretmenin disiplin cezası vermesi kişi bakımından yetkisizliktir [4].

**Konu bakımından yetki:** İdare adına irade açıklamaya yetkili kişi, kurul ya da makamın hangi konularda işlem yapabileceği de hukuk kuralları tarafından belirlenmiştir. Kendisine yetki verilmemiş bir konuda, bir idari makam tarafından idari işlem yapılması durumunda o idari işlem sakat olur. **Örneğin,** il özel idaresinde şartsız bağışları kabul etmek valinin yetkisindedir. Ancak şartlı bir bağış valisi kabul ederse konu bakımından yetkisizdir [1, 2, 3].

**Yer bakımından yetki:** İdare adına irade açıklamaya yetkili kamu görevlileri, belirli bir coğrafya ile sınırlanmış olabilirler. **Örneğin;** belediyelerin yetkileri, belediye sınırları içerisinde geçerlidir. Ankara valisinin yetkisi, Ankara il mülki sınırları içinde geçerlidir. **Örneğin;** Ankara valisi, Denizli’de çalışan bir memur hakkında disiplin cezası verir ise yer bakımından yetkisiz, sakat bir idari işlem yapmış olur [9].

**Zaman bakımından yetki:** İdare adına irade açıklamaya yetkili makamlarda bulunan kamu personeli, izinde olduğunda ya da görevi sona erdiğinde bu yetkisini kullanmaya devam ederse, zaman bakımından yetkisizdir ve sakat bir idari işlem ortaya çıkmıştır. **Örneğin;** İzmir valisi hastalık nedeniyle raporlu iken, raporu bitmeden, usulüne uygun olarak görevine başlamadan, bir memur ataması gerçekleştirirse zaman bakımından yetkisizlik ortaya çıkar [1, 8, 10].

### Bağlı Yetki ve Takdir Yetkisi

Hukuk kuralları, idari işlem yapma yetkisine sahip makam, kişi ya da kurula, önceden belirlenmiş sebep ve konularda belirli yönde işlem yapma yükümlülüğü veriyor ise bağlı yetki söz konusudur.



İdari işlemlerin yapılmasında yazılılık esastır.

Hukuk kuralları, yetkili makam, kişi ya da kurula, iki zıt yönde karar verme özgürlüğü tanıyor ise takdir yetkisi söz konusudur.

Hukuk kuralında, “idare ... yapar, yapmak zorundadır, yapılır” gibi kesin ifadeler kullanılıyorsa bağlı yetki olduğu kabul edilir. Eğer hukuk kuralı, “idare ... yapabilir, edebilir, atayabilir” gibi fiiller kullanıyor ise takdir yetkisinin varlığından söz edilir [1, 2, 3, 4, 5].

Takdir yetkisinin kullanılması sınırsız bir özgürlük alanı değildir. İdare, takdir yetkisini kullanırken kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun karar vermek durumundadır [1].

## Şekil

İdari işlemler ve kararlar belirli şekil kurallarına uyularak yapılırlar. Kanun tarafından belirlenmiş şekilde yapılmayan idari işlemler hukuka aykırı olurlar.

**Örneğin;** valinin sokakta gördüğü bir kişiye seni memur olarak atadım demesi, o kişiyi memur yapmaz. Memur ataması yazılı olarak yapılmalıdır [1, 2, 3].

İdari işlemler yapılırken, kanun tarafından belirli bir usul benimsenmiş olabilir. Bu usule aykırı olarak işlemin yapılmış olması da idari işlemi şekil yönünden sakatlar ve hukuka aykırılık ortaya çıkar.

**Yazılılık:** İdari işlemlerin yapılmasında, yazılılık esastır. Ancak bazen sözlü ve hareketli işlemler de görülebilir. Trafik polisinin dur-geç işaretleri yapması, sözlü olarak dur demesi gibi.

**Gerekçe:** İdari işlemlerin gerekçeli olması beklenir. Ancak gerekçe bütün idari işlemler için zorunlu bir şekil şartı değildir. Ancak bir sebebe dayanmaları gerektiğinden, idari işlemin sebep unsuru, çoğunlukla gerekçe olarak kabul edilmektedir.

**Hazırlık işlemlerinin tam olarak yerine getirilmesi:** Anayasa ya da kanun tarafından, idari işlem yapılmadan önce belirli bir hazırlık yapılması öngörülmüş olabilir. Bu hazırlık işlemi yapılmadan, idari işlem yapılmış ise idari işlem sakattır.

**Kolektif ve karma işlemlerde getirilen zorunluluklar:** Kurulların alacakları kararlarda, kurulların toplantı ve karar yeter sayılarına uyması gerekir. Karma işlemlerde de belirli bir sıraya uyulması gerekir. Aksi takdirde işlem hukuka aykırı olacaktır. **Örneğin,** İl Genel Meclisi’nin 1 üye ile karar vermesi durumunda işlem hukuka aykırıdır.

**İlgilinin görüş ve savunması:** Kanun tarafından belirtildiği takdirde, hakkında işlem yapılacak kişinin görüşü ve savunmasına başvurulması gerekir. Bir şekil eksikliği olmakla birlikte, kanun tarafından bu usul emredilmiş olmasına rağmen uygulanmadı ise idari işlem şekil yönünden sakat, hukuka aykırı bir idari işlemdir. **Örneğin;** Anayasa’nın 129. maddesine ve Devlet Memurları Kanunu’na göre, memurların savunması alınmaksızın onlara disiplin cezası verilemez. Böyle bir durumda idari işlem, şekil yönünden sakatlanır [1, 2, 3].

**Şekil ve usulde paralellik ilkesi:** Kural olarak, bir idari işlem hangi şekilde ve hangi usulde yapıldı ise, aynı şekil ve usulle kaldırılabilir, değiştirilebilir veya geri alınabilir [1, 4, 5].



Hukuka uygun idari işlemler, işlemten önce ortaya konulmuş hukuk kurallarında belirlenen sebeplere dayanır.

**Şekil kurallarına aykırılığın yaptırımı:** Açıklanan şekil ve usul kurallarına aykırı olarak yapılan idari işlem, kural olarak sakat bir idari işlemdir. Ancak Danıştay içtihatlarına göre, asli (birincil) şekil noksanlığı ve tali (ikincil) şekil noksanlığı ayrımı yapılmaktadır. Asli şekil noksanlığı, eğer o şekilde eksiklik olmasa idi idari işlemin başka bir yönde yapılabileceği, tali şekil noksanlığında ise o noksanlık olmasa da aynı yönde işlem yapılacağı değerlendirilmesine dayanır. Tali şekil noksanlıklarında Danıştay içtihadına göre, iptal kararı verilmemektedir. Asli şekil noksanlığı sonradan tamamlanıp işlemi hukuka uygun hâle getirmeye engel iken, tali şekil noksanlığında şekil sonradan düzeltilebilir [1].

**DİKKAT:** Bazı idare hukuku kitaplarında şekil ve usul, idari işlemin iki farklı unsuru gibi değerlendirilmektedir. Ancak idari işlemin unsurlarını İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesine dayanarak belirledikten sonra, kanunda yazmayan bir unsur ekleme olanağı bulunmamaktadır. Öğrencilerin, ileride girecekleri meslekî sınavlarda, soruda usul unsurunu görmeleri durumunda, sorunun hazırlandığı kitabın şekil ve usulü iki farklı unsur olarak değerlendirdiğini bilmesi önemlidir [2, 3].

## Sebeup

Hukuka uygun idari işlemler, işlemten önce ortaya konulmuş hukuk kurallarında belirlenen sebeplere dayanırlar. **Örneğin;** kumar oynatılan iş yerlerinin kapatılacağı belirlenmiş ise, A'nın işlettiği çay bahçesinde kumar oynanması durumunda, çay bahçesinin kapatılması kanundaki sebep gerçekleştiği içindir. Kanunda, kumar oynanması iş yerinin kapatılma sebebi olarak gösterilmiş ve kumar oynanmış bu idari işlemin sebebidir. Oysa kumar oynanmadığı hâlde bu sebebe dayalı olarak kapatma kararı verilirse, idari işlem sebep unsuru yönünden sakat olur [1, 10].

## Konu

İdari işlemin konusu, hukuken mümkün ve meşru olmalıdır. İdari işlemin konusu, o işlemin ortaya çıkardığı hukuksal netice ya da hukuk âleminde yaptığı değişikliktir. **Örneğin;** öğrenci kayıt işleminin konusu, kişinin öğrenci statüsüne sokulmasıdır.

İdari işlemin;

- Konusu imkânsız ve gayrimeşru ise,
- Sebeup ve konu unsuru arasında nedensellik bağı kopuk ise,
- Belirli statüdeki kişilere uygulanacak kurallar ilgisiz kişilere uygulanmışsa,
- İdari işlem geçmişe etki doğuracak şekilde yapıldı ise,
- İdari işlem, konu yönünden hukuka aykırıdır [1, 2, 3].

## Amaç

İdari işlemlerin yapılmasının en genel amacı kamu yararını sağlamaktır. Kamu yararı, idari fonksiyonun üstlendiği görevleri gereği gibi yerine getirmesi ile gerçekleştirilebilir.





İdari işlem yararlandırııcı bir idari işlem ise imzalandığı tarihte, yükümlendirici bir idari işlem ise ilgiliye tebliğ edilmesi ile yürürlüğe girer.

Bu nedenle, idari işlemin genel ve değişmez amacı kamu yararadır. Bununla birlikte, kanunla, idari işlemin amacının belirlenmiş olması da mümkündür [1, 2, 3].

#### *Maksat Unsuru Açısından Hukuka Aykırılıklar*

- Kişisel amaçlarla idari işlem yapılması (Haksız yere oğlunu terfi ettirme.)
- Siyasal amaçla idari işlem yapılması (Bir partiye üye olan kişinin evine belediyenin su ve kanalizasyon hizmeti vermemesi.)
- Özel maksadı aşan idari işlem yapılması (Kamu düzenini sağlamakla görevli kolluğun, süresiz ve ilelebet sokağa çıkmayı yasaklaması.)

## İDARİ İŞLEMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Bir idari işlemin bütün aşamalardan geçerek yapılmış olması, o idari işlemin yürürlüğe girdiği anlamına gelmez. Düzenleyici işlemlerin ve bireysel idari işlemlerin yürürlüğe girmesi bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

*Düzenleyici idari işlemler:* Kural olarak yayımlanmaları veya ilan edilmeleri ile yürürlüğe girerler. Ancak düzenleyici işlem metninde, düzenleyici işlemin hangi tarihte yürürlüğe gireceği belirtilmiş ise belirtilen tarihte; yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler yayım ya da ilan tarihinde yürürlüğe girer [1, 2, 3].

*Bireysel idari işlemler:* Eğer idari işlem yararlandırııcı bir idari işlem ise imzalandığı tarihte, yükümlendirici bir idari işlem ise ilgiliye tebliğ edilmesi ile yürürlüğe girer [1, 5].

*İdari işlemler geriye yürümezler:* İdari işlemler yürürlük tarihinden itibaren sonuç doğurur. Ancak bazı istisnai durumlarda idari işlemler geriye yürüyebilir. Kanunla işlemin geriye yürüyeceği belirtildiyse, idare hukuka aykırı olmayacak şekilde işlemi geri aldıysa ya da idari yargı yerleri iptal kararı veriyse idari işlemler hukuka uygun olarak geriye yürümüş olur [1, 2, 3, 11].

## İDARİ İŞLEMLERİN KALDIRILMASI, GERİ ALINMASI VE İPTALİ

İdari işlemler, idare tarafından gerekli görüldüğünde kaldırılabilir veya geri alınabilir. İdari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiası ile idari yargı yerine götürülmesi karşısında, idari yargı yeri hukuka aykırı idari işlemi iptal eder.

*Kaldırma (ilga etme):* İdari işlemin, yeni bir idari işlemle ileriye dönük olarak hukuk aleminden çıkarılması, yürürlüğüne son verilmesidir. 15.01.2018 tarihinde yayımlanan Öğrenci Disiplin Yönetmeliği, 15.11.2018 tarihinde kaldırılmış ise iki tarih arasında yönetmelik uygulanmıştır; ancak 15.11.2018 tarihinden sonra bu yönetmeliğin bir geçerliliği bulunmamaktadır [1].

*Değiştirme:* Kaldırmanın bir türüdür. İdari işlem, yeni yapılan işlemle kaldırılır ve kaldırılan işlem yerine yeni bir işlem yapılır. 15.11.2018'te Öğrenci Disiplin Yönetmeliği'nin bazı maddelerinin kaldırılıp yerine yeni maddeler



Geri almada idari işlem ilk yapıldığı andan itibaren geçersiz olur.

getirilmesi durumunda aynı anda hem kaldırma hem de değiştirme yapılmış olur [1, 2, 3].

**Düzenleyici işlemlerin kaldırılması:** İdare, düzenleyici işlemleri her zaman kaldırabilir. Düzenleyici işlemleri her zaman değiştirebilir.

**Bireysel işlemlerin kaldırılması:** Bireysel işlemler, hak yaratıcı işlem olup olmamalarına göre değerlendirilir. Hak yaratmayan işlemler bakımından idarenin işlemi kaldırmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte, hukuka uygun ve hak yaratıcı işlemler kaldırılamazlar. Hak yaratan işlem hukuka aykırı ise, idare bu işlemi 60 gün içinde geri alabilir. 60 gün geçtikten sonra bu işlem de kaldırılamaz.

**Geri Alma:** Bir idari işlemin yeni bir idari işlemle (kararla) yapıldığı andan itibaren, geriye dönük olarak hukuk aleminden çıkarılmasıdır. 15.01.2018 tarihinde yapılan bir işlem 15.11.2018 tarihinde geri alınırsa, işlem 15.01.2018 tarihinden itibaren geçersiz kılınmış olur

Geri almada idari işlem ilk yapıldığı andan itibaren geçersiz olur. Ancak hukuka uygun düzenleyici işlemler kaldırmaya konu olabilirler. Hukuka uygun hak yaratıcı işlemler geri alınamazlar. Hukuka aykırı olmasına rağmen hak yaratıcı idari işlemler idari yargıda dava açma süresi olan 60 gün içinde geri alınabilirler. Bu süre geçtikten sonra geri alınamazlar. Ancak idari işlem yok hükmünde ise (sözlü olarak memur atanması), açık hata ile yapıldıysa (kız meslek lisesine erkek öğrenci kaydı yapıldıysa), ilgilinin hilesi ile idari işlem tesis edildi ise her zaman geri alınabilir.

**İptal:** Yalnızca yargı kararı ile bir idari işlem iptal edilebilir. İstisnası, kaymakamın, muhtarın köylü lehine olmayan işlemlerini iptal etmesidir. Ancak burada kanun koyucu idari vesayet yetkisinin sınırlarını zorlamıştır.

İptal edilen bir idari işlem, en baştan itibaren geçersiz olur. İdari işlem hiç yapılmamış gibi, bütün etki ve sonuçlarıyla ortadan kalkar.

**Örneğin;** bir devlet memuru hakkında memuriyetten çıkarma cezası verilir ve tebliğden itibaren 60 gün içinde ilgili idari yargıda dava açar ve idare mahkemesi işlemi iptal ederse, kişi mahkeme kararı verilinceye kadar elde edemediği mali hakları alır, görevine geri döner ve hakkında memuriyetten çıkarma cezası verilmemiş gibi olur.

İdari yargı yerleri tarafından verilen iptal kararları ve idare tarafından yapılan geri alma işlemleri geriye yürürler [1, 2, 3].



### Örnek

- Örneğin*, Anayasa - Kanun - Tüzük - Yönetmelik sıralaması önemlidir. Yönetmelikler, tüzüklere kanunlara, tüzükler kanunlara, kanunlar anayasaya aykırı olamazlar. Tüzük ve yönetmelik idare tarafından çıkarılır.
- Örneğin*; bir kişinin memur atanması, daha önce memur statüsü olmayan kişiyi memur yapar. Önceden özel mülkiyette olan bir arazi kamulaştırıldığında onun hukuki durumu idarenin tek taraflı işlemi ile değiştirilmiş olur. Daha önceden özel mülk iken artık kamu malı olmuştur, hukuki durumu değişmiştir. Üzerinde yapı bulunmayan bir araziye inşaat ruhsatı verilmesi, bir binanın bağımsız bölümünde lokanta işletmek isteyen birisine işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi böyledir.
- Örneğin*; devlet memuru atamasında, kişiye özel bir durum bulunmamakta, kişi daha önceden belirlenmiş olan devlet memurluğu statüsüne getirilmektedir.
- Örneğin*, öğrenciler girdikleri sınavlar sonucunda belirli notları alırlar.
- Örneğin*, üniversite öğrencileri mezuniyet için müfredatta belirtilen dersleri başarmak durumundadır. Bütün dersleri başarmış bir öğrenci mezun durumdadır.
- Örneğin*; atamaya yetkili amir tarafından memur atanması, dekanın öğrenciye uyarı cezası vermesi gibi işlemler, basit işlemidir.
- Örneğin*; kurul kararları, kolektif işlemlerin tipik örneğidir.
- Müşterek kararnameler, karma idari işlemlerin tipik örneğidir.
- Örneğin*; İmar Kanunu'na göre, inşa edilen bir bina tamamen bitmiş ve oturma izni (iskan) için belediyeye veya valiliğe başvurulur ve belediye 30 gün içinde herhangi bir cevap vermez ise talep kabul edilmiş olur.
- Örneğin*, disiplin cezası vermeye okul müdürü yetkili kılınmış iken, okul müdürü olmayan coğrafya öğretmenin disiplin cezası vermesi kişi bakımından yetkisizliktir.
- Örneğin*, il özel idaresinde şartsız bağışları kabul etmek valinin yetkisindedir. Ancak şartlı bir bağışı vali kabul ederse konu bakımından yetkisizdir.
- Örneğin*; belediyelerin yetkileri, belediye sınırları içerisinde geçerlidir. Ankara valisinin yetkisi, Ankara il mülki sınırları içinde geçerlidir.
- Örneğin*; Ankara valisi, Denizli'de çalışan bir memur hakkında disiplin cezası verir ise yer bakımından yetkisiz, sakat bir idari işlem yapmış olur.
- Örneğin*; İzmir valisi hastalık nedeniyle raporlu iken, raporu bitmeden, usulüne uygun olarak görevine başlamadan, bir memur ataması gerçekleştirirse zaman bakımından yetkisizlik ortaya çıkar.



### Bireysel Etkinlik

- Hukuka aykırı olmasına rağmen hak yaratıcı idari işlemlerin 60 gün içinde geri alınabileceği kuralını tartışınız.
- İdari işlemlerin unsurlarını inceleyiniz. 5 klasik unsura, usul unsurunun neden eklenmesi gerektiği ve neden eklenmemesi gerektiği hakkında iki gerekçeli görüş yazınız.



## Özet

- İdare, görevlerini idari işlemler ve bunların maddi hayata geçirilmesi olan idari eylemlerle yerine getirir. İdari işlemler, bireysel idari işlemler (idari kararlar), düzenleyici işlemler ve idari sözleşmeler olarak sınıflandırılabilir. İdari işlemler, tek yanlı ve icraidirler. İdari işlemler, hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. İdari işlemler, re'sen (kendiliğinden) uygulanabilirler. İdari işlemler kamu yararı amacına yöneliktir. İdari işlemler, yargısal denetime tabidirler. Bireysel idari işlemler, belli kişi ve durumlara ilişkin olan işlemlerdir. Bu işlemlerle, idarenin tek taraflı iradesi ile kişiler ve şeyler üzerinde yeni hukuki durumlar ortaya konulur, değiştirilir ya da kaldırılır. Maddi açıdan idari kararlar, şart işlemler ve subjektif işlemler olarak ayrılır. Şart (objektif-nesnel) işlemler: Bir kişi ya da nesneyi, hukuk kuralları tarafından düzenlenmiş, objektif ve kişilik dışı bir statüye (duruma) getiren ya da bu statüden çıkaran işlemlerdir. Subjektif (öznel) işlemler: Belirli bir kişi ya da nesnenin, kapsamını kendi belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir. Subjektif işlemler, kişiye göre değişik sonuçlar ortaya koyar. Doğuracakları hukuki sonuçlar bakımından idari işlemler yapıcı (inşai) ve belirleyici (tespit edici) idari işlemler olarak değerlendirilir. Yapıcı (İnşai) idari işlemler: Belirli bir kişi ya da nesne ile ilgili olarak yeni bir durumun ortaya çıkaran ya da geçerli durumu değiştiren, ortadan kaldıran idari işlemlerdir. Belirleyici (tespit edici) işlemler: Yeni bir hukuki durum yaratmayan, mevcut hukuki durumu tespit eden işlemlerdir. Açıklanan iradelerin sayısına ve irade açıklamasının usulüne göre idari işlemler, basit işlemler, kolektif işlemler ve karma işlemlerdir.
- Basit idari işlemler: İdari işlem tek bir iradenin açıklanması ile ortaya çıkıyor ise basit idari işlem olarak adlandırılır. Kolektif idari işlemler: Birden çok irade, aynı anda ve aynı yönde açıklanarak ortaya çıkan işlemlere kolektif idari işlem denir. Karma idari işlemler: Birden fazla irade, aynı hukuki sonuca yönelik olarak belirli bir sıraya göre açıklanmaktadır. Müşterek kararnameler, karma idari işlemlerin tipik örneğidir.
- İradenin açıklanma biçimine göre idari işlemler sarih ve zımni işlemlerdir. Kişiler üzerindeki etkisine göre idari işlemler yararlandırıcı ve yükümlendirici işlemlerdir.
- İdari işlemler; yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarından oluşur.
- İdari işlemler, Anayasa ve kanunlar tarafından yetkilendirilmiş kişiler tarafından yapılabilir. Kimse kanundan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamaz. Yetkiler bizzat kullanılır. İdari işlemler ve kararlar belirli şekil kurallarına uyularak yapılırlar. Kanun tarafından belirlenmiş şekilde yapılmayan idari işlemler hukuka aykırı olurlar.
- Hukuka uygun idari işlemler, işlemde önce ortaya konulmuş hukuk kurallarında belirlenen sebeplere dayanırlar. İdari işlemin konusu, hukuken mümkün ve meşru olmalıdır. İdari işlemin konusu, o işlemin ortaya çıkardığı hukuksal netice ya da hukuk alanında yaptığı değişikliktir. İdari işlemlerin yapılmasının en genel amacı kamu yararını sağlamaktır.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. İdari işlemin özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) İcraidir.
  - b) Hukuka uygunluk karinesinden yararlanır.
  - c) Yargı denetimine tabidir.
  - d) Uygulanabilir niteliktedir.
  - e) Yargı kararı niteliğindedir.
2. Kolektif idari bir işlem aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Disiplin kurulunun disiplin cezası vermesi
  - b) Kaymakam ataması
  - c) Sağlık Bakanlığı'nın yönetmelik çıkarması
  - d) Valinin genel emir vermesi
  - e) Milli Eğitim Bakanı'nın öğretmen ataması
3. Basit bir idari işleme örnek olarak aşağıdakilerden hangisi verilemez?
  - a) Memurun görev yerinin değiştirilmesi
  - b) Öğretmenin gireceği derslerin müdür tarafından belirlenmesi
  - c) Dekanın öğrenciye uyarma cezası vermesi
  - d) Disiplin kurulunun disiplin cezası vermesi
  - e) Kaymakamın köylünün menfaatine olmayan muhtarın işlemini iptal etmesi
4. Yükümlendirici bir idari işleme örnek olarak aşağıdakilerden hangisi verilemez?
  - a) AÖF'ne kayıtlı öğrencinin harç ödemesine ilişkin karar
  - b) Bakkal Rıza'ya Maliye Bakanlığı'nca vergi tahakkuk ettirilmesi
  - c) Memur Maksut'a disiplin cezası verilmesi
  - d) Köy ihtiyar heyetinin imece kararı alması
  - e) AÖF'ne kayıtlı öğrencinin mezun edilmesi
5. Hak yaratıcı ve hukuka aykırı işlemler hangi süre içinde geri alınabilir?
  - a) 7
  - b) 15
  - c) 30
  - d) 45
  - e) 60
6. Yönetmelik aşağıdakilerden hangisi tarafından çıkarılabilir?
  - a) Cumhurbaşkanı
  - b) Okul müdürü
  - c) Köy öğretmeni
  - d) Köy imamı
  - e) Okullar

7. Yararlandırııcı ve hukuka aykırı işlemler hangi süre içinde geri alınabilir?
- a) 7 gün
  - b) Bir ay
  - c) 15 gün
  - d) 45 gün
  - e) 60 gün
8. Yetki devri bakımından aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
- a) Makamdan makama yapılır.
  - b) Yetkiyi devreden yetkiyi geri almadıkça kullanamaz.
  - c) Yetki devrinde sorumluluk yetkiyi devralan makamdadır.
  - d) Yetki devri yazılı olarak yapılmak zorundadır.
  - e) Yetkiyi devreden makamdaki kişi değışirse, yetki kendiliğinden devreden makama döner.
9. Kamu görevlilerinin herhangi bir nedenle görevleri başında bulunmadığı durumlarda, idari işlerin aksamaması için aşağıdaki yollardan hangisine başvurulur?
- a) Yetki devri
  - b) Vekâlet
  - c) İmza devri
  - d) İdari işler durur.
  - e) Makam devri
10. Asıl yetki sahibi kişi aşağıdakilerden hangisinde yetkilerini kullanmaya devam edebilir?
- a) Hastalık izni
  - b) Yetki devri
  - c) İmza devri
  - d) Geçici olarak görevden uzaklaştırılma
  - e) Yıllık izin

**Cevap Anahtarı**

1.e, 2.a, 3.d, 4.e, 5.e, 6.a, 7.e, 8.e, 9.b. 10.c

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [2] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [3] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık
- [4] Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [5] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- [6]. (Anayasa) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (2016). 06 Haziran 2018 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden erişildi.
- [7] Gözübüyük, A.Ş., Tan, T.(2010) *İdare Hukuku, C.I*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- [8] Akgüner, T., Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [9] Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M.K., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [10] Yıldırım, T. , Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö.(2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- [11] Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., Berk, K. (2013) *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.



# İDARİ SÖZLEŞMELER



## İÇİNDEKİLER

- İdari Sözleşmelerin Tanımı ve Ölçütleri
- İdari Sözleşmelerin Türleri
- İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri
- Kamu İhalelerine Egemen Olan Temel İlkeler
- İhale Usulleri
- İhale Süreci



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
  - İdari sözleşmelerin türlerini, idarenin özel hukuk sözleşmelerini ve aralarındaki farkları daha iyi anlayabilecek,
  - Kamu ihalelerine egemen olan temel ilkeleri öğrenebilecek,
  - İhale sürecini öğrenebileceksiniz.

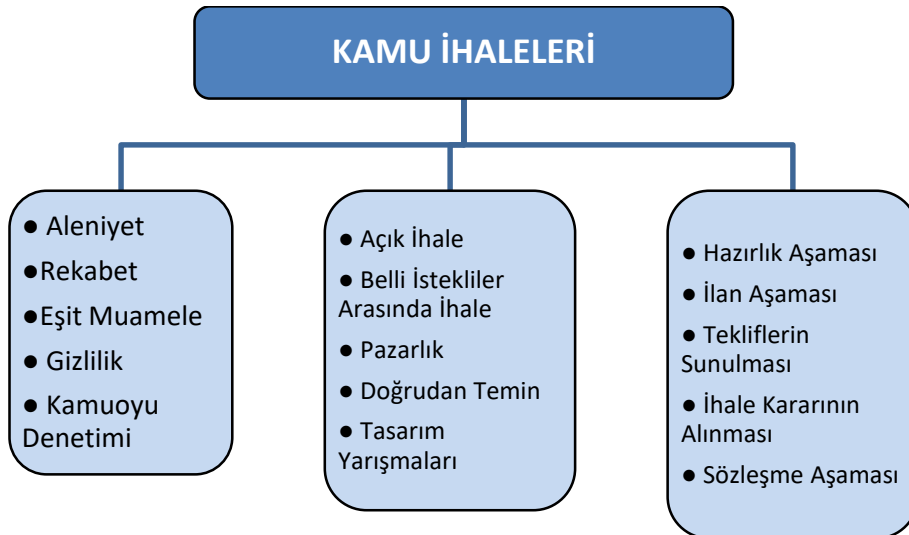


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Özgür TEMİZ**

# ÜNİTE 5



## GİRİŞ

İdare, görev ve yetkilerini tek yanlı işlemler yaparak kullanabileceği gibi sözleşmeler yaparak da kullanabilir. İdare, kamu hizmetlerini yerine getirirken kendi mal varlığı, kendi personeli ve kendi bütçesini kullanabilir. Ancak günümüzde kamu hizmetlerinde ortaya çıkan sayısal artış ve kamu hizmeti alanının genişlemesi nedeniyle bütün kamu hizmetlerini idarenin kendi imkânları ile yerine getirmesi olanağı kalmamıştır. İdare, kendi imkânlarının yetersiz kaldığı ya da kendi imkânları dışında kamu hizmetlerini görmek biçimin siyasal karar alındığı durumlarda özel hukuk kişilerine de bu kamu hizmetlerini gördürebilmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin görülmesi ile ilgili olarak nihai sorumlu her durumda idaredir. İdare, özel hukuk kişilerinin kamu hizmetinin yürütülmesine katkısını çeşitli seviyelerde ve çeşitli biçimlerde belirleyebilir. Bunun için idarenin özel hukuk kişisi ile idari ya da özel hukuk sözleşmesi imzalaması gerekir.



İdarenin özel hukuk sözleşmelerinde idare sözleşmeye tüzel kişi sıfatıyla ve eşit olarak katılmaktadır.

İdare ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri edinmek ya da vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanmasını sağlamak amacıyla sözleşmeler yapabilir. İdari sözleşmeler, idari işlemlerin tek yanlı oluşunun bir istisnası olarak kabul edilir. Ancak idarenin, idari işlemler ve idari sözleşmeler ile de günümüzde sunduğu kamu hizmetlerinin tümünü sunması mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, idarenin özel hukuk işlemleri ile elindeki malların satımı, mal alımı, hizmet veya yapım işlerini özel hukuk kişileri ile etkileşime girerek daha elverişli koşullarda gerçekleştirmesi mümkündür. Her ne kadar idari sözleşmeler başlığı altında işlense de bazı sözleşmeler, özel hukuk sözleşmesi olarak karşımıza çıkar [1].

## İDARİ SÖZLEŞMENİN TANIMI VE ÖLÇÜTLERİ

İdari sözleşme ile idarenin sözleşmeleri birbirlerinden farklı kavramlardır. İdarenin sözleşmelerinin içinde idari sözleşmeler olduğu gibi özel hukuk kurallarına tabi sözleşmeleri de bulunmaktadır. İdarenin taraf olduğu her sözleşme idari sözleşme değildir. İdare tüzel kişi sıfatıyla özel hukuk hükümlerine tabii sözleşmeler yapabilir. İdarenin kendi mülkiyetinde olan bir malı kiraya vermesi özel hukuk hükümlerine tabi bu tür sözleşmelere örnektir. İdari sözleşmeler ise idare hukuku kural ve ilkelerine tabi olan sözleşmelerdir [1, 2, 3, 4].

İdarenin özel hukuk sözleşmelerinde idare sözleşmeye tüzel kişi sıfatıyla ve eşit olarak katılmaktadır. Bu sözleşmeler Borçlar Kanunu hükümlerine tabidir. İdari sözleşmelerde ise idare sözleşmeye eşit taraf olarak değil, kamu yararının temsilcisi olarak katılmaktadır. Kamu yararının gerçekleştirilmesinin amaç olduğu bu tür sözleşmelerin karşı tarafı özel çıkarı temsil edendir. Kamu yararı özel yarardan üstün kabul edildiği için bu sözleşmeler özel hukuk kurallarına değil, idare hukuku kural ve ilkelerine tabidir [5].

İdarenin özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenmektedir. İdari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm yeri ise 2577 sayılı Kanun'un 2/1-c maddesi gereği idari yargıdır [2].

*Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılması için öncelikle taraflarından biri idare olmalıdır.* Kamu hizmeti gören imtiyazlı kişinin hizmet nedeni ile üçüncü kişiyle yaptığı sözleşmeler ya da İdarenin fiyat tespiti yoluyla müdahale ettiği sözleşmeler bu nedenle idari sözleşme kabul edilemez. İdari sözleşmelerde karşı tarafın mutlaka özel kişi olması gerekli değildir, iki kamu kuruluşu arasında da idari sözleşme yapılabilir [3].

Bir sözleşmenin türünün idari sözleşme olup olmadığını belirleyebilmek için sözleşmenin konusunu ya da sözleşme ile kurulmak istenen ilişkinin niteliğini incelemek gereklidir. Sözleşmenin konusu ya da sözleşme ile kurulmak istenen ilişki idareye özgü bir düzenleniş gerektirmekte ise idari bir sözleşme söz konusudur. Öğretide ve Anayasa Mahkemesi ile Danıştay içtihatlarında kamu hizmetinin yürütülmesini veya böyle bir hizmetin yürütülmesine katılmasını öngören sözleşmeler idari sözleşme kabul edilmektedir. 2577 sayılı Kanun'un 2/1-c maddesinde de *“genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmeler”* denilerek aynı ölçüt kullanılmaktadır. Bu bağlamda kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ile idari hizmet sözleşmeleri idari sözleşme sayılmakta; ancak bir kamu hizmetinden yararlanma imkânı veren sözleşmeler ya da kamu hizmeti ile ilgili malların alınması ile ilgili sözleşmeler idari sözleşme sayılmamaktadır. Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için karşı tarafın kamu hizmetini doğrudan doğruya ifa etmesi ya da ifasına katılmasını öngörmesi gereklidir. Bununla birlikte kullanılan bu ölçüt her zaman idari sözleşmeleri belirlemek için yeterli değildir. Çünkü sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi ya da kamu hizmetinin yürütülmesine katılması olmadığı halde doğrudan idari sözleşme kabul edilen sözleşmeler bulunmaktadır. Örneğin, maden işletme imtiyazları veren sözleşmeler ve orman işletme sözleşmeleri konuları yukarıda belirtilen nitelikte olmadığı halde idari sözleşme sayılmaktadır. Bu sözleşmeler devletin hüküm ve tasarrufu, gözetim ve denetimi altında bulunan milli servetlerinin işletilmesini içerdiği ve tarafların eşitliğine dayanan özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak idareye özgü bir düzenlemeye gerek duyulduğu için idari sözleşme sayılmaktadır [1, 6].



İdarenin özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür.

İdareye bir sözleşmede özel hukuk sözleşmelerindekini aşan bazı üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması da öğretide ve içtihatlarda ilgili sözleşmenin idari sözleşme olarak kabul edilmesine neden olmaktadır. Bu tür üstünlük ve ayrıcalıklara örnek olarak tek yanlı fesih, tek yanlı değiştirme, denetleme, ceza verme, işletmeye el koyma gibi yetkiler gösterilebilir [1, 6, 7].

## İDARİ SÖZLEŞMELERİN TÜRLERİ

Başlıca idari sözleşmeler; mali iltizam sözleşmeleri, kamu borçlanma sözleşmeleri, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmeleri, orman işletme sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleridir [1, 2, 3, 4, 5].

*Mali iltizam sözleşmeleri:* Mültezim adı verilen karşı tarafa, götürü ya da orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında belli bir idari hizmetin gördürülmesini öngören sözleşmelerdir.



Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde idarenin kamu gücünden kaynaklanan yetkileri vardır. Bu yetkiler; denetim ve yaptırım uygulama, tek yanlı değişiklik yapma ve tek yanlı fesih yetkisidir.

Bu tür sözleşmeler günümüzde göl, nehir, deniz kıyılarındaki hazineye ait dalyanlardan yararlanmak amacıyla yapılmaktadır. İltizam sözleşmelerinde, idare tarafından kurulmuş bir kamu hizmetinin işletmesi, bir bedel karşılığında ve idari sözleşmeye dayanarak, özel hukuk kişisine verilmektedir. Mültezimin kârı ve zararı kendisine aittir [1, 5, 7, 8, 9].

**Kamu borçlanma sözleşmeleri:** Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılan tahvil, bono gibi senetlerle halktan borç para alınmasını sağlamaktadır. Kamu borçlanmaları özel bir kanun ya da kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak yapılmakta ve kamu yararı gözetilerek kamu hizmetlerinin yürütülmesi amaçlanmaktadır. Kamu borçları özel borçlara göre çok daha uzun sürede geri ödenmekte, bu tür borçlanmalarda İdareye borçlanma koşullarını belirleme, tek yanlı değiştirme, faiz oranlarını değiştirme, erken ödeme yapma, borcun vadesini erteleme gibi kamu gücünden kaynaklanan üstün yetki ve ayrıcalıklar tanınmaktadır. Bu nedenle kamu borçlanma sözleşmeleri idari sözleşme olarak kabul edilmektedir [1, 9].

**Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri** konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi olan bir kamu hizmetinin bir özel kişi tarafından kurulmasını, belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetini belli bir süre işletilmesini öngören idari sözleşmelerdir. Bu tür sözleşmelerde idare imtiyaz veren, karşı taraf ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcıdır [1, 2, 3, 9].

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde İdarenin kamu gücünden kaynaklanan yetkileri vardır. Bu yetkiler; denetim ve yaptırım uygulama, tek yanlı değişiklik yapma ve tek yanlı fesih yetkisidir. Denetim ve yaptırım uygulama yetkisi gereği İdare imtiyaz sahibinin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyebilir, belli bir miktar paranın ödenmesini isteme, işletmeye geçici olarak el koyma ve sözleşmeyi feshetme gibi yaptırımları uygulayabilir. İdare yeni durum ve şartlar ortaya çıktığında kamu hizmeti imtiyazı sözleşmesinin ve şartnamesinin hükümlerini tek taraflı olarak değiştirebilir. Ancak bu durumda sözleşmenin mali dengesi bozuluyorsa, idare imtiyaz sahibine belli bir karşılık vermelidir. Yine idare imtiyaz sahibinin kusuru olmasa dahi kamu yararının gerektirdiği hallerde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesini tek taraflı olarak fesih yetkisine sahiptir [1, 2, 3].

**Yeraltı ve yerüstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmeleri:** 4 Haziran 1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu, 3 Mart 1954 tarihli ve 6309 sayılı Maden Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. 6309 sayılı Maden Kanunu, 6309 sayılı Kanun'a tabi madenlerin işletilmesini özel kişilere bırakan idari sözleşmeleri idari sözleşme kabul etmiştir. Şu an yürürlükte bulunan 3213 sayılı Maden Kanunu ise 3213 sayılı Kanun'a tabi madenleri işletme hakkının sözleşme ile değil tek taraflı bir işlem olan ruhsatla verilmesini kabul etmektedir. Ancak 3213 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesine göre kanunun yürürlüğe girdiği tarihte geçerli bulunan işletme imtiyazları 3213 sayılı Kanun'a göre devam edecektir. Bu imtiyazlar bir idari sözleşme ile özel kişiye devlete ödeyeceği belli bir ücret karşılığında bir madeni kendi yararına işletme hakkını tanımaktadır.

Bu işletme hakkı Medeni Kanun'un 632 ve 911. maddeleri gereği özel hukuka tabi bir hak iken, işletme imtiyazı tanıyan sözleşmeler idari sözleşme kabul edilmektedir [1, 8].

**Orman işletme sözleşmeleri:** Devlet ile özel kişi arasında, devlet ormanlarının bakım ve onarımı yükümlülüklerini de içeren, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 03.01.1946 tarihli E. 1946/2 ve K. 1946/2 sayılı kararıyla idari sözleşme sayılan sözleşmelerdir. Ancak günümüzde Anayasa'nın m.169/2 "*Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.*" hükmü gereği orman işletme sözleşmeleri yapılamaz [1].



Anayasanın 169/2 hükmü gereği orman işletme sözleşmeleri yapılamaz.

**İdari hizmet sözleşmeleri:** Bu sözleşmeler, idare ile işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri arasında yapılmakta ve mahkeme içtihatlarına göre idari sözleşme sayılmaktadır. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri sendikal faaliyet ve grev yasağı, siyasi faaliyet yasağı, toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı, başka iş ve hizmetlerde bulunma yasağı gibi kamu görevlilerinin tabi tutulduğu yasaklara tabi tutulduğundan ve genel idare esaslarına göre yürütülmemekle birlikte asli ve sürekli görevlerde çalıştırıldığından bu personelin İdare ile imzaladığı hizmet sözleşmesi de Anayasa Mahkemesi tarafından idari sözleşme sayılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B düzenlemesine göre yapılan bu sözleşmelerde, kamu personelinin özel bilgisi gereği istihdam edilmesi gerekir. İdari hizmet sözleşmelerinde, görev yeri, görevi ve ödenecek ücret belirlenir, sözleşme süresi bittiğinde yükümlülükler ortadan kalkar. Kanunun, sözleşmeli personeli düzenlemesi karşısında kamu görevlilerini asıl görevlendirme usulü Devlet Memurları Kanunu'nun 4/A düzenlemesine göre devlet memuru olarak atamaktır. 4/B düzenlemesine göre yapılacak görevlendirmeler istisnaidir. Ancak günümüzde, 4/B istisnai bir görevlendirme olmaktan çıkmış neredeyse asıl görevlendirme biçimine dönüşmek üzeredir [1, 3].

İdari sözleşme türleri bunlar olmakla birlikte günümüzde 3213 sayılı Maden Kanunu ile maden işletme imtiyazlarının verilmesi de kabul edilmediği için idari sözleşmeler kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ile idari hizmet sözleşmeleridir.

## İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİ (KAMU İHALELERİ)

İdarenin araç gereç alma, ihtiyaç duymadığı malları satma, taşıma, kiralama ve her çeşit yaptırma konularındaki sözleşmeleri idari uygulamalarda ve yerleşik içtihatlarda idari sözleşme olarak kabul edilmemektedir. Bayındırlık işlerine ilişkin sözleşmeler dahi idarenin özel hukuk sözleşmeleri sayılmaktadır. İdarenin özel hukuk sözleşmeleri özel hukuk hükümlerine tabidir. Ancak idarenin özel hukuk sözleşmesi yapma yetkisi, kısıtlanmış ve belli usullere tabi tutulmuştur. İdarenin özel hukuk sözleşmelerinde sözleşmeciyi ve sözleşme konusunu serbest biçimde seçme ve belirleme olanağı bulunmamaktadır. İdare özel hukuk sözleşmelerinde de belli ölçüde İdare hukuku kural ve ilkelerine tabi tutulmuştur; çünkü bu sözleşmelerde de kamu yararı ve kamu parası söz konusudur [1, 8, 9].

İdarenin özel hukuk sözleşmeleri yapma usulleri 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabidir. Kanunun birinci maddesi *“Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.”* şeklindedir.

Kamu İhale Kanunu'nun 2. maddesinde belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu kanun hükümlerine göre yürütüleceği hükmolunmuştur. 2. maddede sayılan idareler:

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.
- Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.
- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.
- (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketlerin yapım ihaleleri. Ancak Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler ( (e) bendinde belirtilen yapım ihaleleri hariç) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu kanun kapsamı dışındadır [1, 2, 3].



Rekabet ilkesi, ihaleye mümkün olduğu kadar çok kişinin katılması ve bu isteklilerin hiçbir etki ve baskı altında kalmaksızın özgür iradeleriyle tekliflerini yapabilmeleridir.

## KAMU İHALELERİNE EGEMEN OLAN TEMEL İLKELER

Kamu ihalelerine egemen olan temel ilkeler; aleniyet ya da saydamlık ilkesi, rekabet ilkesi, sözleşmeyi yapmak isteyen kişide belli bir yeteneğin aranması ilkesi, eşit muamele ilkesi, gizlilik ilkesi, ödeneği olmayan bir iş için ihaleye çıkılamaması ilkesi, mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri için ayrı ihale düzenlenmesi ilkesi, kamuoyu denetim ilkesi, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinin kısımlara bölünmemesi ilkesi, ÇED olumlu belgesinin alınması zorunluluğudur.





Ödeneği bulunmayan  
hiçbir iş için ihaleye  
çıkılamaz.

*Aleniyet ya da Saydamlık İlkesi* ile idarenin yapacağı sözleşmelerde en yetenekli kişilerin bulunması, yolsuzluk şüphe ve söylentilerinin engellenmesi ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması amaçlanmaktadır. Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesine göre İdareler yapılacak ihalelerde saydamlığı sağlamakla sorumludur [2, 3].

Saydamlık ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için Kamu İhale Kanunu 13. ve 24. maddelerinde kamu ihalelerinin yapımlarından belli bir süre önce ilan yoluyla kamuya duyurulmalarını düzenlemiştir. Yine 36. maddeye göre isteklilerin verdiği teklif zarflarının isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınıp sırasına göre açılması da aleniyet ilkesi ile ilişkilidir. Bununla birlikte kanunun 13. maddesinde pazarlık usulü ile yapılacak bazı ihalelerin ihale tarihinden en az 25 gün önce Resmî Gazete'de yayımlanarak duyurulmasını öngörmüş, pazarlık usulüyle yapılacak bazı ihaleler için ise ilan yapılmasını zorunlu görmeyerek saydamlık ilkesine istisna getirmiştir. Kanunun ilkeye getirdiği ikinci istisna doğrudan temin usulüdür. Kanunun 22. maddesinde sayılan hâllerde ilan yapılmaksızın ihtiyaçların doğrudan temini usulüne başvurulabilir [3].

*Rekabet İlkesi* ile ihaleye mümkün olduğu kadar çok kişinin katılması ve bu isteklilerin hiçbir etki ve baskı altında kalmaksızın özgür iradeleriyle tekliflerini yapabilmeleri amaçlanmaktadır. Bu ilkenin gerçekleştirilebilmesi için Kamu İhale Kanunu'nun 17. maddesinde ihaleye fesat karıştırma anlamına gelecek davranışlar yasaklanmış ve 58 vd. maddesinde bu davranışlarda bulunanlar hakkında uygulanacak yaptırımları düzenlemiştir. Yine kanunun 11. maddesinde idarenin çıkarlarını korumak ve rekabeti objektif bir biçimde sınırlandırmak için ihaleye katılamayacak kişiler sayılmıştır [1, 5, 7, 8, 9].

*Sözleşmeyi Yapmak İsteyen Kişide Belli Bir Yeteneğin Aranması İlkesi* gereği kanunun "İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları" başlıklı 10. maddesinde sözleşme yapmak isteyen kişiden teknik bilgi ve mali yeterliliğini kanıtlayacak bazı belgelerin istenebileceği öngörülmüştür. Yine 33. maddede teklif edilen bedelin %3'ünden az olmamak üzere geçici teminat alınması düzenlenmiştir. Ancak kanuna göre doğrudan temin usulünde ve ihale dokümanlarında belirtilmesi koşuluyla danışmanlık hizmeti ihalelerinde geçici teminat alınması zorunlu değildir [1, 9].

*Eşit Muamele İlkesi* gereği kanunun 5. maddesine göre İdare sözleşmeciyi seçerken tüm istekliler karşısında eşit davranmak zorundadır. Bu ilke Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen Kanun Önünde Eşitlik İlkesi'nin kamu ihalelerine uygulanmasıdır. İlke gereği İdare istekliler arasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım yapamaz. Yerli ve yabancı istekliler arasında ayırım yapılamamakla birlikte kanun yerli isteklilerin belli ölçüde kayrılmasına olanak tanımaktadır. Örneğin; kanunun 63. maddesinde yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında olan ihalelere yalnızca yerli isteklilerin katılması ve yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde ise yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması hususlarında ihale dokümanlarına hükümler konulabilmesi düzenlenmiştir [1, 2, 3].

**Gizlilik İlkesi** gereği kanunun 58 ve 60. maddelerinde idarece belirlenecek yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlilik ilanlarında yer verilmesi ve isteklilere açıklanması yasaklanmış ve bu yasaklara aykırı hareket edenler hakkında yaptırımlar öngörülmüştür [1, 2, 3, 8].

**Ödeneği Olmayan Bir İş İçin İhaleye Çıkılamaması İlkesi** ile ihtiyaçların uygun koşullarda ve zamanında karşılanması amaçlanmaktadır. Kanunun 5. maddesi “Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.” şeklindedir [1, 2, 3].

**Mal Alımı, Hizmet Alımı Ve Yapım İşleri İçin Ayrı İhale Düzenlenmesi İlkesi** Kanunun 5. maddesinde “Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.” hükmü ile kabul edilmiştir. İlkenin kabul edilme nedeni mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ihalesine katılımda yeterlik kurallarının ve bu ihalelerin konusu olan işlerin fiyatlarının belirlenmesinin de farklı olmasıdır [1, 2, 3].

**Kamuoyu Denetimi İlkesi** gereği kanun ihale ilan ve sonuçlarının Resmî Gazete yanında yurt içi ve yurt dışı yayın araçları ile bilgi işlem ağı ya da elektronik haberleşme yoluyla duyurulmasını öngörmüştür. Amaç İdarenin ihtiyaçlarını karşılarken kamuoyu denetimine açık olmasıdır [2, 3].

**Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Veya Hizmet Alımları İle Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünememesi İlkesi** kanunun 5/3. maddesinde “Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.” şeklinde belirtilmiştir. Kanunun 63. maddesinde yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında olan ihalelere yalnızca yerli isteklilerin katılmasına olanak tanınmaktadır. Bu ilkeyle yabancı isteklilerin ihaleye katılmalarının engellenmemesi için, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünememesi kabul edilmiştir [1, 2, 3].

**ÇED olumlu belgesinin alınması zorunluluğu** kanunun 5/6. maddesinde düzenlenmiştir. Madde “İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.” şeklindedir [1, 2, 3].

## İHALE USULLERİ

Kamu İhale Kanunu’nun 18. maddesine göre idare gereksinim duyduğu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerindeki ihalelerinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulünden birini seçebilir. Kanunun 22. maddesinde doğrudan temin usulü, 23. maddesinde tasarım yarışmaları öngörülmüştür. Kanunun 5/4. maddesi “Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.” şeklindedir.



Açık ihale usulünde bütün istekliler teklif verebilir.

## Açık İhale Usulü

Açık ihale usulünde bütün istekliler teklif verebilir. Ancak ihale şartnamesini satın almış olmak, geçici teminat yatırmak, vergi borcu bulunmamak, bir ticaret veya sanayi odasına bağlı olmak, ihalelerden yasaklı olmamak, bir teklif mektubu vermek gibi ön şartlar teklifin değerlendirilebilmesi için gereklidir. Olağan ihale usulü açık ihale usulüdür [1, 2, 3, 9].

## Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür (m. 4). Kanunun 20. maddesine göre yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir. Bu usulde bir ön yeterlik ilanı yapılır. Bu ilanın son başvuru tarihinden en az on dört gün önce yapılması zorunludur. Önce 10. maddeye göre belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilanında belirtilen kriterlere göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılır. Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek şartıyla yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilir. Teklif vermeye davet edilmeyenlere davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak bildirilir. Teklif vermeye davet olunan adayların teklifleri değerlendirilmek suretiyle ihale sonuçlandırılır. Ancak ihaleye davet edilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir. Bununla beraber teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilmek ve varsa hata ve eksikler giderilmek suretiyle ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilip ihalenin sonuçlandırılabilmesi mümkündür [1, 2, 3, 8] .



Pazarlık usulünde isteklilerden iki defa fiyat teklifi alınır.

## Pazarlık usulü

Pazarlık usulü; kanunda belirtilen hâllerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemleri ve belli hâllerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usuldür.

Kanunun 21. maddesine göre aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:

- Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.
- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

- İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi.
- İdarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar (01.02.2015-31.01.2016 arasında 167.966 TL olarak belirlenmiştir) Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

Pazarlık usulünde kanunda belirtilen (b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hâllerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir.

(a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak ihalelerde, ihale dokümanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre yeterliği tespit edilen istekliler, öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunar. İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde tekliflerini vermeleri istenir [7, 9].

Pazarlık usulüne göre yapılacak ihalelerde yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır.

(b), (c) ve (f) bendi kapsamında yapılan mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

### Doğrudan Temin Usulü

Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesine göre aşağıda belirtilen hâllerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

- İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.
- Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.
- Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.



Türk veya yabancı uyruklu avukatlar ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları, doğrudan temin ile gerçekleştirilir.



İdare gerekli gördüğünde rekabeti sağlayacak şekilde ödüllü veya ödüksüz yarışmalar yaptırabilir.

- Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (01.02.2015-31.01.2016 tarihleri arasında büyükşehir belediyesi sınırları içinde olan idareler için 50.385 TL ve diğer idareler için 16.786 TL) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımlar.
- İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralınması.
- Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.
- Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.
- 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun'un 22 ve 36'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.
- Türkiye İş Kurumu'nun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48'inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,
- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulu'nun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı. Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.

### Tasarım Yarışmaları

İdareler gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge planlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plan veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzuatında belirlenecek usul ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilan yapılmak suretiyle, jüri

tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödüksüz yarışma yaptırabilir (m.23).

## İHALE SÜRECİ

Kamu ihaleleri süreci, hazırlık aşaması, ilan aşaması, tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi aşaması, ihalenin iptal komisyonunca iptal edilmesi, ihale kararının alınması, sözleşme aşamasından oluşmaktadır [1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9].

### Hazırlık Aşaması

- Öncelikle ihale konusu iş için yeterli ödeneğin bulunup bulunmadığı tespit edilir. Kanunun 5. maddesine göre ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.
- İdare yapım işi ihalelerinde yapım işi için gerekli arsayı satın alma ya da kamulaştırma yoluyla temin etmek, gerekli imar işlemlerini tamamlamak, uygulama projelerini yaptırmak zorundadır.
- Yapım işlerinde ihaleye çıkılmasında önce ÇED raporu gerekli işlerde, doğal afetlere bağlı olarak ihale edilecek yapım işleri hariç, ÇED olumlu belgesinin alınması zorunludur.
- İhaleye ilişkin tüm işlemleri yürütecek bir ihale komisyonu oluşturulmalıdır.
- İdari ve teknik şartname hazırlanmalıdır.
- İhale dokümanı hazırlanmalıdır. İhale dokümanı ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgilerden oluşmaktadır.
- İhale konusu işin her türlü fiyat araştırması yapılarak KDV hariç olmak üzere yaklaşık maliyetinin belirlenmesi gereklidir.



Kamu ihaleleri süreci; hazırlık aşaması, ilan aşaması, tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi aşaması, ihalenin iptal komisyonunca iptal edilmesi, ihale kararının alınması, sözleşme aşamasından oluşmaktadır.

### İlan Aşaması

Kamu İhale Kanunu'nun 13. maddesine göre bütün isteklilere tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak suretiyle, yaklaşık maliyeti 8'inci maddede yer alan eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihalelerden;

- Açık ihale usulü ile yapılacak olanların ilanları, ihale tarihinden en az kırk gün önce,
- Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olanların ön yeterlik ilanları, son başvuru tarihinden en az on dört gün önce,
- Pazarlık usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az yirmi beş gün önce,

Kamu İhale Bülteni'nde en az bir defa yayımlanmak suretiyle yapılır. Yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan belli istekliler arasında yapılacak

ihalelerde ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen adaylara ihale gününden en az kırk gün önce davet mektubu gönderilmesi zorunludur.

Yaklaşık maliyeti 8'inci maddede belirtilen eşik değerlerin altında kalan ihalelerden;

- Yaklaşık maliyeti otuz milyar Türk Lirasına *(Yüz bin yedi yüz yetmiş yedi Türk Lirası)* kadar olan mal veya hizmet alımları ile altmış milyar Türk Lirasına *(İki yüz bir bin beş yüz altmış üç Türk Lirası)* kadar olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az yedi gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde,
- Yaklaşık maliyeti otuz milyar *(Yüz bin yedi yüz yetmiş yedi Türk Lirası)* ile altmış milyar Türk Lirası *(İki yüz bir bin beş yüz altmış üç Türk Lirası)* arasında olan mal veya hizmet alımları ile altmış milyar *(İki yüz bir bin beş yüz altmış üç Türk Lirası)* ile beş yüz milyar Türk Lirası *(Bir milyon altı yüz yetmiş dokuz bin yedi yüz yetmiş iki Türk Lirası)* arasında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az on dört gün önce Kamu İhale Bülteni'nde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde,
- Yaklaşık maliyeti altmış milyar Türk Lirasının *(İki yüz bir bin beş yüz altmış üç Türk Lirası)* üzerinde ve eşik değerinin altında olan mal veya hizmet alımları ile beş yüz milyar Türk Lirasının *(Bir milyon altı yüz yetmiş dokuz bin yedi yüz yetmiş iki Türk Lirası)* üzerindeki ve eşik değerinin altında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az yirmi bir gün önce Kamu İhale Bülteni'nde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde, en az birer defa yayımlanmak suretiyle ilân edilerek duyurulur.

### **Tekliflerin Sunulması ve Değerlendirilmesi Aşaması**

- İstekliler ilan aşamasının tamamlanmasından sonra hazırlayacakları teklifleri ihale dokümanında ya da ihale ilanında belirtilen son teklif verme tarihine kadar idareye sunarlar. Bu aşamada başvuruda bulunan kişilerden teklif edilen bedelin %3'ünden az olmamak üzere geçici teminat alınır.
- Sunulan teklifler ihale komisyonu tarafından değerlendirilir. Değerlendirme sonucunda ekonomik açıdan en avantajlı teklif tespit edilir.
- Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye verilir. İhale komisyonunca ihale dokümanında belirtilen saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilerek, hazır bulunanlara duyurulur ve hemen ihaleye başlanır.
- İhale komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre inceler. Zarflar isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açılır.
- Tekliflerin ihale dokümanında belirlenen şartlara, isteklilerin de ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen kriterlere uygun olup olmadığı incelenir.



- İhale komisyonu uygun olmadığı belirlenen isteklilerin tekliflerini ve diğer tekliflere ve İdarece belirlenen yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük teklifleri değerlendirme dışı bırakır.
- Değerlendirme sonucunda ekonomik açıdan en avantajlı teklif tespit edilir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif fiyat esasına göre belirlenir, en düşük teklif en avantajlı tekliftir.
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat esasına göre belirlenmesi mümkün olmaz ise işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak en avantajlı teklif belirlenir. Ancak bu unsurların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının ihale dokümanında belirtilmiş olması gereklidir.
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin en düşük teklif olarak değerlendirildiği ihalelerde birden fazla istekli tarafından aynı fiyatların teklif edilmesi ve bunların da ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğunun anlaşılması hâlinde yine üstte belirtilen unsurlar dikkate alınarak ihale sonuçlandırılır.

### **İhalenin İhale Komisyonunca İptal Edilmesi**

İhale komisyonu kararı üzerine idare, verilmiş olan bütün teklifleri reddederek ihaleyi iptal etmekte serbesttir. İhalenin iptal edilmesi hâlinde bu durum bütün isteklilere derhâl bildirilir. İdare bütün tekliflerin reddedilmesi nedeniyle herhangi bir yükümlülük altına girmez. Ancak idare isteklilerin talepte bulunması hâlinde, ihalenin iptal edilme gerekçelerini talep eden isteklilere bildirir (m.39).

İhale komisyonu kararı üzerine alınan ihalenin iptaline ilişkin karar kesindir ve bu karara karşı idari başvuru yoluna gidilemez. Ancak İdarenin ihaleyi iptal etme yetkisi sınırsız değildir. Bu yetki kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır, dolayısıyla bu karar kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından yargısal denetime tabidir.

### **İhale Kararının Alınması**

İhale komisyonunun yaptığı değerlendirme sonucunda ihale iptal edilmemiş ise ihale kararı alınır. İhale kararı ihale konusu işin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi yapmış istekliye verilmesini öngören tek taraflı bir idari işlemdir. İhale kararını almaya ihale komisyonu yetkilidir.

İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar. İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder. İhale; kararın onaylanması hâlinde geçerli, iptal edilmesi hâlinde ise hükümsüz sayılır (m.40).

İhale sonucu, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dâhil olmak üzere, ihaleye





Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili usul ve esaslar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir.

teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir (m. 41).

### Sözleşme Aşaması

İhale sonucunun bütün isteklilere bildiriminden itibaren on gün geçtikten sonra sözleşme aşamasına gelinir. Yapılan tüm ihalelerin bir sözleşmeye bağlanması ve sözleşmenin de ita amirince imza edilmesi gerekmektedir. İhale kararının alınıp ita amiri ya da ihale yetkilisi tarafından onaylanmasından sonra sözleşmenin yapılması zorunludur.

İhale kararının ihale yetkilisince onaylanmasını takiben yapılacak bildirimden itibaren on günün bitimini izleyen günden, ön mali kontrol yapılması gereken hâllerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu bildirilir (m.42). Taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır (m.43).

İdare ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren ve ihale üzerinde kalan isteklinin sözleşmeyi imzalamaması hâlinde ihale yetkilisinin uygun görmesi hâlinde ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklifi yapmış olan istekli ile sözleşme imzalayabilir. Ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklifi yapmış olan istekli ile sözleşme imzalanabilmesi için kendisinin de yazılı olarak sözleşme yapmaya davet edilmesi gereklidir. Ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklifi yapmış olan isteklinin de sözleşmeyi imzalamaması hâlinde geçici teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.

Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili usul ve esaslar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir [1, 2, 3].



### Örnek

- İdarenin kendi mülkiyetinde olan bir malı kiraya vermesi özel hukuk hükümlerine tabi bu tür sözleşmelere örnektir.
- Örneğin maden işletme imtiyazları veren sözleşmeler ve orman işletme sözleşmeleri konuları yukarıda belirtilen nitelikte olmadığı halde idari sözleşme sayılmaktadır.
- İdareye bir sözleşmede özel hukuk sözleşmelerindeki aşan bazı üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması da öğretide ve içtihatlarında ilgili sözleşmenin idari sözleşme olarak kabul edilmesine neden olmaktadır. Bu tür üstünlük ve ayrıcalıklara örnek olarak tek yanlı fesih, tek yanlı değiştirme, denetleme, ceza verme, işletmeye el koyma gibi yetkiler gösterilebilir.
- Örneğin; kanunun 63. maddesinde yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında olan ihalelere yalnızca yerli isteklilerin katılması ve yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde ise yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması hususlarında ihale dokümanlarına hükümler konulabilmesi düzenlenmiştir.



**Bireysel Etkinlik**

- İdari sözleşmeleri, ilgili ölçütlerle birlikte değerlendiriniz.
- İdari sözleşmeler ile idarenin özel hukuk sözleşmeleri arasındaki farkları anlatınız.



## Özet

- İdare, görev ve yetkilerini tek yanlı işlemler yaparak kullanabileceği gibi sözleşmeler yaparak da kullanabilir. İdari sözleşmeler, idari işlemlerin tek yanlı oluşunun bir istisnası olarak kabul edilir. Her ne kadar idari sözleşmeler başlığı altında işlense de bazı sözleşmeler, özel hukuk sözleşmesi olarak karşımıza çıkar.
- İdari sözleşme ile idarenin sözleşmeleri birbirlerinden farklı kavramlardır. İdarenin sözleşmelerinin içinde idari sözleşmeler olduğu gibi özel hukuk kurallarına tabi sözleşmeleri de bulunmaktadır.
- Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılması için öncelikle taraflarından biri İdare olmalıdır.
- Sözleşmenin konusu ya da sözleşme ile kurulmak istenen ilişki, idareye özgü bir düzenleniş gerektirmekte ise idari bir sözleşme söz konusudur.
- İdareye bir sözleşmede özel hukuk sözleşmelerindekini aşan bazı üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması da öğretide ve içtihatlarda ilgili sözleşmenin idari sözleşme olarak kabul edilmesine neden olmaktadır. Bu tür üstünlük ve ayrıcalıklara örnek olarak tek yanlı fesih, tek yanlı değiştirme, denetleme, ceza verme, işletmeye el koyma gibi yetkiler gösterilebilir.
- Başlıca idari sözleşmeler; mali iltizam sözleşmeleri, kamu borçlanma sözleşmeleri, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmeleri, orman işletme sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleridir.
- Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi olan bir kamu hizmetinin bir özel kişi tarafından kurulmasını, belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetini belli bir süre işletilmesini öngören idari sözleşmelerdir. Bu tür sözleşmelerde idare imtiyaz veren, karşı taraf ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcıdır.
- İdari hizmet sözleşmeleri: Bu sözleşmeler, idare ile işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri arasında yapılmakta ve mahkeme içtihatlarına göre idari sözleşme sayılmaktadır. İdari sözleşme türleri bunlar olmakla birlikte günümüzde 3213 sayılı Maden Kanunu ile maden işletme imtiyazlarının verilmesi de kabul edilmediği için idari sözleşmeler kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ile idari hizmet sözleşmeleridir.
- İdarenin özel hukuk sözleşmeleri özel hukuk hükümlerine tabidir. Ancak idarenin özel hukuk sözleşmesi yapma yetkisi kısıtlanmış ve belli usullere tabi tutulmuştur.
- Kamu ihalelerine egemen olan temel ilkeler; aleniyet ya da saydamlık ilkesi, rekabet ilkesi, sözleşmeyi yapmak isteyen kişide belli bir yeteneğin aranması ilkesi, eşit muamele ilkesi, gizlilik ilkesi, ödeneği olmayan bir iş için ihaleye çıkılamaması ilkesi, mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri için ayrı ihale düzenlenmesi ilkesi, kamuoyu denetim ilkesi, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinin kısımlara bölünmemesi ilkesi, ÇED olumlu belgesinin alınması zorunluluğudur.
- Kamu ihale Kanunu'nun 18. maddesine göre İdare gereksinim duyduğu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerindeki ihalelerinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulünden birini seçebilir. Kanunun 22. maddesinde doğrudan temin usulü, 23. maddesinde tasarım yarışmaları öngörülmüştür.
- Kamu ihaleleri süreci; hazırlık aşaması, ilan aşaması, tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi aşaması, ihalenin iptal komisyonunca iptal edilmesi, ihale kararının alınması, sözleşme aşamasından oluşmaktadır.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. İdarenin özel hukuk sözleşmelerinin özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Özel hukuk hükümlerine tabi olması
  - b) Eşitlik İlkesi'nin geçerli olması
  - c) Sözleşmenin yapımı aşamasındaki idarenin tek yanlı irade açıklamayla yaptığı işlemlerden kaynaklanan davaların idari yargıda çözülmesi
  - d) Sözleşme yapıldıktan sonra çıkan uyuşmazlıkların adli yargıda çözülmesi
  - e) Sözleşme yapıldıktan sonra idareye üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması
2. Karşı tarafa, götürü ya da orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında belli bir idari hizmetin gördürülmesini öngören sözleşmelere ne ad verilir?
  - a) Mali iltizam sözleşmeleri
  - b) Kamu borçlanma sözleşmeleri
  - c) Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri
  - d) Yeraltı ve yerüstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmeleri
  - e) Orman işletme sözleşmeleri
3. Sözleşmelerde idareye tanınan hak ve yetkiler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Denetleme ve yönlendirme yetkisi
  - b) Dürüst ifa yetkisi
  - c) Tek yanlı değişiklik yapma yetkisi
  - d) Hizmet yararına fesih yetkisi
  - e) Yaptırım uygulama yetkisi
4. İdari sözleşmeler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) İdarenin alım satım sözleşmeleri
  - b) İdari hizmet sözleşmeleri
  - c) Kamu istikraz sözleşmeleri
  - d) Müşterek emanet sözleşmeleri
  - e) İltizam sözleşmeleri
5. İdari sözleşmede idareye tanınan üstünlük ve ayrıcalıklardan biri aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Zararı karşılama
  - b) Karşılıklı anlaşma
  - c) Adli yargıda dava açma
  - d) Denetleme
  - e) Karşı taraf ile rızai işlem yapma

6. İdari sözleşmelerin özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Taraflarından en az birisinin mutlaka idare olması
  - b) İdarenin idare hukuku kurallarına göre sözleşmeyi yapmış olması
  - c) Taraflar arasındaki uyumsuzlukların kural olarak adli yargıda görülmesi
  - d) Taraflar arasında Eşitlik İlkesi 'ne yer verilmemesi
  - e) Sözleşmenin konusunun kural olarak bir kamu hizmetine katılma olması
7. İdari hizmet sözleşmesine ilişkin olarak aşağıdakilerden hangisi doğrudur?
- a) Bir kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığı özel hukuk kişisi tarafından, kendi adına yürütülmesidir.
  - b) Bir kamu hizmetinin, kâr ve zararı özel hukuk kişisine ait olmak üzere ve hizmet bedelinin hizmetten yararlananlardan alınmak koşuluyla gördürülmesidir.
  - c) Bir kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine verilen ruhsat ile yürütmesidir.
  - d) Bir kamu hizmetinin kâr ve zararı idareye ait olmak üzere ve özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle gördürülmesidir.
  - e) İdare ile işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri arasında yapılmakta olan sözleşmedir.
8. Kamu ihalelerine egemen olan ilkeler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Aleniyet İlkesi
  - b) Eşitlik İlkesi
  - c) Gizlilik İlkesi
  - d) Rekabet İlkesi
  - e) Kamuoyu Denetim İlkesi
9. Kamu ihalelerinde sözleşme yapmak isteyen kişiden teknik bilgi ve mali yeterliliğini kanıtlayacak bazı belgelerin istenebilmesi aşağıdaki ilkelerden hangisi ile ilgilidir?
- a) Ödeneği olmayan bir iş için ihaleye çıkılamaması ilkesi
  - b) Mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri için ayrı ihale düzenlenmesi ilkesi
  - c) Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinin kısımlara bölünmemesi ilkesi
  - d) ÇED olumlu belgesinin alınması zorunluluğu
  - e) Sözleşmeyi yapmak isteyen kişide belli bir yeteneğin aranması ilkesi
10. İhale usulleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Açık ihale usulü
  - b) Belli istekliler arasında ihale usulü
  - c) Pazarlık usulü
  - d) Kapalı ihale usulü
  - e) Doğrudan temin usulü

**Cevap Anahtarı**

1.e, 2.a, 3.b, 4.a, 5.d, 6.c, 7.e, 8.b, 9.e, 10.d

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [2] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [3] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık
- [4] Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [5] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- [6] Gözübüyük, A.Ş., Tan, T.(2010) *İdare Hukuku, C.I*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- [7] Akgüner, T., Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [8] Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M.K., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [9] Yıldırım, T. , Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö.(2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.

# KOLLUK



## İÇİNDEKİLER

- Kolluk Kavramı
- Kolluk Makamları
- Kolluk İşlemleri
- Kolluk Usulleri
- Kolluk Yaptırımları
- Kolluğun Resen İcra ve Zor Kullanma Yetkisi
- Kolluk Yetkisinin Sınırları
- Kolluk Yetkisinin Genişlemesi



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
  - Kolluk kavramını, idari ve adli kolluk arasındaki ayrımı daha iyi anlayabilecek,
  - Kolluk makamlarını, kolluk usul ve tedbirlerini öğrenebilecek,
  - Kolluk yetkisinin genişlemesini daha iyi anlayabileceksiniz.

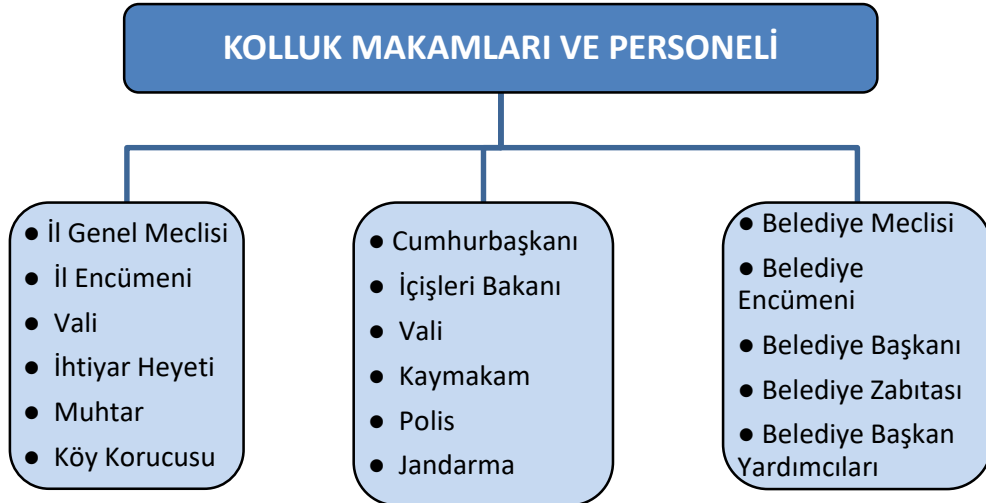


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Özgür TEMİZ**

# ÜNİTE 6





## GİRİŞ

İdarenin faaliyetleri, millî güvenliğin sağlanması, kolluk, kamu hizmeti, özendirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen faaliyetleri ve planlama faaliyetleridir. Ancak bu faaliyetlerden doğrudan karşılaşılan temel faaliyetler, kolluk ve kamu hizmetidir [1].

Toplumsal hayatın bir gereği olarak insanlar, bir arada yaşarlar ve yaşadıkları toplum içinde, güvenlik, sağlık ve huzur içinde yaşamayı hedeflerler. Güvenlik, sağlık ve huzurun sağlanması devletin asli görevlerinden biridir. Devleti bu görevlerini yerine getirdiğinde kamu düzenini sağlamış olur. Devletin kamu düzenini sağlamak üzere yürüttüğü faaliyetlere kolluk adı verilir. Kolluk, ilk akla gelen güvenlik yanında sağlık ve huzurun sağlanması için faaliyet gösterilen faaliyetlerdir. Kolluk faaliyetleri devletin ve idarenin en eski ve en temel faaliyetlerinden biridir. Kolluk faaliyetlerinin en azından güvenlik boyutunda bile icra edilmediği bir devlet yapısından söz etmek mümkün değildir.



Kolluk faaliyeti yürütülürken kamu düzeni, temel hak ve özgürlükler, kamu yararları ve bireylerin menfaatleri arasında denge sağlanmalıdır.

Kolluğun bölümleri olarak idari kolluk ve adli kolluk ayrımı temel niteliktedir. Türkiye'deki kolluk örgütlenmesinde adli ve idari kolluk ayrı birimler olarak oluşturulmamıştır. Ancak icra edilen görev=fonksiyon=işlev bakımından bu ayrım ortaya çıkmaktadır. İdari kolluk kamu düzeninin bozulmasını engellemeye çalışırken, adli kolluk bozulmuş olan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesine hizmet eder. Dolayısıyla idari kolluğa önleyici, adli kolluğa da bastırıcı kolluk adı da verilebilir. Kolluk kavramı içinde genel kolluk denildiğinde ise kamu düzeninin korunmasında genel kolluk olarak tespit edilmiş olan polis ve jandarma ilk akla gelecek örneklerdir. Bunun yanında kamu düzenine ilişkin belirli bir konudaki kamu düzeninin korunmasına yönelik olarak faaliyet gösteren özel idari kolluklar da vardır. Bunlar, yalnızca kendi görev alanlarından sorumludur. Gümrük, orman, tarım, av kolluğu gibi kolluklar özel idari kolluk olarak adlandırılırlar [1,2]. Bu ünite de kolluk kavramı ile kolluk türleri ve bunlara ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

## KOLLUK KAVRAMI

Kolluk ve kamu hizmeti, idarenin iki temel faaliyet alanıdır. Kolluk da temeline inildiğinde, kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyeti olarak değerlendirilebilir. İdarenin en temel amaçlarından birisi **kamu gücünü** kullanarak **kamu düzenini** sağlamaktır, kamu düzenini sağlayabilmek için idare kolluk faaliyetini yürütmektedir. Kolluk faaliyeti idarenin yönelttiği emir ve yasaklar şeklinde yürütülmekte, faaliyetin yürütülmesi sırasında temel hak ve özgürlüklere müdahale edilmesi sıklıkla gündeme gelmektedir [1, 2].

Kolluk faaliyetlerinin amacı, kamu düzeninin sağlanması ve korunmasıdır. Kamu düzenini sağlamak ve korumak için kolluk makamlarına, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırma yetkisi kolluğa ilişkin mevzuat ile verilmektedir. Bu kanunlar, idare tarafından uygulanır. Kolluk faaliyeti yürütülürken kamu düzeni, temel hak ve özgürlükler, kamu yararları ve bireylerin menfaatleri arasında denge sağlanmalıdır [3].

İdare, kolluk faaliyetini yerine getirirken kamu gücünü kullanır. Amacını gerçekleştirmek için kamu özgürlüklerine sınırlamalar getirmektedir. Kamu özgürlüklerinin kanunla sınırlanabileceği hatırd tutulursa, kolluk faaliyetleri kanuna dayanmak zorundadır. Kamu özgürlükleri, kanun dışında yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle sınırlandırılmaz. Kolluk güçlerinin temel hak ve özgürlükleri sınırlandırma yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa'nın 13. maddesinde de bu durum düzenlenmektedir: *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak Kanunla sınırlanabilir."* [3, 4].

## KOLLUK TÜRLERİ

Kolluk işlemleri temel olarak adli kolluk ve idari kolluk ile genel ve özel idari kolluk olarak ayrılır. Kolluğun kamu düzenini gerçekleştirirken, görev alanına göre ve faaliyet yürüttüğü alana göre ayrımı açıklayıcıdır.

### Adli Kolluk-İdari Kolluk

İdarenin kolluk faaliyeti ile kastedilen idari kolluktur. Uygulamada iki ayrı kolluk örgütlenmesi, idari kolluk ve adli kolluk teşkilatı bulunmamaktadır. Adli kolluk ve idari kolluk faaliyeti aynı makam ve personel tarafından yerine getirilir. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu m. 9/C'e *"Adli polis; asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğünce kadrodan ayrılan bir kısımdır. Tam teşekküllü bir kadrodan daha az kuvvette olan polis teşekküllerinin tamamı veya bir kısmı adli polis olarak tefrik edilebilir."* şeklindedir. Ancak aynı Kanun'un 12/1 maddesinde tam teşekküllü bulunmayan polis karakolları ile polis örgütü bulunmayan yerlerde, adli kolluk görevinin idari kolluk tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir: *"Adli işlere müteallik tahkikat; salahiyyetli adli otoritelerin direktifleri altında ve kanunlarına tevfikân yalnız adli zabıtaya yaptırılır. Polis teşkilatı yapılmayan yerlerde teşkilat yapıncaya kadar adli polis vazifeleri diğer zabıta tarafından yapılır. İdari zabıta adli zabıtaya icabında veya Cumhuriyet Müddeiumumisinin talebi üzerine yardımla mükelleftir."*



İdari kolluk suç işlenmesinden önceye, adli kolluk ise suç işlenmesinden sonraya ilişkindir.

İdari kolluk ile adli kolluk ayrımı amaca göre yapılmaktadır. *Adli kolluk*, suç işlendikten sonrasına ilişkindir. Suçun aydınlatılması, faillerin belirlenmesi, yakalanması ve adli makamlara teslimi adli kolluk tarafından gerçekleştirilir. Adli kolluk, suçluların yakalanmasını sağlayarak kamu düzenini gerçekleştirir [2, 3, 4].

*İdari kolluk* ise suç işlenmesinden önce, ayrı ve bağımsız olarak faaliyet gösteren önleyici kolluk türüdür. İdari kolluğun amacı, kamu düzenini bozulmasını engellemektir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164. maddesinde adli kolluk ve görevi düzenlenmiştir.

Madde *"Adli kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 8, 9 ve 12'nci maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 7'nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8'inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik*

*Komutanlığı Kanunu'nun 4'üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder. Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir. Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir. Diğer kolluk görevlilerin adli kolluk görevi ise CMK m. 165 de şu şekilde hüküm altına alınmıştır: Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır.” şeklindedir [2, 3, 5, 6, 7, 8].*

*Adli kolluk ile idari kolluk görevi genellikle aynı kamu görevlisi tarafından yerine getirilmektedir. Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre adli kolluk görevi dışındaki hizmetlerinde adli kolluk üstlerinin emrindedir. Bu durum Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 10/2. maddesinde de “Adli polis, adli tahkikat vazifeleri haricindeki hizmetlerde, mafevklerinin emrindedir.” şeklinde düzenlenmiştir. Adli kolluk adli makamların emrinde iken, idari kolluk idari makamın emrindedir. Adli kolluk görevinin yerine getirilmesi sırasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde adli yargı mercilerin yetkili olmasına karşın idari kolluk faaliyetinin yerine getirilmesi sırasında çıkan uyuşmazlıkların çözüm mercii idari yargıdır [9].*

*İdari kolluk personeli ile adli kolluk personelinin yargılanmaları da farklı usullere tabidir. Adli kolluk personelinin görevi nedeniyle işlediği suçların yargılanması Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 161/5. maddesine göre yapılır. Buna göre; kanun tarafından kendilerine verilen veya kanun dairesinde kendilerinden istenen adliye ile ilgili görev veya işlerde kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kamu görevlileri ile Cumhuriyet savcılarının sözlü veya yazılı istem ve emirlerini yapmakta kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kolluk âmir ve memurları hakkında cumhuriyet savcılarınca doğrudan doğruya soruşturma yapılır. Vali ve kaymakamlar hakkında 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri, en üst dereceli kolluk amirleri hakkında ise, hâkimlerin görevlerinden dolayı tâbi oldukları yargılama usulü uygulanır. İdari kolluk faaliyetini yerine getiren idari kolluk personelinin yargılanması ise 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre yapılır [2, 3, 4, 10].*



Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlar genel idari kolluk makamlarıdır.

## Genel İdari Kolluk-Özel İdari Kolluk

Genel idari kolluk; kamu düzeninin sağlamak amacıyla, coğrafi olarak yetkili olduğu sahada herkes hakkında ve her çeşit faaliyet hakkında kolluk tedbir ve işlemleri tesis etmeye yetkili ve görevlidir. Emniyet Teşkilat Kanunu'nun 3. maddesine göre; zabıta teşkilatı umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır. Umumi zabıta: Silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadır.

Hususi zabıta: Umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir.

Genel idari kolluğun amacı, tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlamaktır. Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlar genel idari kolluk

makamlarıdır. Anayasa'nın 124. maddesine göre; *cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9/ç. maddesine göre ise valilerin genel emirler çıkartma yetkisi bulunmaktadır. Yine aynı kanunda İçişleri Bakanı, vali ve kaymakama bireysel kolluk işlemleri yapma yetkisi tanınmıştır (bk. m.11, m.32, m.43).

*Hizmet kolluğu* ya da özel kolluk da denilen özel idari kolluk ise genel faaliyetler konusunda değil, yalnız belirli bir faaliyet konusunda ya da belirli bir grup kişi ya da durum hakkında yetkili olan kolluktur. Emniyet Teşkilat Kanunu'nun 3. maddesine göre özel idari kolluk genel idari kolluk dışında kalan ve özel kanunlarına göre oluşup belirli görevleri yerine getiren kolluktur. Özel idari kolluk ayrı bir hukuksal düzene bağlıdır ve genel idari kolluktan farklı kolluk makamlarının emri altındadır. Özel idari kolluğun amacı, genel idari kollukla kamu düzeni amacını paylaşır ve yanında farklı amaçlar da taşıyabilir. Belirli bir coğrafi alanda yetkili olmayıp sadece faaliyet alanı bakımından yetkili olan bu kolluk türüne örnek olarak orman kolluğu, gümrük kolluğu, tarım kolluğu, turizm kolluğu, çevre kolluğu, imar kolluğu verilebilir. Özel idari kollukların konuları ve amaçları birbirinden farklı olabilir. Ancak yetkileri, usulleri ve yaptırımları aynıdır.

### Kolluk Makamları ve Kolluk Personeli

Kolluk yetkisine sahip olan makamlar kolluk makamlarıdır. Kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla kolluk makamları düzenleyici ve/veya bireysel işlemler yapma yetkisine sahiptir. Kolluk makamları, kamu düzenini gerçekleştirmeyi hedefleyen gerek düzenleyici gerekse bireysel idari işlemler yapma yetkisine sahip kişi ya da kurullardır. Kolluk makamları düzenleyici ve bireysel işlemler yaparken, kolluk personeli bu idari kararları uygulamakla görevli kişilerdir [1, 2, 3, 4, 6].

### Genel idari kolluk makamları ve personeli

Genel idari kolluk makamları; cumhurbaşkanı, içişleri bakanı, valiler ve kaymakamlardır. Anayasa'da belirtildiği şekilde cumhurbaşkanının ve İçişleri Bakanlığı'nın yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. İl İdaresi Kanunu'na göre valilere genel emir çıkarma yetkisi verilmiş iken; İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlara bireysel kolluk işlemleri yapma yetkisi de tanınmıştır. Genel idari kolluk personeli ise polis, jandarma, mahalle ve çarşı bekçileri ile silahlı kuvvetlerdir. Polis, il ve ilçe belediyeleri sınırları içinde il ve ilçe merkezlerinde görevlidir. Jandarma ise polisin görevli olmadığı yerlerde görevlidir. Jandarmanın görev ve sorumluluk alanı 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu 10. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

*Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Ancak belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet*



Kolluk personelinin bireysel ve düzenleyici işlem yapma yetkisi yoktur.

*gereklere bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir.*

Emniyet Teşkilat Kanunu madde 4'e göre polis, silahlı icra ve inzibat kuvveti olup üniformalı ve sivil olmak üzere iki kısımdır. Üniformalı polis; vasıtalı ve vasıtasız kısımlara ayrılır (m.5). Sivil polis; her nevi emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan kısımdır (m.6). Polis: İdari, siyasi ve adli kısımlara ayrılır (m.8) İdari polis toplumsal düzeni sağlamakla yükümlü olan kısımdır (m.9/A). Siyasi polis devletin genel güvenliğine ilişkin işlerle ilgili olan kısımdır (m. 9/B). Adli polis ise asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü'nce kadrodan ayrılan bir kısımdır (m. 9/C). Adli ve idari polis İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlıdır, siyasi polis ise Millî İstihbarat Teşkilatı'na bağlıdır [5].

Jandarma emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir (Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu m. 3). Jandarma Genel Komutanlığı, İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır (m.4). Yardımcı genel idari kolluk personeli mahalle ve çarşı bekçileridir. Mahalle ve çarşı bekçileri polis ve jandarmanın emri altındadır. Genel idari kolluk personelinin yanında içişleri bakanı ve valilerin kanunda belirtilen zorunlu durumlarda Türk Silahlı Kuvvetleri'nden yararlanma yetkisi bulunmaktadır. Emniyet Teşkilat Kanunu m.1'e göre içişleri bakanı gerekli olduğunda cumhurbaşkanı kararıyla ordu kuvvetlerinden yararlanır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu m. 11/D'de ise valilerin silahlı kuvvetlerden yararlanabilmesini *"Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığı'ndan ve gerekirse Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın sınır birlikleri dâhil olmak üzere en yakın Kara, Deniz Ve Hava Birlik Komutanlığı'ndan mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Bu durumlarda ihtiyaç duyulan kuvvetlerin İçişleri Bakanlığı'ndan veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir."* şeklinde düzenlenmiştir [5, 7, 8].



Genel idari kolluk makamları; cumhurbaşkanı, içişleri bakanı, valiler ve kaymakamlardır.

### **Mahalli idare kolluk makamları ve personeli**

Mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köydür. İl özel idaresinde kolluk makamları il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl özel idaresinin kendisine ait bir kolluk teşkilatı bulunmamaktadır [1, 2, 3, 4].

Belediyelerde kolluk makamları; belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı ve belediye başkan yardımcıları, kolluk personeli ise belediye zabıtasıdır. Belediyelerde genel kolluk işlemleri yapma yetkisi 5893 sayılı Belediye Kanunu m.38/m ve m.51/1'e göre belediye meclisi ve belediye başkanına aittir.

Kanun'un 38. maddesinde göre belediye başkanının ayrıca denetim yetkisi de bulunmaktadır. Belediye encümeninin kolluk yetkileri ise idari para cezalarını tesis etmek ve umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemektir. Büyükşehir belediyeleri bakımından kolluk makamları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir encümenidir ve kolluk yetkileri bu makamlar tarafından kullanılmaktadır [1, 3, 4].

*Belediye kolluk personeli zabıtabdır.* 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine göre belediye zabıtası; beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Belediye zabıta teşkilatının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilatında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir (m.51/3) [1, 3, 4, 9].

*Köylerde kolluk makamı ihtiyar heyeti ve muhtar, kolluk personeli ise köy korucusudur.* 442 sayılı Köy Kanunu'nun 72. maddesine göre korucular köy muhtarının emri altındadır ve resmî işlerde onun her emrini yerine getirmeye zorunludur. Köy Kanunu'nun m.36/2 ve 36/3'e göre köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak (asayiş korumak), salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek muhtarın kolluk yetkileridir. İhtiyar Heyeti'nin kolluk yetkileri de aynı Kanun'un 44 ve 56. maddelerinde düzenlenmiştir. Köy kolluk personeli köy korucusudur. Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur (Köy Kanunu m. 68). Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın buyrultusu ile işe başlar (m. 70). Korucular silahlıdır. Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler (m.73). Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkiya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü korucu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkiyaya karşı köy ve köylüyü korurlar. Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve içişleri bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir.

Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Cumhurbaşkanı bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkilidir. Görevlendirmeyi gerektiren hallerin ortadan kalkması durumunda veya idarî zaruret hallerinde görevlendirmeye ilişkin aynı usûl uygulanmak suretiyle güvenlik korucusu olarak



Temel hak ve özgürlükler idarenin düzenleyici işlemleriyle sınırlandırılmaz.



yapılan görevlendirmelere son verilebilir. Güvenlik korucularından 55 yaşını dolduranların görevleriyle ilişkileri kesilir (m.74) [1, 3, 4, 5, 6, 7].

### **Özel idari kolluk makamları ve personeli**

Özel idari kolluk makamları ve personeli ise ilgili Kanun'da belirtilmiştir.

### **Kolluk işlemleri**

Kolluk işlemleri; düzenleyici kolluk işlemleri ve bireysel kolluk işlemleridir. Düzenleyici kolluk işlemleri kolluk makamlarının kamu düzenini korumak ve sağlamak için gerçekleştirdikleri genel, tek taraflı ve kişilik dışı idari işlemlerdir. Düzenleyici kolluk işlemleri kolluk amirleri ya da kolluk personeli tarafından değil sadece kolluk makamları tarafından gerçekleştirilebilir. Düzenleyici kolluk işlemlerinin de amacı kamu düzenini korumak ve gereğini yerine getirmektir. Düzenleyici kolluk işlemlerinin özellikleri;

- Emredici,
- Uyulması zorunlu,
- Önleyici,
- Koruyucu olmalarıdır.

Anayasanın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilmesi açıkça belirtildiği için düzenleyici kolluk işlemleriyle temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmaz. Ancak kamu düzenini tehdit eden ya da tehlikeye sokan her durumun kanunla ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle yönetmelik gibi düzenleyici kolluk işlemlerine uygulamada çok sık rastlanır. Kolluk makamları kolluğa ilişkin mevzuatın uygulanmasını göstermek ve kanunun emrettiği işleri belirtmek veya bu kanunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilir. Önemli olan husus bu düzenleyici işlemlerle kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmamasıdır [1, 3, 4].

*Bireysel kolluk işlemleri, kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla belirli bir kişiye ya da duruma ilişkin gerçekleştirilen idari işlemlerdir.* Bireysel kolluk işlemleri kolluk makamları tarafından yapılabileceği gibi kolluk amirleri tarafından da gerçekleştirilebilir. Örneğin; sürücü belgesine 6 ay el konulması, sürücü belgesinin geri alınması, bir toplantının ertelenmesi, bir gösteri yürüyüşünün kanuna dayanarak yasaklanması. Bireysel kolluk işlemleri yönetmelik gibi bir düzenleyici kolluk işleminin kişilere uygulanması şeklinde ortaya çıkabilir. Bu tür bir bireysel kolluk işlemi kolluk makamları ile işlemi gerçekleştiren kolluk amirlerini gelecekte ve benzeyen işlemler yönünden bağlamaz. Bireysel idari işlemler kolluk önlemlerinin denetimi ve gözetimi şeklinde de gerçekleştirilebilir.

Temizlik şartlarını yerine getirmeyen bir pastanenin kapatılması, konaklayan kişileri yetkili birimlere bildirmeyen otel işletmesinin süreli olarak kapatılması, bu tür bireysel kolluk işlemlerine örnektir [5, 7, 8, 9].

*Bireysel kolluk işlemleri uygulandığında kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlarlar.* Anayasa'nın 13. maddesi gereğince, bireysel kolluk işlemlerinin kanuna dayanması zorunludur. Bireysel kolluk işlemi, yaptırım öngörüyorsa işlemin gerekçesinin belirtilmesi çok önemlidir [1, 6].

## Kolluk Usulleri

İdare birey ve toplulukların faaliyetlerini kamu düzenini sağlamak ve korumak için yasaklayabilir, denetim ve gözetime tabi tutabilir. Suç sayılan faaliyetler idare tarafından tamamen yasaklanabilir. Ancak suç sayılmayan faaliyetler Anayasa'nın 13. maddesi gereği tamamen yasaklanamaz. Sadece Anayasa'nın 15. maddesinde belirtilen savaş, seferberlik ve olağanüstü hal durumlarında temel hak ve özgürlükler sınırlandırılabilir. Bu haller dışında idare birey ve toplulukların faaliyetlerini, Anayasa ve kanunlarda aksine bir hüküm olmadıkça ve Anayasa ve kanunların çizdiği sınırlar içinde kaldığı sürece, serbest bırakabilir ya da izin ve bildirim usullerine tabi tutabilir [1, 3, 4].

## Serbestlik

Birey ve toplulukların, kamu düzenini bozma ihtimali olan faaliyetlerinin tamamen serbest bırakılmış olmasıdır. Örneğin, kitap çıkarmak serbestlik usulüne tabidir. Ancak kitap aracılığıyla suç işlenmiş ise bu durumda adli kolluk devreye girecektir [1].

## İzin usulü

Birey ve toplulukların, kamu düzenini bozma ihtimali olan faaliyetlerinin, idareden önceden izin alınarak yapılabileceğini belirten usuldür. İdarenin birey ve toplulukların faaliyetlerini önceden denetleyebilmesi ve gerekli önlemleri alabilmesi için izin usulü öngörülmüştür. İdare yapacağı denetimin sonucuna göre belirli bir faaliyete izin ve ruhsat vermeye yetkilidir. Bu yetki bağlı bir yetki olabileceği gibi serbest değerlendirmeye dayanan bir takdir yetkisi de olabilir. Bağlı yetki söz konusu ise belirli şartları taşıyan ya da yerine getirenlere izin verilmemesi hukuka aykırıdır. Takdir yetkisi ise idare tarafından eşitlik ilkesine uygun olarak hukuki sınırlar içinde kullanılmalıdır. Örneğin, yüksek sesli müzik çalınması kamu düzenini bozar. Düşünü olan D'nin, apartman önünde belirli bir saate kadar gürültülü müzikle düşün yapması için izin alması gerekir [6].



Bildirim usulünde amaç, idarenin bireylerin belli faaliyetlerinden önceden haberdar edilmesi ve gerekli önlemleri alabilmesidir.

İzin usulüne örnek olarak 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 7. maddesi verilebilir. PVSK m.7/1'e göre; *kişilerin tek tek veya toplu olarak eğlenmesi, dinlenmesi veya konaklaması için açılan otel, motel, pansiyon, kamping ve benzeri konaklama yerleri; gazino, pavyon, meyhane, bar, birahane, içkili lokanta, taverna ve benzeri içkili yerler; sinema, kahvehane ve kiraathane; kumar ve kazanç kastı olmamak şartıyla adı ne olursa olsun bilgi ve maharet artırıcı veya zekâ geliştirici nitelikteki elektronik oyun alet ve makinelerinin, video ve televizyon oyunlarının içerisinde bulunduğu elektronik oyun yerleri; internet kafeler ve benzeri yerler umuma açık istirahat ve eğlence yeri sayılır.* PVSK m. 7/3'e göre; *umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatı bağlı olduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler; bu alanların*



*dışında il özel idareleri tarafından verilir. Kolluk kuvveti görüşünü yedi gün içinde verir. Ruhsat talepleri bir ay içinde sonuçlandırılır. İzin alınmadan açılan umuma açık istirahat ve eğlence yerleri kapatılır.*

### Bildirim usulü

Bildirim usulünde amaç, idarenin bireylerin belli faaliyetlerinden önceden haberdar edilmesi ve gerekli önlemleri alabilmesidir. Ancak bildirim usulüne uyulması ilgili faaliyeti kolluk işlemlerinin dışına çıkarmaz. Eğer ilgili faaliyet kamu düzenini bozmakta ise ya da böyle bir tehlike varsa kolluk faaliyete müdahale etme yetkisine sahiptir. Örneğin, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun 10. maddesine göre; *toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalayacakları bir bildirim, toplantının yapılmasından en az kırk sekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa verilir* [1, 9].

### Kolluk Yaptırımları

*İdarenin kolluk işlemlerine uymayanlara ve karşı gelenlere idari yaptırımların yanında adli cezalar da uygulanabilir.* Adli para cezası ya da hapis cezası adli cezalar içindeyken, idari para cezası ya da iş yerinin kapatılması idari yaptırımların içerisinde [1, 3, 4].



İdare birey ve toplulukların faaliyetlerini kamu düzenini sağlamak ve korumak için yasaklayabilir, denetim ve gözetime tabi tutabilir.

Türk Ceza Kanunu’nun suçların düzenlendiği özel kısmında kolluk işlemlerine uymamayı içeren bazı fiiller suç olarak düzenlenmiştir. Özellikle üçüncü kısımda düzenlenen topluma karşı suçlar bunlara örnektir. Bu hâlde kolluk işlemlerine uymamanın yaptırımı suç karşılığında öngörülen cezadır. Bununla birlikte 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda kolluk işlemlerine uymama fiilinin kendisi suç olarak düzenlenmemiştir. Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesinde ise emre aykırı davranış kabahat olarak düzenlenmiştir. Madde de yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye idari para cezası verilmesi öngörülmektedir.

### Kolluğun Resen İcra ve Zor Kullanma Yetkisi

Kolluk kamu düzenini korumak ve sağlamak için kanunun açıkça izin verdiği hâllerde resen icra ve zor kullanma yetkisi bulunmaktadır. Resen icra yetkisine örnek olarak Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nda yer alan izin alınmadan açılan umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin kapatılması (m.7/3), faaliyetten men ya da ruhsatın iptal edilmesi (m.8) verilebilir. Polisin PVSK m. 16’da düzenlenen zor ve silah kullanma yetkisi ise kolluğun zor kullanma yetkisine örnektir. Maddeye göre polis, görevini yaparken direnişle karşılaşması hâlinde, bu direnişi kırmak amacıyla ve kırarak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir.

Zor kullanma yetkisi kapsamında, direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hâle getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedenî kuvvet, maddi güç ve kanuni şartları gerçekleştiğinde silah kullanılabilir. Ancak zor kullanma yetkisinin kanuni sınırlar içinde ve ölçülü kullanılması zorunludur [5].

## Kolluk Yetkisinin Sınırları

*Anayasa'nın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.* Bu sınırlamalar, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. İdare kolluğa ilişkin mevzuatı uygulamak suretiyle kolluk yetkisini kullanmakta ve temel hak ve özgürlüklere müdahale etmektedir. Temel hak ve özgürlükler ancak Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen kamu düzeni, genel sağlık, genel asayiş gibi nedenlerle sınırlandırılabilir, tüm temel hak ve özgürlükleri sınırlandıracak genel bir sınırlama nedeni yoktur.

Anayasa'nın 20. maddesine göre özel hayatın gizliliği, 21. maddesine göre konut dokunulmazlığı, 22. maddesine göre haberleşme hürriyeti, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak sınırlandırılabilir. 23. maddeye göre yerleşme hürriyeti suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; seyahat hürriyeti ise suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amaçlarıyla sınırlandırılabilir. 26. maddeye göre düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, cumhuriyetin temel nitelikleri ve devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir. 31. maddeye göre kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı millî güvenlik, kamu düzeni, genel ahlak ve sağlığın korunması sebepleriyle, 33. maddeye göre dernek kurma hürriyeti ve 34. maddeye göre toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkı ancak millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle sınırlandırılabilir [5, 7, 8].



Olağanüstü durumlarda kolluk yetkileri genişleyebilmektedir.

Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen gerekçelerle yapılan sınırlamalar mutlaka *kanunla* yapılmalıdır ve bu sınırlamalar, *Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır.*

Anayasa'ya göre bazı haklar kanunla dahi sınırlandırılmaz, dolayısıyla bu haklar bakımından kolluk yetkisi de sınırlandırılmıştır. AY 28/1. maddeye göre; *basın hürdür, sansür edilemez. Basımevi kurmak izin alma ve mali teminat yatırma şartına bağlanamaz.*

29. maddeye göre; *sürelili veya süresiz yayın önceden izin alma ve mali teminat yatırma şartına bağlanamaz.* 33. maddeye göre; *herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir.* 34. maddeye göre; *herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma*

*ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir.* Anayasal güvence altına alınan bu özgürlükleri sınırlandıracak yasal düzenleme yapılamayacağı gibi idare de bu hak ve özgürlükleri sınırlandıracak kolluk faaliyetlerinde bulunamaz [1, 3, 4].

### Kolluk yetkisinin genişlemesi

Olağanüstü durumlarda kolluk yetkileri ve kolluk önlemleri kamu düzenini koruyabilmek ve sağlayabilmek bakımından yeterli olmadığı için kolluk yetkileri de genişlemektedir. Anayasa’da olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında olağanüstü hâller, seferberlik ve savaş hâli düzenlenmiştir. Anayasa’nın 15. maddesine göre; *savaş, seferberlik veya olağanüstü hâllerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasa’da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.*

### Olağanüstü Hâller

Olağanüstü hâl; *belli sebeplerin ortaya çıkması halinde, temel hak ve özgürlüklerin geçici olarak, kısmen ya da tamamen durdurulmasına, vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilmesine olanak sağlayan bir olağanüstü yönetim usulüdür. Olağanüstü hâl tabi afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle ve şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilebilir.* AY m. 119’a göre *Cumhurbaşkanı*; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

*2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu’na göre* olağanüstü hâlin

uygulanmasında görev ve yetki olağanüstü hâl bir ili kapsıyorsa il valisine, bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi hâlinde bölge valisine, birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya bütün yurttan ilan edilmesi hâlinde, koordine ve iş birliği Cumhurbaşkanlığı’nca sağlanmak suretiyle bölge valilerine aittir. Gerekli işlemler onlar tarafından yürütülür (OHAL Kanunu, m.14). Bölge valiliği teşkilat ve birimlerinin görevleri saklı kalmak üzere, olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde; olağanüstü hâl ilanını gerektiren olayları ve tedbirlerin uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, bunlarla ilgili önerilerde bulunmak üzere bölge valisinin başkanlığında, görevlendireceği il valileri ile diğer kamu kuruluşları yöneticilerinin, garnizon komutanı veya görevlendireceği bir temsilcinin üye olarak katılacağı bölge olağanüstü hâl kurulu kurulur.

Bölge valisinin gerek görmesi veya olağanüstü hâlin bir ilde ilanı halinde, il merkezlerinde ve ilçelerde birer olağanüstü hâl bürosu oluşturulur. İl bürolarına il valisi veya görevlendireceği vali muavini, ilçe bürolarına kaymakamlar başkanlık eder (OHAL Kanunu, m. 13).



Olağanüstü hâl, tabi afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle ve şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilebilir.



Olağanüstü hâller dolayısıyla genişleyen kolluk yetkileri sadece olağanüstü hâl bölgesi ve olağanüstü hâl süresince geçerlidir.

Anayasa'nın 15. maddesine göre olağanüstü hâllerde milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Ancak savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz, suç ve cezalar geçmişe yürütülemez, suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz. Olağanüstü hâllerde AY m.119/5'e göre vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilebilir. AY m. 119'a göre olağanüstü hâllerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir. Olağanüstü hâllerde cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazete'de yayımlanır, aynı gün meclis onayına sunulur.

*Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden farklı olarak olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde temel hak ve özgürlüklerin kullanılması durdurulabilir ve kısıtlanabilir.* Ancak Anayasa m. 15 bu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bakımından da geçerlidir. Buna göre olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilemez. Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz, suç ve cezalar geçmişe yürütülemez, suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz. Anayasa'nın 148/1 maddesi gereği olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz.

*Olağanüstü hâller dolayısıyla genişleyen kolluk yetkileri sadece olağanüstü hâl bölgesi ve olağanüstü hâl süresince geçerlidir.* Olağanüstü hâl yetkileri kullanılarak yapılan kolluk işlemleri olağanüstü hâl bölgesi dışında geçerli ve etkili değildir. Olağanüstü hâlin kalkması veya kaldırılması ile birlikte olağanüstü hâl yetkileri de kendiliğinden ortadan kalkar. Olağanüstü hâl yetkilerinin diğer bir sınırı da ölçülülük ilkesidir; bu yetkiler mümkün olan en az ölçüde kullanılmalı, temel hak ve özgürlüklerin daha az sınırlandırılması ile kamu düzeninin sağlanması olanaklı ise daha fazla sınırlandırma yoluna gidilmemelidir [1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9].



## Örnek

- Belirli bir coğrafi alanda yetkili olmayıp sadece faaliyet alanı bakımından yetkili olan bu kolluk türüne örnek olarak orman kolluğu, gümrük kolluğu, tarım kolluğu, turizm kolluğu, çevre kolluğu, imar kolluğu verilebilir.
- Temizlik şartlarını yerine getirmeyen bir pastanenin kapatılması, konaklayan kişileri yetkili birimlere bildirmeyen otel işletmesinin süreli olarak kapatılması, bu tür bireysel kolluk işlemlerine örnektir.
- Örneğin, kitap çıkarmak serbestlik usulüne tabidir. Ancak kitap aracılığıyla suç işlenmiş ise bu durumda adli kolluk devreye girecektir.
- Örneğin, yüksek sesli müzik çalınması kamu düzenini bozar. Düğünü olan D'nin, apartman önünde belirli bir saate kadar gürültülü müzikle düğün yapması için izin alması gerekir.
- İzin usulüne örnek olarak 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 7. maddesi verilebilir.
- Örneğin, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 10. maddesine göre; *toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalayacakları bir bildirim, toplantının yapılmasından en az kırksekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa verilir.*
- Özellikle üçüncü kısımda düzenlenen topluma karşı suçlar bunlara örnektir.
- Resen icra yetkisine örnek olarak Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda yer alan izin alınmadan açılan umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin kapatılması (m.7/3), faaliyetten men ya da ruhsatın iptal edilmesi (m.8) verilebilir.
- Polisin PVSK m. 16'da düzenlenen zor ve silah kullanma yetkisi ise kolluğun zor kullanma yetkisine örnektir.



## Bireysel Etkinlik

- Kolluk faaliyetleriyle temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında ölçülülük ilkesini tartışınız.



## Özet

- İdarenin faaliyetleri; millî güvenliğin sağlanması, kolluk, kamu hizmeti, özendirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen faaliyetleri ve planlama faaliyetleridir. Ancak, bu faaliyetlerden doğrudan karşılaşılan temel faaliyetler, kolluk ve kamu hizmetidir.
- Devletin kamu düzenini sağlamak üzere yürüttüğü faaliyetlere kolluk adı verilir. Kolluk, ilk akla gelen güvenlik yanında sağlık ve huzurun sağlanması için faaliyet gösterilen faaliyetlerdir.
- İdarenin en temel amaçlarından birisi kamu gücünü kullanarak kamu düzenini sağlamaktır, kamu düzenini sağlayabilmek için idare kolluk faaliyetini yürütmektedir.
- İdare, kolluk faaliyetini yerine getirirken kamu gücünü kullanır.
- Kolluk işlemleri temel olarak adli kolluk ve idari kolluk ile genel ve özel idari kolluk olarak ayrılır. Kolluğun kamu düzenini gerçekleştirirken, görev alanına göre ve faaliyet yürüttüğü alana göre ayrımı açıklayıcıdır.
- Adli kolluk ve idari kolluk faaliyeti aynı makam ve personel tarafından yerine getirilir.
- Adli kolluk, suç işlendikten sonrasına ilişkindir. İdari kolluk ise suç işlenmesinden önce, ayrı ve bağımsız olarak faaliyet gösteren önleyici kolluk türüdür.
- Genel idari kolluğun amacı tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlamaktır. Cumhurbaşkanı, içişleri bakanı, valiler ve kaymakamlar genel idari kolluk makamlarıdır.
- Hizmet kolluğu ya da özel kolluk da denilen özel idari kolluk ise genel faaliyetler konusunda değil, yalnız belirli bir faaliyet konusunda ya da belirli bir grup kişi ya da durum hakkında yetkili olan kolluktur.
- Kolluk yetkisine sahip olan makamlar kolluk makamlarıdır. Kolluk makamları, kamu düzenini gerçekleştirmeyi hedefleyen gerek düzenleyici gerekse bireysel idari işlemler yapma yetkisine sahip kişi ya da kurullardır.
- Genel idari kolluk makamları; cumhurbaşkanı, içişleri bakanı, valiler ve kaymakamlardır. Genel idari kolluk personeli ise polis, jandarma, mahalle ve çarşı bekçileri ile silahlı kuvvetlerdir.
- Mahalli idareler il özel idaresi, belediye ve köydür. İl özel idaresinde kolluk makamları il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl özel idaresine kendisine ait bir kolluk teşkilatı bulunmamaktadır.
- Belediyelerde kolluk makamları belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı ve belediye başkan yardımcısı, kolluk personeli ise belediye zabıtasıdır.
- Belediye kolluk personeli zabıta. Köylerde kolluk makamı ihtiyar heyeti ve muhtar, kolluk personeli ise köy korucusudur.
- Kolluk işlemleri; düzenleyici kolluk işlemleri ve bireysel kolluk işlemleridir.
- İdare birey ve toplulukların faaliyetlerini kamu düzenini sağlamak ve korumak için yasaklayabilir, denetim ve gözetime tabi tutabilir.
- Birey ve toplulukların, kamu düzenini bozma ihtimali olan faaliyetlerinin tamamen serbest bırakılmış olmasıdır. Örneğin, kitap çıkarmak serbestlik usulüne tabidir. Ancak kitap aracılığıyla suç işlenmiş ise bu durumda adli kolluk devreye girecektir.
- Bildirim usulü, birey ve toplulukların, kamu düzenini bozma ihtimali olan faaliyetlerinin, idareden önceden izin alınarak yapılabileceğini belirten usuldür.
- Bildirim usulünde amaç, idarenin bireylerin belli faaliyetlerinden önceden haberdar edilmesi ve gerekli önlemleri alabilmesidir.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Genel idari kolluk makamı aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Kaymakam
  - b) Belediye Başkanı
  - c) Belediye Encümeni
  - d) Köy Muhtarı
  - e) Gümrük Müdürü
  
2. İdarenin, bireylerin belli faaliyetlerinden önceden haberdar olması ve gerekli önlemleri alabilmesi amacıyla başvurduğu usul aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) İlan usulü
  - b) Tedbir usulü
  - c) Teklif usulü
  - d) Bildirim usulü
  - e) İzin usulü
  
3. Bir hizmet kolluğu makamı aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Vali
  - b) İl Emniyet Müdürü
  - c) Orman Genel Müdürü
  - d) Belediye Encümeni
  - e) Köy İhtiyar Meclisi
  
4. Türkiye’de siyasi polis olarak kolluk faaliyetlerini yerine getirmekle görevli kurum aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Emniyet Genel Müdürlüğü
  - b) Jandarma Genel Müdürlüğü
  - c) Millî İstihbarat Teşkilatı
  - d) İçişleri Bakanlığı
  - e) Genelkurmay Başkanlığı
  
5. Olağanüstü hal ilan etme yetkisi aşağıdakilerden hangisine aittir?
  - a) Cumhurbaşkanı’na
  - b) Dışişleri Bakanlığı’na
  - c) Millî Güvenlik Kurulu’na
  - d) Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği’ne
  - e) İçişleri Bakanlığı’na



6. Düzenleyici kolluk işlemlerinin özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Emredici olması
  - b) Önleyici olması
  - c) Uyulması zorunlu olması
  - d) Koruyucu olması
  - e) Uyulması zorunlu olmaması
7. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
- a) Genel sınırlama nedenlerine göre sınırlandırılabilir.
  - b) Ancak kanunla sınırlandırılabilir.
  - c) Sınırlamalar Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olmalıdır.
  - d) Sınırlamalar demokratik toplum düzenine uygun olmalıdır.
  - e) Sınırlamalar ölçülülük ilkesine uygun olmalıdır.
8. Kolluk yetkisinin genişlediği hâller arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Olağanüstü hâl ilanı
  - b) Seferberlik ilanı
  - c) Bir ilde şiddet olaylarının artması
  - d) Savaş ilanı
  - e) Ayaklanma
9. Olağanüstü hal ilanının sonuçları arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisinin genişlemesi
  - b) Kolluk yetkilerinin kullanımının genişlemesi
  - c) Vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülüklerinin getirilebilmesi
  - d) Kolluk personeline sınırsız yetkiler tanınması
  - e) Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulması
10. Kolluk yetkisi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
- a) Kolluk yetkisi sınırsızdır.
  - b) Kolluk yetkisi kamu düzeninin korumak için verilmiştir.
  - c) Kolluk yetkisi olağanüstü durumlardan genişleyebilir.
  - d) Kolluk yetkisi keyfi olarak kullanılamaz.
  - e) Kolluk yetkisinin kullanımı kural olarak yargısal denetime tabidir.

**Cevap Anahtarı**

1.a, 2.d, 3.c, 4.c, 5.a, 6.e, 7.a, 8.c, 9.d, 10.b



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [2] Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [3] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık
- [4] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [5] Yıldırım, T. , Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö.(2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- [6]Gözübüyük, A.Ş., Tan, T.(2010) *İdare Hukuku, C.I*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- [7] Akgüner, T., Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [8]Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M.K., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [9] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.

# KAMU HİZMETİ



## İÇİNDEKİLER

- Kamu Hizmetinin Tanımı Kurulması ve Kaldırılması
- Kamu Hizmetlerine Egemen Olan İlkeler
- Kamu Hizmetlerinin Türleri
- Bireylerin Kamu Hizmetleri Karşısındaki Durumları
- Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Kamu hizmetini tanımlayabilecek,
- Kamu hizmetinin nasıl kurulduğunu ve kaldırıldığını anlayabilecek,
- Kamu hizmetine egemen olan ilkeleri öğrenebilecek,
- Kamu hizmetlerinin türlerini ve görülme usullerini aralarındaki farklarla birlikte anlayabileceksiniz.



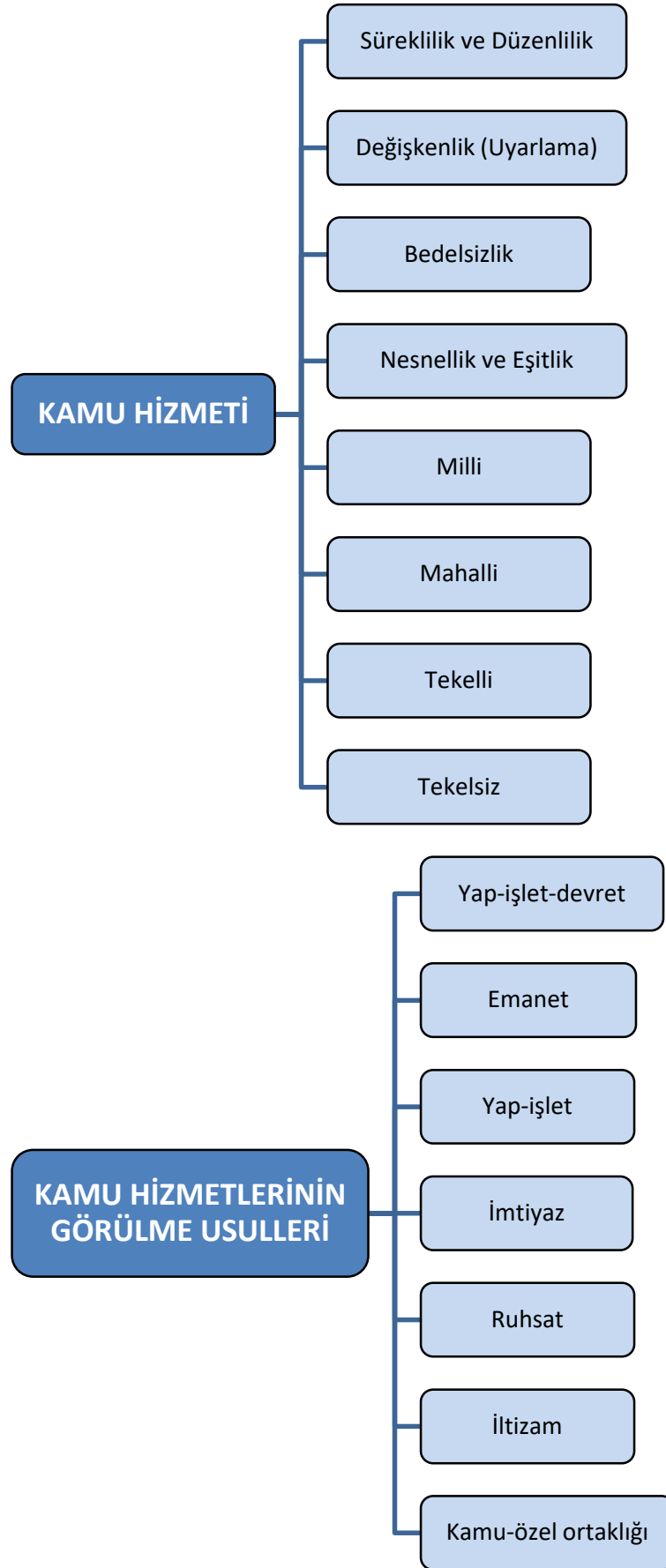
**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Özgür TEMİZ**

**ÜNİTE**

**7**



## GİRİŞ



Millî güvenliğin sağlanması, kolluk, kamu hizmeti, iç düzen faaliyetleri, özendirme ve destekleme faaliyeti ile planlama faaliyeti idarenin faaliyetleridir.

İdarenin faaliyetlerinin millî güvenliğin sağlanması, kolluk, kamu hizmeti, iç düzen faaliyetleri, özendirme ve destekleme faaliyeti ile planlama faaliyeti olduğunu öğrenmiştik. İdarenin faaliyetlerinin en geniş kapsamlı olanı kamu hizmetidir. Hatta idarenin diğer faaliyetlerinin de bir tür kamu hizmeti olduğu kabul edilebilir [1].

Kamu hizmetleri, modern devletlerin ortaya çıkması ile ilişkilidir. Yani modern devlet, kamu hizmetleri ve idare hukukunun ortaya çıkması eş zamanlıdır. Modern dönem öncesi devletlerde bir kamu hizmeti fikri yoktur. Ancak lütuf, hayır, bağış gibi yollarla ya da sivil toplum eliyle bazı kamusal ihtiyaçlar giderilmiştir. Bütün bunların bir zorunluluk içermediği açıktır. Örneğin, günümüzde kamu hizmeti olarak yürütülen sağlık hizmetini 20. yüzyıl öncesinde kamu hizmeti olarak yürüten bir örnek bulunmamaktadır. Avrupa’da lordların ve kilisenin, Osmanlı’da padişah ve devlet ricalinin bağışları ile hastane-şifahane-tımarhane gibi hizmetlerin az da olsa yürüdüğü görülebilir. Ancak bunlar kamu hizmeti biçiminde değildirler. Osmanlı Devleti’nin 19. ve 20. yüzyıllarda, batılılaşma ile birlikte kamu hizmetlerine ağırlık vermeye çalıştığı ve Cumhuriyet’le birlikte kamu hizmetlerinin devletin temel görevlerinden biri olduğu bilinmektedir.

Modern Türkiye’de kamu hizmetleri, idarenin faaliyetlerinden büyük bir kısmını kapsamaktadır. Modern devletlerde idare ve daha geniş olarak devlet, kolluk faaliyetleri ve kamu hizmetlerini yürüttüğü takdirde meşru bir devlettir. Ancak kamu hizmetlerinin devlet tarafından yerine getirilmesi de siyasi bir karardır. Dolayısıyla modern siyasi düşünceler de kamu hizmetlerinin sunumu konusuna büyük önem vermiştir. Örneğin; liberal düşünce devletin bütün kamu hizmeti faaliyetlerine son vermesi, yalnız kolluk ve millî güvenliğini sağlamasını talep etmektedir. Bunun karşısında sosyalist düşünce ise, kamu hizmetlerinin tamamının devlet tarafından yerine getirilmesini önermektedir. Avrupa’da geçerli sosyal devlet düşüncesi ise devletin kamu hizmetlerini bizzat kendisi ya da özel kişiler eliyle yerine getirmesini, ülkenin her tarafında kamu hizmetlerine erişimin sağlanmasını devletin gözetmesi gerektiğini savunur. Türkiye Cumhuriyeti, sosyal bir devlettir. Yani girişim özgürlüğünü sonuna kadar tanıırken, ihtiyacı olan yurttaşını da yalnız bırakmamakla yükümlü bir devlettir. Günümüzde sosyal devlet uygulamaları azalmaya yüz tutsa da, devlet kamu hizmetlerinin kendisi tarafından ya da özel kesim tarafından yerine getirilmesini organize etmek, kamu hizmeti alanını kontrol altında tutmak, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesini sağlamak zorundadır [2].

## KAMU HİZMETİNİN TANIMI, KURULMASI VE KALDIRILMASI

### Kamu Hizmetinin Tanımı

Kamu hizmeti; *siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir* [1, 2, 3, 4, 5].

Bir faaliyet kanunda kamu hizmeti olarak tanımlanmış olabileceği gibi faaliyetin niteliğine ilişkin açık bir düzenleme olmayabilir. Bu durumda ilgili faaliyetin görülmesi sırasında kamulaştırma, ceza kesme, tekel kurma gibi kamusal yetkiler kullanılıyorsa veya faaliyetin görülmesine ilişkin sözleşmelerde özel hukuku aşan kayıt ve şartlar bulunmakta ise ilgili faaliyet kamu hizmeti olarak kabul edilir.

### Kamu hizmetinin kurulması

Bir faaliyet ilk kez ve doğrudan kamu hizmeti olarak görülmeye başlanabilir. Bu durumda kamu hizmeti tekel biçiminde yürütülmekte, kamu hizmetini oluşturan faaliyetler birey ve topluluklara yasaklanmaktadır. Bir faaliyet özel kesim alanında görülmeye başlanıp kamu kesimine aktarılaraq kamu hizmeti haline getirilebilir. Bu şekilde kurulan kamu hizmetinde ilgili faaliyet birey ve topluluklara yasaklanmamış olup birey ve toplulukları tarafından da faaliyetin yürütülmesi olanaklıdır. Ancak gerek ilk gerekse de ikinci hâlde bireylerin çalışma ve özel teşebbüs kurma özgürlüğü sınırlanabileceğinden, böyle bir sonuç doğurabilecek yani bireylerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlandırabilecek kamu hizmetlerinin Anayasa'nın 13. maddesi gereği mutlaka kanunla kurulması gereklidir.

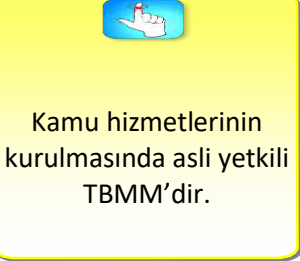
Anayasa'nın 123/1 maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu hizmetlerinin kurulması belli bir örgütün de kurulmasını gerektirdiği için yasama organı kamu hizmetlerinin kurulmasında asli yetkilidir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kamu hizmeti kurulabilir. Bir kamu hizmeti bakanlık şeklinde örgütlenebileceği gibi devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği olarak da örgütlenebilir.

### Kamu hizmetinin kaldırılması

Kamu hizmetinin yürütülmesini gerektiren toplumsal ihtiyaçlar ortadan kalktığında kamu hizmeti de kurulmasında izlenen usullere uygun olarak kaldırılır. Kamu hizmetlerinin kurulmasında asli yetkili olduğu için kamu hizmetinin kaldırılmasında da asli yetkili yasama organıdır. Ancak uygulamada kamu hizmetlerinin kaldırılmasına sık rastlanmaz, genellikle kamu hizmeti yeni koşullara uyarlanmak suretiyle yürütülmeye devam eder [6].

## KAMU HİZMETİNE EGEMEN OLAN İLKELER

Kamu hizmetine egemen olan ilkeler; süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik, nesnellik ve eşitlik ve bedelsizliktir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9].



**Süreklilik ve düzenlilik ilkesi;** kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu yararı bulunmasına ilişkindir. Kamu hizmetlerinin görülmesi ile kamu yararı sağlandığı için bu hizmetlerin kesintisiz ve düzenli bir biçimde yürütülmesi gereklidir. Ancak hizmetlerin kesintisiz yürütülmesiyle ifade edilmek istenen hizmetin aralıksız tüm gün yürütülmesi değil, kamu yararının sağlanacağı, ilgili gereksinimin karşılanacağı zaman yürütülmesidir. Örneğin; sağlık, elektrik, ulaşım gibi kamu hizmetlerinde kesintisizlik okul ya da kütüphane gibi kamu hizmetlerinden farklıdır. Dolayısıyla kesintisizlik özelliğini ilgili kamu hizmetinin karşıladığı ihtiyaç belirler [1, 2, 3].

**Değişkenlik veya uyarılama ilkesi;** kamu hizmetlerinin değişen ve gelişen şartlara, teknik verilere, yeni yöntemlere uydurulmasıdır. Bir faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesinde amaç ilgili faaliyetin yürütülmesini gerektiren kamusal ihtiyacın karşılanması olduğu için kamu hizmetleri de değişken olmak zorundadır. Ancak ilgili kamu hizmetinden yararlananlar, hizmetin örgütlenişi ve işleyişinde yapılan değişiklikler karşısında hizmetten yararlanmaya başladıkları zamana göre kazanılmış hak iddiasında bulunamazlar [1, 2, 3, 9].

**Nesnellik ve eşitlik ilkesi;** idarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde objektif davranması ve tarafsız olmasıdır. Kamu hizmetleri toplumsal ihtiyaçların karşılanması için yürütülmektedir. Dolayısıyla bireyler kamu hizmetine katılma ve kamu hizmetinden yararlanma bakımından eşittir. Kamu hizmetinin gerektirdiği yükümlülükler bakımından da bireyler arasında fark yoktur. Bireylerin eşitliği ile kastedilen mutlak eşitlik değil, kanunların ve düzenleyici işlemlerin belirlediği koşullara sahip olanlar arasındaki eşitliktir [1, 2, 3].

**Bedelsizlik;** kamu hizmetlerinin parasız olarak yürütülmesidir. İdarenin sınırlı sayıda kamu hizmetini yürüttüğü dönemde hizmetten yararlananlardan bir bedel alınmamaktaydı. Ancak günümüzde artan ve değişen toplumsal ihtiyaçlar nedeniyle kamu hizmetlerinin ve kamu hizmetlerinden yararlananların çoğalması sonucu yararlananlardan ödeme güçlerine göre hesap edilen bir katılma payı alınmaktadır. Bunun nedeni yürütülen kamu hizmetlerinin yükünün hizmetten yararlanmayanlara yüklenmemesidir. Kamu hizmetlerinden yararlananlardan alınan katılım payları hizmetin bedelini karşılayamayacağı gibi, idarenin bir kar elde etme amacı da bulunmamaktadır. Sadece iktisadi nitelikli kamu hizmetleri bir kar elde etme amacına yönelik olarak hizmetten yararlananlardan bedel alabilir. Bunun nedeni de bu tür kamu hizmetlerinin kârlılık ve verimlilik esaslarına göre yürütülmesidir. Ancak kâr elde etme amacı olsa dahi iktisadi nitelikli kamu hizmetleri bakımından da nesnellik ve eşitlik ilkesi esastır ve kamu hizmetinin amacı kâr sağlamak değil kamu yararını gerçekleştirmektir [1, 2].

## KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ

Kamu hizmetleri tekelli veya tekelsiz olmasına, yürütüldükleri alana, bireylerin yararlanma biçimine ve konularına göre türlere ayrılmaktadır.

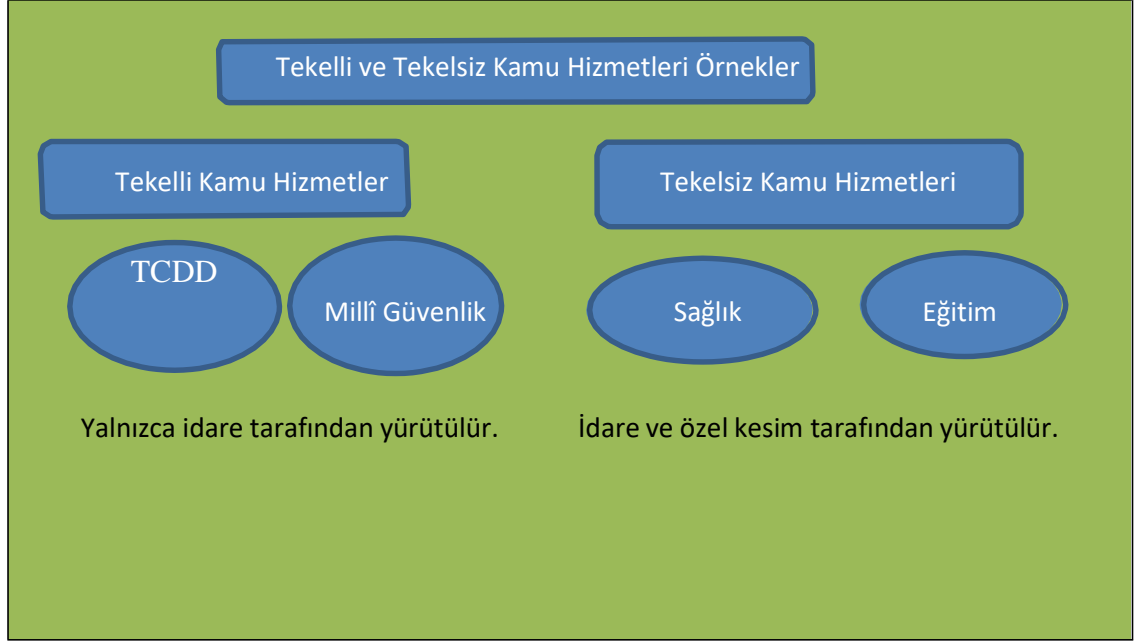
Kamu hizmetlerinin tekelli ya da tekelsiz şeklinde ayrılması kamu hizmetinin konusunu oluşturan faaliyetin özel kesime tamamen yasaklanıp



Kamu hizmetine egemen olan ilkeler; süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik, nesnellik ve eşitlik ve bedelsizliktir.

yasaklanmamasına göredir. Şayet ilgili faaliyetin yürütülmesi özel kesime tamamen yasaklanmış ise **tekelli** bir kamu hizmeti söz konusudur. Demiryolu, ulaşım hizmetleri tekelli kamu hizmetlerine örnektir. **Tekelsiz** kamu hizmetinde ise ilgili faaliyetin yürütülmesi özel kesime tamamen yasaklanmamış olup, faaliyet özel kesime de bırakılmış, özel kesimle yan yana yürütülmektedir. Tablo 7.1.'de görüleceği üzere, eğitim hizmetleri veya sağlık hizmetleri tekelsiz kamu hizmetlerine örnek olarak verilebilir [1].

**Tablo 7.1.** Tekelli - tekelsiz kamu hizmetleri



Kamu hizmetleri yürütüldükleri alana göre **millî kamu hizmetleri** ve **mahalli kamu hizmetleri** olarak ayrılır. Tüm ülke düzeyinde yürütülen ve bütün vatandaşların yararlanmasına sunulmuş hizmetler millî kamu hizmetleridir. Belli bir bölgede yürütülen ve sadece o bölgede yaşayanların yararlanmasına sunulan hizmetler ise mahalli kamu hizmetleridir. TCDD'nin yürüttüğü kamu hizmeti millî bir kamu hizmeti iken, İETT'nin yürüttüğü kamu hizmeti mahalli bir kamu hizmetidir [1, 2, 4, 5].

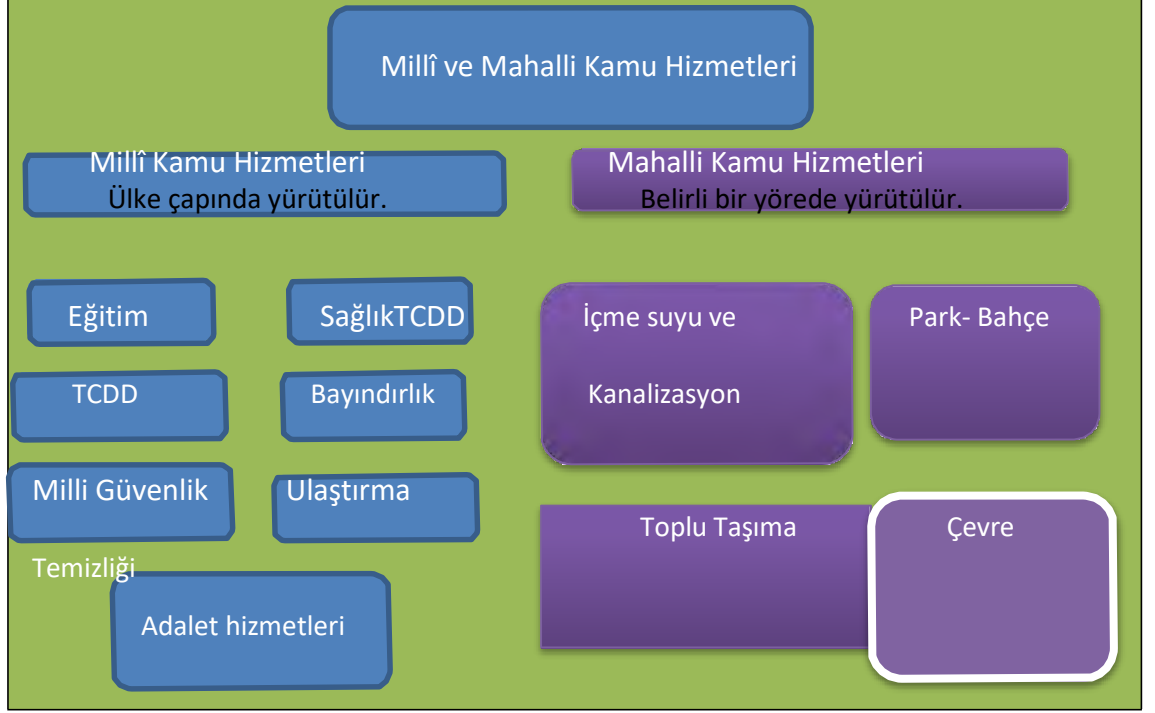
Millî kamu hizmetleri, kural olarak merkezî idare tarafından ülkenin her yerinde eşitlik ilkesine göre yürütülen hizmetlerdir. Ancak ülke çapında yürütülen bazı kamu hizmetlerinin, ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan kamu kurumları tarafından yürütülmesi söz konusu olabilir [2].

Mahalli kamu hizmetlerinin giderek ağırlık kazanması, her yörenin ihtiyaçlarının değişkenlik göstermesi bakımından önemlidir. Bu nedenle, her yörede aynı biçimde sunulması düşünülemez. İzmir'de belediyenin çatıdaki buzları kırmak için bir ekip kurması ve görevlendirmesi lüzumsuz iken, Kayseri'de ve Erzurum'da yörenin zorunlu ihtiyacı olabilir [4, 5].

Bireylerin yararlanma biçimlerine göre kamu hizmetleri doğrudan doğruya ve bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri ve dolaylı ve birlikte yararlanma

sağlayan kamu hizmetleri şeklinde ayrılır. Bireyler eğitim, sağlık, elektrik gibi bazı kamu hizmetlerinden idare ile ayrı ayrı ilişki kurmak suretiyle ve doğrudan doğruya yararlanır. Bayındırlık gibi bazı kamu hizmetlerinden ise idare ile doğrudan bir ilişkiye girmeden dolaylı olarak yararlanır [7, 9].

**Tablo 7.2.** Millî - mahalli kamu hizmetleri



**Tablo 7.2.’de** görüleceği üzere millî ve mahalli kamu hizmetleri benzerlik taşısa da hizmetin yayılımı bakımından farklılık göstermektedir.

Kamu hizmetleri konularına göre idari kamu hizmetleri, iktisadi kamu hizmetleri, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel teknik kültürel kamu hizmetleri olarak ayrılır. Bu ayrım kamu hizmetlerinin tabi oldukları hukuki rejimi belirlemek açısından da önemlidir [1, 2].

İdari kamu hizmetleri iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel olmayan geleneksel tüm kamu hizmetleridir. Bunlar bayındırlık, sağlık, eğitim gibi devletin geleneksel olarak yürüttüğü hizmetlerdir. İdari kamu hizmetlerinin tabi olduğu hukuki rejim kamu hukuku rejimidir. İdari kamu hizmetlerinden kaynaklanan hukuki uyuşmazlıklar esas olarak idari yargıda çözümlenir, sadece ayrıksı hâllerde özel hukuk usullerine başvurulabilir [2, 9].

İktisadi kamu hizmetleri sınai ve ticari faaliyetlerdir ve genellikle özel kesimle birlikte yürütülmektedir. Bu tür kamu hizmetleri işleyiş ve dış ilişkileri yönünden özel hukuk rejimine tabidir.

Ancak bu tür hizmetler;

- Kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak gerçekleştirilen bir idari işlemle kurulması,
- Mallarının kamu malı niteliğinde olması,
- Personelinin çoğunluğunun idare ajanı olması,



- Kârlılık ve verimlilik esaslarına göre yürütülse dahi asıl amacının kamu yararının sağlanması olması nedenleriyle özel teşebbüs faaliyetlerinden farklıdır.

Tüm bu farklılıklar nedeniyle bu tür kamu hizmetlerine özel hukuk kurallarının yanı sıra belli ölçüde kamu hukuku kuralları da uygulanır [4, 5].

Sosyal kamu hizmetleri çalışma düzenine ve sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir. İş ve işçi bulma faaliyetleri devlet tekelinde iken, sosyal güvenlik işleri gibi birtakım hizmetler özel kesimle birlikte yürütülmektedir. Sosyal kamu hizmetleri kârlılık ve verimlilik esaslarına göre yürütülmediği için kamu yararı amacı iktisadi kamu hizmetlerinden daha ağırdır. Bu nedenle iktisadi kamu hizmetlerinden daha çok oranda kamu hukuku kurallarına tabidir.

Bilimsel, teknik, kültürel kamu hizmetleri toplumsal yaşamda önemli olmaları nedeniyle kamu hizmeti hâline getirilen faaliyetlerdir. Bu tür kamu hizmetleri örgüt biçimleri, görev ve yetki kuralları, usul ve işleyişleri bakımından idari kamu hizmetlerinden farklı olup özerklik ilkesini esas alan kamusal-özel yönetim biçimlerinin karması bir hukuki rejime tabidir [6, 7, 8]. Aşağıdaki tabloda konularına göre kamu hizmetleri tasnif edilmiştir.

**Tablo 7.3.** Konularına göre kamu hizmetleri ve örnekleri

| Konularına göre kamu hizmetleri                   | Örnekler   |
|---|--|
| <b>İdari kamu hizmetleri</b>                      | Sağlık, eğitim, din hizmetleri, ulaştırma, bayındırlık, alanındaki kamu hizmetleri. Sağlık Bakanlığı, Kamu Hastaneleri Kurumu, Trabzon Devlet Hastanesi, Milli Eğitim Bakanlığı Ankara Anadolu Lisesi, Konya İl Müftülüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü vb. tarafından yapılan hizmetler. |
| <b>İktisadi kamu hizmetleri</b>                   | Sanayi, ticaret, tarım alanındaki kamu hizmetleri. TİGEM, Şeker Fabrikaları, TKİ vb. tarafından yapılan hizmetler  |
| <b>Sosyal kamu hizmetleri</b>                     | Sosyal güvenlik, dayanışma ve iş ve işçi bulma alanındaki kamu faaliyetleri. SGK, OYAK, Basın İlan Kurumu, İŞ-KUR tarafından yapılan hizmetler.  |
| <b>Bilimsel, teknik, kültürel kamu hizmetleri</b> | Bilimsel araştırmalar, resim, müzik alanındaki kamu faaliyetleri. Üniversiteler, TRT, DOBGM, DTGM, TSE, TÜBİTAK, TÜBA vb. tarafından yapılan hizmetler.  |

### Bireylerin kamu hizmetleri karşısındaki durumları

Bireylerin kamu hizmetleri karşısındaki durumları kamusal yönetim usullerine tabi hizmetler ve özel yönetim usulüne tabi hizmetlere göre değişmektedir.

Kamusal yönetim usullerine tabi hizmetler karşısında bireylerin hizmetten yararlanan ve hizmetten yararlanmaya aday olarak kamu hizmetini kuran hukuk kurallarınca düzenlenen kamusal nesnel bir durumu vardır. Kamu hizmetleri İdare ile bireyler arasında yapılacak bir sözleşmeye konu olamayacağı gibi yararlanmaya aday durumundan yararlanan durumuna da bir sözleşme ile geçilemez. Bireyler kamu hizmetlerine egemen olan eşitlik ilkesi gereği hizmetten yararlanmayı, hizmetin sürekli ve düzenli yürütülmesini talep edebilirler. Bireylerin hizmetten yararlanmalarını engelleyen idari işlemlere karşı iptal davası ve hizmetin düzenli ve gereği gibi işlememesi hâlinde uğradıkları zararları karşılamak için tam yargı davası açma hakkı bulunmaktadır [1, 2].

*Bireylerin özel yönetim usullerine tabi hizmetler karşısındaki durumları bu usuller de kamu hukuku kurallarına tabi oldukları için tam olarak sözleşmeye dayanan bir ilişki değildir.* Bu hizmetlerden yararlanmaya aday bireyler kamusal nesnel bir hukuki duruma sahip olup eşitlik ilkesi dolayısıyla hizmetten yararlanmayı İdare'den talep edebilir. Yine bireyler hizmetten yararlanmalarını engelleyen idari işlemlerin hukuka aykırılıklarını ileri sürerek iptal davası açabilirler. Özel yönetim usullerine tabi hizmetlerin karşısında bireyler hizmetten yararlanan olarak ise özel nesnel bir hukuki duruma sahiptir. Bireylerin hizmetten yararlanmaya aday statüsünden hizmetten yararlanan statüsüne girişi bir abonman sözleşmesi ile olur. Abonman sözleşmeleri uygulamada özel hukuk sözleşmesi kabul edilmekte ve sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözülmektedir. Ancak bu sözleşmeler her bir birey için ayrı hüküm taşımamakta, her birey aynı hüküm ve koşullara tabi olmaktadır. Bu durumun nedeni sözleşmenin iltihaki (katılmalı) sözleşme niteliğinde olması ve sözleşme koşullarının düzenleyici işlemlerle belirlenmesidir [1, 2, 9].



Özel yönetim usullerine tabi hizmetlerin karşısında bireyler hizmetten yararlanan olarak ise özel nesnel bir hukuki duruma sahiptir.

## KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLME USULLERİ

Kamu hizmetlerinin İdare tarafından görülme usulleri; emanet, ruhsat, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ve yap işlet devret usulüdür.

*Emanet usulü;* kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından, kendi örgütleri ve kendi araç gereci ve personeli ile yürütülmesidir. Bir hizmetin sadece kamusal usuller ile yürütülmesi emanet usulünü belirlemek için yeterli değildir. Çünkü kamusal usuller ile yürütülen kamu hizmetleri de özel usuller ile yürütülen kamu hizmetleri de emanet usulüyle görülebilir, emanet usulünde önemli olan hizmetin doğrudan doğruya devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerinince görülmesidir. Örneğin; şehirlerin içme suyu ve kanalizasyon işleri genellikle belediyelerin kendileri tarafından, kendi araç gereci, personeli ve bütçesiyle yapılır.

Kamu hizmetlerinin sayısının yok denecek kadar az ve niteliğinin düşük olduğu imparatorluk ve krallık dönemlerinde idare tarafından yürütülen bütün kamu hizmetleri emanet usulü ile gerçekleştirilirdi. Modern dünyanın ortaya çıkardığı ihtiyaçların çeşitlenmesi, devletin ve devlet yöneticilerinin meşruiyet kaynağı olarak kamu hizmetlerinin görülmesi yaklaşımı devletin üzerindeki iş yükünü olağanüstü derecede arttırmıştır. Devletin, modern öncesi dönemlerde yürütü-

isteyip gücünün yetmediği, modern dönemlerde özel sektör ile iş birliğinin piyasa ekonomisi için gerekli ve vazgeçilmez olduğu görüşü ile, kamu hizmetlerini tek başına yürütmesi gibi bir olanak kalmamıştır. Türkiye'nin de dönemler içerisinde emanet usulünden giderek uzaklaştığı görülmektedir. Emanet usulü, daha çok millî güvenlik ve kolluk gibi alanlarda net bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Ancak belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon, zabıta, itfaiye gibi hizmetleri emanet usulü ile yürütülmeye devam edilmektedir [1, 2, 3].

**Müşterek emanet usulü;** idare tarafından kurulan bir kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesidir. Hasar ve zarar idareye ait olmak üzere, bu usulde hizmeti yürüten özel kesim hizmet bedelini hizmetten yararlananlardan karşılamakta ve bu bedeli idare ile paylaşmaktadır. Müşterek emanet usulü günümüzde terkedilmiştir [9].

**İltizam usulü;** idare tarafından kurulan bir kamu hizmetinin önceden belirlen bir götürü ya da orantılı bir bedel karşılığında özel kesime gördürülmesidir. İltizam usulünün uygulanması, Osmanlı Devleti'nin merkezî gücünün zayıflamaya başladığı yıllarda geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Osmanlı Devleti tarafından kurulmuş bir vergi teşkilatı bulunsa da bozulmuş bir hâlde idi. Bu nedenle, özel hukuk kişisine Osmanlı Devleti adına (A) bölgesinden vergi toplama yetkisi vermektedir. Ancak ekonomik sıkışıklık nedeniyle mültezimden peşin bir bedel ya da toplayacağı vergiden orantılı bedel tahsil edilmiştir. Mültezim ise, halktan topladığı vergilerin tamamının sahibi olabiliyordu. Bu nedenle, ne kadar fazla vergi toplarsa kendi karını sağlamış oluyordu. Mültezimlerin birçoğunun aynı zamanda kadı, emir ve diğer görevlere de benzeri bir yolla atanmış olması Osmanlı devlet ve adalet sisteminin bozulmasının önemli adımlarındandır. İltizam usulü de günümüzde pek uygulaması kalmamış bir örnektir. Ancak devlet ya da kamu tüzel kişilerinin deniz ve göllerde kurmuş olduğu dalyanların özel hukuk kişisi tarafından işletilmesinde bu usul uygulanmaya devam etmektedir [1, 2, 3].



İltizam usulünün uygulanması, Osmanlı Devleti'nin merkezî gücünün zayıflamaya başladığı yıllarda geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

**İmtiyaz usulü;** idarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca, belli bir kamu hizmetinin, masrafları, kar ve zararları özel kişiye ait olmak üzere, özel bir kişiye kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. Bu usulde idare imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişi ise imtiyaz sahibi ya da imtiyazcıdır. İltihaki (katılmalı) bir sözleşme olan kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri yazılı şekle tabi olup, önceden hazırlanmış olan şartnamelere dayanmaktadır. Bu şartnameler genel ve nesnel kuralları ortaya koymaktadır ve sözleşmenin tamamlayıcısı niteliğindedir. 1326 tarihli Kanun'a göre sadece Türk anonim şirketi statüsünde olan tüzel kişiler imtiyaz alabilir [2].

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde idarenin kamu gücünden kaynaklanan yetkileri vardır. Bu yetkiler; denetim ve yaptırım uygulama, tek yanlı değişiklik yapma ve tek yanlı fesih yetkisidir. Denetim ve yaptırım uygulama yetkisi gereği idare imtiyaz sahibinin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyebilir, belli bir miktar paranın ödenmesini isteme, işletmeye geçici olarak el koyma ve sözleşmeyi feshetme gibi yaptırımları uygulayabilir. İdare kamu

hizmetine egemen olan değişkenlik ilkesi dolayısıyla yeni durum ve şartlar ortaya çıktığında kamu hizmeti imtiyazı sözleşmesinin ve şartnamesinin hükümlerini tek taraflı olarak değiştirebilir. Ancak bu durumda sözleşmenin mali dengesi bozuluyorsa idare imtiyaz sahibine belli bir karşılık vermelidir. Yine idare imtiyaz sahibinin kusuru olmasa dahi kamu yararının gerektirdiğı hâllerde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesini tek taraflı olarak fesih yetkisine sahiptir. Ancak bu durumda idare, imtiyaz sahibinin zararını tamamen gidermek zorundadır. *Rachat* denilen bu durum; *imtiyaz sözleşmesinin süresi içinde imtiyazın tüm tesisatı ile birlikte bedeli karşılığında idarece satın alınarak imtiyaz sözleşmesine son verilmesidir*.

İmtiyaz usulünde imtiyaz sahibinin de birtakım hakları bulunmaktadır. İmtiyaz sahibi yürüttüğü hizmetten yararlananlardan alacağı ücretle belli bir kazanç ve kâr elde etme hakkına sahiptir. Hizmetten yararlananlardan alınacak ücret, imtiyaz sahibinin kâr ile yararlananların ödeme gücü arasında denge sağlanarak idarece belirlenir. İmtiyaz sahibinin sözleşmenin mali dengesinin korunmasını isteme hakkı vardır. Bu idarenin tek yanlı değişiklik yapma hakkının karşılığıdır. Eğer idare sözleşmede değişiklik yaparak imtiyaz sahibinin yükümlülüklerini arttırsa buna karşılık imtiyaz sahibinin mali karşılık isteme hakkı bulunmaktadır. Eğer tarafların iradeleri dışında ortaya çıkan koşullar nedeniyle imtiyaz sahibinin yükümlülükleri mahvına neden olacak ölçüde artarsa, *öngörülemezlik kuramı* nedeniyle idareden sözleşmenin yeni şartlara uydurulmasını ve zararın paylaşılmasını isteme hakkı vardır. Tüm bu hakların yanı sıra idare imtiyaz sahibine araç gereç temin etme ya da lehine kamulaştırma yapma gibi kamusal olanaklar da sağlayabilir [1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9].

İmtiyaz sahibi ilgili kamu hizmetini sözleşmeye ve kamu hizmetine egemen olan ilkelere uygun olarak yürütmelidir. Eşitlik ilkesi gereğı imtiyaz sahibi hizmetten alacağı ücreti serbestçe belirleyemeyeceğı için şartname ve sözleşmede belirlenmiş olan şart ve ücretlere uymakla yükümlüdür. Değişkenlik ilkesi uyarınca idarenin tek taraflı değişiklikleri kabul etmek ve süreklilik ve düzenlilik ilkesi gereğı idarenin denetim ve gözetimine katlanmak zorundadır. İmtiyaz sahibi yükümlülüklerini bizzat kendisi yerine getirmeli, kamu hizmetini kendisi yürütmelidir [1, 2, 4, 5].

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri sürenin dolmasıyla, idarece fesih yoluyla ya da mahkeme kararıyla fesihle sona erer [1].

**Ruhsat usulü:** Tekelsiz kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından özel hukuk kişilerinin faaliyetinde bulunması için imtiyaz verilmemiş, idarenin bizzat yürüttüğü ya da yürütebileceğı bazı kamu hizmetlerini idare yanında özel hukuk kişinin de yürütmesine izin vermesine, ruhsat usulü denir.

Ruhsat usulü için bazı kanunlarda ruhsat, bazılarında izin ve günümüze yaklaştıkça lisans isimlendirmesi ile karşılaşılabılır. Ancak doktrinde her üçü de kullanılmaktadır [1, 2].

Ruhsat usulünde idare, ruhsat alabilmek için gerekli şartları belirler ve ruhsat verdiği alanda sıkı bir denetleme yapmakla görevli ve yetkilidir. Her ne kadar kamu hizmeti, özel hukuk kişisi tarafından yürütülüyor olsa da kamu



Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri sürenin dolmasıyla, idarece fesih yoluyla ya da mahkeme kararıyla fesihle sona erer.

hizmetlerinin asli sahibi idaredir. Özel kişiler, bu şartların gereğini yerine getirmezse ruhsatları geri alınır. İdarenin şartları taşımayan ruhsatı geri alması, bir yetkiden çok görevdir [1, 2, 9].

Özel ilköğretim okulları, özel hastaneler, özel halk otobüsleri ruhsat yoluyla faaliyetlerini yürütürler.

**Yap- işlet-devret usulü:** İmtiyaz sözleşmelerinde Danıştay görüşünün alınması zorunluluğu ve idari sözleşmelerin idare hukukuna tabi olması dolayısıyla, girişimciler imtiyaz sözleşmesine taraf olmak istemezler. Bu nedenle 1980’li yıllardan itibaren **özel hukuka tabi** olacak şekilde, yeni bir isimle Danıştay’ın devreden çıkarıldığı sözleşmeler yapılmaya başlanılmıştır [2, 4, 5, 6, 8].

Yap-işlet-devret sözleşmelerinde, özel hukuk kişisi ile idare arasında imzalanan sözleşme gereğince, özel hukuk kişisi bir kamu hizmetini kuracak, kendi kar ve zararına işletecek ve nihayet sözleşme süresi sonunda idareye devredecektir [1, 2].

**Diğer usuller:** İdare, ihtiyaç duyulduğunda farklı isimlerle, farklı hukuki rejimlere dayanan sözleşmeler ile kamu hizmetlerini gördürme yoluna gidebilir. Bunların en önemlileri yap-işlet sözleşmeleri ve kamu özel ortaklığı sözleşmeleridir.

**Yap - işlet sözleşmeleri:** Yap-işlet sözleşmesi, idare ile özel hukuk kişisi arasında imzalanır. Bu sözleşmeye göre, özel hukuk kişisi kamu hizmeti olarak kabul edilen hizmeti kuracak ve kendi kâr ve zararına işletecektir. Bu sözleşmede idarenin işlevi ise özel hukuk kişisinin üreteceği mal veya hizmeti, sözleşmede belirtilen süre ile belirli bir bedel karşılığı satın alma garantisi vermesidir. Türkiye’de ilk örnek olarak, elektrik üretimi bakımından yap-işlet sözleşmesi imzalanmıştır [1, 2, 4, 8, 9].

**Kamu - özel ortaklığı sözleşmeleri:** İdarenin yapmak istediği büyük ölçekli projelerde özel sektörün sermaye ve bilgi birikiminden yararlanmayı amaçlar. Kanun koyucunun kamu hizmeti olarak kabul ettiği bir hizmetin yürütülmesi için idare ile özel hukuk kişisi arasında bir sözleşme imzalanmaktadır [4, 5, 6, 7, 8].

**Bu sözleşmeye göre;**

- İdare, arsa ve gerekli yerleri temin eder,
- İdare, hizmeti yürüten asli personeli görevlendirir,
- İdare, kurulan bina ve tesisler için sözleşmede belirlenen miktarda kira öder,
- Özel hukuk kişisi, kamu hizmetine ilişkin tesis ve binaları kendi sermayesi ile kurar,
- Özel hukuk kişisi, gerekli cihazları temin eder,
- Özel hukuk kişisi, kamu hizmetinin yürütülmesi için asıl hizmetten ayrılabilen bölümleri işletir,
- Özel hukuk kişisi, sözleşme süresi bittiğinde hizmetten el çeker.

Türkiye’de kamu-özel ortaklığı modeli yeni bir uygulamadır. Kampüs (Şehir) hastanelerin yapımı, bazı otoyolların yapımı bu usule göre sürdürülmektedir.



Yap-işlet-devret sözleşmeleri özel hukuka tabidir.



Örneğin, A kampüs hastanesi yapımı için kamu-özel ortaklığı yoluna gidilmiş ise idare, hastane yapılacak araziye belirler ve özel hukuk kişisine teslim eder. Özel hukuk kişisi projedeki binaları kendi sermayesi ile yapar, gerekli cihazlarla donatır. İdare, hekimler ve bazı tıbbi personeli görevlendirir. Özel hukuk kişisi, güvenlik, temizlik, hemşirelik hizmetleri, sterilizasyon, hasta yakınlarının konaklaması için otelcilik hizmeti, kantin-kafeterya-yemekhane hizmetleri, otopark hizmetleri gibi hizmetleri yürütür. İdarenin bu hizmetler için bir bedel ödemesi gerekir. Ancak özel hukuk kişisi bu hizmetlerden kar elde edecektir ve bu aracılıkla elde ettiği kazanç, idarenin bina ve teçhizat için ödeyeceği kiradan düşülür. Sözleşme süresi sonunda idare binalara ve cihazlara kira ödemeyi sonlandırır. Eğer isterse hizmetten ayrılabilen işler için yeni firmalarla da sözleşme imzalayabilir.

Kamu-özel ortaklığının karmaşık olması, tam anlamıyla sonuçlanmış ve işleyen projelerin bulunmaması ile ilişkilidir. Günümüzdeki büyük projelerin çoğu bu yolla yapılmaktadır.

Kamu-özel ortaklığında idare kamu hizmetinden çekilmemiş; ancak kendi uzmanlığında olmayan inşaat, kafeterya, otopark gibi işleri özel hukuk kişisine, özel hukuk kişinin sermayesi ile yaptırmayı amaçlamaktadır. Bu sözleşmelerde idarenin yıllık bazda ödeyeceği kiranın miktarı kamuyu zarara uğratmayacak bir miktarda ise bu projelerin sayısının artacağı beklenmektedir.



## Örnek

- Örneğin, günümüzde kamu hizmeti olarak yürütülen sağlık hizmetini 20. yüzyıl öncesinde kamu hizmeti olarak yürüten bir örnek bulunmamaktadır.
- Örneğin; liberal düşünce devletin bütün kamu hizmeti faaliyetlerine son vermesi, yalnız kolluk ve millî güvenliği sağlamasını talep etmektedir. Bunun karşısında sosyalist düşünce ise kamu hizmetlerin tamamının devlet tarafından yerine getirilmesini önermektedir.
- Örneğin; sağlık, elektrik, ulaşım gibi kamu hizmetlerinde kesintisizlik okul ya da kütüphane gibi kamu hizmetlerinden farklıdır. Dolayısıyla kesintisizlik özelliğini ilgili kamu hizmetinin karşıladığı ihtiyaç belirler.
- Demiryolu, ulaşım hizmetleri tekelli kamu hizmetlerine örnektir.
- Eğitim hizmetleri veya sağlık hizmetleri tekelsiz kamu hizmetlerine örnek olarak verilebilir.
- Örneğin; şehirlerin içme suyu ve kanalizasyon işleri genellikle belediyelerin kendileri tarafından, kendi araç gereci, personeli ve bütçesiyle yapılır.
- Mültezimlerin birçoğunun aynı zamanda kadı, emir ve diğer görevlere de benzeri bir yolla atanmış olması Osmanlı devlet ve adalet sisteminin bozulmasının önemli adımlarındandır. İltizam usulü de günümüzde pek uygulaması kalmamış bir örnektir.
- Türkiye’de ilk örnek olarak, elektrik üretimi bakımından yap-işlet sözleşmesi imzalanmıştır.
- Örneğin, A kampüs hastanesi yapımı için kamu-özel ortaklığı yoluna gidilmiş ise idare, hastane yapılacak araziye belirler ve özel hukuk kişisine teslim eder.



**Bireysel Etkinlik**

- Kamu hizmetinin kurulmasını Anayasa'nın ilgili maddeleriyle birlikte değerlendiriniz.
- Bireylerin kamu hizmetleri karşısındaki durumlarını kamusal yönetim usullerine ve özel yönetim usullerine göre karşılaştırarak anlatınız.





## Özet

- İdarenin faaliyetlerinin en geniş kapsamlı olanı kamu hizmetidir. Hatta idarenin diğer faaliyetlerinin de bir tür kamu hizmeti olduğu kabul edilebilir.
- Kamu hizmeti; *siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir.*
- Bir faaliyet ilk kez ve doğrudan kamu hizmeti olarak görülmeye başlanabilir. Kamu hizmetlerinin kurulması belli bir örgütün de kurulmasını gerektirdiği için yasama organı kamu hizmetlerinin kurulmasında asli yetkilidir.
- Kamu hizmetlerinin kurulmasında asli yetkili olduğu için kamu hizmetinin kaldırılmasında da asli yetkili yasama organıdır.
- Kamu hizmetine egemen olan ilkeler; süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik, nesnellik ve eşitlik ve bedelsizliktir.
- Süreklilik ve düzenlilik ilkesi*; kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu yararı bulunmasına ilişkindir. Kamu hizmetlerinin görülmesi ile kamu yararı sağlandığı için bu hizmetlerin kesintisiz ve düzenli bir biçimde yürütülmesi gereklidir.
- Değişkenlik veya uyarılma ilkesi*; kamu hizmetlerinin değişen ve gelişen şartlara, teknik verilere, yeni yöntemlere uydurulmasıdır.
- Nesnellik ve eşitlik ilkesi*; İdarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde objektif davranması ve tarafsız olmasıdır.
- Bedelsizlik*; kamu hizmetlerinin parasız olarak yürütülmesidir.
- Kamu hizmetleri tekelli veya tekelsiz olmasına, yürütüldükleri alana, bireylerin yararlanma biçimine ve konularına göre türlere ayrılmaktadır. Şayet ilgili faaliyetin yürütülmesi özel kesime tamamen yasaklanmış ise tekelli bir kamu hizmeti söz konusudur.
- Kamu hizmetleri yürütüldükleri alana göre *millî kamu hizmetleri* ve *mahalli kamu hizmetleri* olarak ayrılır.
- Kamu hizmetleri konularına göre idari kamu hizmetleri, iktisadi kamu hizmetleri, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel teknik kültürel kamu hizmetleri olarak ayrılır.
- Kamu hizmetinin görülme ususları şunlardır:
- Emanet usulü*; kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından, kendi örgütleri ve kendi araç gereci ve personeli ile yürütülmesidir.
- Müşterek emanet usulü*; idare tarafından kurulan bir kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesidir.
- İltizam usulü*; idare tarafından kurulan bir kamu hizmetinin önceden belirlen bir götürü ya da orantılı bir bedel karşılığında özel kesime gördürülmesidir. İltizam usulünün uygulanması, Osmanlı Devleti'nin merkezî gücünün zayıflamaya başladığı yıllarda geniş bir uygulama alanı bulmuştur.
- İmtiyaz usulü*; idarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca, belli bir kamu hizmetinin, masrafları, kar ve zararları özel kişiye ait olmak üzere, özel bir kişiye kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. Bu usulde idare imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişi ise imtiyaz sahibi ya da imtiyazcıdır.
- Ruhsat usulü*: Tekelsiz kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından özel hukuk kişilerinin faaliyette bulunması için imtiyaz verilmemiş, idarenin bizzat yürüttüğü ya da yürütebileceği bazı kamu hizmetlerini idare yanında özel hukuk kişinin de yürütmesine izin vermesine, ruhsat usulü denir.
- Yap- işlet-devret usulü*: Yap-işlet-devret sözleşmelerinde, özel hukuk kişisi ile idare arasında imzalanan sözleşme gereğince, özel hukuk kişisi bir kamu hizmetini kuracak, kendi kar ve zararına işletecek ve nihayet sözleşme süresi sonunda idareye devredecektir.



## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Kurulmasında yasama organının asli yetkili olduğu, idare tarafından ya da onun denetim ve gözetimi altında özel kişilerce, kamu yararı amacıyla, kamusal bir ihtiyacı tatmin için yürütülen faaliyetlere ne ad verilir?
  - a) Denetleme faaliyeti
  - b) Planlama faaliyeti
  - c) Kamu hizmeti
  - d) Düzenleme faaliyeti
  - e) Kamu giriřimi
2. Kamu hizmetine egemen olan ilkeler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Süreklilik ve düzenlilik
  - b) Değişmezlik
  - c) Nesnellik
  - d) Eşitlik
  - e) Bedelsizlik
3. Bireylerin kamu hizmetine katılma ve kamu hizmetinden yararlanma bakımından eşit olmasını içeren kamu hizmetine egemen olan ilke aşağıdakilerden hangisidir?
  - a) Eşitlik
  - b) Süreklilik
  - c) Nesnellik
  - d) Düzenlilik
  - e) Bedelsizlik
4. Kamu hizmetinden yararlananların hizmetin örgütleniş ve işleyişinde yapılacak yeni düzenlemeler karşısında kazanılmış hak iddiasında bulunamamaları kamu hizmetinin hangi özelliğinden kaynaklanır?
  - a) Süreklilik ve düzenlilik
  - b) Nesnellik
  - c) Değişkenlik
  - d) Eşitlik
  - e) Bedelsizlik
5. Belli bir il, belde veya köy sınırları içinde yaşayan kişilere sunulan kamu hizmetlerine ne ad verilir?
  - a) Evrensel kamu hizmetleri
  - b) Ulusal kamu hizmetleri
  - c) Bölgesel kamu hizmetleri
  - d) Yerel kamu hizmetleri
  - e) Sınırlı kamu hizmetleri

6. Tekelli yürütülen bir kamu hizmeti aşağıdakilerden hangisidir?
- a) Sağlık hizmetleri
  - b) Eğitim hizmetleri
  - c) Demir yolu hizmetleri
  - d) Sanayi hizmetleri
  - e) Tarım hizmetleri
7. Konularına göre yapılan kamu hizmetleri ayrımları içerisinde aşağıdakilerden hangisi yer almaz?
- a) İdari kamu hizmetleri
  - b) İktisadi kamu hizmetleri
  - c) Sosyal kamu hizmetleri
  - d) Tekel teşkil eden kamu hizmetleri
  - e) Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri
8. Kamu hizmetlerinin görülme usulleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Kamu imtiyazı usulü
  - b) Kamu istikraz usulü
  - c) Müşterek emanet usulü
  - d) Ruhsat (izin) usulü
  - e) İltizam usulü
9. Bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idareye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle yürütülmesine ne ad verilir?
- a) Kamu imtiyazı usulü
  - b) Kamu istikraz usulü
  - c) Müşterek emanet usulü
  - d) Ruhsat (izin) usulü
  - e) İltizam usulü
10. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde aşağıdakilerden hangisi imtiyaz sahibine tanınan bir haktır?
- a) İdarenin sözleşmede yapacağı tek yanlı değişiklikleri kabul etmeme
  - b) Sözleşmenin mali dengesinin korunmasını isteme
  - c) Hizmetten yararlanacaklardan alınacak ücreti serbestçe belirleme
  - d) Üstlendiği kamu hizmetini bir başkasına gördürebilme
  - e) Hizmetten yararlanacakları serbestçe belirleme

**CEVAP ANAHTARI**

1.c, 2.b, 3.a, 4.c, 5.d, 6.c, 7.d, 8.b, 9.c, 10.b

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Günday, M. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- [2] Karahanoğulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Matbaası.
- [3] Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [4] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık
- [5] Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [6] Yıldırım, T. , Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö.(2016). *İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- [7] Akgüner, T., Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- [8]Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M.K., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [9] Zabunoğlu, Y.K. (2013). *İdare Hukuku C.I*. Ankara: Yetkin Yayınları.

# KAMU GÖREVLİLERİ VE DEVLET MEMURLUĞU STATÜSÜ



## İÇİNDEKİLER

- Kamu Görevlileri Kavramı
- Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri
- Memurluk Mesleğinin Temel ilkeleri
  - Sınıflandırma İlkesi
  - Kariyer İlkesi
  - Liyakat İlkesi
  - Devlet Memurluğu Statüsü
  - Devlet Memurluğuna Giriş
  - Memurluğa Girişteki Yöntem
  - Aday Memur Olarak Atanma
  - Asaleten Atanma ve Göreve Başlama



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Kamu görevlisi kavramının kimleri kapsadığını açıklayabilecek,
- Memurluğun temel ilkelerinin neler olduğunu anlayabilecek,
- Memurluğa girmek için hangi niteliklere sahip olunması gerektiğini tanımlayabilecek,
- Memurluğa girdikten sonra asaleten veya yedekten atamanın ayrımını daha iyi anlayabileceksiniz.

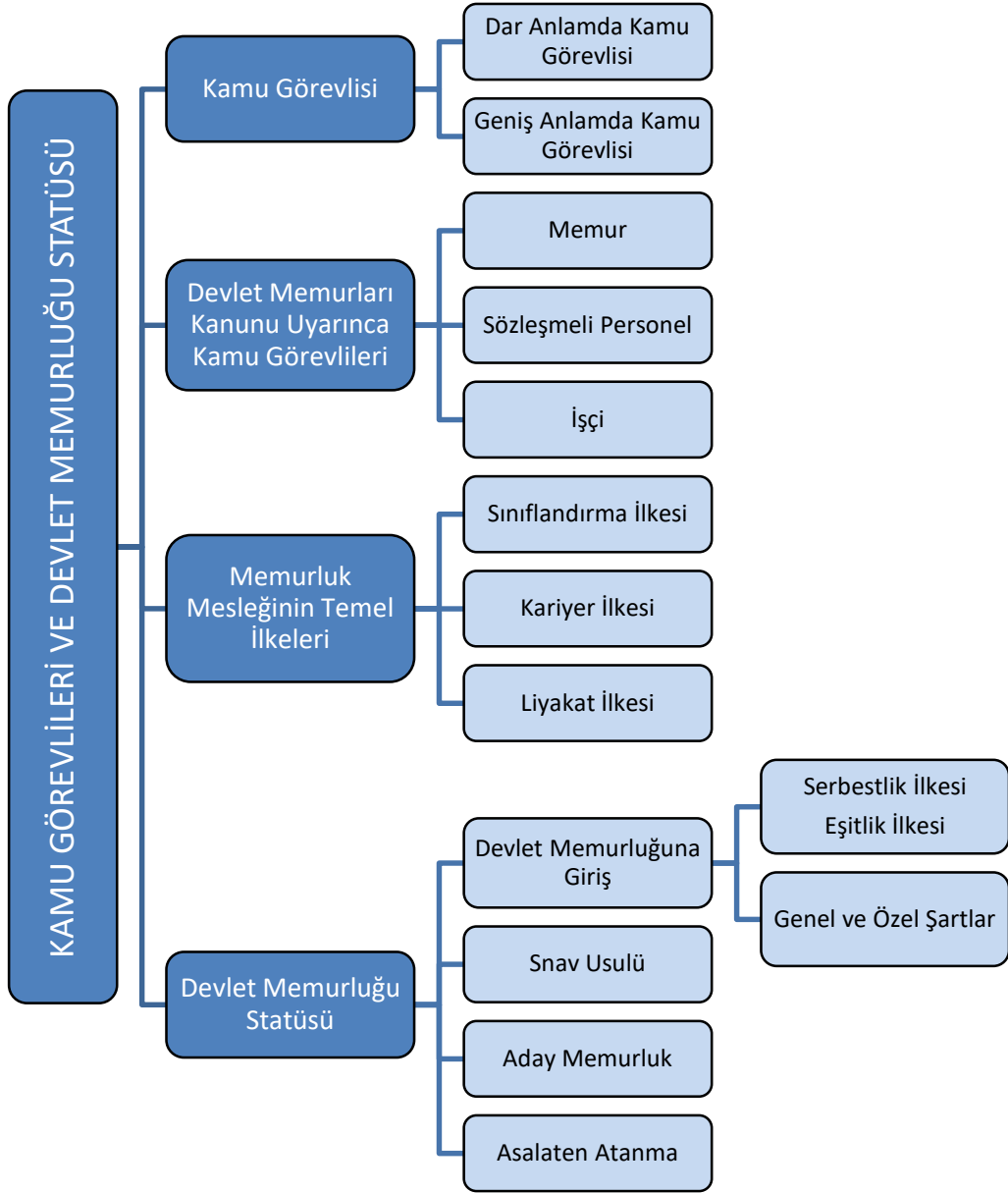


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Arş. Gör.  
Kamil DURMUŞ**

## ÜNİTE 8



## GİRİŞ

Kendisine görev olarak verilen kamu hizmetlerini yürütebilmesi için idare, birtakım taşınır veya taşınmaz mallara ihtiyaç duyduğu gibi aynı şekilde bu hizmetleri yürütebilmek için gerçek kişilere de ihtiyaç duymaktadır. Sağlık kamu hizmetini örnek olarak düşündüğümüzde, idarenin kendisine verilen bu görevi yerine getirebilmesi için başta hastane binaları gibi taşınmazlara ihtiyacı vardır. Hastanelerin içerisindeki hasta yatakları veya teknoloji harikası diğer tıbbi cihazlar da sağlık hizmetinin yerine getirilmesi için gerekli olan önemli taşınmazlardır. Bu gibi taşınır veya taşınmaz malların yanında, sağlık hizmetinin yürütülebilmesi için hiç şüphesiz ki doktorlara, hemşirelere, teknisyenlere vs. ihtiyaç bulunmaktadır. Yani idare, istihdam ettiği kişiler sayesinde kamu hizmetini ifa edebilmektedir. İstihdam edilen kişiler olmaksızın idarenin taşınır ve taşınmaz mallarının bir anlamı olmayacaktır.



Kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli (birincil) ve sürekli görevleri yürüten kişilerdir.

İşte kendisine görev olarak verilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için idarenin sahip olduğu taşınır veya taşınmaz mallar, idarenin maddi unsurunu oluştururken, idare adına görev yapan kişiler ise idarenin insan unsurunu oluşturmaktadır. İdarenin insan unsurunu oluşturan bu kişilere “kamu görevlileri”, “kamu personeli”, “kamu ajanları” veya “kamu hizmeti görevlileri” adı verilmektedir [1].

İdarenin kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için istihdam ettiği kişilerin yeterli sayıda olması gerekmektedir. Ancak sayıca yeterlilik tek başına kâfi olmayan bir husus olduğundan, aynı zamanda idare adına hareket edecek bu kişilerin asgari birtakım özelliklere de sahip olmaları gerekmektedir. Yeterli niteliklere sahip olunmadan yapılacak istihdamlarla idare, kendisinden beklenen kamu hizmetini gereğince yürütemeyecektir. Kısacası idare hem nicelik hem de nitelik açısından yeterli olan kamu görevlilerinin istihdamı sayesinde ancak başarılı bir hizmet yürütebilir.

Biz de bu ünite de idarenin insan unsurunu oluşturan kamu görevlisi kavramını ve bu görevlilerin nitelik ve nicelik bakımından yeterli olmalarını sağlayabilmek için getirilen birtakım anayasal ve yasal düzenlemeleri ele alarak inceleyeceğiz.

## KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Mevzuatımıza bakıldığında kamu görevlisi için farklı kanunlarda farklı tanımlar yapıldığı görülür. Anayasa’nın 128. maddesinde de “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” hükmü bulunmaktadır. Dikkat edileceği üzere Anayasa’nın bu hükmünde de doğrudan bir kamu görevlisi tanımı yapılmamıştır. Ancak bu hükümden kimlerin kamu görevlisi olduklarına dair çıkarımlar yapılabiliriz.

Anayasa'mızın 128. maddesindeki hüküm gereğince kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli (birincil) ve sürekli görevleri yürüten kişilerdir. Dolayısıyla, açıkça belirtildiği üzere, ilk önce memurları kamu görevlisi olarak saymamız gerekir. Anayasa'mızda geçen "diğer kamu görevlileri" tabiri ise, farklı

personel rejimi ve farklı personel kanunlarına sahip olan askerleri, öğretim üyelerini, hâkim ve savcılarını kapsamaktadır. Yani devlet memurları yanında sayılan bu kişiler de Anayasa'mızın 128. maddesi uyarınca kamu görevlisi sayılırlar.

Aslında Anayasa'mızın 128. maddesindeki bu hüküm uyarınca hukuk doktrini kamu görevlilerini, geniş ve dar anlamda kamu görevlileri olmak üzere ikiye ayırmaktadır.

*Geniş anlamda kamu görevlileri*, hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkesi ifade eder [1, 2]. Örnek vermek gerekirse bu tanıma göre cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları ve muhtarlar gibi seçimle işbaşına gelenler de dâhil olmak üzere valiler kaymakamlar ve öğretmenler gibi atanmış olan kişiler de geniş anlamda kamu görevlisi sayılırlar. Hatta kamu kesiminde çalışan bir işçi bile geniş anlamda kamu görevlisi sayılır. Önemli olan şey, personelin kamu kesiminde görev yapıyor olmasıdır. Geniş anlamda kamu görevlisi sayılan kişiler, özel hukuk rejimine tabi olduğu için bunlarla idare arasında çıkacak uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenebileceği gibi, bu kişiler kamu hukuku rejimine tabi olup çıkan uyuşmazlıklar da idari yargı tarafından çözümlenebilir.

*Dar anlamda kamu görevlileri* ise, devletin siyasi yapısını oluşturan organdaki görevlilerle, kamu kesiminde çalışmasına rağmen özel hukuk rejimine tabi olan görevliler dışındaki kamu görevlileridir. Burada önemli olan husus, bu kişilerin faaliyetlerini "meslek" olarak yapmalarıdır [1]. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri ve muhtarlar dar anlamda kamu görevlisi değildirler. Çünkü bunlar görevlerini bir meslek olarak yapmamakta, seçilmiş bir vatandaş olarak görevlerini icra etmektedirler [3]. Dar anlamda kamu görevlileri, geniş anlamda kamu görevlilerinin aksine, sadece kamu hukuku rejimine tabidir ve bu kişiler ile idare arasında çıkan uyuşmazlıklar idari yargı mercilerince çözümlenecektir. Dolayısıyla işçiler de özel hukuk hükümlerine tabi olduklarından dar anlamda kamu görevlisi sayılmazlar. Geniş ve dar anlamda kamu görevlilerine ilişkin özet bilgileri Tablo 8.1. de görebilirsiniz.

Bir personelin hem geniş anlamda hem de dar anlamda kamu görevlisi sayılabilmesi için, kamu kesimindeki bir örgüte bağlı olarak çalışması gerekir. Yani her ne kadar kamuya yararlı bir iş görse veya bizzat bir kamu hizmeti ifa etse dahi, bir kimse eğer kamu kurum veya kuruluşunda çalışmıyorsa, ne dar anlamda ne de geniş anlamda bir kamu görevlisi sayılabılır.



Örnek

- Taksi veya dolmuş şoförleri, fırıncılar veya pazarcılar kamuya yararlı hizmet ifa etmektedirler. Ayrıca serbest avukatlar da bizzat kamu hizmeti ifa etmektedirler. Ancak her iki grup da herhangi bir kamu kesimindeki örgüte bağlı olarak çalışmadıkları için kamu personeli sayılmazlar.

Tablo 8.1. Geniş ve Dar Anlamda Kamu Görevlileri

| Kamu Görevlileri   |   |
|--|---|
| Geniş Anlamda  | Dar Anlamda   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu kesiminde görev yapan herkes bu gruba girer.</li> <li>• Özel hukuka ya da kamu hukukuna tabi olabilirler.</li> <li>• Cumhurbaşkanından kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye kadar herkes bu gruba girebilir.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seçimle iş başına gelenler (cumhurbaşkanı, belediye başkanları, muhtarlar) ve</li> <li>• Özel hukuka tabi olanlar (işçiler)</li> </ul> <p>hariç diğer kamu görevlileri bu gruba girer. Örneğin; kaymakamlar, valiler, öğretmenler.</p> |



Memurlarla idare arasındaki ilişki, bir statü ilişkisidir.

## DEVLET MEMURLARI KANUNU UYARINCA KAMU GÖREVLİLERİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), kendi uygulama alanı içindeki kamu kesiminde çalışan görevlileri üç gruba ayırmıştır. Bunlar memurlar, sözleşmeli personel ve son olarak da işçilerdir. Devlet Memurları Kanunu'nun uygulandığı kurum veya kuruluşlarda bu üç grup kamu görevlisinin dışında personel çalıştırılmaz.

**MEMURLAR:** Kamu görevlilerini, ağırlıklı olarak devlet memurları oluşturur. Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine göre; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memur sayılır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere bir kişinin memur sayılabilmesi için ilk önce devlet veya diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalışıyor olması gerekir. İkinci olarak, kişinin genel idare esaslarına göre yürütülen bir kamu hizmetini ifa ediyor olması gerekir. Dolayısıyla genel idare esaslarına göre değil de özel işletmecilik esaslarına göre yürütülen kamu iktisadi teşekküllerinin, yönetim mevkiinde değil ama mal ve hizmet üretimi veya pazarlamasında çalışan bir kişi memur sayılamaz [3]. Üçüncü ve son olarak ise kişinin asli ve sürekli bir görev ifa etmesi gerekir.



Yani bir personelin memur sayılabilmesi için bir kadroya bağlı olarak görev yapması gerekir. Aksi takdirde, bir işi geçici olarak yapan kişi, memur sayılamaz.

Memurlarla idare arasındaki ilişki, ne bir iş sözleşmesi ile ne de bir idari hizmet sözleşmesi ile oluşturulur. Memurlarla idare arasındaki ilişki, bir statü ilişkisidir. Yani bu ilişkinin içeriği ve kapsamı, hizmetin gereklerine uygun olarak genel, soyut ve kişilik dışı bir şekilde önceden yasama organı tarafından kanunla düzenlenir.

Memurluk mesleği sürekli olduğu için, siyasi iktidarın el değiştirmesi memurların da değişmesi sonucunu doğurmaz. Ayrıca memurlar tarafsız olmak zorundadır. Bu nedenle de siyasi faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır.

**SÖZLEŞMELİ PERSONEL:** Belli bir mesleki bilgi ve uzmanlık gerektiren, kalkınma planı veya yıllık program gibi işlerde geçici olarak, bir idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personele, sözleşmeli personel denir. Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda kamu kurum veya kuruluşları sözleşmeli personel çalıştırabilir. Bu personelin yapacağı görevler geçici nitelikte olduğu için, sözleşmeli personel bir kadroya bağlanmamıştır. İdare ile sözleşmeli personel arasındaki ilişki ise idari hizmet sözleşmesi ile belirlenmiştir. Yani idare ile olan ilişki statü ilişkisi değildir.

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da sözleşmeli personel olarak istihdam edilebilir. Bu şekilde istihdam edilen kişilerle idare arasındaki ilişki de statü ilişkisi olmayıp idari hizmet sözleşmesi ilişkisidir.

Bir yıldan az ya da mevsimlik olarak idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan bu kamu görevlilerine önceden *geçici personel* denilmekteydi. Ancak 2017 yılında yapılan değişiklikle geçici personel adı altındaki istihdam şekli Devlet Memurları Kanunu'ndan çıkarılmıştır.

**İŞÇİLER:** Memurlar ve sözleşmeli personel dışında kamu kurum veya kuruluşlarında özel hukuk hükümlerine tabi iş sözleşmeleri ile istihdam edilen kişilere, işçi denir. Dikkat edileceği üzere burada belirtilen işçiler, özel sektörde çalışan değil, kamu kurum veya kuruluşlarında çalışan işçilerdir. Kamu kurum veya kuruluşlarında çalışmalarına rağmen, bu işçiler hakkında Devlet Memurları Kanunu uygulanmaz. Karayolları veya Devlet Su İşleri gibi kurumlarda birçok işçi istihdam edilmektedir. Sözleşmeli personel ve geçici personelde olduğu gibi işçilerle idare arasındaki ilişki statü ilişkisi değildir. Ancak sözleşmeli personel ve geçici personel ile idare arasındaki ilişki kamu hukukuna tabi idari hizmet sözleşmesi ile belirlenirken, işçilerle idare arasındaki ilişki özel hukuka tabi olan iş sözleşmesi ile belirlenir.

Devlet Memurları Kanunu uyarınca yapılan kamu görevlileri ayrımının özelliklerini bir bütün halinde Tablo 8.2.'de görebilirsiniz.



Sözleşmeli personellerin yapacağı görevler geçici nitelikte olduğu için, sözleşmeli personel bir kadroya bağlanmamıştır. İdare ile sözleşmeli personel arasındaki ilişki ise idari hizmet sözleşmesi ile belirlenmiştir.

**Tablo 8.2.** Devlet Memurları Kanunu uyarınca yapılan kamu görevlileri ayrımı

|                        |   |
|------------------------|---|
| MEMUR                  | Kamu görevlileri ağırlık olarak devlet memurlarından oluşur.<br>Kadroya bağlı yani süreklidirler.<br>Statü ilişkisi vardır.<br>İdare hukuku uygulanır.                        |
| SÖZLEŞMELİ<br>PERSONEL | Kadroya bağlı değildir.<br>İdareyle olan ilişkileri idari hizmet sözleşmesi ile belirlenir.<br>Geçici nitelik taşıyan ve uzmanlık isteyen işler için istihdam edilirler.      |
|                        | Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da sözleşmeli personel olarak istihdam edilebilir. |
| İŞÇİ                   | Kadroya bağlı değildir.<br>İş hukukuna tabidirler (Yani özel hukuk uygulanır.).   |

## MEMURLUK MESLEĞİNİN TEMEL İLKELERİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurluk mesleğini üç temel ilkeye dayandırmaktadır: Sınıflandırma ilkesi, kariyer ilkesi ve liyakat ilkesi. Şimdi bu ilkeleri sırasıyla incelemeye çalışalım.

### Sınıflandırma İlkesi

Devlet Memurları Kanunu’nun 3. maddesine göre sınıflandırma, memurları görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır. Sınıflandırma memurların yapmış oldukları hizmet mukabilinde alacakları ücret açısından önem arz etmektedir.

Hizmet sınıflarını görmeden önce birkaç hususa değinmek gerekiyor. Kural olarak her memurun kendi sınıfında çalıştırılması esastır. Hiçbir memur, sınıfının dışında başka bir sınıfta çalıştırılmaz. Ancak unutulmaması gereken iki kural vardır. Bunlardan birincisi sınıf değişikliğinin mümkün olduğudur. Eğer bir memur geçmek istediği sınıfın niteliklerini taşıyorsa, eşit dereceler arasında veya derece yükselmesi suretiyle bir sınıftan bir başka sınıfa geçiş yapabilir. Unutmamamız gereken ikinci kural ise idarenin sınıf değişikliği yapabileceğine yönelik takdir yetkisidir. Zira kurumlar, görev ve unvan değişikliği gözetmeden, memurları meslekleri ile ilgili sınıflardan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıflara kazanılmış hak aylık dereceleri ile atayabilme yetkisini sahiplerdir (DMK m.72/2).

Devlet Memurları Kanunu, memurları on iki (12) sınıfa ayırmaktadır. Bu on iki sınıfın belirlenerek özelliklerinin aktarılması faydalı olacaktır:

**Genel İdare Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf Devlet Memurları Kanunu’nun uygulandığı kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören memurlardan oluşmaktadır. Bu sınıfla ilgili şunu da belirtmek gerekir ki biraz sonra aşağıda okuyacağınız diğer dokuz sınıfa girmeyen memurlar da genel idare hizmetleri sınıfını oluştururlar.



Devlet Memurları Kanunu, memurları on iki (12) sınıfa ayırmaktadır.

**Teknik Hizmetler Sınıfı:** Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamına giren kurumlarda mühendis, mimar, jeolog, kimyager, matematikçi, istatistikçi veya bunların benzeri teknik ve meslek unvanlarında bulunan kişilerden oluşan hizmet sınıfıdır.

**Sağlık Hizmetleri Sınıfı ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı:** Hayvan sağlığı da dâhil olmak üzere sağlık hizmetlerinde meslekî eğitim görerek yetişenlerle bunlara yardımcı olan memurların oluşturduğu bir sınıftır. Örneğin; doktorlar, diş hekimleri, veterinerler, ebe, hemşire, sağlık memuru, psikolog gibi sağlık personelleri bu sınıfı oluşturan memurlardır.

**Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf ise Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim görevi ile vazifelendirilmiş öğretmenlerden oluşmaktadır.

**Avukatlık Hizmeti Sınıfı:** Avukatlık hizmetleri sınıfı, özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercileri önünde temsil yetkisini sahip olan memurları kapsamaktadır.

**Din Hizmetleri Sınıfı:** Özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dinî eğitim görmüş olan ve dinî görev yapan memurlar bu sınıfı oluşturmaktadır. Örneğin; müftü, vaiz veya imam gibi memurlar din hizmetleri sınıfında çalışan kamu personelleridir.

**Emniyet Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf, özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, baş komiser, emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsamaktadır.

**Jandarma Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar.

**Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar

**Yardımcı Hizmetler Sınıfı:** Kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerini gören memurlardan oluşan hizmet sınıfıdır.

**Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarının oluşturmuş olduğu bir sınıftır.

**Millî İstihbarat Hizmetleri Sınıfı:** Millî İstihbarat Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanların oluşturmuş olduğu bir sınıftır.

## Kariyer İlkesi

Kariyer, devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır (DMK. 3/B). Biraz önce bahsettiğimiz her sınıf içerisinde çeşitli dereceler bulunmaktadır. Kariyer ilkesi sayesinde, her bir devlet memuru, kendi bilgi ve yetiştirme şartına uygun olarak, bulunduğu sınıf içerisinde en yüksek dereceye kadar çıkma imkânına sahip olur.

Memurun derecesi arttıkça maaşı da yükselecektir. Ancak derece



Kariyer ilkesi sayesinde, her bir devlet memuru, kendi bilgi ve yetiştirme şartına uygun olarak, bulunduğu sınıf içerisinde en yüksek dereceye kadar çıkma imkânına sahip olur.

memurun sadece mali haklarını ilgilendiren bir husus değil, aynı zamanda memurun görev ve yükümlülükleriyle de sıkıca bağlantılı olan bir husustur. Çünkü memurun derecesi arttıkça, görev ve sorumluluğu da artmaktadır [1].



Memurların hangi niteliklere sahip olmaları gerektiği, nasıl atanacakları, görev ve yetkilerinin neler olacağı, hangi hak ve yükümlülükler sahip olacakları, aylık ve ödeneklerinin ne kadar olacağı, önceden nesnel bir şekilde kanunlar tarafından düzenlenmiştir.

### Liyakat İlkesi

Liyakat, devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır (DMK. 3/C).

Liyakat ilkesi gereğince, memur olarak atanma, atandıktan sonra ilerleme ve yükselme, yer değişiklikleri veya memurlukla ilişkin kesilmesi, benimsenen siyasi düşünce veya görüşlere göre yapılan kayırma ve ayrımcılığa göre değil de memurun yeteneğine göre olmalıdır. Bu yönleriyle liyakat ilkesi memurun güvenliğini sağlayan bir ilkedir. Ayrıca bu ilke, partizanlıktan ziyade yetenek ve başarıyı ön planda tuttuğundan, fırsat eşitliğini sağlamak yanında kamu hizmetinin en layık kişilerce ve daha verimli bir şekilde yürütülmesini sağlar [3].

## DEVLET MEMURLUĞU STATÜSÜ

Devlet memurluğu, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de bilgi ve yeteneğe göre girilerek yine bu kriterlere göre yükselme imkânı bulunan bir meslek olarak icra edilmektedir. Memurluğun meslek olarak icra edilmesinin bazı gereklilikleri vardır.

Bunlardan birincisi, memurların tarafsızlığıdır. Yani memurluk bir meslek olarak ifa edilecekse, memurların tarafsız olmaları, taraftar oldukları herhangi bir siyasi düşünce dolayısıyla bir diğerine ayrımcılık yapmamaları gerekir. Memurluğun bir meslek olarak kabulünün gerektirdiği ikinci şey, memurlar ile idare arasındaki ilişkinin içerik ve kapsamının önceden nesnel bir şekilde kanunlarla düzenlenmesidir. Yani memurların hangi niteliklere sahip olmaları gerektiği, nasıl atanacakları, görev ve yetkilerinin neler olacağı, hangi hak ve yükümlülükler sahip olacakları, aylık ve ödeneklerinin ne kadar olacağı, önceden nesnel bir şekilde kanunlar tarafından düzenlenmelidir. Zaten Anayasa’mızın 128. maddesine göre, belirtilen tüm bu hususların kanunla düzenleneceği belirtilmiş ve bu konuların hepsi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda hüküm altına alınmıştır.

Şimdi biz de bu ünite de memurluğa nasıl giriş yapılacağını, memur olabilmek için gereken genel ve özel koşulları, aday memur olarak veya asaleten nasıl atanılacağını göreceğiz. Memurların sahip oldukları hak ve yükümlülükler, gelecek ünitelerde detaylıca incelenecektir.

## DEVLET MEMURLUĞUNA GİRİŞ

Kamu hizmetine girme hakkı, Anayasa’mızın siyasi hak ve ödevler bölümündeki 70. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: “Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez.” Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, memurluğa girişte üç anayasal ilke söz konusudur.



Dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ayrımı gözetilmeksizin herkesin eşit bir şekilde memurluğa girme hakkı vardır. düzenlenmiştir.

Bunlar “serbestlik”, “eşitlik”, ve “görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması” ilkeleridir [4, 5]. Ancak memurluğa girişteki bu ilkeleri, yukarıda anlatmış olduğumuz memurluk mesleğinin ilkeleri ile karıştırmamak gerekir.

*Serbestlik ilkesi*, hiç kimsenin zorla memur yapılamayacağı anlamına gelir. Yani kişi kendi özgür iradesi ile memurluk mesleğine girebilir.

*Eşitlik ilkesi ile görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkesi* birbirini tamamlar nitelikte ilkelerdir. Yani eşitlik ilkesi gereğince memurluğa girişte görevin gerektirdiği niteliklerden başka nitelik aranarak ayrımcılık yapılamaz. Yine bu ilkeler dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ayrımı yapılmaksızın herkesin eşit bir şekilde memurluğa girme hakkının olduğunu belirtir [6]. Ancak unutmamamız gereken bir husus vardır ki o da kamu hizmetinin daha verimli bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla memurluğa giriş için getirilen genel ve özel şartların eşitlik ilkesine aykırı olmadığıdır. Çünkü farklı statüdekileri, farklı işlemlere tabi tutmak eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Örneğin, avukatlık hizmetleri sınıfında memurluğa girebilmek için kişilerden avukatlık ruhsatı aramak eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkelerine aykırılık teşkil etmeyecektir. Şimdi kamu hizmetinin daha iyi yürütülebilmesi için memurluğa girişte aranan genel ve özel şartları görebiliriz.

*Memur Olabilmenin Genel Şartları:* Devlet Memurları Kanunu’nun 48. maddesine göre, memur olabilmek için gerekli olan genel koşullar vatandaşlık, yaş, öğrenim, kamu haklarından mahrum bulunmamak, mahkûmiyet, askerlik, sağlık ve güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması olmak üzere sekiz tanedir.

- **Vatandaşlık:** Memur olabilmek için ilk önce kişinin Türk vatandaşı olması gerekir. Çifte vatandaş olanlar da, yani Türk vatandaşlığının yanında bir başka ülke vatandaşlığına sahip olanlar da memur olabilirler. Türk soylu olsalar bile yabancı uyruklular memur olamazlar.
- **Yaş:** Kural olarak memur olabilmek için 18 yaşını doldurmuş olmak gerekir. Ancak istisnaen bazı meslek ve sanat okullarını bitirmiş olan, örneğin hemşire veya ebe gibi kişilerin, en az 15 yaşını doldurmuş olmaları gerekir. Ayrıca bu meslek sahiplerinin 15 yaşını dolduruş olmalarına rağmen mahkeme kararı ile ergin kılınmaları gerekmektedir. Memurluğa girebilmek için bazı kurumlar, özel mevzuatları ile azami yaş sınırı getirebilmektedir. Örneğin, Dâhiliye Memurları Kanunu’nun 2. maddesine göre kaymakam olabilmek için giriş sınavının yapıldığı yılın Ocak

ayının 1. günü itibarıyla 35 yaşını bitirmemiş olmak gerekmektedir. Hizmet özellikleri dikkate alınarak getirilen bu gibi azami yaş sınırları hukuka aykırı değildir.

- **Öğrenim:** Memur olabilmek için kural olarak ortaokul mezunu olmak gerekir. Ancak ortaokul mezunlarının istekli olmaması hâlinde ilkökul mezunu bir kişi de memur olabilir. Kural olarak, ortaokul mezunu olmak mezuniyet için yeterliyken, bazı sınıflardaki belli görevleri alabilmek için



Mahkûmiyetin memuriyete engel olabilmesi için alınan cezanın kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıldan fazla olması gerekir.

mevzuatla özel bir fakülte veya okul bitirme koşulu özel şart olarak getirilebilir. Örneğin; kaymakam olabilmek için siyasal bilimler, hukuk, iktisat, işletme veya iktisadi veya idari bilimler fakültelerinin birinden mezun olunması şarttır.

- **Kamu Haklarından Mahrum Bulunmamak:** Kamu haklarından mahrum olanlar memur olamazlar. Kamu haklarından mahrum edilme ancak yargı organının kararı ile mümkün olabilir.
- **Mahkûmiyet:** Devlet memuru olabilmek için “Türk Ceza Kanununun 53’üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak” gerekmektedir (DMK m. 48/5).

Mahkûmiyetle ilgili şu hususlara açıklık getirmek gerekir. Eğer kasten değil de taksirli bir suçtan ötürü mahkûm olunmuşsa, bu durum memur olmaya engel bir durum teşkil etmez. Yine yukarda sayılan suçlardan dolayı yargılanıyor olunması, kişinin memuriyete girmesine engel değildir. Yani mahkûmiyetin kesinleşmiş olması gerekir. Son olarak ise, bir yıldan az hapis cezasına mahkûm olan bir kişi memur olabilecektir.

- **Askerlik:** Bir kişinin memur olabilmesi için askerlikle ilgisinin bulunmaması ya da askerlik çağına gelmemiş olması gerekir. Askerlikle ilgisi bulunup askerlik çağına da gelmiş bir kişinin memur olabilmesi için ya vazifeli olduğu askerlik hizmetini yapmış ya da askerliğini ertelemiş olması gerekir.
- **Sağlık:** Memur olabilmenin bir diğer şartı ise görevini devamlı yapmaya engel olacak bir akıl hastalığına sahip olmamaktır. Yani devamlı olacak şekilde görevini yapmaya engel bir akıl hastalığı olan kişi memurluğa giremeyecektir. Yalnız şu hususu unutmamak gerekir ki Devlet Memurları Kanunu engellilerin memur olarak çalışmasına müsaade etmiş, hatta kamu kurum ve kuruluşlarına çalıştırdıkları personele ait kadrolarda yüzde 3 oranında engelli çalıştırma zorunluluğu getirmiştir.
- **Güvenlik Soruşturması ve/veya Arşiv Araştırması:** Memur olabilmenin son genel şartı; güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış

olmaktır. Önceden diğer mevzuatta farklı şekillerde düzenlenen bu uygulama Devlet Memurları Kanunu’na 2016 yılında girmiştir.

- **Memur Olabilmenin Özel Şartları:** Kamu hizmetinin en iyi şekilde yürütülebilmesi için bu kamu hizmetini yürütecek olan kamu görevlilerinin genel koşullar yanında bir takım özel niteliklere de sahip olmaları gerekebilir. Dikkat edileceği üzere burada özel şartların getirilme sebebi, getirilen bu

şartlarla birilerini saf dışı bırakarak kendi görüşündeki yakın akraba ve dostlarını memuriyete almak değil, tam aksine amaç kamu hizmetinin en iyi ve en verimli şekilde yürütülebilmesidir. Dolayısıyla bazı memurluklara girebilmek için getirilen bu özel şartlar, hizmetin gerektirdiği bir nitelik olmalıdır.

Bu bağlamda memurun hizmet göreceği sınıf için belli bir mesleğe sahip olma, belli bir fakülteden mezun olma, bir yabancı dil bilme veya azami bir yaş sınırı konulması getirilen özel şartlara örnek olarak gösterilebilir. Konu ile ilgili bir başka örnek vermek gerekirse infaz koruma memuru olabilmek için getirilen erkekler ve bayanlarda belirli boydan kısa olmama kuralı, görevin gerektirdiği bir nitelik olduğu için hukuka uygun bir özel şart olacaktır.

### **Memurluğa Girişteki Yöntem (Sınav Usulü)**

İdare, çeşitli sebeplerle memur alımına ihtiyaç duyar. Memur alımına olan ihtiyaç, ya yeni bir kamu hizmetinin kurulması ya da hâlen mevcut olan bir kamu hizmetinin genişlemesi veya mevcut kadroların istifa, emeklilik, ölüm gibi nedenlerle boşalması sonucu meydana gelebilir. Böyle bir memur alım ihtiyacı ile karşılaşan bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları (Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı hariç) personel atanmasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler (DMK m. 46). Bunun ardından Devlet Personel Başkanlığı talep edilen kadrolar için alınacak personel sayısı, başvurulacak merciler, genel ve özel şartlar, sınav yer ve zamanı gibi bilgileri içeren ayrıntılı bir duyuru yaparak kamuoyunu bilgilendirir.

Memurluğa girişte eşitlik ve liyakat ilkelerinin tesis edilebilmesinin en iyi yollarından biri, memurluğa girecek adayların sınavlarla belirlenmesidir. Bu sayede ayrımcılık söz konusu olmayacak ve o kadroyu hak eden liyakatli kişiler istihdam edilmiş olacaktır.

Ülkemizde de devlet memuru olarak atanacakların Devlet Personel Başkanlığı'nca yapılacak sınavlara katılmaları ve bu sınavları başarı ile geçmeleri gerekmektedir. Başkanlık bu yetkisini ÖSYM vasıtasıyla kullanmaktadır. Kısacası Millî İstihbarat Teşkilatı gibi bazı istisnai kurumlar haricinde herhangi bir kamu kurum veya kuruluşunda memur olmak isteyen kişilerin ÖSYM tarafından yapılan Kamu Personel Seçme Sınavına (KPSS) girmeleri ve bu sınavdan başarılı olmaları gerekmektedir.

### **Aday Memur Olarak Atanma**

Devlet memurluğu sınavından başarılı olanlar, doğrudan asli memur olarak (asaleten) atanamazlar. Sınavdan başarılı olan kişilerin ilk önce denenip yetiştirilmeleri gerekir. Bu amaçla sınavı kazanan kişiler ilgili kurum veya kuruluşlarca önce aday memur olarak atanırlar.

Adaylık süresi en az bir yıl, en fazla iki yıldır. Aday memur olarak atanmış bir kişi, bu süre zarfında başka bir kuruma nakledilemez, yalnızca kendi kurumunda çalıştırılır. Adaylık süresince bir yandan adaylara memurların ortak nitelikleri ile ilgili temel eğitim, diğer yandan da kendi sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitim verilir. Bu sırada adaylar staja tabi tutulurlar.



Adaylık süresi içerisinde aşağıda sayılı dört durumu tespit edilen kişinin disiplin amirinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile memuriyetle ilişkisi kesilir [7]:

- Temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarısız olduğu tespit edilen kişi.
- Adaylık süresi içerisinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumu tespit edilen kişi.
- Adaylık süresi içerisinde göreve devamsızlığı tespit edilen kişi.
- Adaylık süresi içerisinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olan kişi.

Adaylık süresi içerisinde veya sonunda memurlukla ilişkisi kesilerek görevine son verilen kişi, ilgili kurum tarafından Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir. Adaylık süresi içerisinde veya sonunda, sağlık nedenleri hariç, görevine son verilen kişiler üç yıl süreyle memurluğa alınmazlar.

### **Asaleten Atanma ve Göreve Başlama**

Adaylık süresi dolduktan ve adaylık süresi içerisindeki eğitimden başarılı olunduktan sonra aday memurlar asaleten atanırlar. Bu atama işlemi bir idari işlemle gerçekleştirilir ve ilgili kişiye yazılı olarak tebliğ edilir. Atama işlemi kendisine tebliğ edilen kişiler aşağıda belirtilen süreler içerisinde göreve başlamak zorundadır.

Eğer kişi aynı yerdeki, yani bulunduğu yerdeki, bir göreve atanmış ise, atamanın kendisine yazılı olarak tebliğ edildiği günü izleyen iş günü içerisinde göreve başlamak zorundadır.

Eğer kişi başka bir yerdeki göreve atanıyor ise yazılı bildirimden itibaren 15 gün içinde o yere hareket ederek belli yol süresini izleyen iş günü içinde göreve başlamak zorundadır. Yani başka bir yerdeki göreve atanana, atama emirlerinin kendilerine tebliğ edildiği günden itibaren 15 gün içinde hareket etmek ve belli yol süresini izleyen iş gününde göreve başlamak zorundadır [1].

Bu süreler içerisinde belge ile ispatı mümkün zorlayıcı sebepler dışında işe başlamayanların atamaları iptal edilir ve bunlar bir yıl süreyle devlet memuru olamazlar. Yani belge ile ispatı mümkün zorlayıcı bir sebeple göreve yukarıda belirtilen süreler içerisinde başlanmaması, atamanın iptaline sebep olmaz. Ancak belge ile ispatı mümkün zorlayıcı bir sebeple dahi olsa kişinin göreve başlamama süresi iki ayı geçmemelidir. Çünkü belge ile ispatı mümkün zorlayıcı bir nedenle iki aydan fazla göreve başlanmaması hâlinde yine atama işlemi iptal edilecektir.



## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Devlet memuru aşağıdakilerden hangisi olamaz?
  - a) Askerliğini tecil ettiren kişi
  - b) 17 yaşında sağlık meslek lisesinden mezun ebe olmak isteyen biri
  - c) Kasten suç işlediği için üç yıl süreyle mahkûm edilen bir kişi
  - d) Gözleri görmeyen bir kişi
  - e) Çifte vatandaşlığa sahip olan bir kişi
2. Devlet Memurları Kanunu'na göre, aşağıdakilerin hangisi devlet memurları hizmet sınıflarından biri değildir?
  - a) Yüksek eğitim öğretim hizmetleri sınıfı
  - b) Din hizmetleri sınıfı
  - c) Yardımcı hizmetler sınıfı
  - d) Emniyet hizmetleri sınıfı
  - e) Avukatlık hizmetleri sınıfı
3. Bir kişi en çok kaç yıl aday memur statüsünde tutulabilir?
  - a) 1
  - b) 2
  - c) 3
  - d) 4
  - e) 5
4. Aynı yerde göreve başlayacak bir kişi atama emrinin kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren ne zaman göreve başlamak zorundadır?
  - a) Tebliği izleyen günden itibaren 15 gün
  - b) Tebliği izleyen günden sonra belli yol süresi içerisinde
  - c) 7 gün içerisinde
  - d) 10 gün içerisinde
  - e) Tebliği izleyen gün
5. Dar anlamda aşağıdakilerden hangisi bir kamu görevlisi değildir?
  - a) Devlet hastanesinde çalışan bir hemşire
  - b) Polis
  - c) Valiz
  - d) Muhtar
  - e) Öğretmen
6. Aday memurun aşağıdaki durumların hangisinde görevine son verilemez?
  - a) Stajdan başarısız olması hâlinde
  - b) Göreve devamsızlık etmesi hâlinde
  - c) Uyarma cezası alması hâlinde
  - d) Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alması hâlinde
  - e) Aylıktan kesme cezası alması hâlinde

7. Sözleşmeli personel ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
- a) Geçici niteliktedirler.
  - b) İdare ile statü ilişkileri vardır.
  - c) Kadroya bağlı değildirler.
  - d) İdari hizmet sözleşmesi ile çalışırlar.
  - e) Uzmanlık isteyen işlerde görevlendirilirler.
8. Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen istihdam şekillerinden hangisi 2017 yılında yapılan değişiklikle kanundan çıkarılmıştır?
- a) Memurlar
  - b) İşçiler
  - c) Sözleşmeli personel
  - d) Geçici personel
  - e) Serbest avukatlar
9. Sınıflandırma İlkesi ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
- a) Sınıflar arası geçiş mümkün değildir.
  - b) Memurlar on iki sınıf içinde toplanmıştır.
  - c) Sınıflandırma, memurları görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplara ayırmaktır.
  - d) Kurumlar, maiyetlerindeki memurları meslekleri ile ilgili sınıflardan genel idare hizmetleri sınıfına atayabilirler.
  - e) Kurumlar, maiyetlerindeki memurları genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıflara atayabilirler.
10. Tarım Bakanlığı'nda çalışan bir istatistikçi aşağıdaki hizmet sınıflarının hangisinde yer alır?
- a) Yardımcı hizmetler sınıfı
  - b) Mülki idare amirliği sınıfı
  - c) Emniyet hizmetleri sınıfı
  - d) Teknik hizmetler sınıfı
  - e) Sağlık hizmetleri sınıfı

**Cevap Anahtarı**

1.c, 2.a, 3.b, 4.e, 5.d, 6.c, 7.b, 8.d, 9.a, 10.d.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2016). İdari Yargı Mevzuatı, (Güncellenmiş 9. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [2] Günday, M. (2016). İdare Hukuku. (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı) Ankara: İmaj Yayınevi.
- [3] Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017). İdare Hukuku Dersleri. (19. Baskı) Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- [4] Çağlayan, R. (2017). İdari Hukuku Dersleri. (Genişletilmiş 4. Baskı) Ankara: Adalet Yayınevi.
- [5] Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2014). İdare Hukuku, Cilt: 1, Genel Esaslar. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları.
- [6] Tan, T. (2014). İdare Hukuku, (Gözden Geçirilmiş 4. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- [7] Yıldırım, Y., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, E., Üstün G., Tekinsoy, O.,(2015), İdare Hukuku, (Güncellenmiş 6. Baskı), İstanbul: On iki Levha Yayıncılık

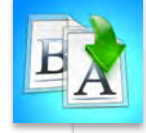
# MEMURLARIN HAKLARI TABİ OLDUKLARI YÜKÜMLÜLÜKLER VE YASAKLAR



**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Arş. Gör.  
Felemez GÜNEŞ**



### İÇİNDEKİLER

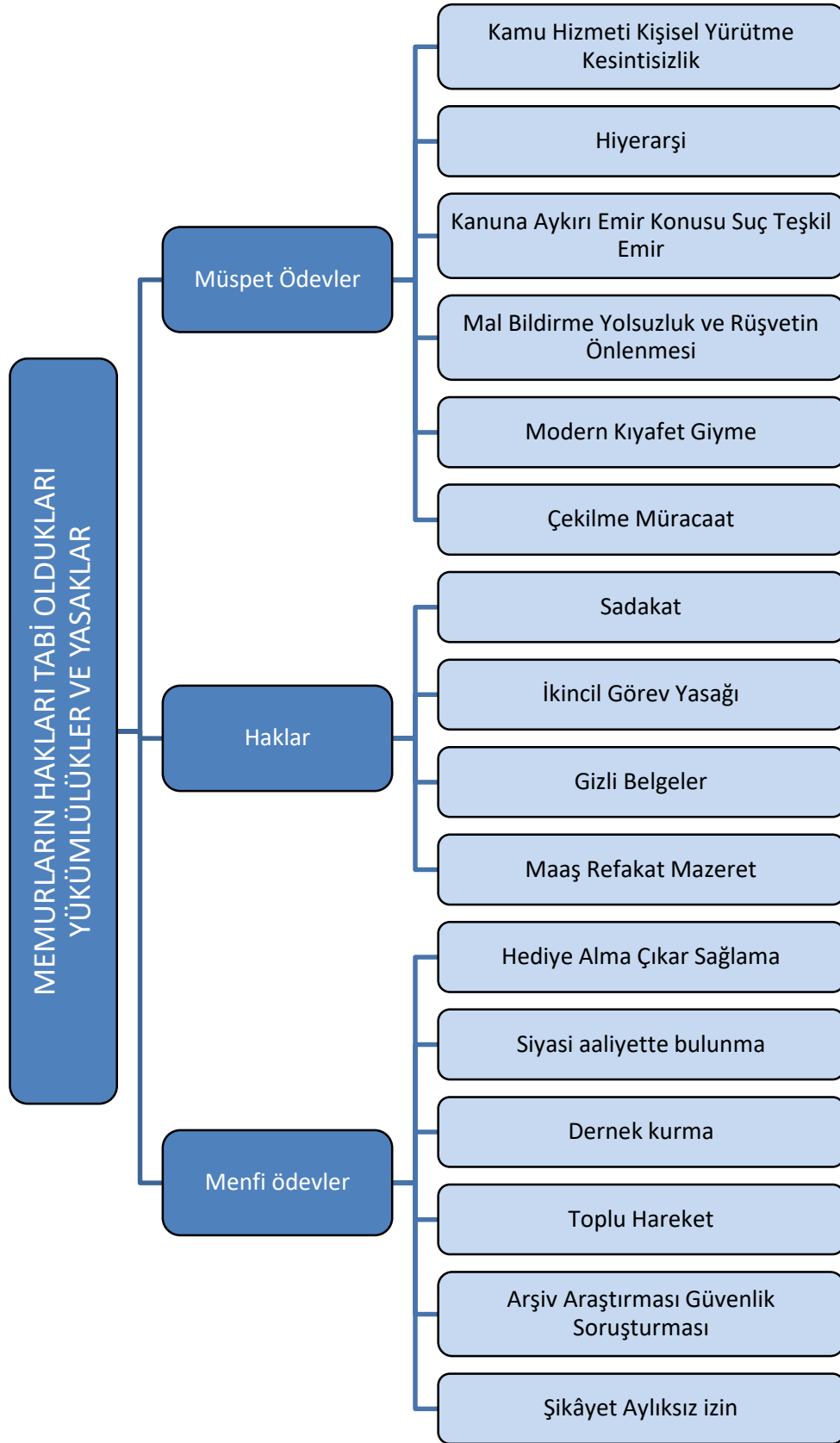
- Memurların Hakları
- Memurların Tabi Oldukları Yükümlülükler (Müspet Ödevler)
- Memurların Tabi Oldukları Yasaklar (Menfi Ödevler)



### HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Memurların haklarını bilebilecek,
- Memurların tabi oldukları yükümlülük ve yasakların neler olduğunu bilebilecek,
- Memurlar için öngörülen yükümlülük ve yasakları ayırt edebilecek,
- Müspet ve menfi ödev farkını anlayabileceksiniz.

## ÜNİTE 9



## GİRİŞ

İdare, bir kamu tüzel kişisi olup üstlendiği faaliyetleri yerine getirebilmek için bir takım araçlara sahip olmalıdır. Bu araçlardan birisi memurlardır. Nitekim memurlar, kamu tüzel kişisi olan idarenin insan unsurunu oluşturur.

Memurluk statüsü kişiyi normal vatandaştan farklı kılar. Zira memurluk statüsüne giren kişi, birtakım yükümlülük ve yasaklara tabi olmanın yanında haklara da sahip olur. Haklar memura içinde bulunduğu statünün gereği olarak, üstlendikleri görevi iyi bir şekilde yerine getirebilmeleri için tanınmıştır.

Yükümlülükler bir şeyi yapma yükümlülüğü yüklerken, yasaklar ise bir şeyi yapmamayı zorunlu kılar. Yükümlülükler yapılması zorunlu olan iş veya bir işi yapma zorunluluğu iken yasaklar bir şeyi yapmayı men eder.

Memurların hakları, tabi oldukları yükümlülük ve yasakların özünü kamu hizmetinin sürekli, kesintisiz, eşit, tarafsız ve gereklerine uygun bir biçimde yürütülmesi oluşturur. Bundan dolayı kamu hizmetini yerine getiren memur kamu yararını kişisel arzu ve isteklerin üstünde tutup kamu hizmetinin uygun bir biçimde yürütülmesi için hiçbir fedakârlıktan kaçınmayacaktır. Çünkü kamu yararı, özel çıkarların üstündedir. Bu itibarla memurlar için öngörülen haklar, yükümlülükler ve yasaklar kamu hizmetinin en iyi şekilde yürütülmesini sağlar.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (Anayasa, m.128).

## MEMURLARIN HAKLARI

Memurlar, bulundukları statünün gereği olarak üstlendikleri görevi iyi şekilde yerine getirebilmeleri için bir takım haklara sahiptir. Memurlar için öngörülen hakları şu şekilde sıralayabiliriz:

### Terfi Hakkı

Memurlar bir takım sınıflara ayrılmış, her bir sınıf için de bir takım *dereceler* ve *kademeler* öngörülmüştür. Memur, bulunduğu sınıftan daha geniş hak ve olanaklar sağlayan bir başka sınıfa (*sınıf yükselmesi*) geçebilir. Memur, bulunduğu sınıf içinde alt dereceden bir üst dereceye (*derece yükselmesi*) geçebilir.

Memurun bulunduğu derece içindeki kademesinin ilerlemesi (*kademe ilerlemesi*) de mümkündür. Kademe; derece içinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, memurun aylığındaki ilerlemedir. Memurun kademe ilerlemesinin yapılabilmesi için bulunduğu kademedeki en az bir yıl çalışmış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması şartları aranır (DMK, m. 64).

### Güvenlik Hakkı (Memurluk Teminatı)

Kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Buna *güvenlik hakkı (memurluk teminatı)* denir. Güvenlik hakkı memura hem görev yönünden hem de görevin gerektirdiği haklar yönünden bir güvence sağlar. *Örneğin;* memurun kadrosu



Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

kaldırılsa bile idare, memuru görevine denk bir kadroda istihdam etmek zorundadır. Ayrıca memur açığa alınıp çalışmadığı zamanlarda bile maaşını alır.

## Hizmet (Çalışma) Hakkı

Memurun memurluk görevini yapması sadece bir görev değil, aynı zamanda bir haktır. Nitekim Anayasa'nın 70. maddesine göre her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Buna göre "kamu hizmetlerine girme hakkı" siyasi haklardan yani kişinin devlet idaresine katılmasını sağlayan aktif statü haklardandır.

Memur atandığı hizmeti yerine getirme, memuriyetin gerektirdiği görevleri yapma ve yetkileri kullanma hakkına sahiptir. Bu itibarla kimse memurun bu yetkileri kullanmasına engel olamaz. *Örneğin*, kimse bir doktorun hastaları muayene etmesini engelleyemez.

Hiçbir memur, sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmaz (DMK, m. 45). Ancak memurların eşit dereceler arasında veya derece yükselmesi suretiyle sınıf değiştirmeleri caizdir (DMK, m. 71).

## Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı

Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmî 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 (DMK, m. 21).

## Sendika Kurma ve Üye Olma Hakkı

Anayasa'nın 53. maddesine ve Devlet Memurları Kanunu'nun 22. maddesine göre, memurlar sendika kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Buna göre memurlarının Anayasa ve özel kanunlarda belirtilen hükümler uyarınca *sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilme ve bunlara üye olabilme* hakları söz konusudur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu madde 5'e göre, sendikaların kurulabilecekleri hizmet kolları şunlardır:

Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler, yerel yönetim hizmetleri, basın, yayın ve iletişim hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri, bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, tarım ve ormancılık hizmetleri, enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri, diyanet ve vakıf hizmetleri.

## İzin Hakkı

Anayasa madde 50'ye göre dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Devlet Memurları Kanunu madde 23'e göre, memurlar, bu kanunda gösterilen süre ve şartlarla izin hakkına sahiptirler. Devlet Memurları Kanunu, memurlara beş tür izin hakkı tanımıştır.



Memurun memurluk görevini yapması sadece bir görev değil, aynı zamanda bir haktır.

## Yıllık izin

Devlet memurlarının *yıllık izin* süresi, hizmeti *1 yıldan 10 yıla kadar (On yıl dâhil) olanlar için yirmi gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için 30 gündür*. Zorunlu hâllerde bu sürelerle gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir (DMK, m.102). Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir. Cari yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer. Öğretmenler yaz tatili ile dinlenme tatillerinde izinli sayılırlar. Bunlara, hastalık ve diğer mazeret izinleri dışında, ayrıca *yıllık izin* verilmez (DMK, m.103).

## Mazeret izni

Kanunda belirtilen *mazeret izinleri* şunlardır:

### Analık izni

Kadın memura; doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süreyle *analık izni* verilir. Çoğul gebelik durumunda, doğum öncesi sekiz haftalık analık izni süresine iki hafta eklenir. Ancak beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesine kadar sağlık durumunun çalışmaya uygun olduğunu tabip raporuyla belgeleyen kadın memur, isteği hâlinde doğumdan önceki üç haftaya kadar kurumunda çalışabilir. Bu durumda, doğum öncesinde bu rapora dayanarak fiilen çalıştığı süreler doğum sonrası analık izni süresine eklenir. Doğumun erken gerçekleşmesi sebebiyle, doğum öncesi analık izninin kullanılmayan bölümü de doğum sonrası analık izni süresine ilave edilir. Doğum öncesi analık izninin başlaması gereken tarihten önce gerçekleşen doğumlarda ise doğum tarihi ile analık izninin başlaması gereken tarih arasındaki süre doğum sonrası analık iznine ilave edilir. Doğumda veya doğum sonrasında analık izni kullanılırken; annenin ölümü hâlinde, isteği üzerine memur olan babaya anne için öngörülen süre kadar izin verilir. Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyile birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşlerine, çocuğun teslim edildiği tarihten itibaren sekiz hafta süre ile izin verilir. Bu izin evlatlık kararı verilmeden önce çocuğun fiilen teslim edildiği durumlarda da uygulanır (DMK, m.104/A).

### Süt izni

Kadın memura, çocuğunu emzirmesi için doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren ilk altı ayda günde üç saat, ikinci altı ayda günde bir buçuk saat *süt izni* verilir. Süt izninin hangi saatler arasında ve günde kaç kez kullanılacağı hususunda, kadın memurun tercihi esastır (DMK, m.104/D).

### Evlilik, doğum ve ölüm izni

Memura, eşinin doğum yapması hâlinde, isteği üzerine on gün *babalık izni*; kendisinin veya çocuğunun evlenmesi ya da eşinin, çocuğunun, kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâllerinde isteği üzerine yedi gün izin verilir (DMK, m.104/B).



Dinlenmek, çalışanların hakkıdır (Anayasa, m. 50/3).



## Takdiri izinler

Yukarıda sayılanlar dışında, merkezde atamaya yetkili amir, ilde vali, ilçede kaymakam ve yurt dışında diplomatik misyon şefi tarafından, birim amirinin muvafakati ile bir yıl içinde toptan veya bölümler hâlinde, mazeretleri sebebiyle memurlara on gün izin verilebilir (DMK, m.104/C).

## Diğer



Memura, eşinin doğum yapması hâlinde, isteği üzerine on gün babalık izni verilir.

Memurlara; en az yüzde 70 oranında engelli ya da süregelen hastalığı olan çocuğunun (çocuğun evli olması durumunda eşinin de en az yüzde 70 oranında engelli olması kaydıyla) hastalanması hâlinde hastalık raporuna dayalı olarak ana veya babadan sadece biri tarafından kullanılması kaydıyla bir yıl içinde toptan veya bölümler hâlinde on güne kadar mazeret izni verilir (DMK, m.104/E).

Doğum sonrası analık izni süresi sonunda kadın memur, isteği hâlinde çocuğun hayatta olması kaydıyla analık izni bitiminde başlamak üzere ayrıca süt izni verilmeksizin birinci doğumda iki ay, ikinci doğumda dört ay, sonraki doğumlarda ise altı ay süreyle günlük çalışma süresinin yarısı kadar çalışabilir. Çoğul doğumlarda bu süreler birer ay ilave edilir. Çocuğun engelli doğması veya doğumdan sonraki on iki ay içinde çocuğun engellilik durumunun tespiti hâllerinde bu süreler on iki ay olarak uygulanır. Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyile birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşleri de, istekleri üzerine (A) fıkrası uyarınca verilen sekiz haftalık iznin bitiminden itibaren bu haktan aynı esaslar çerçevesinde yararlanır. Memurun çalışacağı süreler ilgili kurum tarafından belirlenir ( DMK, m.104/F).

Yıllık izin ve mazeret izinleri sırasında fiili çalışmaya bağlı her türlü ödemeler hariç malî haklar ile sosyal yardımlara dokunulmaz (DMK, m.104/G).

## Sağlık izni

Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla maruz kalan memurlara, yıllık izinlerine ilaveten bir aylık *sağlık izni* verilir (DMK, m.103).

## Hastalık izni

Memura, aylık ve özlük hakları korunarak, verilecek raporda gösterilecek lüzum üzerine, kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığı hâlinde on sekiz aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise on iki aya kadar izin verilir.

İzin süresinin sonunda, hastalığının devam ettiği resmî sağlık kurulu raporu ile tespit edilen memurun izni, birinci fıkrada belirtilen süreler kadar uzatılır, bu sürenin sonunda da iyileşemeyen memur hakkında emeklilik hükümleri uygulanır. Görevi sırasında veya görevinden dolayı bir kazaya veya saldırıya uğrayan veya bir meslek hastalığına tutulan memur, iyileşinceye kadar izinli sayılır (DMK, m.105).

## Refakat izni

Memurun bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, bu hâllerin sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, aylık ve özlük hakları korunarak, üç aya kadar izin verilir. Gerekliğinde bu süre bir katına kadar uzatılır (DMK, m.105).

## Aylıksız izin

Bazı durumlarda, memurlara istekleri üzerine *aylıksız izin* verilir (DMK, m.108).

Hastalık izni alan ve iyileşmeyen memura, sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, istekleri üzerine on sekiz aya kadar aylıksız izin verilebilir (DMK, m.108/A).

Doğum yapan memura, doğum sonrası analık izni süresinin bitiminden; eşi doğum yapan memura ise, doğum tarihinden itibaren istekleri üzerine yirmi dört aya kadar aylıksız izin verilir (DMK, m.108/B).

Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyle birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşlerine, istekleri üzerine yirmi dört aya kadar aylıksız izin verilir. (DMK, m.108/C).

Görevle yurt dışına giden memurların veya bursla giden öğrencilerin eşlerine görev veya öğrenim süresi içinde aylıksız izin verilebilir (DMK, m.108/D).

Memura, yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla beş hizmet yılını tamamlamış olması ve isteği hâlinde memuriyeti boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere, toplam bir yıla kadar aylıksız izin verilebilir (DMK, m.108/E).

## Aylık (Maaş) Hakkı

Memurlar göreve başladıkları günden itibaren *aylığa (maaşa)* hak kazanır. Maaş, memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen paradır (DMK, m.147). Memurlara aylıklarının dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz (DMK, m.146). Memurlara aylıkları her ayın başında peşin ödenir. Aybaşı her ayın 15. günüdür.

## Yolluk Hakkı

Göreve başlayan, yurt içinde veya dışında geçici olarak görevlendirilen veya görev yerleri değiştirilen memurlara yol ve taşınma giderlerini karşılamak üzere *yolluk* ödenir (DMK, m.177).

## Emeklilik Hakkı

Devlet memurlarının, özel kanununda yazılı belirli şartlar içinde, *emeklilik hakları* vardır. (DMK, m.19).



**Maaş,**  
memurlara  
hizmetlerinin  
karşılığında, kadroya  
dayanılarak ay  
itibarıyla ödenen  
paradır.



Memurlar görevlerini yürütürken haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılması veya dava açılması özel hükümlere tabidir.

## İstifa Hakkı

Memurlar, kanunda öngörülen (DMK, m.94-97) şartlar çerçevesinde *istifa (görevden çekilme) hakkına* sahiptir.

## Sosyal Haklar

Ayrıca memurların *aile yardımı ödeneği, doğum yardımı ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, tedavi yardımı, cenaze yardımı, giyecek ve yiyecek yardımı* gibi *sosyal hakları* da vardır.

Devlet Memurları için lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulabilir (DMK, m.191).

## Kovuşturma ve Yargılama Hakkı

Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılması ve dava açılması özel hükümlere tabidir (DMK, m.24). Anayasa'mızın 129. maddesine göre, memurlar hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır. Bu itibarla *4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. Buradan hareketle kovuşturma ve yargılama tehdidiyle memurların görevlerini yerine getirilmemesi önlenmek istenmiştir.

## İsnat ve İftiralara Karşı Koruma Hakkı

Memurların gerçeğe aykırı şikâyet, isnat ve iftiralarla meşgul edilmemesi gerekir. Kamu hizmetinin aksamaması ihtimali üzerine memurların bu tür isnat ve iftiralara karşı korunması gerekir. Zira memurlar 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 Savcılığı'ndan* isterler (DMK, m.25).

## MEMURLARIN TABİ OLDUKLARI YÜKÜMLÜLÜKLER

### (MÜSPET ÖDEVLER)

Memurların tabi oldukları yükümlülükler ve yasaklar, müspet ödevler ve menfi ödevler olarak iki grup altında toplanabilir.

**Tablo 9.1.** Memurların Tabi Oldukları Yükümlülükler ve Yasaklar

| Yükümlülükler<br>(Müspet Ödevler)  | Yasaklar<br>(Menfi Ödevler)   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Anayasa ve Kanunlara Saygılı Davranma (Sadakat) Ödevi</li> <li>Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık Ödevi</li> <li>Hizmeti Kişisel Olarak ve Kesintisiz Bir Biçimde Yürütme Ödevi</li> <li>Hiyerarşik Üste Bağlılık ve İtaat Ödevi</li> <li>Mal Bildirme Ödevi</li> <li>Davranışlarda Özel Bir İtina Gösterme ve İşbirliği Görevi</li> <li>Kıyafet Yükümlülüğü</li> <li>Resmî Belge, Araç ve Gereçleri İade Ödevi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Başka (İkincil) Bir Görev Alma Yasağı</li> <li>Bir Sanat ve Ticaretle Uğraşma (Ticari Faaliyette Bulunma) Yasağı</li> <li>Dernek Kurma ve Derneklere Girme Yasağı</li> <li>Grev ve Toplu Hareket Yasağı</li> <li>Hediye Alma ve Çıkar Sağlama Yasağı</li> <li>Kitle İletişim Araçlarına Bilgi veya Demeç Verme ve Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı</li> <li>Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı</li> <li>Tarafli Davranma, Siyasi Faaliyette Bulunma ve Siyasi Partilere Girme Yasağı</li> </ul> |

Müspet ödevler kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi için kamu görevlisine yükümlülük yükler. Memurlar için öngörülen **yükümlülükleri (müspet ödevleri)** şu şekilde sıralayabiliriz:

### Anayasa ve Kanunlara Saygılı Davranma (Sadakat) Ödevi

Anayasa'nın 129. maddesi; "Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler." şeklindedir. Aynı yükümlülük 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesinde, "Devlet memurları Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar." olarak ifade edilmiştir.

Bu durum memurların hukuka bağlı olması demek olup aynı zamanda hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucudur. Nitekim kamu görevlileri hukuk devleti ilkesine bağlı kalmalı ve yargı kararlarına saygı gösterip bunları gecikmeden yerine getirmelidir. **Örneğin**, bir kamu görevlisi bir kamu kurumunda Anayasa ve kanunları dikkate almadan kendi istediği gibi hareket edemez veya mahkeme tarafından verilen yargı kararını keyfi olarak erteleyemez.

Bundan dolayı memurlar keyfi davranışlara göre değil de hukuk devletinin gereği olarak anayasa ve yasalara bağlı kalarak kamu hizmetlerini yerine



getirmeliler. Kamu hizmetlerini kendi düşünce ve çıkarlarına göre değil de yasalarda belirtildiği şekilde, adil, dürüst ve kamu yararını gerçekleştirecek şekilde yerine getirmeliler. Nitekim memurlar bu hususu, 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

Anayasa'nın 10. maddesinde öngörüldüğü üzere, devlet memurlarının tam bir tarafsızlık içinde hareket etmeleri gerekir. Devlet memurları hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar (DMK, m. 7).

Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep *ayrımı* yapamazlar.

*Devlete bağlılık, ülke ve millete bağlılık demek olup* devlet memurları her durumda devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. *Millete bağlılık* bir memurun milletin çıkarlarını her şeyin üstünde tutup buna aykırı tutum ve davranışlardan kaçınmasıdır. *Ülkeye bağlılık* memurların millî sınırlar içerisindeki ülkenin bölünmez bütünlüğünü savunmalarıdır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, Türkiye Cumhuriyeti'nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler (DMK, m. 7). *Örneğin;* bir memur Türkiye devleti ülkesinin bölünmez bütünlüğü ile ilgili yazı, eylem ve davranışlarda bulunamaz. Memur bir kişi ülkenin bir parçasının başka bir ülkeye ait olduğunu söyleyemez veya bununla ilgili faaliyetlerde bulunamaz.

Aynı şekilde *örneğin* bir memur Türkiye Cumhuriyeti milleti aleyhine çalışmalarda bulunamaz ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin egemenliğini zedeleyici gösteri ve eylemleri yapamaz ve destekleyemez. Yine bir kişi Türkiye Cumhuriyeti milletinin bir başka milleti asimile eden veya başka bir millet aleyhine çalışmalarda bulunan bir millet olduğunu söyleyemez.

## Hizmeti Kişisel Olarak ve Kesintisiz Bir Biçimde Yürütme Ödevi

Memurların görevlerini bir başkasına yaptırmaları değil de bizzat kişisel olarak yerine getirmeleri gerekir. Nitekim bir memura verilen görev o memura özgü bir görevdir. Söz konusu memur yeteneklerine göre bir memuriyete uygun görüldüğünden görevi de o memurun yerine getirmesi gerekmektedir. *Örneğin;* bir kamu görevlisi mesai saatleri içerisinde görevini bir başka memura devredecek şekilde davranışlarda bulunamaz, *bir başkası çalışıyor veya iş yükü fazla değil diye* görevli olduğu kamu kurumuna gelemelik yapamaz.

Aynı zamanda memurların günlük çalışma saatleri içerisinde işbaşı bulunarak görevlerini kesintisiz bir biçimde yerine getirmeleri zorunludur (DMK, m. 99-101). Kamu hizmetinin kesintisizliği prensibi gereği kamu görevlisi kamu hizmetinin aksamaması ve bu aksamadan vatandaşların zarar görmemesi için günlük çalışma saatleri içerisinde görev yerinde hazır bulunmalıdır.

Bir memur mesai saatleri içerisinde görevinin başında bulunup kamu hizmetini gereği gibi yerine getirmek zorundadır. Kamu görevlisi zorunlu olmadıkça görev yerinden ayrılamaz, görevini aksatacak şekilde eylem ve davranışlarda bulunamaz. *Örneğin*, bir memur görev süreleri içerisinde yeme içme veya başka bir ihtiyaç bahanesi ile görevini aksatacak şekilde davranamaz. Nitekim memurların görevlerini bir başkasına yaptırması veya bırakması suç oluşturur.

Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir. Bu süre cumartesi ve pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir (DMK, m. 99).



### Hiyerarşi

Bir kurum veya bir kuruluştaki yer alan kişilerin alt-üst ilişkileri, görev ve yetkilerine göre sınıflandırma sistemidir.

## Hiyerarşik Üste Bağlılık ve İtaat Ödevi

Kamu kurumlarında hiyerarşi söz konusudur. *Hiyerarşi*, bir kurum veya bir kuruluştaki yer alan kişilerin alt-üst ilişkileri, görev ve yetkilerine göre sınıflandırma sistemidir. *Örneğin*; sağlık bakanı valinin, vali kaymakamın, kaymakam ilçe emniyet müdürünün, rektör dekanın hiyerarşik amiridir.

Anayasa'nın 137. maddesine ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11. maddesine göre devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymak ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü olup görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden *hiyerarşik üste bağlılık ilişkisi içerisinde* amirlerine karşı sorumludurlar. Nitekim memurların hiyerarşik üste bağlılık ve itaat görevine aykırı davranışları *suç* oluşturur.

Bir memur kendi istek ve çıkarlarına göre hareket ederse, bir kamu kurumunda karmaşa ve belirsizlik ortaya çıkar. Bundan dolayı devlet memurları görevlerini kendi istek ve menfaatlerine göre değil de kanun, tüzük, yönetmelik ve amirleri tarafından verilen emir ve yönlendirmelere göre yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu durum memurların *hiyerarşiye tabi olmalarının* bir sonucu olup, kamu hizmetlerinin sunulmasında *birlik ve paralellik* sağlar.

Devlet memuru amirinden aldığı emri *Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse*, yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Bu durumda emri yerine getiren memur sorumluluktan kurtulmuş olur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene ait olup emri verenin sorumluluğu devam eder.

*Konusu suç teşkil eden emir*, üstün asta verdiği emrin konusunun Türk Ceza Kanunu tarafından suç olarak tanımlanmış bir fiil teşkil etmesi demektir. *Konusu suç teşkil eden emir*, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Bu durumda Anayasada *suçların kişiselliği* gereği hem amir hem de memur sorumlu olur (DMK, m. 11). Nitekim suç bir kamu görevlisinin ödevi değildir. *Örneğin*, konusu suç teşkil eden emri alan bir kamu görevlisi *bu*



### Konusu Suç Teşkil Eden Emir

Üstün asta verdiği emrin konusunun Türk Ceza Kanunu tarafından suç olarak tanımlanmış bir fiil teşkil etmesi demektir.

*verilen kamu görevini yerine getirdim* diyerek sorumluluktan kurtulamaz. *Örneğin,* çalıştığı kurumda amirin emri ile rüşvet alan memur sorumluluktan kurtulamaz.

Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hâllerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalarda amirin emri yerine getirilebilir (Anayasa, m. 137).

## Mal Bildirme Ödevi

Hukuk devleti denetimi zorunlu kılar. Kamu kurum ve kuruluşlarının saydam ve şeffaf olması gerektiği gibi kamu görevini yerine getiren kişilerin de şeffaf olmaları gerekir. Bundan dolayı kamu görevlileri *işe girerken, çalışma süresi içerisinde ve işten ayrılırken* mal varlıkları hakkında bir bildirimde bulunmaları gerekir.

Anayasa madde 71’de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 14’te ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nda kamu görevlilerin mal bildiriminde bulunmaları düzenlenmiştir.

*Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele için* devlet memurları, kendileri, eşleri ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçlar hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildiriminde bulunmaları gerekir. *Örneğin;* bir memur yeni göreve başlıyorsa mal varlığında ev, araba, taşınmaz mülkiyeti türü ne varsa göreve başladığı kuruma bildirmesi gerekir.

Mal bildirimi verilmesi gereken görevlere devam edenler, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler. Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılır. Bu karşılaştırma sonucunda *gerçeğe aykırı açıklama, gerçeğe aykırı bildirimde bulunma, haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme tespit edilirse* Cumhuriyet Başsavcısı’na suç duyurusunda bulunur. Bunun amacı *haksız kazanç* ve *rüşveti* önlemektir.

Süresi içinde mal bildiriminde bulunmayana bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda (uyarıda) bulunulur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana *Cumhuriyet Başsavcısı’na* suç duyurusunda bulunur.

Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, ancak soruşturma ve kovuşturmayaya yetkili makamlar dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamaz.

## Davranışlarda Özel Bir İtina Gösterme ve İş Birliği Görevi

Kamu görevlileri davranışları ile devleti temsil ettikleri için hem yurt içinde hem de yurt dışında davranışlarında özel bir itina göstermeleri gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 8 ve 9. maddelerine göre devlet memurları, yurt içinde resmî sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık



olduklarını göstermek zorundadır. Yurt dışında sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve araştırma için bulunanlar devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunmamakla yükümlüdür. Bununla birlikte devlet memurlarının iş birliği içinde çalışmaları esastır.

### Kıyafet Yükümlülüğü



#### Kamusal alan

Bir devlette tüm bireyleri ilgilendiren alan, kamusal alandır.

Ev ve sokak gibi *özel alanlarda* herkes dilediği gibi yaşamakta ve giyinmekte iken, kamu hizmetinin icra edildiği *kamusal alanlarda* ise kamu görevlileri için birtakım yükümlülükler mevcuttur. Bir/birkaç kişi ile ilgili olan ya da kimi toplulukları ilgilendiren her şey özel olup *özel alana* dâhildir. *Kamusal alanlar* bir devlette tüm bireyleri ilgilendiren alanlardır.

Devlet memurları görevlerini en iyi şekilde icra etmek ve modern bir görünüme sahip olmak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ek madde 19'a göre, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin öngördüğü kılık ve kıyafet kurallarına uymak mecburiyetindedirler. Bu husus ayrıca 1982 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik ile düzenlenmiş olup bu yönetmeliğe aykırı hareket edenlere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun *disiplin cezalarına* ilişkin hükümleri uygulanır.

Kurum ve kuruluşlarda görevli memurların giyimlerinde sadelik, temizlik ve hizmete uygunluk esastır.

### Resmî Belge, Araç ve Gereçleri İade Ödevi



Memur kendine özgülenen bilgisayar ve buna benzer her türlü kamu araç ve gereçlerini kendisi, ailesi ve yakınlarının özel işinde kullanamaz.

Devlet memurları görevleri ile ilgili kendilerine teslim edilen resmî belge araç ve gereçleri korumak zorunda olup, bu belge, araç ve gereçleri yetki verilen yerler dışına çıkaramazlar, hususi işlerinde kullanamazlar. Devlet memurları görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmî belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar. Bu zorunluluk memurun mirasçıları için de geçerlidir (DMK, m. 16). *Örneğin*, bir memur kurum bilgisayarını evine götürüp şahsi işlerinde kullanamaz.

13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 16'da; kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar. Aynı yönetmeliğin 17. maddesi ise "Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, iş gücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar." şeklindedir.

### MEMURLARIN TABİ OLDUKLARI YASAKLAR (MENFİ ÖDEVLER)

Memurlar, başkaları için yapılmasında bir sakınca bulunmayan bazı davranışlardan kaçınmak zorundadırlar. Memurlar için geçerli *yasaklar (menfi ödevler)* şunlardır:



## Başka (İkinci) Bir Görev Alma Yasağı

Bir memur kural olarak sadece bir kadroda çalışabilir. Bir memur kendi memurluğu dışında aynı zamanda *ikinci bir memurluğa* atanamaz (DMK, m.87).

Ancak bazı istisnai durumlarda, ikinci bir görev verilmesine kanunlar müsaade edebilir. *Örneğin*; bir öğretmen ikinci bir görev olarak okul veya enstitü müdürlüğünü, bir doktor ikinci görev olarak il ve ilçe sağlık müdürlüğü, il sağlık müdür yardımcılığı, halk sağlığı müdürlüğü, halk sağlığı müdür yardımcılığı, sağlık grup başkanlığı, baştabiplik, baştabip yardımcılığı yapabilir (DMK, m. 88). Yine kural olarak ikinci görev üstlenen memurlara ikinci görev için *bir ücret* ödenmez. Fakat *istisnai hâllerde* özellikle özel bilgi ve uzmanlık isteyen alanlarda ikinci görev için ücret ödenebilir. *Örneğin*, bir öğretmen müdürlük yaptığında kendisine ücret verilebilir.

Her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile üniversite ve akademi (Askerî Akademiler dâhil), okul, kurs veya yaygın eğitim yapan kurumlarda ve benzeri kuruluşlarda öğretmen veya öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer memurlara veyahut açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilir (DMK, m. 89).

## Bir Sanat ve Ticaretle Uğraşma (Ticari Faaliyette Bulunma) Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 28'e göre memurlar; Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil, ticari vekil olamaz, kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamaz, meslekî faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz, gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz.

Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyelikleri ile özel kanunlarda belirtilen görevler bu yasaklamanın dışındadır. Ayrıca kolektif şirket ortaklığı, komandite ortaklık ile müdürlük ve yönetim kurulu üyeliği yapmadan ticaret şirketlerinde

ortak olabilirler. Bunun yanında görev yaptıkları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsil etmek için görev alabilirler. Yine çalıştığı kurumdaki izin almak şartıyla insani ve yardım amaçlı gönüllü çalışmalar yapabilirler.

Eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

## Dernek Kurma ve Derneklere Girme Yasağı

Anayasa'nın 33. maddesine göre, herkes önceden izin almadan dernek kurma ve bunlara üye olma hürriyetine sahiptir. Ancak kanun bu hürriyete bazı sınırlandırmalar getirebilir. Özellikle silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri

| Memurların Yapamayacakları İşler  | Memurların Yapabilecekleri İşler   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz.</li> <li>Ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil, ticari vekil olamaz.</li> <li>Kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamaz.</li> <li>Meslekî faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz.</li> <li>Gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Memurlar üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyeliklerini yapabilirler.</li> <li>Özel kanunlarda belirtilen görevleri yapabilirler.</li> <li>Kolektif şirket ortaklığı, komandite ortaklık ile müdürlük ve yönetim kurulu üyeliği yapmadan ticaret şirketlerinde ortak olabilirler.</li> <li>Görev yaptıkları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsil etmek için görev alabilirler.</li> <li>Çalıştığı kurumdan izin almak şartıyla insani ve yardım amaçlı gönüllü çalışmalar yapabilirler.</li> <li>Anonim ve limited şirketlerde ortak olabilirler.</li> </ul> |

mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde *devlet memurlarına* kanunla dernek kurma ve üye olma yasağı getirilebilmektedir.

4.11.2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 3. maddesinde, "Ancak, Türk Silahlı Kuvvetleri ve kolluk kuvvetleri mensupları ile *kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri* hakkında özel kanunlarında getirilen *kısıtlamalar* saklıdır." ifadesi ile dernek kurma özgürlüğünün sınırlandırılması düzenlenmiştir. Başka bir ifade ile özel kanunlarla kamu görevlilerinin dernek kurmalarına, deneklere üye olmalarına veya görev almalarına sınırlamalar getirilebilir. *Örneğin;* 15/02/2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 38. maddesi "Üst Kurul üyeleri, aslî görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı eser hazırlama, ders ve konferans verme, jüri ve komisyon üyeliği yapma hariç, resmî veya özel nitelikte hiçbir görev alamaz, özel veya kamu medya hizmet sağlayıcılarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir maddî menfaat sağlayamaz ve siyasi partiye üye olamaz. Faaliyet alanı sosyal yardım ve eğitimle ilgili olan *dernekler ve vakıflarda yürütülen görevler ve kooperatif ortaklıkları* bu hükmün dışındadır." şeklindedir.



### Grev

İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, işi bırakmalarına denir.

## Grev ve Toplu Hareket Yasağı

Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler (DMK, m. 27). Anayasa'ya göre sadece işçiler grev hakkına sahiptir (AY, m. 54). **Grev**; işçilerin, topluca çalışmamak suretiyle iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, işi bırakmalarına denir.

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 (DMK, m. 26). Bu yasağın amacı kamu hizmetlerinin aksamasını önlemektir. Başka bir deyişle kamu hizmetinin sürekliliği ilkesini temin etmektir. **Örneğin**, memurların kendi aralarında **anlaşıp işe gelmemeleri yasaktır**.

## Hediye Alma ve Çıkar Sağlama Yasağı

Devlet memurlarının doğrudan doğruya ya da aracı vasıtasıyla hediye istemeleri, görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacıyla hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri yasaktır (DMK, m. 29).

**Örneğin**; bir memura hizmetten yararlananların vereceği **giysi, para, takı veya gıda türü eşyalar** hediye olarak kabul edilir ve memurun bunları alması yasaktır.

Devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaktır (DMK, m. 30).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 15. maddesi "Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır." şeklindedir.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmî gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.



Bir memura hizmetten yararlananların vereceği **giysi, para, takı veya gıda türü eşyalar** hediye olarak kabul edilir ve memurun bunları alması yasaktır.

## Kitle İletişim Araçlarına Bilgi veya Demeç Verme ve Gizli Bilgileri Açıklama 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 (DMK, m. 15). Devlet memurları kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri, görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadan açıklayamazlar (DMK, m.31).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 18’de kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.

Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği madde 4’e göre gizlilik dereceli bilgi ve belgeler; “kamu kurum ve kuruluşlarında yetkili olmayan kişilerin bilgi sahibi olmaları hâlinde devletin güvenliğini, iç ve dış menfaatlerini, ulusal varlığını ve bütünlüğünü zarara uğratabilecek veya tehlikeye dönüşebilecek mesaj, doküman, rapor, araç, gereç, tesis ve yerler hakkında kayıt edilmiş veya edilmemiş bilgi ve belgeler” olarak tanımlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 48’e göre *güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış* olmak devlet memurluğuna alınacaklarda aranan şartlardan biridir. Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği madde 7’ye göre güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve mahalli mülki idare amirlikleri tarafından yapılır.

## Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı

1981 tarihli 2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun’a göre kamu görevinden ayrılan memurların, *belli bir süre* eski kurumuna karşı görev ve iş alması yasaklanmıştır (m. 2). Buna göre, görevden ayrılan memur, 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 kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar. Bunun amacı görevden ayrılan memurun memurluk yetki ve olanaklarını kişisel çıkarları için kullanmasını engellemektir. Bu Kanun’a aykırı harekette bulunanlar altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar (m. 4).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 21’de kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz. Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan,



Yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları, siyasi partilere üye olabilirler.

doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

## Tarafli Davranma, Siyasi Faaliyette Bulunma ve 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 (DMK, m. 7). Bunun amacı, kamu hizmetlerinde *tarafsızlığı* sağlamaktır. *Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dâhil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, silahlı kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar.* Yükseköğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevi almalarına cevaz veremez ve parti üyesi yüksek öğretim elemanlarının yükseköğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler.

Bu hükme uygun olarak, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 59. maddesine göre; yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları, siyasi partilere üye olabilirler; yükseköğretim kurumlarındaki görevlerini aksatmamak ve bir ay içinde kurumlarına bildirmek kaydıyla, siyasi partilerin merkez organları ile onlara bağlı araştırma ve danışma birimlerinde görev alabilirler. Şu kadar ki bu durumdaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyesi, rektör, dekan, enstitü ve yüksekokul müdürü ve bölüm başkanı olamazlar, onların yardımcılıklarına seçilemezler.



### Bireysel Etkinlik

- Devlete bağlılık sadece Anayasa ve yasalara bağlılıktan ibaret midir?
- Tarafsızlık, bir memurun yaptığı görevin niteliğine ve hiyerarşik derecesine göre değişebilir mi?
- Kamu görevlisi ve işçi arasındaki farkları ana hatlarıyla karşılaştırarak inceleyiniz.



## Örnek

- Örneğin*, bir kamu görevlisi bir kamu kurumunda Anayasa ve kanunları dikkate almadan kendi istediği gibi hareket edemez veya mahkeme tarafından verilen yargı kararını keyfi olarak erteleyemez.
- Örneğin*, bir memur Türkiye devleti ülkesinin bölünmez bütünlüğü ile ilgili yazı, eylem ve davranışlarda bulunamaz. Memur bir kişi, ülkenin bir parçasının başka bir ülkeye ait olduğunu söyleyemez veya bununla ilgili faaliyetlerde bulunamaz.
- Örneğin*, bir memur Türkiye Cumhuriyeti milleti aleyhine çalışmalarda bulunamaz ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin egemenliğini zedeleyici gösteri ve eylemleri yapamaz ve destekleyemez. Yine memur bir kişi Türkiye Cumhuriyeti milletinin bir başka milleti asimile eden veya başka bir millet aleyhine çalışmalarda bulunan bir millet olduğunu söyleyemez.
- Örneğin*, bir memur mesai saatleri içerisinde görevini bir başka memura devredecek şekilde davranışlarda bulunamaz, *bir başkası çalışıyor veya iş yükü fazla değil diye* görevli olduğu kamu kurumuna gelemelik yapamaz.
- Örneğin*, bir memur görev süreleri içerisinde yeme içme veya başak bir ihtiyaç bahanesi ile görevini aksatacak şekilde davranamaz. Nitekim memurların görevlerini bir başkasına yaptırması veya bırakması suç oluşturur.
- Örneğin*; sağlık bakanı valinin, vali kaymakamın, kaymakam ilçe emniyet müdürünün, rektör dekanın hiyerarşik amiridir.
- Örneğin*, konusu suç teşkil eden emri alan bir kamu görevlisi *bana verilen kamu görevini yerine getirdim* diyerek sorumluluktan kurtulamaz.
- Örneğin*, çalıştığı kurumda amirin emri ile rüşvet alan memur sorumluluktan kurtulamaz.
- Örneğin* bir memur yeni göreve başlıyorsa mal varlığında ev, araba, taşınmaz mülkiyeti türü ne varsa göreve başladığı kuruma bildirmesi gerekir.
- Örneğin*; bir memur, kurum bilgisayarını evine götürüp şahsi işlerinde kullanamaz.
- Örneğin*; bir öğretmen ikinci bir görev olarak okul veya enstitü müdürlüğünü, bir doktor ikinci görev olarak il ve ilçe sağlık müdürlüğü, il sağlık müdür yardımcılığı, halk sağlığı müdürlüğü, halk sağlığı müdür yardımcılığı, sağlık grup başkanlığı, baştabiplik, baştabip yardımcılığı yapabilir.
- Örneğin*, bir öğretmen müdürlük yaptığında kendisine ücret verilebilir.
- Örneğin*, memurların kendi aralarında *anlaşıp işe gelmemeleri yasaktır*.
- Örneğin*; bir memura hizmetten yararlananların vereceği *giysi, para, takı veya gıda türü eşyalar* hediye olarak kabul edilir ve memurun bunları alması yasaktır.
- Örneğin*, kimse bir doktorun hastaları muayene etmesini engelleyemez.
- Örneğin*; memurun kadrosu kaldırılrsa bile idare, memuru görevine denk bir kadroda istihdam etmek zorundadır.





## Özet

- Kamu hizmetlerinin sürekli, kesintisiz, eşit, tarafsız ve gereklerine uygun şekilde yürütülmesi idarenin önemli görevlerindendir. Bu hizmetlerdeki herhangi bir aksaklık vatandaşlar için katlanamaz sonuçlar doğurur. Bu itibarla kamu hizmetleri özel yarar ve çıkarların üstünde olup kesintiye uğramaması gerekir. İşte kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesi için idarenin hareket araçlarına sahip olması gerekir. Bu hareket araçlarından biri memurlardır. Ancak kamu hizmetinin en iyi şekilde yürütülmesi için memurların haklara sahip olması ve bir takım yükümlülük ve yasaklara tabi olması gerekir.
- Kişi memur olmakla beraber bir statüye dâhil olur. Bu statü normal bir bireyden farklı özelliklere sahiptir. Zira bu statü memurlar için bir takım hak, yükümlülük ve yasaklar öngörür.
- Memurlar görevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için bir takım haklara sahiptir. Bunlar; hizmet hakkı, güvenlik hakkı, maaş hakkı, istifa ve emeklilik hakkı, sendika kurma ve üye olma hakkı, müracaat, şikayet ve dava açma hakkı, izin hakkı, isnat ve iftiralara karşı korunma hakkı ve kovuşturma ve yargılama hakkıdır.
- Yükümlülükler müspet ödevler olup bir şey yapmayı gerektirir. Yasaklar ise menfi ödevler olup bir şeyi yapmaktan kaçınmayı, bir şeyi yapmamayı zorunlu kılar. Başka anlatımla bir şey yapmayı gerektiren ödevler yükümlülüklerdir, bir şeyi yapmamayı yükleyen ödevler ise yasaklardır.
- Bu itibarla memur olan kişi birtakım ödevlere tabidir. Çünkü bir memurun yaptığı görev belli birtakım kurallara uymayı gerektirir. Nitekim bir kamu görevlisi kamu kurum ve kuruluşlarında kendi isteği ve çıkarlarına göre hareket edemez. Kanunun daha önce sınırlarını çizdiği ödevlere göre hareket etmesi gerekir.
- Yükümlülükler Anayasa ve kanunlara saygılı davranmayı, tarafsızlık ve devlete bağlılığı, hizmeti kişisel olarak ve kesintisiz bir biçimde yürütmeyi, hiyerarşik üste bağlılık ve itaat etmeyi, mal bildiriminde bulunmayı, davranışlarda özel bir itina göstermeyi, kıyafet yükümlülüğü ile resmî belge, araç ve gereçleri iade etmeyi gerektirir. Anayasa ve kanunlara saygılı davranma ödevi memurların hukuka bağlı olmasını, tarafsızlık ve devlete bağlılık ödevi ayırım yapmamayı ve her durumda devletin menfaatlerini korumayı, hizmeti kişisel olarak kesintisiz bir biçimde yürütme ve hiyerarşik üste bağlılık ve itaat etme kamu hizmetinin sürekliliğini sağlar. Mal bildiriminde bulunma ödevi şeffaflığı sağlayıp yolsuzluk ve rüşveti engeller. Davranışlarda özel bir itina gösterme ödevi devletin itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunmamayı yükler. Kıyafet yükümlülüğü memurları modern bir görünüme sahip kılar. Resmî belge, araç ve gereçleri iade etme ödevi ise kamu malları ve kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu kullanmayı gerektirir.
- Yasaklar ise başka bir görev almayı, bir sanat ve ticaretle uğraşmayı, taraflı davranmayı, siyasi faaliyette bulunma ve siyasi partilere girmeyi, dernek kurma ve derneklere girmeyi, grev ve toplu hareket etmeyi, hediye ve çıkar sağlamayı, kitle iletişim araçlarına bilgi ve demeç verme, gizli belgeleri açıklamayı ve ayrıldığı kuruma karşı belli bir süre görev almayı yasaklar. Başka bir görev alma ve bir sanat ve ticaretle uğraşma yasağı memurun tüm mesaisini görevine hasretmesini gerektirir. Taraflı davranma, siyasi faaliyette bulunma ve siyasi partilere girme, dernek kurma ve derneklere girme ve hediye ve çıkar sağlama yasağı memurun tarafsız ve bağımsız olmasını sağlar. Grev ve toplu hareket etme yasağı kamu hizmetinin kesintisiz bir şekilde yürütülmesini sağlar.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Memurun yükümlülükleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Devlete bağlılık
  - b) Tarafsızlık
  - c) İtaat
  - d) Sadakat
  - e) Bedelsizlik
  
2. Memurların tabi olduğu yasaklar arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) İkinci görev almak
  - b) Ticarette bulunmak
  - c) Grev
  - d) Emekliye ayrılmak
  - e) Siyasi partilere girmek
  
3. Devlet memurunun görevleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Yasalara saygılı olmak
  - b) Tarafsızlık
  - c) Üstün yetenekli olmak
  - d) Amirin emrine itaat
  - e) Anayasaya saygılı olmak
  
4. Devlet memurlarının, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmaları hangi devlet anlayışının doğal bir sonucudur?
  - a) Oligarşi devleti
  - b) Polis devleti
  - c) Teokratik devlet
  - d) Hukuk devleti
  - e) Dikta devlet
  
5. Kamu görevlisi kamu hizmetinin aksamaması ve bu aksamadan vatandaşların zarar görmemesi için günlük çalışma saatleri içerisinde görevinin başında bulunup kamu hizmetini gereği gibi yerine getirmek zorundadır. Bu durum kamu hizmetinin hangi ilkesinin gereğidir?
  - a) Bedelsizlik
  - b) Kesintisizlik
  - c) Eşitlik
  - d) Değişkenlik
  - e) Nesnellik



6. Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar. Bu durum kamu hizmetlerinde hangi ilkeyi sağlamayı amaçlar?
- a) Bedelsizlik
  - b) Tarafsızlık
  - c) Eşitlik
  - d) Değişkenlik
  - e) Kesintisizlik
7. Memurun yükümlülükleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Kariyer sahibi olmak
  - b) Hiyerarşik üste bağlı olmak
  - c) Mal bildiriminde bulunmak
  - d) Hizmeti kişisel olarak ve kesintisiz bir biçimde yürütmek
  - e) Davranışlarında özel bir itina göstermek
8. Memurların tabi oldukları yasaklar arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Toplu hareket
  - b) Hediye ve çıkar sağlama
  - c) Mahkûmiyet
  - d) Gizli bilgileri açıklama
  - e) Başka bir görev alma
9. Sınıf yükselmesi, derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi bir memurun sahip olduğu aşağıdaki haklardan hangisi ile ilgilidir?
- a) Sendika kurma hakkı
  - b) Dava açma hakkı
  - c) İsnat ve iftiralara karşı korunma hakkı
  - d) Terfi hakkı
  - e) Emeklilik hakkı
10. Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (On yıl dâhil) olanlar için ..... gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için ..... gündür. Cümlede boş bırakılan yerlere sırasıyla aşağıdakilerden hangisi getirilmelidir?
- a) beş - on
  - b) on - onbeş
  - c) onbeş - yirmi
  - d) yirmi - otuz
  - e) otuz - kırk

**Cevap Anahtarı**

1.e, 2.d, 3.c, 4.d, 5.b, 6.b, 7.a, 8.c, 9.d, 10.d

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat, Kaya Cemil, Türk İdare Hukuku, (8. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017.
- [2] Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, (5. Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2016.
- [3] Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku, (5. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017.
- [4] Gözler, Kemal, Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, (19. Baskı), Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa 2017.
- [5] Günday, Metin, İdare Hukuku, (11. Baskı), İmaj Yayınevi, Ankara 2015.

# MEMUR STATÜSÜNE ÖZGÜ DURUMLAR VE MEMURLUĞU SONA ERDİREN HALLER



## İÇİNDEKİLER

- Memur Statüsüne Özgü Durumlar
- Memurların Disiplin Rejimi
- Memur Statüsünde Kısıntı Yapan Haller
- Memurların Yargılanma Usulü
- Memurluğu Sona Erdiren Haller



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Memur disiplin hukukunu anlayabilecek,
- Görevden uzaklaştırma ve kadro açığı kavramlarını açıklayabilecek,
- Memurların yargılanma usulünü kavrayabilecek,
- Memurluğu sona erdiren halleri öğrenebileceksiniz.

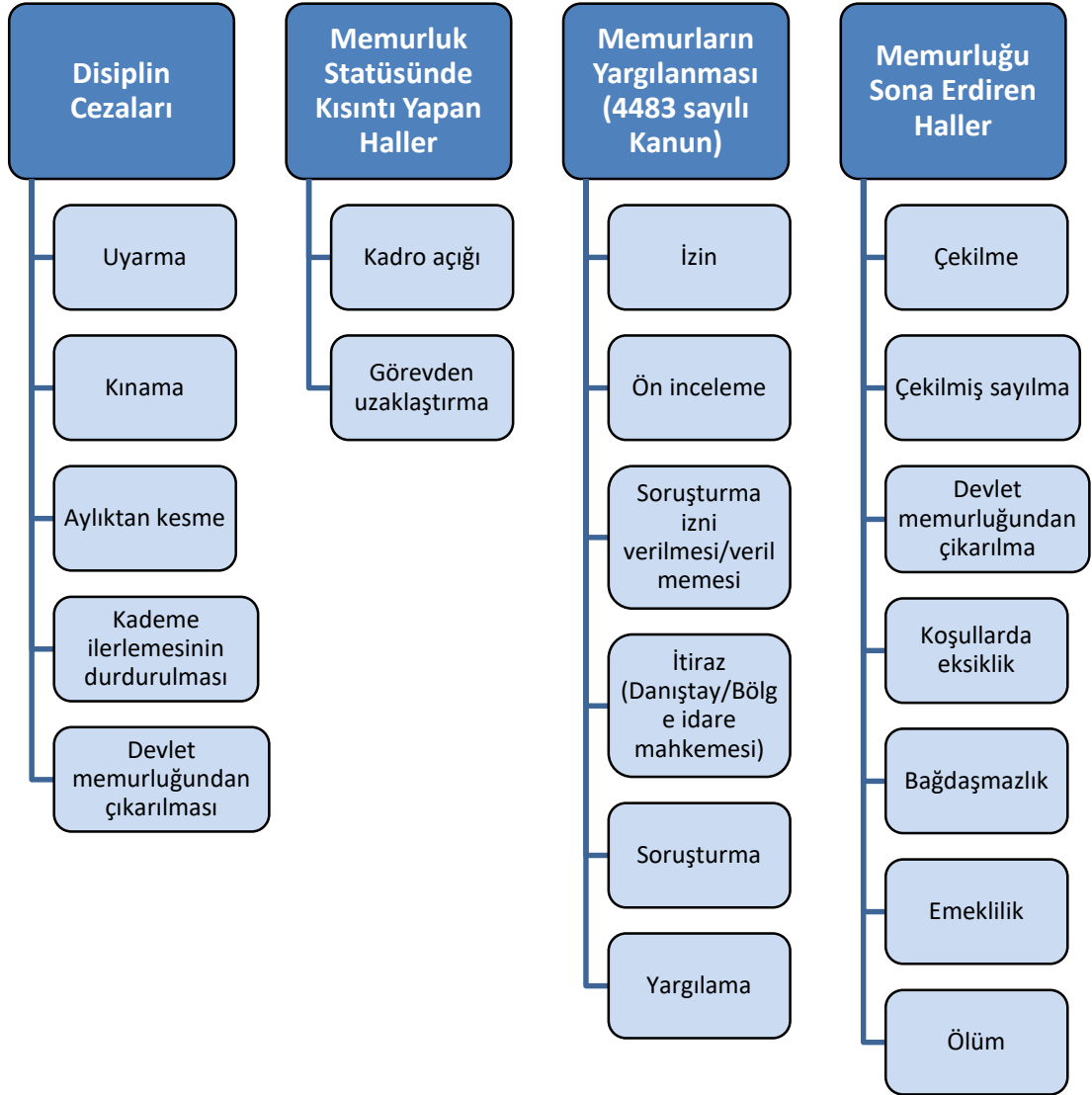


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Arş. Gör.  
Feiza AĞGÜL**

## ÜNİTE 10



## GİRİŞ

Memurların yerine getirdikleri kamu görevi sebebiyle ayrı bir statüye ve ayrı bir hukuki rejime tabi olmaları gerekir. Bu sebeple memurların tabi olduğu disiplin ve ceza sorumlulukları, memurluk statüsünden kaynaklanan kısıntılar, memurluğun sona ermesi vb. hususlar hakkında bu ayrı statü ve hukuki rejim gerekliliği göz önüne alınarak kurallar ihdas edilmiştir.

Memurların görevleriyle ilgili müspet yahut menfi ödevleri bulunmaktadır. Memurların bu menfi ve müspet ödevlere aykırı davranışları disiplin suçu oluşturacaktır. Başka bir deyişle memurun göreviyle ilgili düzen kurallarına aykırı davranışı disiplin suçu olarak adlandırılır. Disiplin suçu işlediği iddia edilen bir memur, memurluk statüsüne has bir usulle soruşturulur ve bu soruşturma sonucunda disiplin suçu işlediği anlaşılırsa gerekli disiplin cezasını alır. İşte memurun bir disiplin suçu iddiası ile tabi olacağı süreç bir bütün olarak “memur disiplin rejimi” olarak adlandırılır.

Memurluk sıfatını ortadan kaldırmayan fakat memurun bazı hak ve yetkilerini kısıtlayan hallere “memur statüsünde kısıntı yapan haller” denir. Memur statüsünde kısıntı yapan haller kadro açığı ve görevden uzaklaştırmadır.

Memurun göreviyle ilgili suç teşkil eden eyleminden ötürü yargılanması ise “memurların yargılanmasına ilişkin ayrı bir rejim”e tabi tutulmuştur. Dikkat edilmesi gereken nokta suç teşkil eden eylemin göreve ilgili olmasıdır. Yoksa memurun memurluk sıfatıyla ilgisi bulunmayan suçları bakımından diğer bireylerden ayrılmasını gerektiren bir durum söz konusu değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 94 ve devamı maddelerinde “memurluğu sona erdiren haller” sayılmıştır. Bu üniteye sırasıyla bu konular anlatılacaktır.

## MEMUR STATÜSÜNE ÖZGÜ DURUMLAR

Memurlara tanınan ayrı statü ve memurların tabi oldukları ayrı hukuki rejim sebebiyle, tabi oldukları disiplin kuralları, statülerinde kısıntı yapan haller ve yargılamaları ayrıca düzenlenmiştir.

### Memurların Disiplin Rejimi

Devlet memurlarının uymakla yükümlü oldukları müspet yahut menfi ödevlerine aykırı davranışları çalıştıkları kurumdaki iç düzeni bozar. Memurların bu nitelikteki aykırı davranışlarına disiplin suçu, bu suçların karşılığı olan yaptırımlara da disiplin cezası adı verilir. Bir memura ancak statüsünden kaynaklanan kurallara uygun bir disiplin soruşturması sürecinden sonra disiplin cezası verilebilir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 38. maddesinin açık hükmü gereğince; idare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. Bu sebeple memurun bir kişi olarak anayasal koruma altında olan hürriyetleri kısıtlanamaz.

Disiplin cezaları ancak memurun göreviyle bağlantılı olan kariyer veya görevinden kaynaklanan haklarına etki doğurur niteliktedir ve adli cezalardan farklıdır.



Disiplin cezaları adli cezalara en fazla yaklaşan idari yaptırım türüdür. Ancak disiplin cezaları idari işlemlerdir ve idari makamlar tarafından verilir.

Disiplin cezaları idari merciler tarafından verilen idari bir ceza ve idari bir işlemdir. Adli cezalar ise yargı mercileri tarafından verilen yargısal işlemlerdir. Bununla birlikte disiplin cezaları hem bastırıcı-cezalandırıcı mahiyet taşır hem de memuru disiplin cezası korkusuyla gereği gibi davranmaya sevk eder [1,2].

### Disiplin rejimine dair temel ilkeler

Memur disiplin rejimi yukarıda ifade edildiği gibi memurluk statüsünden kaynaklanan bir takım ilkelerle şekillenmiştir. Bu temel ilkeler aşağıdaki gibi belirlenebilir:

**Kanunsuz disiplin cezası olmaz ilkesi:** Bu ilke memura kanunda öngörülmemeyen bir disiplin cezasının verilemeyeceğini ifade etmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) memurun disiplin suçu oluşturan davranışları ve bu davranışların karşılığı olan disiplin cezaları sayılmıştır. İdare disiplin suçu işlediğini düşündüğü memuru hakkında 5 tür olarak belirlenmiş bu disiplin cezalarından başka tür disiplin cezasına karar veremez [1,3,4].

**Bir eylemden ötürü yalnız bir disiplin cezası verilebilir ilkesi:** Memura işlediği disiplin suçunun karşılığında bir disiplin cezası verilir. Bunun anlamı aynı disiplin suçundan ötürü birden fazla disiplin cezası verilemeyeceğidir. Yoksa memurun davranışı hem disiplin suçu oluşturduğu için disiplin cezasını hem de ceza kanunlarına göre bir suç oluşturduğu için adli cezayı gerektiriyorsa hakkında hem disiplin soruşturması hem de ceza kovuşturması yapılır. Ayrıca memurun ceza kovuşturması sonucunda mahkûm olmaması her hal ve koşulda disiplin cezasının uygulanmasına engel olur da denilemez [2,5].



Örnek

- Örneğin; zimmetine para geçirdiği iddia edilen bir memur hakkında hem devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren "memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak" suçu sebebiyle disiplin soruşturması hem de eylemi ceza kanunlarına göre bir suç olduğu için ceza kovuşturması başlatılır.

**Ölçülülük ilkesi:** Memurun disiplin cezası gerektiren eylemi ile verilecek disiplin cezası arasında hakkaniyete uygun bir ölçü olmalıdır. 657 sayılı DMK'nın ilk halinde disiplin suçu oluşturan davranışlar ve bunların karşılığı olan disiplin cezaları tek tek belirlenmiş değildi. Bu sebeple idarenin işlenen disiplin suçunun mahiyetine uygun disiplin cezası takdir etmesi gerekiyordu. Kanunda yapılan değişiklikte disiplin suçu oluşturan davranışlara uygulanacak disiplin cezaları kanunda sınırlı olarak belirtilmiştir [3].

Ancak yine de bu ilkenin anlamını yitirdiği söylenemez. Fiil ile ceza arasında adil bir denge kurulup kurulamadığına daima dikkat edilmelidir.

DMK'nın 125. maddesinde "Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafifletme



Disiplin cezaları DMK'da sınırlı olarak belirtilmiştir. DMK'ya tabi bir memura bu sayılanlar dışında ceza verilemez.

uygulanabilir.” hükmü yer almaktadır. Şüphesiz geçmiş hizmetlerinin ve özlük dosyasının olumlu olmasının yanında eylemin ağırlığı ve önemi de idarenin takdir yetkisini kullanırken göz önüne alacağı hususlardır [5].



### Örnek

•Örneğin, DMK'ya göre 3-9 gün arasında özürsüz ve kesintisiz göreve gelmemek kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirir. Bu ceza memurun kademe ilerlemesinin 1-3 yıl arasında durdurulması suretiyle uygulanır. Öyleyse bu cezayı gerektiren asgari sınır olan 3 gün göreve gelmeyen memura 3 yıl kademe ilerlemesi cezası vermek ölçülülük ilkesine aykırı olur [2].

Danıştay ise böyle bir durumda takdir yetkisinin daha hafif cezanın uygulanması yönünde kullanılması gerektiğini düşünmektedir [1,3].

**Şüpheden sanık yararlanır ilkesi:** Disiplin suçunun memur tarafından işlendiği kanıtlanamıyorsa disiplin cezası verilmemelidir. Bu halde şüpheden sanık yararlanır ilkesi işletilir. Danıştay da ilgiliye disiplin cezası verilebilmesi için disiplin suçunu işlediğinin hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde kesin olarak ortaya konulmasını aramaktadır [2,5].

**Gizlilik ilkesi:** Disiplin soruşturmasının yürütülmesinde gizlilik asıldır. Gizlilik ilkesi memurun aleni hâle getirilmemesi ve delillerin karartılmaması için gereklidir. Gizlilik ilkesinin 3. kişiler için olduğunu söylemek gerekir. Ancak DMK m.129'da kendisiyle ilgili soruşturma yürütülen memura hakkında devlet memurluğundan çıkarma cezası isteniyorsa soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme ve sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkı tanınmıştır.

### Disiplin cezalarının türleri

DMK'nın 125. maddesine göre disiplin cezaları; “uyarma”, “kınama”, “aylıktan kesme”, “kademe ilerlemesinin durdurulması” ve “devlet memurluğundan çıkarma” olmak üzere 5 türdür. Memura işlediği iddia edilen disiplin suçu sebebiyle bu 5 cezadan başka ceza verilemez.

**Uyarma cezası (DMK m.125/A);** memura davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren davranışlara şunlar örnek verilebilir: Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek, devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak, görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak, belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak vs.

**Kınama cezası (DMK m.125/B);** memura görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Kınama cezasını gerektiren davranışlara şunlar örnek verilebilir: Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek, görev sırasında amire hâl ve hareketi ile saygısız davranmak, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak, devlete ait resmî araç, gereç ve



Disiplin cezaları ağırlıklarına göre sırasıyla; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarmadır.

benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak veya kaybetmek, iş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak, iş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak, verilen emirlere itiraz etmek vs.

**Aylıktan kesme cezası (DMK m.125/C);** memurun brüt aylığından 1/30-1/8 arasında kesinti yapılmasıdır. Aylıktan kesme cezasını gerektiren davranışlara şunlar örnek verilebilir: Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek, devlete ait resmî belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak, görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek, görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak vs.

**Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası (DMK m.125/D);** memurun, bulunduğu kademe ilerlemesinin 1- 3 yıl durdurulmasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren davranışlara şunlar örnek verilebilir: Göreve sarhoş gelmek, özürsüz ve kesintisiz 3- 9 gün göreve gelmemek, amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak, görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak, gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek, ticaret yapmak veya devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak, görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak, verilen görev ve emirleri kasten yapmamak, herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak vs.



Devlet memurluğundan çıkarma cezası alan kimse bir daha memur olamaz. Bu ceza yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

**Devlet memurluğundan çıkarma cezası (DMK m.125/E);** memurun bir daha memurluğa alınmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren davranışlara şunlar örnek verilebilir: İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak, siyasi partiye girmek, özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek, amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiilî tecavüzde bulunmak, memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak, yetki almadan gizli bilgileri açıklamak, siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek vs.

### Disiplin cezası vermeye yetkili makamlar

Disiplin cezası verme yetkisi kural olarak üstlere (amirlere) aittir. DMK'nın 126. maddesine göre, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları "**disiplin amiri**" tarafından verilir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı bulunduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra "**atamaya yetkili amirler, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde valiler**" tarafından verilir.

657 sayılı Kanun yalnızca devlet memurluğundan çıkarma cezasının, amirlerin bu yöndeki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun "**yüksek disiplin kurulu**" kararı ile verilmesini öngörmüştür.

### Disiplin soruşturmasında usul





Disiplin suçu oluşturan fiilin işlendiği tarihten itibaren 2 yıl içinde disiplin cezası verilmezse ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

**Disiplin soruşturması açılması kararı:** Disiplin soruşturması, soruşturma açma kararı ile başlar. Soruşturma açmaya karar verme yetkisi soruşturmaya yetkili amir kim ise ona aittir. Soruşturmaya yetkili amir ise kanunda aksi belirtilmemiş ise atamaya yetkili makamdır [1].

**Disiplin soruşturmasının süresi:** DMK'nın 127. maddesine göre; *uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması* cezalarının verilmesini gerektiren fiil ve hâllerin öğrenildiği tarihten itibaren **1 ay içinde**; *devlet memurluğundan çıkarma* cezasının verilmesini gerektiren fiil ve hâllerin öğrenildiği tarihten itibaren ise **6 ay içinde** disiplin soruşturmasına başlanması ve disiplin cezasını gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarihten itibaren **2 yıl içinde** disiplin cezasının verilmiş olması gerekir. Aksi hâlde disiplin cezası verme yetkisi **zaman aşımına** uğrar.

**Disiplin soruşturmasının yürütülmesi:** Soruşturmaya yetkili amir disiplin soruşturması açılmasına karar verdikten sonra soruşturmayı kendisi yürütebileceği gibi bir "soruşturmacı" yahut bir "soruşturma kurulu" tayin edebilir. Soruşturmacı veya soruşturma kurulu tanık dinler, keşif yapar, bilirkişiye başvurur ve diğer delilleri toplar. Kurumlar soruşturmacının istediği bilgi, belge vs. delilleri gecikmeksizin vermeye ve soruşturmacıya yardımcı olmaya mecburdurlar [1].

Anayasa'nın 129. maddesine göre; memura **savunma hakkı** tanınmadan disiplin cezası verilemez. DMK'nın 130. maddesine göre de; *devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.*

Yapılan her soruşturma işlemi bir tutanakla tespit olunur ve imzalanır. Soruşturmacı soruşturmayı tamamladıktan sonra disiplin suçu ve cezası hakkında kanaatini bildiren bir rapor tanzim ederek disiplin amirine sunar. Hakkında soruşturma açılan bir memurun disiplin suçu işleyip işlemediği ve cezalandırılıp cezalandırılmayacağı ancak soruşturma raporu değerlendirilmek suretiyle anlaşılabilir. Bu sebeple soruşturma raporu çok önemli bir belgedir [1,2,6].

**Disiplin cezası kararının alınması ve memura tebliği:** DMK m. 128'e göre; disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı tarihten itibaren **15 gün içinde** vermek zorundadırlar. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin Kurulu dosyayı aldığı tarihten itibaren **30 gün içinde** kararını bildirir. Memurluktan çıkarma cezası ise soruşturma dosyasının Yüksek Disiplin Kurulu'na tevdiinden itibaren en fazla **6 ay içinde** karara bağlanır. Disiplin amir ve kurulları için öngörülen bu süreler idarenin iç işleyişi bakımından önem taşır. Yoksa zamanaşımı süreleri değildir. Bu süreler geçtikten sonra verilen cezalar da hukuka uygundur [2].

DMK m. 125'e göre memur, kendisine disiplin cezası verilmesine sebep olan davranışı, cezanın özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekrarlarsa kendisine bir derece ağır olan ceza verilir. Aynı derecede cezayı gerektiren farklı davranışları sebebiyle disiplin cezası aldığı hallerde üçüncü ceza uygulamasında bir derece ağır olan ceza verilir.

Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek disiplin cezasında ise bir derece hafif olan cezaya karar verilebilir.

Verilen disiplin cezası memura yazılı olarak tebliğ edilerek yürürlüğe girer [1].

**Disiplin cezası kararının uygulanması:** DMK m. 132'ye göre; disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Aylıktan kesme cezası, cezanın verildiği tarihi takip eden aybaşında uygulanır. Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine, memurluktan çıkarma cezası ise ayrıca Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir.



Disiplin cezaları için hem idari başvuru hem de yargısal başvuru yolu açıktır.

Disiplin cezaları memurun özlük dosyasına işlenir. Memur, uyarma ve kınama cezalarının uygulandığı tarihten itibaren **5 yıl**, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının uygulandığı tarihten itibaren **10 yıl** sonra atamaya yetkili amire başvurarak cezasının özlük dosyasından silinmesini isteyebilir. Amir bu süre içinde memurun davranışlarını değerlendirerek disiplin cezasının silinmesine veya isteğin reddine karar verir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından silinmesinde ayrıca disiplin kurulunun görüşü alınır.

### Disiplin cezalarına karşı başvuru yolları

Disiplin cezalarına karşı “idari” ve “yargısal” başvuru olmak üzere 2 tür başvuru yolu vardır.

**İdari başvuru:** Memurun; disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna; disiplin kurulu tarafından verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna **itiraz etmesidir**. DMK m.135'e göre itirazda süre, kararın ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren **7 gündür**. 7 gün içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. Bu kesinleşme, idari anlamda kesinleşmedir. Kesinleşen cezaya karşı idari yargı yolunun kapalı olduğu anlamına gelmez.

İtiraz mercileri itiraz dilekçeleri ile karar ve eklerinin kendilerine ulaştığı tarihten itibaren 30 gün içinde karar vermek zorundadır.

İtirazın kabulü halinde disiplin amirleri kararı gözden geçirerek cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı DMK'da idari başvuru yolu öngörülmemiştir. Bu cezayı almış olan memurun dava açmadan önce İYUK m. 11'e göre bir üst makama, yoksa aynı makama itiraz etmesine bir engel yoktur [2].

**Yargısal Başvuru:** Anayasa m. 129/3'e göre; **disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz**, DMK m.135/son'a göre de **disiplin cezalarına karşı yargı yoluna başvurulabilir**. Bu sebeple hakkında disiplin cezası verilen memur tüm disiplin cezası kararlarına karşı idari yargıda dava açma hakkına sahiptir.

Belirtilmesi gereken bir husus, ilgiliye idari ve yargısal başvuru yollarının ve süresinin de cezanın tebliğinde bildirilmesi gerektiğidir [2]. Zira Anayasa m.40/2'ye göre; **devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yollarına ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır**.

## Memur Statüsüne Kısıntı Yapan Haller

Memurluk sıfatını ortadan kaldırmayan fakat memurun bazı hak ve yetkilerini kısıtlayan hâllere “memur statüsünde kısıntı yapan hâller” denir. Bu hâller; “kadro açığı” ve “görevden uzaklaştırma” olmak üzere 2 tanedir.

### Kadro açığı



Kadrosu kaldırılan memur maaş ve diğer haklarından yararlanmaya devam eder.

Kadrosu kaldırıldığı için görevinden ayrılan fakat memurluk statüsü sona ermeyen memurun durumu “kadro açığı” kavramı ile ifade edilir. Kadro açığı durumu boş olmayan bir kadronun kaldırılması ile ortaya çıkar [1]. DMK m. 91’e göre, kadrosu kaldırılan memur görev yapmadan maaş ve öteki haklarına almaya devam eder. Memurluk statüsünden doğan yükümlülükleri de devam eder.

Kadrosu kaldırılan memurun, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanması zorunludur. Bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığı’na bildirilir.

Bunlar, atama işlemi yapıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait mali haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler.

### Görevden uzaklaştırma

Memurluk statüsünde kısıntı yapan diğer durum görevden uzaklaştırmadır. DMK m.137’ye göre görevden uzaklaştırma, görevi başında kalması hizmet gerekleri bakımından sakıncalı bulunan memur hakkında uygulanan ihtiyati bir tedbirdir. İdareye memuru görevden uzaklaştırma konusunda takdir yetkisi verilmiştir. Görevden uzaklaştırma kararı; memur hakkında disiplin soruşturması veya ceza kovuşturması açılması sebebiyle uygulanabilir.

#### *Görevden uzaklaştırma kararı vermeye yetkili makamlar:*

Görevden uzaklaştırma kararı vermeye yetkili makamlar DMK m. 138’e göre;

- Atamaya yetkili amirler,
- Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri,
- İllerde valiler,
- İlçelerde kaymakamlardır.

#### *Görevden uzaklaştırma kararının sonuçları:*

Belli süre içinde soruşturma açma zorunluluğu: Memura görevden uzaklaştırma tedbiri henüz soruşturma açılmadan uygulanmış ise görevden uzaklaştırılan memur hakkında 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması zorunludur. Aksi hâlde görevden uzaklaştırma kararı veren amirin hukuki ve cezai sorumluluğu doğar.

Görevle ilişkisinin kesilmesi: Görevden uzaklaştırılan memurun görevle ilişkisi kesilir. Ancak memurluk statüsü sona ermez. Görevden uzak kaldığı süre boyunca her türlü hak ve yükümlülüğü devam eder. Ancak memura bu süre boyunca maaşının 2/3’si ödenir.



Görevden uzaklaştırma bir disiplin cezası değildir. Memurluk statüsünde kısıntı yapan geçici ve ihtiyati bir tedbirdir.

Görevden uzaklaştırmanın süresi: Görevden uzaklaştırma kararı disiplin soruşturması sebebiyle alınmış ise en çok 3 ay devam edebilir. Bu süre sonunda hakkında bir karar verilmezse memur göreve başlatılır. Görevden uzaklaştırma kararı ceza kovuşturması sebebiyle alınmış ise yetkili amir kararı her 2 ayda bir gözden geçirerek memurun göreve dönüp dönmemesi hakkında bir karar verir.

**Görevden uzaklaştırma tedbirinin kaldırılması:**

Disiplin soruşturması yahut ceza kovuşturması sonucunda yetkili merciler tarafından;

- Memurluktan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezası verilmiş ise,
- Yargılamanın men'ine yahut memurun beraatine karar verilmişse,
- Hükümden evvel memur hakkındaki kovuşturma genel af ile kaldırılmışsa,
- Memur, memurluğa engel olmayan bir ceza ile cezalandırılmış ve cezası da ertelenmişse, bu yöndeki kararların kesinleşmesi üzerine memur hakkındaki görevden uzaklaştırma tedbiri kaldırılır.

Görevden uzaklaştırma tedbirinin kaldırılması üzerine memur görevine geri döner ve görevden uzaklaştırma tedbiri uygulandığı sürece yapılan 1/3 maaş kesintisi kendisine ödenir. Ayrıca görevden uzakta geçirdiği süre hem kademe ilerlemesi hem derece ilerlemesinde değerlendirilir.

## Memurların Yargılanması

### Genel olarak

Hukukumuzda memurlar ve diğer kamu görevlilerinin asılsız isnat ve iftiralara karşı korunması amacıyla işledikleri iddia edilen “görev suçları”ndan ötürü yargılanmaları ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur [6]. Buna göre bir memurun “görev suçu” işlediği iddia ediliyorsa hakkında ceza kovuşturması açılabilmesi için Cumhuriyet Savcısı’nın önce ilgili idari merciden *izin alması* gerekir. Görev suçu niteliğinde olmayan diğer suçlar bakımından diğer bireylerin tabi olduğu ceza kovuşturması usulü memurlar için de geçerli olmaya devam edecektir [1,2,3,5].

Anayasa’nın 129. maddesinde; “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.” denilmektedir. DMK m. 24’e göre de; devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.

### 4483 sayılı kanun ve kapsamı

Memurların görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanma usulü **4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’da** yer almaktadır. 4483 sayılı Kanun’a tabi olabilmek için;

- Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetleri ifa eden memur veya diğer kamu görevlisi olmak gerekir.



Memura memurluktan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezası verilmiş ise memur göreve iade edilir.



Memur ve diğer kamu görevlilerinin asılsız isnat ve iftiralara karşı korunmaları için, haklarında ceza soruşturmasına başlanması izin şartına bağlanmıştır.



Örnek

- Örneğin, bir belediye başkanının belediyeye ait mührü kullanarak evinde sahte belge düzenlemesi bir görev suçudur. Buna karşılık bir valinin ticaret odasında yerel bir gazetenin yazı işleri müdürüne hakaret etmesi görev suçu değildir [2].

- İşlenen suçun “**görev suçu**” olması gerekir. Yani suç; memurun görevinden doğan, göreviyle ilgili olan bir suç olmalıdır. Başka bir deyişle memur o suçu görevi sebebiyle işleyebilmektedir.

Suçun görev yerindeyken işlenmesi de gerekmez. Önemli olan suça konu fiile görev arasında illiyet bağı bulunmasıdır. Memur, suçu görev sırasında işlemiş olsa bile görevi sebebiyle işlememişse o suç görev suçu değildir [2].

### 4483 sayılı kanunun kapsamı dışında kalan kişi ve suçlar

Bazı kişiler memur veya diğer kamu görevlisi sayıldıkları hâlde 4483 sayılı Kanun’a tabi olmazlar. Bu kişiler, kendi özel kanunlarında yer alan usule tabidirler. Örneğin; Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, hâkimler ve savcılar, MİT mensupları, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları, yükseköğretim kurumları öğretim üye ve yardımcıları bu kişilerdendir [2,5].

Bazı suçlar da suçun niteliğinden ötürü 4483 sayılı Kanun’un kapsamı dışında bırakılmıştır. Örneğin; “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”nda yer alan rüşvet, zimmet, irtikâp, ihtilas, resmî ihale ve alım-satımlara fesat karıştırma gibi suçlar bunlardandır. Bunun gibi “Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanun”da yer alan suçların, “Seçimlerin Temel Hükümleri Ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun”da yer alan suçların, “Terörle Mücadele Kanunu”nda yer alan suçların işlenmesi hâlinde suçu işleyen memur veya diğer kamu görevlisi 4483 sayılı Kanun’a göre kovuşturulmayacaktır. Bu kanunlarda yer alan suçların işlenmesi halinde adli makamlar idari merciden izin almadan doğrudan kovuşturma yapacaktır.

Ayrıca ağır cezayı gerektiren bir suçu işleyen memur ve diğer kamu görevlisi suçüstü hâlinde de 4483 sayılı Kanun’a tabi olmayacaktır. Bu durumda da cumhuriyet savcısı izin almaksızın doğrudan kovuşturma yapacaktır.

O halde 4483 sayılı Kanun’un uygulanabilmesi için kişinin bu Kanun’un öngördüğü biçimde memur veya kamu görevlisi sayılması, görev suçu işlemesi ve yukarıda ifade edilen istisnai durumların olmaması gerekir [2].

### 4483 sayılı kanuna göre memurların yargılanma usulü

Yukarıdaki gibi 4483 sayılı Kanun’un kapsamı dışında olmayı gerektiren istisna hâller yoksa görev suçu işlediği iddia edilen memur ve diğer kamu görevlisi hakkında ceza kovuşturması aşağıdaki usule göre yapılacaktır:

**İzin:** Cumhuriyet savcısı memurun görev suçu işlediğine yönelik bir ihbar yahut şikâyet alır ve bunun soruşturmayı gerektirecek bir ciddiyet taşıdığını düşünürse yahut



Bazı kişiler tabi oldukları özel kanunlardaki usule tabidir. Bazı suçlar için izin alınması gerekmez, doğrudan soruşturma yapılır.

görev suçunu resen öğrenirse buna ilişkin evrakın bir örneğini ilgili idari merciye göndererek soruşturma için izin ister.

Cumhuriyet savcısı, izin almadan önce toplanmasını gerekli gördüğü, kaybolma ihtimali olan delilleri tespit eder. Başkaca bir şey yapamaz, ilgili memurun ifadesine dahi başvuramaz.

**İzin mercii:** Soruşturma izni vermeye yetkili merciler 4483 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yer almaktadır. Örneğin;

İlçede görevli memur ve diğer kamu görevlisi için kaymakam izin merciidir (4483 s. Kanun m. 3/a).

İlde ve merkez ilçede görevli memur ve diğer kamu görevlileri hakkında vali (4483 s. Kanun m. 3/b),

Cumhurbaşkanına veya Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar ve bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amiri (4483 s. Kanun m.3/d).

Cumhurbaşkanı kararıyla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanı veya ilgili bakan (4483 sayılı Kanun m.3/e),

Büyükşehir belediye başkanı ile il ve ilçe belediye başkanları için İçişleri Bakanı izin merciidir (4483 s. Kanun m. 3/h).

TBMM'de görevli memur ve diğer kamu görevlisi için TBMM genel sekreteri izin merciidir. TBMM genel sekreteri için TBMM başkanı izin merciidir (4483 s. Kanun m. 3/f).

Cumhurbaşkanlığı'nda görevli memur ve diğer kamu görevlileri için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı izin merciidir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı için cumhurbaşkanı izin merciidir (4483 s. Kanun m. 3/g).

**İzin merciinin ön incelemesi:** Cumhuriyet savcısı tarafından kendisinden soruşturma izni istenen yetkili merci, ön inceleme emri verir ve bizzat yahut bir soruşturmacı yahut soruşturma komisyonu görevlendirerek bir ön inceleme yapar veya yaptırır. Ön incelemede inceleme yapılan memurun ifadesine de başvurulmak suretiyle gerekli her tür bilgi ve belge toplanır ve ön inceleme sonucunda edinilen kanaat bir rapor ile izin vermeye yetkili merciye sunulur.

**İzin merciinin kararı:** Yetkili izin mercii, ön inceleme raporu üzerine "soruşturma izni verilmesine" yahut "soruşturma izni verilmemesine" karar verir. Verilecek karar gerekçeli olmak zorundadır. DMK m. 7/1'e göre karar süresi, suçun öğrenilmesi tarihinden itibaren ön inceleme süreci de dâhil olmak üzere 30 günü geçemez. Ancak zorunlu hâllerde bir kere 15 güne kadar uzatılabilir.

**İtiraz:** Yetkili mercii soruşturma izni verilmesine yahut verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet Başsavcılığı'na, ilgili memura ve varsa suçu haber veren şikâyetçiye yazılı olarak bildirir.

Bu bildirim üzerine karar;

Soruşturma izni verilmesi kararı ise; ilgili memur,



İzin merci suçu öğrendiği tarihten itibaren 30 gün içinde bir karar vermelidir. Bu süre bir kere 15 güne kadar uzatılabilir.



Soruşturma izni verilmemesi kararı ise; cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi kararın kendilerine tebliğinden itibaren **10 gün içinde** karara itiraz edebilir.

**İtiraz mercii:** 4483 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (e), (f), (g)- Cumhurbaşkanı tarafından verilen izin hariç- ve (h) bentlerinde sayılanlar için; "**Danıştay İdari Dairesi**" (1. Daire) diğerleri için yargı çevresinde bulunduğu "**Bölge İdare Mahkemesi**"dir. Danıştay yahut Bölge İdare Mahkemesi en geç 3 ay içinde itiraza ilişkin kararını verir ve bu karar kesindir. Yani bu karara karşı istinaf, temyiz vs. yollara başvurulamaz.

**Soruşturma evresi:** Soruşturma izni verilmesi kararına süresinde itiraz edilmez yahut bu karara yapılan itiraz reddedilirse ya da soruşturma izni verilmemesi kararına yapılan itiraz kabul edilirse artık dosya soruşturma yapılması için derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına gönderilir ve soruşturma başlatılır.

**Yetkili ve görevli mahkeme:** Yargılama aşamasında, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, TBMM genel sekreteri, bakan yardımcıları ve valiler için yargılama makamı; Yargıtay ilgili ceza dairesi, kaymakamlar için il asliye ceza mahkemesidir. Diğer memur ve kamu görevlileri için yetkili ve görevli sulh ceza hakimine başvurulur.

## MEMURLUĞU SONA ERDİREN HALLER

### Çekilme (İstifa Etme)

Çekilme; memurun **kendi isteği ile** memurluk statüsünü sona erdirmeye iradesini bağlı olduğu kuruma yazılı olarak bildirmesidir.

DMK, kamu görevinin kesintiye uğramaması için çekilen memurun derhal görevi bırakmasına bazı sınırlar getirilmiştir. Buna göre;

Çekilen memur idare tarafından çekilme isteği kabul edilene veya yerine atanan kimse gelip göreve başlayana kadar görevden ayrılamaz. Ancak memur, çekilme isteğine ilişkin yazısı 1 ay içinde onaylanmaz yahut yerine atanan yahut vekil tayin edilen kimse 1 ay içinde gelip göreve başlamaz ise üstüne haber vererek görevi bırakabilir (DMK m.94).

Kanun, olağanüstü yönetim dönemlerinde çekilen memurlara ilişkin de sınırlama getirmiştir. Buna göre; olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki devlet memurları, yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevi bırakamazlar (DMK m.96). Devir teslimle yükümlü olan devlet memurlarından çekilenler ise bu işlemlerin sonuna kadar görevlerini bırakamazlar (DMK m.95).

Ayrıca;

- Bir memur tüm sınırlamalara uyararak görevinden çekilmiş olsa bile **6 ay geçmeden** göreve alınmaz.
- Memur yukarıda yer alan sınırlamalara uymaksızın görevi bırakmış ise; yerine atanan kişinin gelip göreve başlamasını beklemeden yahut çekilme yazısı kabul edilmeden görevi bırakanlar 1 yıl geçmeden, devir ve teslimle yükümlü olduğu halde buna ilişkin işlemler bitmeden görevi bırakanlar 3 yıl geçmeden,



Memur tüm sınırlamalara uyararak çekilse bile 6 ay geçmeden tekrar memurluğa alınmaz. İkiden fazla çekilen memur tekrar memurluğa alınmaz.

olağanüstü yönetim dönemlerinde yerlerine atanan kimsenin gelmesini beklemeden görevi bırakanlar ise hiçbir surette devlet memurluğuna alınmaz

İkiden fazla çekilen memur da tekrar devlet memurluğuna alınmaz (DMK m.92).

### Çekilmiş Sayılma (Müstafi Olma)

Çekilmiş sayılma; memurun kanunda öngörülen hâllerin gerçekleşmesi hâlinde *idari bir işlemle* memurluk statüsünün sona erdirilmesidir. DMK'ya göre çekilmiş sayılma hâlleri şunlardır:

Başka bir yerdeki göreve naklen atanıp da 15 gün içinde görev yerine hareket ederek belli yol süresi içinde göreve başlamayan memura 10 günlük bir süre daha verilebilir. Bu süre sonunda da belge ile ispatı mümkün zorlayıcı sebepler olmaksızın göreve başlamayan memur, memurluktan çekilmiş sayılır (DMK m.63).

Bilgi ve görgülerini arttırmak üzere yabancı ülkelere izinli olarak gönderilen; ancak izninin bitiminde yol süresi hariç 15 gün içinde göreve başlamayan memur memurluktan çekilmiş sayılır (DMK m.79).

İzinsiz yahut kurumunca kabul edilen mazereti olmaksızın görevi terk eden ve bu terki 10 gün süren memur çekilmiş sayılır (DMK m.94).

Aylıksız izin süresinin bitiminde veya mazeret sebebinin ortadan kalkmasını izleyen 10 gün içinde görevine dönmeyen memur çekilmiş sayılır (DMK m.108).

Çekilmiş sayılan memur çekilmiş sayıldığı tarihten itibaren *1 yıl geçmeden* devlet memurluğuna alınmaz (DMK m.97).

İkiden fazla çekilmiş sayılan memur da tekrar devlet memurluğuna alınmaz (DMK m.92)

### Memurluktan Çıkarılma (İhraç)

Devlet memurluğundan çıkarılma, bir disiplin cezası olan memurluktan çıkarılmayı ifade eder. Bu hâlde de memurluk statüsü sona erer. Memurluktan çıkarılma ile bazı özel personel kanunlarında yer alan meslekten çıkarılma karıştırılmamalıdır. Meslekten çıkarılan bir kimse başka bir alanda memur olabilir. [2]

### Koşullarda Eksiklik

DMK m. 98/b'ye göre memurluğa alınma koşullarını kaybeden yahut bu koşullara zaten sahip olmadığı sonradan anlaşılan memurun da memurluğu sona erer. Bu hâlde atamaya yetkili amir tarafından memurluğun sona erdiği idari işlemle tespit edilir.

### Bağdaşmazlık

Memurun, memurlukla bağdaşmayan bir görevi kabul etmesi halinde de memurluk statüsü sona erer. Örneğin, milletvekilliği bu tür bir görevdir [1].

### Emeklilik

“Zorunlu emeklilik”, “istek üzerine emeklilik” yahut “idarenin isteği üzerine (resen) emeklilik” hâllerinde de memurluk statüsü sona erer.

Zorunlu emeklilik, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre; genel olarak 65 olan yaş haddinin doldurulması yahut memurun çalışma gücünün en az %60'ını kaybetmesi veya işini yapamayacak duruma gelmesi hâlinde memur zorunlu nedenlerle emekli edilerek görevle ilişkisinin kesilmesidir.



Çekilmiş sayılan memur çekilmiş sayıldığı tarihten itibaren 1 yıl geçmeden devlet memurluğuna alınmaz.





Belli bir yaşa ulaşan veya belli bir hizmet yılını dolduran memur, memurluk statüsünden çıkarılıp emeklilik statüsüne sokulur.

İstek üzerine emeklilik, 5510 sayılı Kanunu'na göre; 58 yaşını dolduran kadın memurlar ile 60 yaşını dolduran erkek memurların 9000 gün ödenmiş primleri olmak koşuluyla istekleri hâlinde idare tarafından emekliye ayrılmasıdır. İdarenin bu konuda takdir yetkisi yoktur.

İdarenin isteği üzerine emeklilik ise 5510 sayılı Kanun'a göre; idare tarafından "kadrosuzluk" ve "ahlak ve yetersizlik" sebepleri ile de memurun emekliye sevk edilebilmesidir. Ahlak ve yetersizlik sebebiyle emekliye sevk; subay, astsubay, askerî memur, uzman jandarma ve uzman erbaşlar hakkında uygulanabilir [1,3].

## Ölüm

Memurluğu sona erdiren hâllerden biri de ölümdür. Zira memuriyet şahsen ifanın zorunlu olduğu bir statü ilişkisidir.



### Bireysel Etkinlik

- Disiplin soruşturması ve ceza kovuşturmasının birbirine etkisini tartışınız.
- Rüşvet suçundan mahkum edilip affa uğrayan bir kimse devlet memuru olabilir mi? Araştırınız.



## Özet

- Memurların yerine getirdikleri kamu görevi sebebiyle ayrı bir statü ve ayrı bir hukuki rejime tabi olmaları gerekir. Bu sebeple memurların tabi olduğu disiplin ve ceza sorumlulukları, memurluk statüsünden kaynaklanan kısıntılar, memurluğun sona ermesi vb. hususlar hakkında bu ayrı statü ve hukuki rejim göz önüne alınarak kurallar ihdas edilmiştir.
- Memurların görevleriyle ilgili müspet ve menfi ödevleri bulunmaktadır. Memurların bu ödevlere aykırı davranışları disiplin suçu oluşturacaktır. Bir memurun disiplin suçu işlediği iddiası ile başlayan süreç bir bütün olarak memur disiplin rejimi olarak adlandırılır.
- Memur disiplin rejimi memurluk statüsünden kaynaklanan bir takım ilkelerle şekillenmiştir; memura kanunda öngörülmemiş olan disiplin cezası verilemez, memura işlediği disiplin suçunun karşılığında bir disiplin cezası verilebilir, memurun disiplin cezası gerektiren eylemi ile cezası arasında ölçülülük olmalıdır, disiplin soruşturmasında şüpheden sanık yararlanır, disiplin soruşturmasının gizliliği asıldır.
- DMK'da yer alan disiplin cezaları; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma olmak üzere 5 tanedir.
- Disiplin soruşturmasına kanunda yazılı süreler içerisinde başlanmaz ve yine soruşturma kanunda yazılan süre içerisinde bitirilmmez ise disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar.
- Disiplin soruşturmasında soruşturmacı veya soruşturma kurulu memur hakkında delilleri toplar. Memura savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilemez. Savunma hakkının tanınması anayasal zorunluluktur.
- Disiplin cezalarına karşı idari ve yargısal olmak üzere 2 tür başvuru yolu vardır. İdari başvuru memurun ilgili kurula itiraz etmesidir. İtiraz süresi cezanın tebliğinden itibaren 7 gündür. 7 gün içinde itiraz edilmezse ceza kesinleşir. Yargısal başvuru tüm disiplin cezalarına karşı idari yargıda dava açma imkanıdır. Anayasa gereği disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.
- Memurların korunmaları bakımından işledikleri iddia edilen görev suçlarından ötürü yargılanmaları kural olarak izne tabidir. Görev suçu niteliğinde olmayan suçlar bakımından diğer bireylerin tabi olduğu ceza kovuşturması usulü memurlar içinde geçerli olmaya devam edecektir.
- Memurların görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanmalarına ilişkin usül 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da yer almaktadır. Ancak bazı kişiler memur ve diğer kamu görevlisi sayılsa da 4483 sayılı Kanun öngördüğü usule tabi değildir. Bazı suçlar bakımından da 4483 sayılı Kanun uygulanmaz ve cumhuriyet savcısı için yetkili merciden izin alma şartı aranmaz. Bu istisnai haller dışında 4483 sayılı Kanun yetkili merciye cumhuriyet savcısına izin verip vermeme konusunda yetki tanımıştır.
- İzin vermeye yetkili merciin izne ilişkin kararına itiraz edilebilir. Bu itiraz Danıştay yahut Bölge İdare Mahkemeleri'ne yapılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.
- Kadro açığı memurluk statüsünü kısıtlar. Kadrosu kaldırılan memurun en geç 6 ay içerisinde kendi kurumunda niteliklerine uygun bir kadroya atanması zorunludur. bu memurlar kurumlarında atanma imkanı bulunmaması halinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir. Kadrosu kaldırılan memurun maaş ve diğer hak ve yükümlülükleri devam eder.



## Özet devamı

- Görevden uzaklaştırma memurluk statüsünü kısıtlar. Görevden uzaklaştırma bir disiplin cezası değildir. Belli sebeplerle görevi başında kalması sakıncalı görülen memurun belli bir süre ile görevi başından uzaklaştırılmasını sağlayan ihtiyati tedbirdir.
- Memurluğu sona erdiren haller; çekilme, çekilmiş sayılma, memurluktan çıkarılma, bağdaşmazlık, koşullarda eksiklik, emeklilik ve ölüm olmak üzere 7 tanedir.
- Çekilme, istifa etme anlamına gelir. Memur, kanunda öngörülen bazı sınırlamalara uymak suretiyle istifa edebilir.Çekilme müstafi olma demektir. Memur kanunda öngörülen hallerin gerçekleşmesi ile müstafi sayılır. Memurluktan çıkarılan kimse ihraç edilmiş olur ve bir daha memuriyete alınmaz. Memuriyetle bağdaşmayan bir görevi kabul eden kimsenin memuriyeti son bulur. Memuriyet için aranan koşulları kaybeden veya bunlara sahip olmadığı sonradan anlaşılan kimsenin memuriyetine son verilir. Memur belli yaş haddini veya belli hizmet süresini doldurmakla emeklilik statüsüne girer. Ölüm memurluğu sona erdiren doğal bir sebeptir.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Memur disiplin rejimine ilişkin ilkeler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
  - a) Ölçülülük ilkesi
  - b) Bir eylemden ötürü yalnız bir disiplin cezası verilebilir ilkesi
  - c) Kanunsuz disiplin cezası olmaz ilkesi
  - d) Aleniyet ilkesi
  - e) Şüpheden sanık yararlanır ilkesi
2. Devlet memurluğundan çıkarma cezası ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
  - a) 3-9 gün göreve gelmeyen devlet memuruna bu ceza verilir.
  - b) Devlet memurluğundan çıkarma cezası alan kişi bir daha devlet memuru olamaz.
  - c) Devlet memurluğundan çıkarma cezası yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.
  - d) Devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı dava açılabilir.
  - e) Devlet memurluğundan çıkarma cezasının özlük dosyasından silinmesi istenemez.
3. Disiplin soruşturmasının süresine ilişkin aşağıdakilerden hangisi doğrudur?
  - a) Fiilin işlendiği tarihten itibaren 1 ay geçmedikçe soruşturmaya başlanamaz.
  - b) Fiilin işlendiği tarihten itibaren 6 ay geçmedikçe soruşturmaya başlanamaz.
  - c) Fiilin işlendiği tarihten itibaren 1 yıl geçerse disiplin cezası verilemez.
  - d) Fiilin işlendiği tarihten itibaren 2 yıl geçerse disiplin cezası verilemez.
  - e) Fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren 3 ay içinde soruşturmaya başlanılmazsa disiplin cezası verilemez.
4. Disiplin soruşturmasına ilişkin olarak aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?
  - a) Uyarma ve kınama cezalarına karşı dava açılmaz.
  - b) Uyarma ve kınama cezaları uygulandıktan ancak 10 yıl sonra memurun özlük dosyasından silinebilir.
  - c) Disiplin soruşturmasında tanık dinlenilmesi, keşif yapılması ve bilirkişiye başvurulması Anayasal zorunluluktur.
  - d) Kanun, memurun fiiline uygun olan ceza yerine bir üst cezaya karar verme konusunda disiplin amirine takdir yetkisi tanımıştır.
  - e) Disiplin soruşturmasında memura savunma hakkı tanınması Anayasal zorunluluktur.
5. Memurların yargılanması ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi söylenemez?
  - a) Görev sırasında işlenen her suç, disiplin suçu değildir.
  - b) Görev suçu işleyen memurun yargılanması için izin alınması kuraldır.
  - c) İzin merciinin verdiği karar kesindir.
  - d) İlde görevli memur için izin merci validir.
  - e) Büyükşehir belediye başkanı için izin merci içişleri bakanıdır.

6. Görevden uzaklaştırma ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi doğrudur?
- a) Görevden uzaklaştırılan memurun memurluk statüsü sona erer.
  - b) Görevden uzaklaştırılan memura görevden uzak kaldığı süre boyunca maaşı ödenmez.
  - c) Hakkında disiplin soruşturması açılan memurun görevden uzaklaştırılması zorunlu değildir.
  - d) Görevden uzaklaştırılan memur hakkında disiplin cezası verilmiş ise göreve başlatılmaz.
  - e) Görevden uzaklaştırma kararı yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.
7. Kadro açığı ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi söylenemez?
- a) Kadrosu kaldırılan memurun memurluk statüsü sonlanmaz.
  - b) Kadrosu kaldırılan memur görevinden uzaklaştırılır.
  - c) Kadrosu kaldırılan memurun memurluk statüsünden doğan yükümlülükleri devam eder.
  - d) Kadrosu kaldırılan memurun en geç 6 ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanması zorunludur.
  - e) Kadrosu kaldırılan memura maaşı ödenmeye devam eder.
8. Çekilme (istifa etme) ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi söylenemez?
- a) İstifa eden memurun görevi bırakırken uymak zorunda olduğu sınırlamalar vardır.
  - b) İki kez istifa eden memur, bir daha memurluğa alınmaz.
  - c) Olağanüstü yönetim dönemlerinde yerlerine atanan kimsenin gelmesini beklemeden görevi bırakan memur, bir daha devlet memurluğuna alınmaz.
  - d) İstifa eden memurun yerine atanan kişiyi bekleme süresi 1 aydır.
  - e) İstifa eden memur, 6 ay geçmeden göreve alınmaz.
9. Görevi sona erdiren haller arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Kadro açığı
  - b) Emeklilik
  - c) Koşullarda eksiklik
  - d) Bağdaşmazlık
  - e) Çekilmiş sayılma
10. İzinsiz yahut kurumunca kabul edilen mazereti olmaksızın görevi terk eden ve bu terki 10 gün süren memurun durumu aşağıdakilerden hangisidir?
- a) Emekli
  - b) Atanmamış
  - c) Çekilmiş
  - d) Görevden uzaklaştırılmış
  - e) Kadrosuz

**Cevap Anahtarı**

1.d, 2.a, 3.d, 4.e, 5.c, 6.c, 7.b, 8.b, 9.a, 10.c

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Gözler, K., Kaplan G. (2017). *İdare Hukuku Dersleri* (19. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- [2] Akyılmaz, B., Sezginer, M. & Kaya, C. (2017). *Türk İdare Hukuku*, (8. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [3] Günday, M. (2013). *İdare Hukuku* (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- [4] Tan, T. (2014). *İdare Hukuku*. (3. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi
- [5] Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H., Üstün, G., & Tekinsoy O. (2015). *İdare Hukuku* (6. Baskı). İstanbul: On iki levha Yayıncılık
- [6] Çağlayan, R. (2013). *İdare Hukuku Dersleri* (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.

# İDARENİN MALLARI VE MAL EDİNME YÖNTEMLERİ



## İÇİNDEKİLER

- İdarenin Malları
  - İdarenin Özel ve Kamusal Malları
  - Kamu Mallarının Tespiti
  - Kamu Mallarının Türleri
  - Kamu Mallarının Kullanımı
  - Kamu Mallarının Özellikleri
- İdarenin Mal Edinme Yöntemleri
  - Olağan Mal Edinme Yöntemleri
  - Olağanüstü Mal Edinme Yöntemi (İstimval)



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
  - Kamu malları ile diğer mallar arasındaki ayrımı açıklayabilecek,
  - Kamu mallarının türlerini ve özelliklerini tanıyabilecek,
  - Kamulaştırma başta olmak üzere idarenin hangi yöntemlerle mal edindiğini öğrenebileceksiniz.

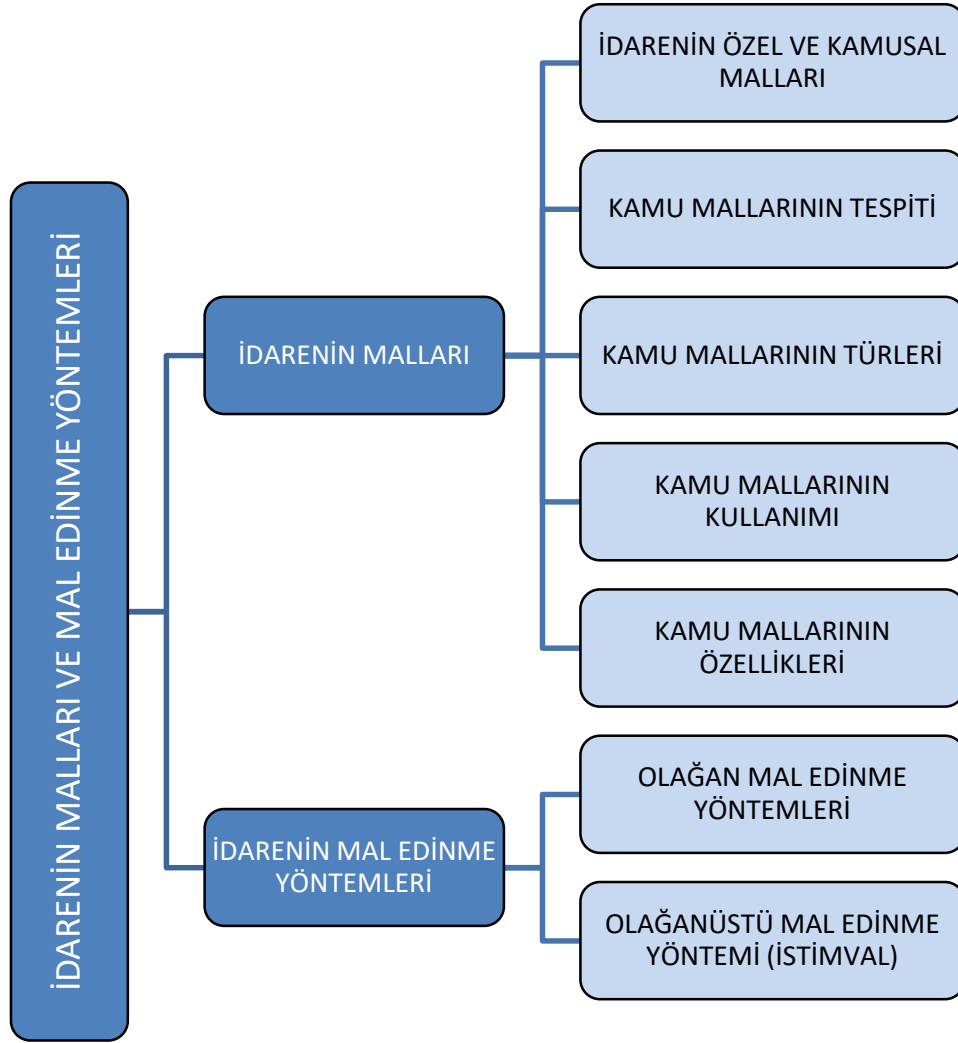


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Arş. Gör.  
Kamil DURMUŞ**

## ÜNİTE 11





## GİRİŞ

Sekiz, dokuz ve onuncu üniteler boyunca idarenin hareket araçlarından olan kamu görevlilerini işledik. Bu üniteye ise idarenin hareket araçlarının ikincisi olan idarenin mallarını inceleyeceğiz. İdarenin malları idare için kamu görevlileri kadar zorunludur. Örneğin; her branştan en iyi öğretmenlere sahip olsa da masa ve sandalyeleriyle sınıfları, her türlü araç gereciyle laboratuvarları ve öğrencilerinin seviyesine uygun kitaplarıyla kütüphanesi olmayan bir okul düşünülemez. Bir okul idaresinin görevli olduğu eğitim hizmetini yürütebilmesi için sayılan bütün bu mallara sahip olması zorunludur.

Bu ünitenin birinci bölümünde idarenin mallarının nelerden ibaret olduğunu, kamu mallarının tahsis amacına göre nasıl sınıflandırıldığını göreceğiz. İdare o kadar çok mala sahiptir ki idarenin bunları elde etme ve kullanma biçiminin düzenlenmesi için bu malların çeşitli şekillerde sınıflandırılması kaçınılmazdır. İlk ve en önemli sınıflandırma ise idarenin mallarının kamu yararına tahsis edilmiş olup olmadıklarına göre yapılan sınıflandırmadır. Tahsis biçimine göre kamu malları üç türdür: Sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları. Sahipsiz mallar ile orta malları daha çok halkın doğrudan kullanımına tahsis edilen ve kolektif olarak kullanılan kamu mallarıdır. Ancak bunların özel kullanıma tahsisi de mümkündür. Hizmet malları ise ya sadece idare tarafından kullanılan ya da halk tarafından dolaylı olarak kullanılan kamu mallarıdır. Kamu mallarının kullanıma biçimlerini de yine bu sınıflandırma üzerinden inceledikten sonra kamu mallarının kullanımında geçerli olan ilkelere ve son olarak da kamu mallarının özelliklerine bakacağız. Kamu mallarına ilişkin hukuki rejim böylece özetlenmiş olacak.

İkinci bölümde ise bir adım öncesine giderek, idarenin mal edinmek için hangi imkânlara sahip olduğunu göreceğiz. İdarenin mal edinmesi, olağan ve olağanüstü yöntemler olmak üzere iki türdür. İkinci bölümde biz olağan mal edinme yöntemlerinin başlıcalarını özetledikten sonra belki de en önemlisi olan kamulaştırmayı biraz daha detaylı göreceğiz. İdarenin birden çok olağan mal edinme yöntemi vardır; ancak bunlar içerisinde en çok başvurulan yöntem kamulaştırmadır. Olağan mal edinme yöntemlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Kendiliğinden mal edinme, satın alma veya kiralama, bağış veya miras, borçlanma, mali yükümlülükler getirme, bayındırlık faaliyetleri, düzenleme ortaklık payı, devletleştirme ve kamulaştırma. Belirtildiği gibi bunlar içerisinde en çok başvurulan yöntem kamulaştırmadır. Kamu yararının gerektirdiği hâllerde idarenin gerçek karşılığını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmazları kısmen veya tamamen kamu mülkiyetine geçirmesine kamulaştırma denir. Yukarıda sayıldığı üzere bir diğer olağan mal edinme yöntemi ise devletleştirmedir. Devletleştirme kavramının kamulaştırma kavramı ile karıştırılmaması gerekir. İki kavram arasındaki farkları ünite içerisinde ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz. En sonda da olağanüstü mal edinme yöntemi olan istimval usulünü özetleyeceğiz. İdarenin olağanüstü hâllerde taşınır malları kamu gücüne dayanarak elde etmesine ise istimval denir ve hukukumuzda, çeşitli kanunlarda farklı istimval yetkileri düzenlenmiştir.

## İDARENİN MALLARI

### İdarenin Özel ve Kamusal Malları



İdarenin malları kamu yararına tahsis edilmemiş ise “idarenin özel malı”, kamu yararına tahsis edilmiş ise “idarenin kamusal malı”dır. İdarenin kamusal mallarına “kamu malları” denir.

Bir memurun kullandığı zimba telinden belediyenin iş makinelerine, trafik lambalarından barajlara, tanklardan yollara, köprülere ve hatta dağlara, taşlara, ormanlara kadar idarenin mülkiyetinde olan her şey “idarenin malı”dır. İdarenin yalnızca devlet idaresinden ibaret olmadığı, yerel idareleri ve kamu kurumlarını da kapsadığı hatırlanırsa “idarenin malları” ile kastedilenin ne kadar geniş bir küme olduğu daha iyi anlaşılır. Gerçekten, idare o kadar çok mala sahiptir ki idarenin bunları elde etme ve kullanma biçiminin düzenlenmesi için bu malların çeşitli şekillerde sınıflandırılması kaçınılmazdır. İlk ve en önemli sınıflandırma ise idarenin mallarının kamu yararına tahsis edilmiş olup olmadıklarına göre yapılan sınıflandırmadır.

İdarenin malları, kamu yararına tahsis edilip edilmediklerine göre ikiye ayrılır: İdarenin özel malları ve idarenin kamusal malları [1]. İdarenin özel malları, idarenin mülkiyetinde olmakla beraber kamu yararına tahsis edilmemiş olan mallardır. Örneğin, bir memurun kullandığı iş telefonu kamu yararına tahsis edilmemiş olup idarenin özel mallarındandır. İdarenin kamusal malları ise yine idarenin mülkiyetinde olup da kamu yararına tahsis edilmiş olan mallardır. Bunlara kısaca “kamu malları” da denir.

Tanımlara dikkat edilirse idarenin özel ve kamusal mallarının ortak özelliği, ikisinin de mülkiyetinin idareye ait olmasıdır. Fark, idare tarafından kamu yararına tahsis edilmiş olup olmadıkları hususundadır. İdarenin mallarının kamu yararına tahsis edilip edilmeyeceğine karar veren ise malı mülkiyetinde bulunduran idarenin kendisidir.



İdarenin kamusal malları (kamu malları) idare hukukuna tabidirler ve bunlar hakkında çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.

İdarenin özel ve kamusal malları arasındaki ayrım önemlidir; çünkü bunlar farklı hukuki rejimlere tabidirler. İdarenin özel malları (belli konularda kamu hukukunun getirdiği sınırlamalara tabi olmakla birlikte) kural olarak özel hukuka tabidirler. İdarenin özel malları ile ilgili sorunlar hakkında mahkemeye gitmek gerekirse hukuk mahkemelerine başvurmak gerekecektir. Çünkü bilindiği gibi, özel hukuk uyuşmazlıkları adli yargıda çözülür. İdarenin kamusal malları ise (kamu malları) idare hukukuna tabidirler ve bunlar hakkında çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür [1,2].

İdarenin özel ve kamusal malları ile bunların sahip oldukları özellikleri Tablo 11.1.’de görebilirsiniz:

| Tablo 11.1. Sahiplerine Göre Mallar   |  |              |
|---|--|--------------|
| Özel Mallar   | İdarenin Malları   |              |
| 1. Hakkı Bey, Adalet Hanım gibi gerçek kişilerin malları<br>2. Dernekler, vakıflar, şirketler gibi özel hukuk tüzel kişilerinin malları | İdarenin mülkiyetinde olan mallardır. Kamu yararına tahsis edilip edilmediklerine göre ikiye ayrılırlar: |              |
|   | İdarenin Özel Malları  | Kamu Malları |
| İdarenin mülkiyetinde mi?   | ✓  | ✓            |
| Kamu yararına tahsis edilmiş mi?  | ✗  | ✓            |
| Tabi olduğu hukuki rejim:   | Özel hukuk   | İdare hukuku |
| Tabi olduğu yargı kolu:   | Adli yargı   | İdari yargı  |

### Kamu Mallarının Tespiti

İdarenin malları arasında idare hukuku için asıl önemli olan, kamu mallarıdır. Çünkü kamu yararına kamu hizmetlerini görmek için kurulan idare, bu görevini esasen kamu yararına tahsis edilen malları ile yapar – yani kamu malları ile. O hâlde kamu mallarının idarenin özel mallarından nasıl ayrılacağı önemlidir. Bu arada, elbette kamu mallarının özel hukuk kişilerinin mallarından da ayırt edilmesi gerekmektedir. Bu iki problemin çözümü şu sorunun cevaplanmasına bağlıdır: Kamu malı nasıl tespit edilir? Daha açık bir ifadeyle, bir malın kamu malı sayılmasının koşulları nelerdir?

*Kamu malı sayılmanın koşulları iki tanedir:* Birincisi malın idarenin mülkiyetinde olması, ikincisi de kamu yararına tahsis edilmiş olmasıdır [1].

**Tablo 11. 2.** Kamu Malı Sayılmanın İki Koşulu

- Malın idarenin mülkiyetinde olması
- Malın kamu yararına tahsis edilmiş olması



Bir malın kamu malı sayılabilmesi için o malın idarenin mülkiyetinde olması ve idare tarafından kamu yararına tahsis edilmiş olması gerekir.

*Malikin (mülkiyet hakkına sahip olanın) idare olması* koşulu açıktır ki özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan malların kamu malı sayılamayacağı anlamına gelir. Örneğin, Hakkı Bey’in lokantası veya Adalet Hanım’ın minibüsü kamu malı değildir; çünkü lokanta ve minibüs idareye değil, özel hukuk kişilerine aittir. Peki, Hakkı Bey lokantasında öğrencilere ücretsiz yemek verse ve Adalet Hanım da minibüsüyle okul-ev arasında servis hizmeti sağlasa vereceğimiz cevap değişir miydi? Bu durumda lokanta ve minibüsün “kamu yararına tahsis edildiği” (yani kamu malı sayılmanın ikinci koşulunu sağladığı) akla gelebilir. Ancak lokanta ve minibüs hâlâ özel hukuk kişilerine ait olduğuna göre bunları kamu malı saymak mümkün değildir. Çünkü kamu malı olmanın iki koşulu kümülatiftir [1]. Bir koşul yerine gelmiş, diğeri gelmemişse kamu malı sayılma koşulları eksik kalmış demektir, dolayısıyla kamu malından söz edilemez.

Bir malın idarenin mülkiyetinde olması, onu özel hukuk kişilerinin mallarından ayırır ve “idarenin malı” yapar. Fakat idarenin malları içinde kamu mallarını idarenin özel mallarından ayırt etmek için başka bir koşula gerek vardır. Kamu malı sayılmanın bu ikinci koşulu da malın kamu yararına tahsis edilmiş olmasıdır. Kamu yararına tahsis çoğu zaman bir tahsis kararı almayı gerektirir.

Bazen de kamu yararına tahsisin kendiliğinden veya örf âdete göre gerçekleştiği kabul edilir. Böyle durumlarda idare tarafından alınan bir tahsis kararı yoktur. Kamu yararına tahsisin böyle farklı biçimlerde gerçekleşmesi, kamu mallarının tahsis biçimine göre sınıflandırılmasını sağlar. Bu basit sınıflandırmanın bilinmesi kamu yararına tahsis şartının anlaşılmasını da çokça kolaylaştırdığından şimdi kamu mallarının türleri konusuna bakmakta fayda vardır.



Kamu mallarının hepsi nihayetinde kamu yararına tahsis edilmiştir. Ancak kamu malları tahsis biçimlerine göre üçe ayrılırlar:

- Sahipsiz mallar
- Orta malları
- Hizmet malları

## Kamu Mallarının Türleri

Kamu malları oluşumlarına, taşınır olup olmadıklarına ve daha başka ölçütlere göre farklı türlere ayrılmaktadır. Ancak en önemlisi, kamu mallarının tahsis biçimine göre ortaya çıkan ayırmadır. Tahsis biçimine göre kamu malları üç türdür: Sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları [1, 2, 3, 4, 5].

**Sahipsiz mallar;** dağ, tepe, vadi, göl, akarsu, ova gibi üzerinde özel mülkiyet kurulmamış olan mallardır. İsimdeki “sahipsiz” sözcüğü bunların özel hukuk kişileri tarafından sahiplenilmemiş olduğunu ifade eder [3]. Yoksa bu türdeki kamu malları gerçekte sahipsiz değildir. Medeni Kanun 715. maddesinin birinci fıkrasına göre “**sahipsiz yerler**”in **sahibi devlet idaresidir** [6]. Yine, Anayasa’nın 43. maddesi deniz, göl ve akarsu kıyılarının, 168. maddesi de doğal kaynakların “devletin hüküm ve tasarrufu altında” olduğunu özellikle belirtmektedir. Bu ifade devlet idaresinin mülkiyet hakkına işaret etmektedir. Dolayısıyla sahipsiz mallar kamu malı sayılmanın birinci şartını sağlarlar.

İkinci şart olan **kamu yararına tahsis edilmiş olma ise sahipsiz mallar için kendiliğinden gerçekleşmiş sayılır**. Bunların kamu yararına tahsis edilmesi için kanunla veya idarenin düzenleyici işlemleriyle hüküm koymaya gerek yoktur [6]. İdarenin tahsis kararı alma şeklinde bir idari işlem yapmasına da gerek yoktur. Esasen, sahipsiz malların kamu yararına tahsis edilmesinden önce, **idarenin mülkiyetine geçmesi de kendiliğinden olur**.



Örnek

- Akarsuların etkisiyle yeni bir ova meydana gelse veya bir göl oluşsa devlet idaresi hiçbir işleme gerek kalmaksızın (kendiliğinden) ovanın da gölün de sahibi olur. Bunların kamu yararına tahsis edilmesi de aynı şekilde, kendiliğinden olur. Suyla ilgili örnekler bu şablon içerisine yerleştirilecek.

**Sahipsiz malların kullanımı hem doğrudan hem kolektiftir.** Kolektif kullanım malı herkesin kullanabilmesini ifade eder. Buna göre herkes, aksi belirtilmedikçe dağda yürüyüşe çıkabilir, çadırını kurup geceleyebilir, topladığı bitkilerle yemeğini

yapabilir. Bütün bunları yapmak malın bizzat kendisini kullanmayı gerektirdiği için bu kullanıma doğrudan kullanım denir. Öte yandan, sahihsiz malların özel kullanıma tahsis edilmesi mümkündür.



Sahipsiz malların kullanımı hem doğrudan hem kolektiftir.



Örnek

- Plajın bir kısmı bar veya kafeterya olarak işletilmek üzere belli bir kişiye tahsis edilebilir. Bu durumda plajın o kısmının herkes tarafından kullanılması engellenir ve sahihsiz bir mal özel kullanıma tahsis edilmiş olur.

*Orta malları;* yol, meydan, pazar yeri, park ve mera gibi halkın doğrudan kullanabildiği kamu mallarıdır. Orta mallarının sahihsiz mallarla ortak özelliği, *halk tarafından doğrudan doğruya kullanılmalarıdır*. Kamp kurarken dağdan, balık tutarken veya yüzerken gölden nasıl doğrudan yararlanılabiliyorsa yürürken cadde, arabayı park ederken otopark veya alışveriş yaparken pazar yeri de aynı şekilde doğrudan kullanılmış olur.

Doğrudan kullanımın yanı sıra orta malları da *kolektif kullanıma tabidir*, yani aksi belirtilmedikçe herkesin kullanımına açıktır. Bununla birlikte, halkın sadece bir kısmının kullanımına tahsis edilmiş orta malları da vardır. Örneğin, bir mera veya harman yeri ilgili köy tüzel kişiliğinin orta malıdır ve yalnızca orada yaşayan köylülerin kullanımına açıktır. Son olarak, orta mallarının özel kullanıma tahsis edilmesi de mümkündür. Örneğin, kafelerin kaldırılma masa çıkarması veya kaldırılma kurulan büfeler için durum böyledir. Orta malının bir kısmı bu şekilde özel olarak belli bir kişiye tahsis edilmiş ise o kısmın başkaları tarafından kullanılması engellenmiş olur.

Orta mallarının sahihsiz mallardan farkı ise kamu yararına tahsis edilme biçiminde ortaya çıkar. Bunların *kamu yararına tahsis edilmesi çoğu zaman idarenin alacağı bir tahsis kararı ile olur*. Örneğin; bir yerin mezarlık olarak tahsis edilmesine beldelerde belediyeler, köylerde ise köy tüzel kişiliği karar verir. Tahsis kararı bir idari işlemdir. Öte yandan, tahsis kararı olmaksızın orta malı olan kamu malları da olabilir. Ancak bir tür “kamu malı” olduklarına göre onların da kamu yararına tahsis edilmiş olduklarına şüphe yoktur. Bu durumda sadece tahsisin biçimi farklıdır. Örneğin, bir yol çok eskiden beri insanlar tarafından kullanılmakta olup henüz idare (yerine göre belediye veya Karayolları Genel Müdürlüğü) tarafından bir idari işlemle (tahsis kararıyla) yol olarak tahsis edilmemiş olabilir. Böyle bir durumda malın kamu yararına tahsis i örf ve âdete dayanıyor demektir.

*Hizmet malları;* okul, hastane, postane, adliye, cezaevi, karakol, kışla, stadyum, liman gibi belli bir kamu hizmetinin görülmesine tahsis edilmiş olan kamu mallarıdır. Hizmet malları, tahsis edildikleri kamu hizmetinin ayrılmaz bir parçasını teşkil ederler.



Sahipsiz malların kamu yararına tahsis i kendiliğinden, orta mallarının kamu yararına tahsis i tahsis kararıyla veya örf ve âdete göre, hizmet mallarının kamu yararına tahsis i ise mutlaka tahsis kararı ile olur.



### Örnek

- Örgün öğretimin yapıldığı bir hukuk fakültesi, akademik personelin ve öğrencilerin ders için bir araya gelebileceği bir fakülte binası olmadan, yükseköğretim hizmetindeki görevini yerine getiremeyecektir. Dolayısıyla fakülte binası bir hizmet malıdır. Müze, tren garı, havaalanı ve benzerleri için de durum aynıdır.

Hizmet mallarının *kamu yararına tahsis edilmesi daima bir tahsis kararı ile olur*. Örneğin; belediye kendi mülkiyetindeki boş bir araziye pazar yerine dönüştürmek istiyorsa, o yeri bir idari işlemle pazar yeri olarak tahsis eder. Yine, aynı yeri daha sonra oyun parkına dönüştürmek isteyen belediye bu sefer aynı yer için başka bir tahsis kararı alır. Sahipsiz mallar ile orta mallarından farklı olarak hizmet mallarının kendiliğinden veya örf âdete göre kamu yararına tahsis edilmesi mümkün değildir.

Hizmet mallarının sahipsiz mallar ile orta mallarından bir diğer farkı, *halkın bunlardan ancak dolaylı olarak yararlanabilmesidir* [1]. Örneğin, hastane halkın sağlık hizmeti alırken dolaylı olarak kullandığı bir kamu malıdır. Yine, belediye otobüsü örneğin, halkın doğrudan kullandığı bir mal değil, ulaşım hizmetinden faydalanırken dolaylı olarak kullandığı bir maldır. *Öte yandan, sadece idare tarafından kullanılan hizmet malları da vardır*. Örneğin, bir F-16 savaş uçağını halk dolaylı da olsa kullanamaz. Bakanlık binaları, cezaevleri, karakollar da sadece idare tarafından kullanılan hizmet mallarına örnektir.

Tahsis biçimine göre yapılan kamu malı ayrımının genel özelliklerini Tablo 11. 3.'te görebilirsiniz:

**Tablo 11.3.** Tahsis biçimine göre kamu mallarının türleri

| <b>Kamu Malları</b>         | Dağ, ova, göl, akarsu, kıyılar...             | Yol, meydan, cami, köprü...                                      | Okul, hastane, liman, karakol...                                       |
|-----------------------------|---|--|--|
| <b>Tahsis Biçimine Göre</b> | <b>Sahipsiz mallar</b>                        | <b>Orta malları</b>  | <b>Hizmet malları</b>  |
| <b>Tahsis Biçimi</b>        | Kendiliğinden                                 | Tahsis kararı veya örf adet                                      | Tahsis kararı  |
| <b>Kullanım Biçimi</b>      | Halk tarafından doğrudan ve kolektif kullanım | Halk tarafından doğrudan ve kolektif kullanım veya özel kullanım | Sadece idare tarafından kullanım veya halk tarafından dolaylı kullanım |

## Kamu Mallarının Kullanımı

Kamu mallarını tahsis biçimine göre sınıflandırırken bunların kullanılma biçimlerini de görmüş olduk. Topluca hatırlatmak gerekirse, sahipsiz mallar ile orta malları daha çok halkın doğrudan kullanımına tahsis edilen ve kolektif olarak kullanılan kamu mallarıdır. Ancak bunların özel kullanıma tahsisi de mümkündür. Hizmet malları ise ya sadece idare tarafından kullanılan ya da halk tarafından dolaylı olarak kullanılan kamu mallarıdır. Şimdi, kamu mallarının kullanımını açıklarken başvurduğumuz “kolektif kullanım” ve “özel kullanım” biçimlerini açıklayıp karşılaştıralım.



Kolektif kullanımın ilkelerinden eşitlik ilkesi mutlaklıdır. Serbestlik ve bedavalık ilkeleri mutlak değildir.

**Kolektif kullanım**, ayırım gözetmeksizin herkes tarafından kullanılmayı ifade eder ve üç ilkesi vardır: Serbestlik, eşitlik ve bedavalık [1]. **Serbestlik ilkesi**, izne bağlı olmadan kullanmayı ifade eder. Hiç kimse kaldırımda yürümek veya yol kenarındaki parkta oturup dinlenmek için idareden izin almak zorunda değildir. Ancak serbestlik ilkesi mutlak değildir, yani sınırlanabilir. Örneğin, usulüne uygun olarak özel güvenlik bölgesi ilan edilen bir dağa veya platoya izinsiz girilemez. Yine, dağda bulunan belli türden bitkiler, yetiştirilmesi, dağıtılması ve tüketilmesi yasak olan bitkilerden olabilir. Bu gibi durumlarda sahipsiz malların niteliği değişmemiş olsa da bunların serbestçe kullanımı sınırlanmış demektir.

**Eşitlik ilkesi**, kolektif kullanıma tahsis edilmiş kamu mallarının ortaklaşa kullanılması, aynı durumda bulunan herkesin malı aynı şekilde kullanabilmesidir. Buna göre, farklı durumda bulunanlar arasında kullanım açısından fark yaratılması eşitlik ilkesine aykırı değildir.

**Bedavalık ilkesi** ise kolektif kullanıma tahsis edilmiş malların ücretsiz kullanılmasını ifade eder. Bedavalık ilkesi doktrinde **karşılıksızlık ilkesi** olarak da ifade edilmektedir [5]. Serbestlik ilkesi gibi bedavalık ilkesi de mutlak değildir. Örneğin; köprüler, devlet idaresinin mülkiyetinde olup herkesin doğrudan kullanımına tahsis edildiğinden orta malı niteliğinde bir kamu malıdır.

Kolektif kullanıma açık olduğuna göre bedavalık ilkesine uygun olarak kullanılabilmesi gerekirdi. Ancak bilindiği gibi köprüden geçişler ücretlidir.

**Özel kullanım** ise normalde doğrudan ve kolektif kullanıma tahsis edilen kamu mallarının (sahipsiz mallar ile orta malları) bunun yerine bir veya birkaç kişinin özel kullanımına tahsis edilmesidir. Özel kullanımın ilkeleri de üç tanedir: İzne bağlılık, geçicilik ve ücretlilik.



Özel kullanımın bütün ilkeleri mutlak ilkelere, yani istisnaları yoktur.

**İzne bağlılık**, bir kamu malının özel kullanıma tahsis edilebilmesi için mal sahibi idareden izin alınması gerektiğini ifade eder. Bu ilke mutlaklıdır, yani istisnası yoktur. Örneğin, pazar yerinde belli bir yerde tezgâh açmak isteyen esnaf idareden izin talep etmek zorundadır. Bütün bir pazar yerinin tahsis amacı ise zaten pazarcıların tezgâh açmasını sağlamaktır. Bu gibi durumlarda, izin talebi ile tahsis amacının örtüştüğü (uyumlu olduğu) söylenir. İdare, tahsis amacıyla örtüşen izin taleplerini kabul etmek zorundadır. Öte yandan, ürünlerini dükkânın önünde kaldırmayı işgal ederek sergilemek isteyen esnafın izin talebi tahsisin tahsisi amacı ile uyumlu değildir. Kaldırımın tahsis amacı pazar yerinde olduğu gibi ürün



sergilemek değil, yayaların yolda güvenle yürüyebilmesini sağlamaktır. Ancak örnekteki dükkân sahibinin izin talebi kaldırımın tahsis amacına uygun olmasa da onunla bağdaşmaz değildir. Bu şekilde izin talebi ile tahsis amacının bağdaşabilir olması halinde idare izin talebini kabul etmek zorunda değildir. Kamu yararına olacağını takdir ederse izin verebilir [1].

*Geçicilik ilkesi*, kamu malının özel kullanımına ancak belli bir süre için izin verilebileceğini ifade eder. İdare, kamu yararını göz önünde bulundurarak, süresi biten izni yenilemeyebilir, hatta verdiği izni süresi dolmadan geri alabilir. Son olarak, *ücretlilik ilkesi* ise kamu malını özel kullanma izni alan kişinin bu kullanım ayrıcalığının karşılığında idareye ücret ödemesini ifade eder.

Kamu mallarının kullanım biçimlerine hakim olan ilkeleri Tablo 11.4.'te görebilirsiniz:

**Tablo 11.4.** Kamu mallarının kullanım biçimlerine hâkim olan ilkeler

| Kolektif Kullanımın İlkeleri                        | Özel Kullanımın İlkeleri                         |
|---|--|
| <b>Serbestlik</b>                                   | <b>İzne Bağlılık</b>                             |
| Malın izin almadan kullanılması                     | Malın ancak izin aldıktan sonra kullanılabilmesi |
| <b>Eşitlik</b>                                      | <b>Geçicilik</b>                                 |
| Aynı durumda olanların malı aynı şekilde kullanması | Kullanıma izninin süreyle sınırlı olması         |
| <b>Bedavalık</b>                                    | <b>Ücretlilik</b>                                |
| Malın ücretsiz kullanılması                         | Kullanma izninin ücret karşılığı alınması        |

## Kamu Mallarının Özellikleri

Özel mallar ile idarenin özel mallarına uygulanan özel hukuk kuralları kamu mallarına uygulanmaz. Çünkü kamu malları idare hukukuna tabidir. Bunu kamu mallarını idarenin özel mallarından ayırırken söylemiştik. Şimdi, özel hukuka değil de idare hukukuna tabi olmanın pratikte yarattığı önemli sonuçları somutlaştırarak kamu mallarının özelliklerini sıralayacağız [3].

Öncelikle, *kamu mallarının tapu siciline kaydı gerekmez*. Örneğin, Hakkı Bey'in lokantası veya Adalet Ticaret ve Taşımacılık AŞ'ye ait her türlü yönetim ve hizmet binaları tapu siciline kayıtlı olmak zorundadır. Ancak Atatürk Üniversitesi'ne bağlı fakülte binalarının tapu siciline kaydedilmesi gerekmez.

*Kamu malları devredilemez*. "Kamu malı" statüsünde kaldığı sürece idare kamu mallarını satamaz, bağışlayamaz, takas edemez. Örneğin; bir belediye, mülkiyetindeki depo binasını satmak isterse öncelikle onu kamu malı olmaktan çıkarıp "idarenin özel malı"na dönüştürmelidir. Yine, idarenin mülkiyet hakkını



Kamu mallarının tapu siciline kaydı gerekmez.



sınırlayarak adeta kısmen devretme sonucunu doğuracağı için kamu malları üzerinde sınırlı aynı hak da tesis edilemez.

*Kamu malları üzerindeki mülkiyet zaman aşımına uğramaz.* Örneğin, Anayasa'nın 169. maddesi devlet ormanlarının zamanaşımı ile mülk edinilemeyeceğini özel olarak belirtmektedir.

İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesinin 1. fıkrası ile idareye ilişkin çok sayıda kanun hükmünün birlikte ele alınmasından çıkan sonuca göre, kural olarak, *kamu malları haczedilemez*. Bu kuralın istisnaları ise şunlardır [1]:

- Kamu hizmetinde fiilen kullanılmayan belediye malları ile il özel idarenin malları haczedilebilir.
- Orta malı dışındaki köy malları haczedilebilir.
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin malları haczedilebilir.

Bu arada önemle belirtmek gerekir ki (kanunla öyle düzenlendiği için) idarenin haczedilemeyen özel malları da olabilir. Örneğin, İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesinin 1. fıkrasına göre devlet idaresinin yalnızca kamu malları değil özel malları da haczedilemez. Dolayısıyla haczedilememe, idarenin özel malları ile kamu malları arasında tam anlamıyla ayırt edici bir özellik değildir.

Anayasa'nın kamulaştırmayı düzenleyen 46. maddesi yalnızca “özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların” kamulaştırılabileceğini öngörmektedir. Buna göre, *kamu malları kamulaştırılmaz*. Örneğin, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi yeni inşa edilecek kütüphane binası için bitişikteki hazine arazisine ihtiyaç duyarsa orayı nasıl mülkiyetine geçireceğini 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesi göstermektedir. Bu durumda üniversite ile devlet idaresi arazinin mülkiyetinin devri ve devir bedeli üzerinde anlaşmaları gerekir. Olası anlaşmazlıklar üniversitenin başvurusu ile Danıştay tarafından çözülür [3].

*Kamu malları vergi, resim, harç gibi mali mükellefiyetlerden muaftır.*

Örneğin; Atatürk Üniversitesi, fakültelerin hizmet verdiği binalar için belediyeye emlak vergisi ödemez.

*Kamu malları özel korumaya tabidir.* Örneğin, Türk Ceza Kanunu'nun 151. maddesinin 1. fıkrası özel mallar hakkında işlenen mala zarar verme suçunu

“mağdurun şikâyeti üzerine, dört aydan üç yıla kadar hapis veya adli para cezası” ile cezalandırırken, 152. maddesinin 1. fıkrasının a bendi ise aynı suçun kamu malları hakkında işlenmesi halinde “bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası” öngörmektedir. Kısacası, mala zarar verme suçu kamu malı hakkında işlendiğinde para cezası seçeneği kalkmakta, hapis cezasının ağırlığı artmakta ve suçun soruşturulması için şikâyet aranmamaktadır.

## İDARENİN MAL EDİNME YÖNTEMLERİ

### Olağan Mal Edinme Yöntemleri



İdare, taşınır malları olağan dönemlerde satın alma yoluyla, olağanüstü dönemlerde istimval usulüyle elde eder.

**Kendiliğinden mal edinme:** Dağ, ova, akarsu gibi doğal olarak oluşan mallar oluştukları anda kendiliğinden devlet idaresinin malı olurlar. Örneğin, yer kabuğunun hareketleri sonucunda Ege Denizi'nde Türkiye karasuları içinde yeni bir ada ortaya çıksa bu ada devletin malı olur [2].

**Satın alma veya kiralama:** Devlet, yerel idareler veya kamu kurumları, tıpkı gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişileri gibi mal satın alabilirler. Satın alma yoluyla mal edinen idare kamu gücü kullanmış olmaz.

**Bağış veya miras:** İdare, özel hukuk kişilerinin mallarını bağışlaması veya miras bırakması suretiyle de mal edinebilir. Örneğin, emekli bir öğretmenin kitaplığını eğitim fakültesi kütüphanesine bağışlaması veya arsasını üzerine okul yapılmak üzere Milli Eğitim Bakanlığı'na vasiyet etmesinde olduğu gibi. Ayrıca Türk Medeni Kanunu'nun 501. maddesine göre, mirasçı bırakmaksızın ölen kimsenin mirası devlete geçer.

**Borçlanma:** Para da bir maldır. Devletin hazine bonosu veya tahvil çıkarmak suretiyle borçlanarak para elde etmesi de idarenin olağan mal edinme yöntemlerindendir.

**Mali yükümlülükler getirme:** İdare sahip olduğu kamu gücünü kullanıp özel hukuk kişilerine vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler getirerek mal edinebilir.

**Bayındırlık faaliyeti sonucu mal edinme:** İdare yol, köprü, baraj, liman gibi tesisleri yaparak veya özel hukuk kişilerine yaptırarak da mal edinebilir. İdari sözleşmenin sona ermesinde mal devri: Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bazı idari sözleşmeler (imtiyaz sözleşmeleri ile yap-işlet- devret sözleşmeleri) sona erdiğinde hizmetin yürütülmesinde kullanılan mallar idareye bedelsiz devredilir. Bu da idarenin mal edinmesini sağlar.

**Düzenleme ortaklık payı:** Belediyeler ve valilikler, özel hukuk kişilerine ait arsaları idareye ait yerlerle birleştirmeye ve bunları imar planına uygun olarak yeniden ada ve parsellere ayırmaya yetkilidirler. Bu işlemi yapan belediye ve valilikler düzenlemeye tabi olan arsalarda düzenleme nedeniyle meydana gelen değer artışına karşılık olarak önceki değer yüzde 40'ını geçmemek şartıyla, düzenlenen arsanın bir kısmını "düzenleme ortaklık payı" adı altında kendi mülkiyetine geçirebilir (3194 sayılı İmar Kanunu m. 18). Bu da idarenin olağan mal edinme yöntemlerinden biridir. Düzenleme ortaklık payları ile ilgili uyuşmazlıklar (davalar) idari yargıda görülür [3].

**Devletleştirme:** Anayasa'nın 47. maddesinin ilk iki fıkrasına göre; kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.



Kamulaştırma yalnızca taşınmazlar hakkında yapılırken devletleştirme taşınır ve taşınmaz tüm mallarını kapsayacak şekilde işletmelerin bütünü hakkında yapılır.

Devletleştirme ile kamulaştırmayı birbirine karıştırmamak gerekir. Birazdan göreceğimiz üzere kamulaştırma yalnızca taşınmazlar hakkında yapılırken devletleştirme taşınır ve taşınmaz tüm mallarını kapsayacak şekilde özel teşebbüsün bütünü hakkında yapılır [3]. Ancak unutulmamalıdır ki devletleştirme tüm özel teşebbüsler hakkında değil, sadece “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler” bakımından söz konusu olabilir. Yine kamulaştırma bir idari işlem ile gerçekleştirilmesine rağmen devletleştirme sadece kanun ile yapılabilir. Son olarak, kanunla yapılacak devletleştirmenin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilirken, kamulaştırma işleminin yargısal denetimi idari yargı organları tarafından gerçekleştirilir [1].

**Kamulaştırma:** Kamu yararının gerektirdiği hâllerde idarenin gerçek karşılığını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmazları kısmen veya tamamen kamu mülkiyetine geçirmesine kamulaştırma denir. Anayasa’nın 46. maddesinde düzenlenen kamulaştırma, 35. maddesinde öngörülen mülkiyet hakkını sınırlamaktadır. Çünkü kamulaştırma yapan idare kamu yararı ile özel çıkarın karşılaştığı yerde kamu yararı lehine özel mülkiyete müdahale etmiş olur.

**Kamulaştırmanın temel ilkeleri** Anayasa’nın 46. maddesinde yer alır [7]. Öncelikle, kamulaştırmanın konusu özel mülkiyetteki **taşınmaz mallardır**. İkinci olarak, kamulaştırma sadece **kamu yararı** için yapılır. Üçüncüsü kamulaştırmanın **kanuna dayanması** (2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu) ve kanunda gösterilen esas ve usullere uygun yapılmasıdır. Dördüncüsü, kamulaştırılacak taşınmazın bedeli peşin ödenir. “Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedelleri” eşit taksitlerle ödenebilir. Bu durumda taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz. Peşin ödemenin yanı sıra, beşinci olarak, kamulaştırma bedeli nakden ödenir. Ancak, bunun da bir istisnası vardır. Kamulaştırma Kanunu’nun 26. maddesi, “Mal sahibinin kabul etmesi hâlinde kamulaştırma bedeli yerine, idarenin kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarı verilebilir.” şeklindedir.

Kamulaştırma kamu gücünün kullanılmasını gerektirir. Bu nedenle **kamulaştırma yetkisi yalnızca idareye aittir**. İdare kural olarak kendisi lehine kamulaştırma yapar. Ancak kamu yararının gereklerine uygun olarak özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılabilecek hâller de olabilir. Bu hâllerin özel kanunlarda açıkça belirtilmesi gerekir. Özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılabilecek olan hâllerde kamulaştırmayı yine idare yapar, özel hukuk kişileri bizzat yapamaz. Örneğin, petrol hakkı veya maden işletme ruhsatı sahipleri lehine kamulaştırma yapma yetkisi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na aittir. **Özel hukuk kişileri lehine kamulaştırılan taşınmazlar tapuya hazine adına tescil edilir**. Kullanma hakkı ise lehine kamulaştırma yapılan özel hukuk kişisine ait olduğundan bu taşınmazların kullanımı imtiyaz, petrol hakkı veya işletme ruhsatı süresince ilgili özel hukuk kişisine tahsis edilir.

Kamulaştırma bir idari işlemdir.

Buna göre, idari işlemlerin altı unsurunu da taşır. Yetki ve amaç unsurlarına yukarıda değinildi. Kamulaştırmanın sebebi ise kamu yararı amacını sağlamak üzere harekete geçme ihtiyacıdır. Konu, özel mülkiyetteki taşınmazın idarenin mülkiyetine geçirilmesidir. Son olarak, *kamulaştırmanın şekil ve usul unsurları ise çok detaylı olarak düzenlenmiştir* [7].

Öncelikle, *idare kamulaştırma bedeli için yeterli ödenek temin etmelidir*. Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinin 4. fıkrasında öngörülen bu kural, kamulaştırmanın tamamlanmasıyla taşınmazı elinden alınan özel hukuk kişinin kamulaştırma bedelinden mahrum kalma ihtimalini ortadan kaldırmaktadır.

*Ödeneğin temin edilmesinden sonra “kamu yararı” kararı alınır*. Bu karar işlemin sebep unsurunu belirler [1, 3]. Kamu yararı kararı almaya yetkili makamlar Kanun'un 5. maddesinde, kararı onaylayacak makamlar 6. maddesinde gösterilmektedir. Örneğin, köy yararına yapılan kamulaştırmalar için kamu yararı kararını köy ihtiyar kurulu, belediye yararına kamulaştırmalarda belediye encümeni alır. Bu kararlar ilçede kaymakam, il merkezinde vali tarafından onaylanır. Devlet yararına kamulaştırmalarda kamu yararı kararı il idare kurulu tarafından alınır, vali tarafından onaylanır. Üniversiteler ve TRT yararına kamulaştırmalarda kamu yararı kararını yönetim kurulları alır, sırasıyla rektörler ve genel müdür onaylar.

*Kamu yararı kararı alındıktan sonra kamulaştırılacak taşınmaz belirlenir*. Taşınmazın cinsini ve sınırını gösteren ölçekli plan ve kroki hazırlanır. Malikin ya da zilyetin isim ve adreslerinin tespit edilmesi için sırasıyla tapu kayıtlarına, yoksa vergi ve nüfus kayıtlarına bakılır, yine bulunamazsa haricen araştırılarak bulunur. Taşınmazla birlikte malik veya zilyetin belirlenmesinden sonra ise *kamulaştırma kararı alınır ve bu karar tapu siciline şerh verilir*.

*Kamulaştırma kararı alan idare kendi içinde en az üç kişiden oluşan bir kıymet takdir komisyonunu görevlendirerek kamulaştırma bedelini belirler*. Bununla birlikte idare, kamulaştırmaya devam etmeden *önce satın alma usulünü denemek zorundadır*.

Buna göre idare, komisyonca tespit edilen bedeli belirtmeksizin, taşınmazı peşin olarak, taksitle veya trampa ile almak istediğini malike resmî yazı ile bildirir. Malik on beş gün içinde idareye başvurursa pazarlık görüşmeleri başlar. *Bu aşamada iki ihtimal ortaya çıkar*:

- Kıymet takdir komisyonunca belirlenen bedeli aşmayacak şekilde bedelde *anlaşmaya varılırsa* anlaşma tutanağı düzenlenir. İdare anlaşılan bedeli kırk beş gün içinde ödemeye hazır hale getirip malike tapuda ferağ vermesini bildiren yazı gönderir. Ferağ verilmesi üzerine anlaşmalı kamulaştırma bedeli malike ödenir.
- Satın alma görüşmelerinde *anlaşma sağlanamazsa* idare, söz konusu kamulaştırma işlemiyle ilgili elindeki bütün belgelerle birlikte taşınmazın bulunduğu yerin asliye hukuk mahkemesine başvurur. Kamulaştırma bedelinin



Kamu yararı kararı soyuttur. Sadece bir yerde yol, okul veya park vb. bir şey yapılması gerektiğine ilişkin bir karardır.

Kamulaştırma kararı ise somuttur. Kamu yararı kararında amaçlanan kamu yararının gerçekleşmesi için tam olarak hangi taşınmaza el atılacağını belirtir.

tespiti ile bu bedelin ödenmesi karşılığında taşınmazın tapuda idare adına tescil edilmesini talep eder.

Birinci ihtimalde kamulaştırma işlemi sona ermiş olur. İkinci ihtimalin gerçekleşmesi hâlinde ise asliye hukuk mahkemesi önce yine tarafları bedel konusunda anlaşmaya davet eder. Yine anlaşma sağlanamaz ise keşif ve bilirkişi incelemesi yoluyla *kamulaştırma bedelini mahkeme belirler*. Bundan sonra, belirlenen bedeli bankaya yatırması için idareye on beş gün süre verilir. İdare bedelin tamamını peşin olarak veya taksitle ödeme yapılmasına karar verilmişse ilk taksiti *bankaya yatırdığına dair makbuzu mahkemeye ibraz eder. Mahkeme taşınmazın idare adına tesciline karar verdiği anda mülkiyet idareye geçer*. Asliye hukuk mahkemesinin tescil kararı kesindir, temyiz edilemez. Bu aşamada taraflar sadece kararın kamulaştırma bedeline ilişkin kısmını temyiz edebilirler.



Malik, asliye hukuk mahkemesinin ilk tebligatını almasından itibaren otuz gün içinde kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açabilir.

Öte yandan *malik, asliye hukuk mahkemesinin ilk tebligatını almasından itibaren otuz gün içinde kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açabilir*. Bu durumda idare mahkemesi kamulaştırma işleminin yetki, şekil, usul, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından hukuka aykırı olup olmadığını değerlendirir. Bu arada *idare mahkemesi yürütmenin durdurulmasına karar verirse asliye hukuk mahkemesi idare mahkemesindeki yargılamayı bekletici sorun olarak kabul etmek zorundadır*. İdare mahkemesi kesin hükmünü verdikten sonra asliye hukuk mahkemesi de bu hükme göre bedel tespiti ve tescil taleplerinin kabulüne veya reddine karar verir.

Kamulaştırma işlemi bir şekilde tamamlandıktan sonra, kamu yararı kararında belirtilen sebep gerçekleşmemiş ise *malikin taşınmazını geri alma hakkı vardır* [6]. Kamulaştırma Kanunu'nun 23. maddesi, "Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren beş yıl içinde, kamulaştırmayı yapan idarece veya 22.'nci maddenin dördüncü fıkrası uyarınca devir veya tahsis yapılan idarece; kamulaştırma ve devir amacına uygun hiçbir işlem veya tesisat yapılmaz veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz mal olduğu gibi bırakılırsa, mal sahibi veya mirasçıları kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faiziyle birlikte ödeyerek, taşınmaz malını geri alabilir." şeklindedir.

Son olarak, *idarenin kamulaştırmadan vazgeçmesi* de mümkündür. İdare sonradan ilgili taşınmazı kamulaştırma amacına veya kamu yararına uygun başka bir amaca tahsis etmeyi gerekli görmez ise kamulaştırmadan vazgeçtiğini malike bildirir. Üç ay içinde kamulaştırma bedelini geri vermek suretiyle malik taşınmazını geri alabilir. Esasen idare kamulaştırma işlemlerinin her aşamasında kamulaştırmadan vazgeçebilir. Ancak vazgeçme dava sırasında olursa yargılama giderleri idare üzerinde kalır [7].

Şimdi kamulaştırma işleminin aşamalarını bir şema halinde özetlemeye çalışalım (Tablo 11.5.):

Tablo 11.5. Kamulaştırma işleminin aşamaları

|  |                               |                                |
|--|-------------------------------|--------------------------------|
| Kamulaştırmanın<br>İdari Aşamaları   | ① Ödenek temin edilir.        | Kamulaştırmanın Adli Aşamaları |
|  | ② Kamu yararı kararı alınır.  |                                |
|  | ③ Taşınmaz belirlenir.        |                                |
|  | ④ Kamulaştırma kararı alınır. |                                |
|  | ⑤ Bedel tespit edilir.        |                                |
|  | ⑥ Satın alma usulü denenir.   |                                |
| Anlaşma sağlanamazsa   |                               |                                |
| ① İdare bedel tespiti ve tescil talebiyle asliye hukuk mahkemesine başvurur. |                               |                                |
| ② Mahkeme bedeli tespit eder.  |                               |                                |
| ③ İdare bedeli bankaya yatırır.  |                               |                                |
| ④ Mahkeme taşınmazı idare adına tescil edince kamulaştırma tamamlanmış olur. |                               |                                |

### Olağanüstü Mal Edinme Yöntemi: İstimval

Taşınır mallar ikamesi kolay olan mallardan oldukları için idare ihtiyaç duyduğu taşınır malları çoğunlukla kamu gücünü kullanmadan kolayca elde edebilir. Bununla birlikte (doğal afet, salgın hastalık, ağır ekonomik kriz veya yaygın şiddet olayları gibi) olağanüstü hâllerde taşınır malların elde edilmesi de son derece güçleşebilir. Bu durumda idare ihtiyaç duyduğu taşınır malları kamu gücünü kullanarak elde etmek zorunda kalabilir. İşte, *idarenin olağanüstü hâllerde taşınır malları kamu gücüne dayanarak elde etmesine istimval denir*. İstimval, esasen, mal edinme yöntemi olmasının yanı sıra, taşınır veya taşınmaz malların mülkiyetini değil de sadece kullanma hakkını elde etmeyi veya idarenin vatandaşlara bedensel yükümlülükler yükleme yetkisini de kapsar [1, 3].

Hukumumuzda, çeşitli kanunlarda farklı istimval yetkileri düzenlenmiştir. Hepsini için geçerli olan temel ilkeler şöyle belirtilebilir [2, 3]:

- İstimval yetkisi kanuna dayanır.
- Sadece olağanüstü hâllerde kullanılabilen bir yetkidir.
- Mülkiyeti veya kullanma hakkı istimval yoluyla elde edilen malın bedeli veya kullanılmasının karşılığı idare tarafından mal sahibine ödenir.
- İstimval idari işlemdir, idari yargıda hukuka uygunluk denetimine tabidir. İstimval bedeline ilişkin anlaşmazlıklar ise adli yargıda çözülür.



Kamulaştırma usulü taşınmazlar için, istimval usulü taşınırılar içindir.

Kamulaştırma mal edinmenin olağan (ve en sık başvurulmuş) yöntemi iken istimval olağanüstü mal edinme yöntemidir.



**Bireysel Etkinlik**

- İdarenin kamulaştırma yetkisi ile bireylerin mülkiyet hakkı arasındaki ilişkiyi tartışınız.
- Kamulaştırmanın aşamalarını gerçek veya kurgusal bir örnek üzerinden inceleyiniz.





## Özet

- İdarenin malları idare için kamu görevlileri kadar zorunludur. Bir okul idaresinin görevli olduğu eğitim hizmetini yürütebilmesi için öğretmenlerin yanında bir takım kamu malına da sahip olması gerekmektedir.
- İdarenin mülkiyetinde bulunan malların hepsine birden "idarenin malları" denir. Bunlardan kamu yararına tahsis edilmiş olanlar kamu mallarını, kamu yararına tahsis edilmemiş olanlar ise idarenin özel mallarını oluşturur.
- Kamu malları tahsis biçimine göre üçe ayrılır: Sahipsiz mallar, orta malları, hizmet malları.
- Sahipsiz mallar ile orta mallarının kullanımı kural olarak halk tarafından doğrudan ve kolektif kullanım biçimindedir. Bunların özel kullanıma tahsis edilmesi de mümkündür.
- Hizmet malları, belli bir kamu hizmetinin görülmesine tahsis edilmiş olan mallardır. Bunlar ya sadece idare tarafından kullanılır ya da halk tarafından dolaylı olarak kullanılırlar.
- Kamu mallarının; kolektif kullanımı herkes tarafından kullanılmayı, özel kullanımı ise sadece idare tarafından kullanma izni verilen bir ya da birkaç kişi tarafından kullanılmayı ifade eder.
- Kolektif kullanım serbestlik, eşitlik ve bedavalık ilkelerine göre olurken özel kullanım izne bağlılık, geçicilik ve ücretlilik ilkelerine göre olur.
- Özel mallar ile idarenin özel mallarına uygulanan özel hukuk kuralları kamu mallarına uygulanmaz.
- Kamu malları, özel mülkiyetteki mallar ile idarenin özel mallarından farklı olarak idare hukukuna tabidir. Bu da kamu mallarının devredilememesi, haczedilememesi, kamulaştırılamaması, mali mükellefiyetlerden muaf olması ve özel korumaya tabi olması gibi önemli pratik sonuçlar doğurur.
- İdarenin mal edinmesi, olağan ve olağanüstü yöntemler olmak üzere iki türdür.
- İdarenin birden çok olağan mal edinme yöntemi vardır. Olağan mal edinme yöntemlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Kendiliğinden mal edinme, satın alma veya kiralama, bağış veya miras, borçlanma, mali yükümlülükler getirme, bayındırlık faaliyetleri, düzenleme ortaklık payı, devletleştirme ve kamulaştırma.
- Yukarıda sayıldığı üzere olağan mal edinme yöntemlerinden biri devletleştirmedir. Devletleştirme kavramının kamulaştırma kavramı ile karıştırılmaması gerekir. İki kavram arasında bir takım farklar vardır.
- Kamulaştırma, idarenin olağan mal edinme yollarından biri ve en sık başvurulanıdır. Özel mülkiyetteki bir taşınmazın idarenin mülkiyetine geçirilmesidir.
- Kamu yararının gerektirdiği hâllerde idarenin gerçek karşılığını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmazları kısmen veya tamamen kamu mülkiyetine geçirmesine kamulaştırma denir.
- Kamulaştırma sadece kamu yararı amacıyla yapılır ve mutlaka kanuna dayanması gerekir. Kamulaştırma bedeli, kural olarak nakden ve peşin ödenir.
- Kamulaştırma bir idari işlemdir. Yetki, şekil, usul, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından idari yargıda hukuka uygunluk denetimine tabidir. Kamulaştırmanın şekli ve usulü 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.
- İstimval olağan değil olağanüstü mal edinme yöntemi olup kural olarak taşınmaz malları değil taşınır malları ilgilendirir.
- İdarenin olağanüstü hâllerde taşınır malları kamu gücüne dayanarak elde etmesine istimval denir.



## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Farklı türdeki kamu malları aşağıdakilerden hangisinde bir arada verilmiştir?
  - a) Memura tahsis edilen bilgisayar - Trafik lambası
  - b) Belediye otobüsü - İl kütüphanesindeki kitaplar
  - c) Palandöken dağı - Aziziye Parkı
  - d) Mezarlık - Piyade tüfeği
  - e) Sağlık ocağı binası - Cumhuriyet Caddesi
2. Orta malına örnek olarak aşağıdakilerden hangisi verilemez?
  - a) Köy yolu
  - b) Köy meydanı
  - c) Otlak
  - d) Köy mezarlığı
  - e) Muhtarlık odası
3. Kamu mallarının kolektif kullanımına ilişkin ilkeler aşağıdakilerden hangisinde birlikte verilmiştir?
  - a) Serbestlik - Eşitlik - Geçicilik
  - b) Ücretlilik - İzne bağlılık - Eşitlik
  - c) Bedavalık - Serbestlik - Eşitlik
  - d) İzne bağlılık - Eşitlik - Bedavalık
  - e) İzne bağlılık - Geçicilik - Ücretlilik
4. Kamu mallarının kullanımına ilişkin olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
  - a) Sahipsiz malların kullanımı halk tarafından kolektif kullanım şeklindedir.
  - b) Orta mallarının kullanımı halk tarafından kolektif kullanım şeklindedir.
  - c) Hizmet mallarının kullanımı idarenin özel kullanım iznine tabidir.
  - d) Hizmet mallarının bir kısmı sadece idare tarafından kullanılabilir.
  - e) Sahipsiz mallar halk tarafından doğrudan kullanıma açıktır.
5. Kamu mallarının kullanımında geçerli olan ilkelere ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
  - a) Sahipsiz malların kullanılmasında serbestlik ilkesi mutlak değildir.
  - b) Bedavalık ilkesinin istisnaları vardır.
  - c) Kaldırımda gazete büfesi açmak isteyen kişi izne bağlılık ilkesi gereğince belediyeden izin almak zorundadır.
  - d) Süreklilik ilkesi kamu mallarının kesintisiz olarak kullanabilmesini ifade eder.
  - e) Ücretlilik ilkesi mutlak değildir.

6. Kamu mallarının özelliklerine ilişkin aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
- a) Belediyenin mülkiyetinde olup öğle molasında kullanımına ara verilen dozerler haczedilebilir.
  - b) Kamu malına zarar verme suçu, özel mallara zarar verme suçundan daha ağır cezalandırılır.
  - c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ek hizmet binasının tapu siciline kaydı gerekmez.
  - d) Elektrik faturasını ödeyemeyen Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün malları haczedilebilir.
  - e) Terk edilmiş bir ilkokul binasını kırk yıldır kendi adına ve hesabına kullanan Hakkı Bey, okul binasının mülkiyetini elde etmiştir.
- I. Kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi  
II. Kamulaştırma kararı alınması  
III. Kamulaştırma için ödenek temin edilmesi  
IV. Kıymet takdir komisyonunca kamulaştırma bedelinin tespiti  
V. Kamu yararı kararı alınması  
VI. Satın alma usulünün denetlenmesi
7. Yukarıdaki kamulaştırmanın idari aşamalarını gösteren önermelerin doğru sıralaması aşağıdakilerden hangisinde verilmiştir?
- a) IV - III - I - II - V - VI
  - b) V - II - I - IV - III - VI
  - c) III - V - I - II - IV - VI
  - d) IV - III - I - V - VI - II
  - e) III - V - I - IV - VI - II
8. Kamulaştırmaya ilişkin olarak aşağıdakilerden hangisi doğrudur?
- a) Özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılamaz.
  - b) Özel hukuk kişi lehine kamulaştırmayı bizzat özel hukuk kişisi yapabilir.
  - c) Köy tarafından yapılan kamulaştırmada kamu yararı kararını köy meclisi alır.
  - d) Belediye tarafından yapılan kamulaştırmada kamu yararı kararını belediye encümeni alır.
  - e) Üniversite yönetim kurulu tarafından alınan kamu yararı kararının onay makamı Yükseköğretim Kurulu'dur.
9. Kamulaştırmaya ilişkin olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?
- a) Kamu yararı kararı soyut bir karar iken kamulaştırma kararı somut bir karardır.
  - b) Kamulaştırma kararına karşı idari yargı yolu açıktır.
  - c) Asliye hukuk mahkemesi tarafından verilen, taşınmazın idare adına tescil edilmesi kararına karşı temyize gidilemez.
  - d) Asliye hukuk mahkemesi, kamulaştırma kararına karşı iptal davası açılması hâlinde idare mahkemesindeki yargılamanın sonucunu bekler.
  - e) İdare kamulaştırma bedelini bankaya yatırdığı anda taşınmazın mülkiyetini elde etmiş olur.

**10.** İdarenin mal edinme yöntemlerine ilişkin olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?

- a) İdare kiralama yoluyla mal edinebilir.
- b) İdare satın alma yoluyla mal edinebilir.
- c) İdare bağış veya miras yoluyla mal edinebilir.
- d) İdare mali yükümlülük getirme yoluyla mal edinebilir.
- e) İdare belli idari sözleşmeler sayesinde mal edinebilir.

**Cevap Anahtarı**

1.b, 2.e, 3.c, 4.c, 5.d, 6.a, 7.c, 8.d, 9.e, 10.c

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2016). İdari Yargı Mevzuatı, (Güncellenmiş 9. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [2] Çağlayan, R. (2017). İdari Hukuku Dersleri. (Genişletilmiş 4. Baskı) Ankara: Adalet Yayınevi.
- [3] Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017). İdare Hukuku Dersleri. (19. Baskı) Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları
- [4] Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2014). İdare Hukuku, Cilt: 1, Genel Esaslar. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları.
- [5] Günday, M. (2016). İdare Hukuku. (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı) Ankara: İmaj Yayınevi.
- [6] Tan, T. (2014). İdare Hukuku, (Gözden Geçirilmiş 4. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- [7] Yıldırım, Y., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, E., Üstün G., Tekinsoy, O.,(2015), İdare Hukuku, (Güncellenmiş 6. Baskı), İstanbul: On iki Levha Yayıncılık.

# İDARENİN SORUMLULUĞU



## İÇİNDEKİLER

- İdarenin Sorumluluğu
  - Sorumluluk Kavramı ve İdarenin Mali Sorumluluğu
- İdari Sorumluluğun Kaynağı
  - Kusur Sorumluluğu
  - Kusursuz Sorumluluk
- İdari Sorumluluğun Şartları
- İdari Sorumluluğa Etki Eden Haller



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
  - Sorumluluk kavramını tanımlayabilecek,
  - İdarenin idare hukukuna ilişkin mali sorumluluğunu açıklayabilecek,
  - İdarenin mali sorumluluğunun şartlarını belirleyebilecek,
  - İdarenin mali sorumluluğuna etki eden hâlleri açıklayabilecek bilgi ve beceriyi kazanabileceksiniz.

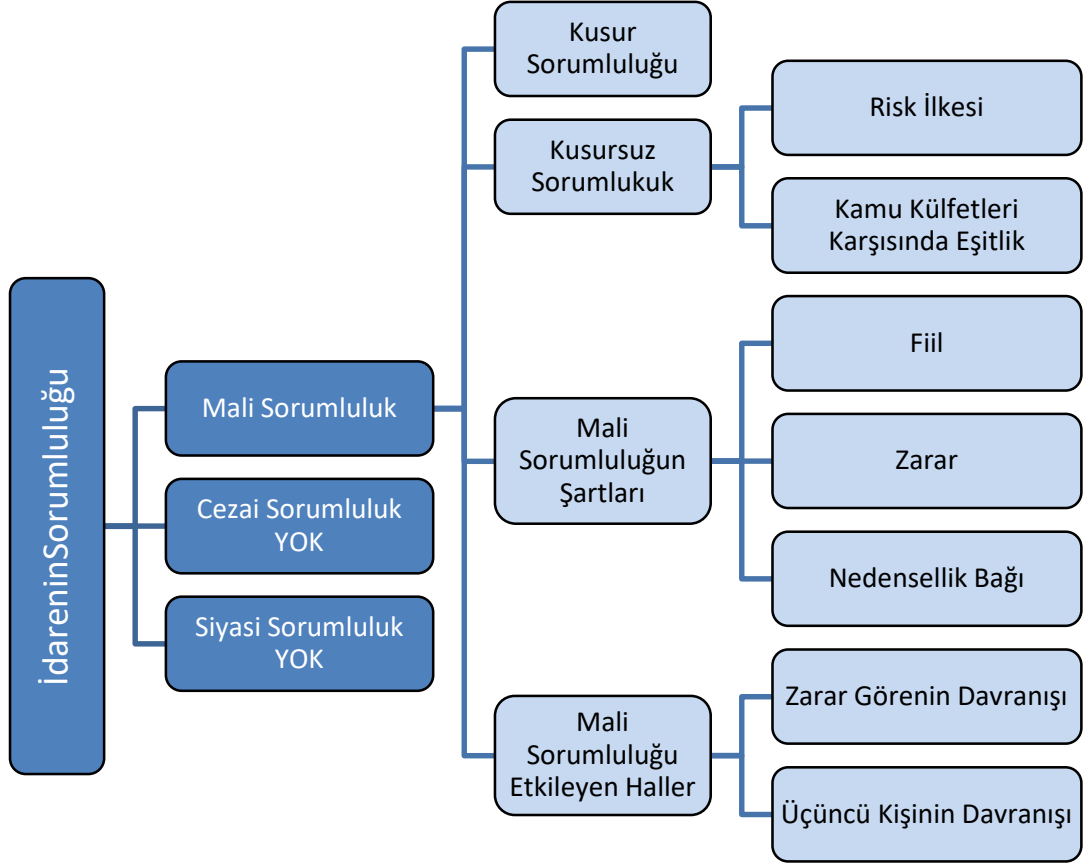


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Engin SAYGIN**

## ÜNİTE 12



## GİRİŞ

Daha önceki ünitelerde hukuk devleti ilkesinin en önemi unsurlarından birisinin idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması gerektiği ifade edilmişti. İdarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin yargı yerlerince denetlenmesi ve hukuka aykırılığın yine yargı yerlerince ortadan kaldırılması önemlidir. Ancak yeterli değildir; çünkü idarenin eylem ve işlemlerinden bir zarar doğmuş ise hukuk devleti ilkesi gereği bu zararın da idare tarafından karşılanması gerekir. Sonuç olarak bir hukuk devletinde idare, sadece hukuka uygun eylem ve işlemler yapmakla yükümlü değildir. Aynı zamanda, kendisi kusurlu ve hatta bazı durumlarda kusursuz eylem ve işlemleriyle bireylere verdiği zararları ödemekle yükümlüdür [7]. İdarenin bireylere verdiği zararları tazmin yükümlülüğüne “idarenin mali sorumluluğu” denilmektedir.



İdarenin mali sorumluluğu anayasal bir ilkedir; çünkü 1982 Anayasası’nın 125. maddesi, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunu açıkça belirtmektedir.

İdarenin mali sorumluluğu anayasal bir ilkedir; çünkü 1982 Anayasası’nın 125. maddesi, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunu açıkça belirtmektedir. Ancak Anayasa idarenin mali sorumluluğunun koşullarının neler olduğu hususunda bir düzenlemeye yer vermemiştir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda idareye karşı açılacak olan dava türleri sayılmıştır ve bunlardan bir tanesi idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davalarıdır. Tam yargı davasının açılmasına ilişkin usuller 2577 sayılı Kanun’da düzenlenmiş olmasına karşın idarenin mali sorumluluğunun koşulları konusunda Anayas’ada olduğu gibi 2577 sayılı Kanun’da da herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Sonuç olarak bu koşullar yargısal içtihatlar ve bilimsel çalışmalarla tespit edilip geliştirilmiştir.

## SORUMLULUK KAVRAMI

Fransızcası “*responsibilite*”, İngilizcesi “*responsibility*”, Almancası “*verantwortung*” ve Arapçası mes’ûliyyet olan sorumluluk kavramı [1] Türk Dil Kurumu’nca “*Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi*” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkarak sorumluluk kavramı, en basit şekliyle hukuki anlamda, kişinin kendi davranışlarının veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın hukuki sonuçlarını üstlenmesi olarak tanımlanabilir.

Hukuki anlamda, davranışların veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarının üstlenilmesi üç farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır: “*Cezai sorumluluk*”, “*siyasi sorumluluk*” ve “*mali sorumluluk*” [1, 6, 7, 9].

Cezai sorumluluğun şahsi olması, yani ancak suç sayılan eylemleri yapanların şahsen sorumlu tutulması sebebiyle tüzel kişiliğe sahip olan idare, kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken bile olsa, suç teşkil eden fiillerinden sorumlu tutulamaz. Dolayısıyla idarenin cezai sorumluluğundan söz edilemez [3, 4, 7, 9]. Siyasi sorumluluk ise başbakan ve bakanlara münhasır olduğu için bu kişiler dışında idarenin siyasi sorumluluğundan da bahsedilemez [7, 9].



Hukuki anlamda davranışların sonuçlarının üstlenilmesi ise üç farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır: “*Cezai sorumluluk*”, “*siyasi sorumluluk*” ve “*mali sorumluluk*”.

**ÖNEMLİ NOT:** Bu ünite ve diğer ünitelerde Bakanlar Kurulu ve bakanlara yapılmış olan atıflar cumhurbaşkanına yapılmış sayılır. Şöyle ki 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.02.2017 tarihli Resmi Gazete'de halk oylamasına sunulmak üzere yayımlanmış ve 16.04.2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilerek kesin sonuçların Yüksek Seçim Kurulu tarafından 27.04.2017 tarihli ve 30050 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanması sonucunda yürürlüğe girmiştir.

6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Ayrıca kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapıncaya kadar cumhurbaşkanı tarafından kullanılır.

24.06.2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi kararı alınması üzerine, meclis tarafından Bakanlar Kurulu'na "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistem" için uyum düzenlemeleri yapmak üzere KHK çıkarma yetkisi verdi. Verilen bu yetki kapsamında 04 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'de 698 sayılı Kanun Hükmünde Kararname başlığıyla 74 madde ve 2 geçici maddeden oluşan uyum düzenlemeleri yer aldı. Bu kararnameye göre, çeşitli kanunlarda mevcut olan;

- **İcra Vekilleri ifadelerinin** (örneğin; 8/4/1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'un 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, 22/5/1930 tarihli ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (C) bendinde yer alan, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 317'nci maddesinin birinci fıkrasında. 318'inci maddesinin birinci fıkrasında ve 330'uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan) Cumhurbaşkanı;
- **Nizamname ibarelerinin** (örneğin; 14/4/1341 tarihli ve 618 sayılı Limanlar Kanunu'nun 11'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, 14/6/1930 tarihli ve 1721 sayılı Hapishane ve Tevkifhanelerin İdaresi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (F) bendinde yer alan, 19/4/1937 tarihli ve 3153 sayılı Radyoloji, Radyom ve Elektrikle Tedavi ve Diğer Fizyoterapi Müesseseleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan) Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelik;
- **Bakanlar Kurulu ibarelerinin** (örneğin; 22/12/1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 35'inci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında yer alan, 27/6/1963 tarihli ve 261 sayılı İhracatı Geliştirmek Amacı ile Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, 7/9/1971 tarihli ve 1480 sayılı Afet Bölgelerinde Çalıştırılacak Personele Yapılacak Ödemeler Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan) "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.



Diğer taraftan, bazı kanunlarda geçen, örneğin;

- 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında yer alan *"Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu"* ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde,
- 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *"Bayındırlık ve İskân Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu"* ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde,
- 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un Geçici 25'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan *"Orman ve Su İşleri Bakanlığının teklifi üzerine sınırları Bakanlar Kurulunca"* ibaresi "sınırları Cumhurbaşkanınca" şeklinde,
- 26/3/1987 tarihli ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan *"Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulunun"* ibaresi "Cumhurbaşkanının" ve dördüncü fıkrasında yer alan *"Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Bakanlar Kurulunca"* ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde ve
- 11/1/1989 tarihli ve 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu'nun 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"Bakanlar Kurulu, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi üzerine"* ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.

Ayrıca bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce, bu Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklik yapılan kanunların ilgili maddeleri gereğince yürürlüğe konulmuş olan tüzükler, nizamnameler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.

Yine kararnameye göre, yürürlükte bulunan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile 10/5/2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerin yürütme maddelerinde Bakanlar Kurulu ve bakanlara yapılmış olan atıflar cumhurbaşkanına yapılmış sayılır.

İdare için cezai ve siyasi sorumluluk söz konusu olmadığına göre tek sorumluluk hali mali sorumluluktur. Mali sorumluluk, *"haksız fiil veya sözleşmeye aykırı bir davranış ile diğer bir kişiye zarar verenin, bu zararı kendi mal varlığı ile tazmin etmesi"* şeklinde tanımlanmaktadır. Hukuk devletinin en önemli gereklerinden biri olan idarenin işlem ve eylemlerinden doğan zararın yine idare tarafından karşılanması hususu Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında açıkça düzenlenmiştir.

*"İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."*

## İDARİ SORUMLULUĞUN KAYNAĞI



İdari sorumluluğun ikinci kaynağı, idarenin işlem ve eylemleridir ki buna sözleşme dışı idari sorumluluk denilmektedir. Bu sorumluluk türü, kendi içinde “idarenin kusur sorumluluğu” ve “idarenin kusursuz sorumluluğu” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Öğretide idari sorumluluğunun kaynağının iki adet olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, idarenin idari sözleşmeleri nedeniyle sorumluluğudur ki buna akdi idari sorumluluk denilmektedir [7]. İdarenin idari sözleşmeler nedeniyle sorumluluğu konusunda “*Fait Du Prince*”, “öngörülemezlik kuramı” gibi temel bilgi ve beceri Ünite 5’te kazanılmıştı. Bu nedenle, bu üniteye sadece idari sorumluluğun diğer kaynağına (sözleşme dışı sorumluluğa) değinilecektir.

İdari sorumluluğun ikinci kaynağı, idarenin işlem ve eylemleridir ki buna sözleşme dışı sorumluluk denilmektedir. Bu sorumluluk türü, kendi içinde “idarenin kusur sorumluluğu” ve “idarenin kusursuz sorumluluğu” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır [1, 3, 4, 7, 9, 10]. Aslında bu ayrım Fransız hukukundan alınmıştır; çünkü Fransa’da Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 1873 tarihli *Blanco* kararıyla idarenin kusura dayalı sorumluluğu, Danıştay’ın 1895 tarihli *Cames* kararı ile de idarenin kusursuz sorumluluğu kabul edilmiştir [1, 3, 4, 5, 6, 7]. İdare hukuku ve İdari Yargılama Hukuku Fransa’dan etkilenen ülkemiz hem yargı içtihatlarında hem de doktrinde bu ayrımı kabul etmiştir.

### Kusur Sorumluluğu

Kusur sorumluluğu, adından da anlaşılacağı üzere, idarenin kusuru nedeniyle yol açtığı zararı tazmin yükümlülüğünü ifade etmektedir. Ancak buradaki kusur ile özel hukuk sorumluluğundaki kusur kavramı birbirinden farklıdır. Bu nedenle, idari sorumluluğu doğuran kusura, bu ayrımı göstermek için “hizmet kusuru” denilmektedir. Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü bir kamu hizmetinin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk ve aksaklığı ifade etmektedir. Bu bozukluk ve aksaklık, “hizmetin kötü işlemesi”, “hizmetin geç işlemesi” veya “hizmetin hiç işlememesi” şeklinde ortaya çıkmaktadır [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10].

**Hizmetin Kötü İşlemesi:** Ünite 1’de fonksiyonel anlamda idare kavramı, “toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması ve böylece kamu yararının sağlanması amacıyla yürütülen faaliyetler” olarak tanımlanmıştı. Dolayısıyla idarenin var oluş amacının, kamu hizmetlerini yürütmek suretiyle kamu yararını gerçekleştirmek olduğu da ifade edilmişti. İşte idarenin üstlendiği bu kamu hizmetlerini gereği gibi yürütmemesi hizmetin kötü işlemesi olarak ifade edilir. Örneğin; idarenin “konuyla ilgili hukuk kurallarına, oturmuş makul uygulamalara uymaması veya hizmet gereklerini objektif ölçüler içinde gözetmemesi”, “hizmeti beklenen dikkat, özen ve standartta yapmaması”, “idarenin ajanını seçme ve denetleme bakımından yetersiz kalması, ehil personel istihdam etmemesi, hizmet personeli üzerinde nezaret ve denetlemenin gereğince yapılmamış olması”, “hizmetin işleyişi ve yerine getirilişi sırasında gerekli önlemlerin almaması” gibi durumlarda hizmetin kötü işlediği kabul edilmektedir [5].

**Hizmetin Geç İşlemesi:** İdare yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri, en genel bir ifade ile zamanında yerine getirmelidir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde olağan sayılmayacak nitelikteki gecikmeler hizmet kusuru sayılmaktadır.

Örneğin; mevzuatta bir hizmetin yürütülmesi için belli bir süre öngörülmüş ve de idare bu süreyi geçirmişse, hizmetin geç işlediğinden kolaylıkla söz edilebilir.

**Hizmetin Hiç İşlememesi:** İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir kamu hizmetini, herhangi bir nedenle yürütememesi hâlidir. Hizmetin hiç işlememesiyle ilgili örneklere daha çok kolluk, bayındırlık, belediye, sağlık hizmetlerinde rastlanılmaktadır. Öğretide, şu hâller hizmetin işlememesine örnek olarak gösterilmektedir: Yapılması gerekli olan bayındırlık yapıtlarının veya işlerinin hiç yapılmaması ya da yetersiz yapılması, bayındırlık yapıtlarının ve eklentilerinin olağan bakımının yapılmaması veya yetersiz bakımı, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında fertlerin sağlık, güvenlik ve esenliği yönünden gerekli koruma tedbirlerinin alınmaması veya alınan tedbirlerin yetersizliği, askerler, öğrenciler, akıl hastaları ve hükümlüler gibi devletçe gözetilip korunması gereken kişiler üzerindeki denetim ve gözetim görevinin gereği gibi yerine getirilmemesi vb.

İdarenin kusur sorumluluğuna “hizmet kusuru” [2] denilmekteyse de Çağlayan’a göre aslında hizmet kusurundan kastedilen şey “kamu hizmetinin ifasında işlenen kusur”dur ve hizmet kusurunu “bir kamu hizmetinin kuruluş ve işleyişindeki bozukluk” olarak tanımlamak doğru değildir. Çağlayan’a göre, kusur denilen şey hizmet tarafından değil, bu hizmeti sunan kişiler tarafından işlenebilir ve tüzel kişi olan idarenin, kusur işlemesi düşünülemez [1]. Bu tartışmadan yola çıkarak hizmet kusurunun, idare hukukunda, kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğunun karşılığı olarak kullanıldığını belirtmeliyiz [3, 4, 7]. Bir diğer ifadeyle hizmet kusurundaki kusur, hizmeti yürüten bir kamu görevlisine izafe edilen subjektif bir kusur değildir. Bu nedenledir ki *idarenin kusur sorumluluğunun en önemli özelliklerinden birini, bu sorumluluğun nesnel ve anonim nitelikte olması* oluşturur [5]. Aslında idarenin kusur sorumluluğunun anonim niteliği, bireyleri idare karşısında koruyucu bir niteliğe sahiptir. Şöyle ki bireyler kendilerine zarar veren idari işlem ve eylemde kusuru bulunan kamu görevlisini çoğu zaman bilme, tanıma, tespit edebilme imkânına sahip değildir. Örneğin, ameliyat sırasında anestezi etkisinde bilinci kapalı olan bir hastanın, ameliyat sırasında hangi kamu görevlisinin kusuru ile kendisine zarar verildiğini bilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, idarenin hizmet kusurundan söz edebilmek için sadece iki şartın aranması bireylerin hak arama hürriyetini fiilen kullanabilmelerini sağlar. Bunlar;

- Zarara yol açan işlem ve eylemin, ayrılmasına olanak bulunmayacak biçimde kamu hizmetine bağlı olması,
- Zararın kamu görevlisinin kişisel kusurundan değil, hizmetin kuruluş ve işleyişindeki düzensizlikten ileri gelmesidir.

Peki, idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin içerisinde kamu görevlilerinin kusurunun varlığı halinde durum ne olacaktır? Bu durumda, kamu görevlisinin kusurunu görevle ilgisi olan ve görevle ilgisi olmayan olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Eğer idarenin işlem ve eylemleri ile bireylere vermiş olduğu zararda, kusur bir kamu görevlisine ait; fakat hizmet sırasında ve hizmetle ilgili bir kusur ise bu durumda hizmet kusurundan söz edilir. Ancak bu durumda da idarenin kusur sorumluluğu geçerlidir ve kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili kusurlarından dolayı da idare aleyhine dava açılabilir. Bu husus, hem Anayasa’da hem de yasalarda düzenlenmiştir.

### Anayasa madde 40/3

*Kişinin, resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*

### Anayasa madde 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.*

### 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 13

*Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar.*



Kamu görevlilerinin hizmetle ilgili olmayan kusurlarına “kişisel kusur” denilmektedir.

Kamu görevlilerinin hizmetle ilgisi olmayan kusurlarının varlığı halinde ne olacaktır? Daha önce de ifade edildiği gibi kamu görevlilerinin hizmetle ilgili olmayan kusurlarına “kişisel kusur” denilmektedir. Öğretide bu kişisel kusurun üç değişik halde ortaya çıktığı aşağıdaki örneklerle belirtilmektedir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10]:

- Görev dışındaki kusur (sırf kişisel kusur): Örneğin; kamu görevlisi bir cerrahın, hafta sonunda bir çocuğu sünnet yapması sonucunda bir zarar ortaya çıkmış ise cerrah bu zarardan kişisel olarak sorumludur.
- Görevin içinde işlenmiş fevkalade ağır kusur:
  - **Kişisel saik:** Örneğin, bir belediye başkanının sırf zarar vermek kastıyla çöpleri bir kişinin arazisine dökmesinde kişisel kusur vardır.
  - **Aşırılık:** Örneğin, kamu görevlilerinin görevi başında alkollü olmaları, kişisel sorumluluğa yol açar.
  - **Mazur görülemeyecek hata:** Örneğin, cephanelikte görevlinin sigara içmesi mazur görülemeyecek bir kusurdur.
- Görev dışında ama görev dolayısıyla işlenen kusur
  - Hizmetin ifası vesilesiyle işlenen kusurlar. Örneğin, askerî araç sürücüsünün belirlenen güzergâh dışına çıkarak kazaya sebebiyet vermesi hâlinde kişisel kusur vardır.
  - İdarenin kamu görevlisine verdiği araçlar ile işlenen kusurlar. Örneğin, polis memurunun idarenin verdiği silahı evinde arkadaşlarına gösterirken ateşlemesi ve arkadaşının ölümü olayında, kişisel kusur mevcuttur.

Yukarıda sözü edilen kişisel kusurun varlığı hâlinde, kamu görevlisi özel hukuk hükümlerine göre sorumlu olacağı için adli yargı yerlerinde dava açılır. Bu durumda, idareye izafe edilebilecek herhangi bir sorumluluk olmayıp kamu görevlisi bizzat sorumlu tutulmaktadır.

## Yargı Kararlarına Uymama

Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrası; "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." şeklindedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde, yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle uğranılan zararlar için kamu görevlisi aleyhine dava açılabilceği düzenlenmiştir. Ancak 21 Şubat 2014 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 6526 sayılı Kanun ile *"Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir"* hükmüne yer verilmiştir. Böylece 2014 tarihli bu değişikliğe kadar, yargı kararlarına uymama, kamu görevlisi açısından kişisel kusur oluşturmakta iken, bu tarihten itibaren birlikte yargı kararına uymamanın bir hizmet kusuru oluşturduğu görülmektedir [1].



Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.

## İdarenin Kusursuz Sorumluluğu

Özel hukuk alanında da karşımıza çıkan kusursuz sorumluluk kavramı, bir kimsenin kusurlu olmadığı hâlde dahi kendi davranışı sonucu ortaya çıkan zararı tazmin yükümlülüğü altında bulunmasını ifade etmektedir [1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9]. İdarenin kusursuz sorumluluğu ise, idarenin hukuka uygun işlem ve eylemlerinden de olsa, yani idarenin bir kusuru olmasa dahi, ortaya çıkan zararın idarece tazmin edilmesini ifade etmektedir. Peki, idarenin kusuru bulunmayan hâllerde mali sorumluluğunun kabul edilmesinin altında yatan nedenler nelerdir?

Toplumsal yaşamın ve teknolojinin gelişimine paralel olarak kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerin yürütülme biçiminin değiştiği ve bu değişimin sonucu zararı tazmin sorumluluğunun ön şartı olan kusur kavramının yetersiz kaldığı gözlenmiştir. Sosyal devlet anlayışının gelişimi ile birlikte, ortaya çıkan zarar, idarenin bir eylem ve faaliyetinin bir sonucu ise sıklıkla sosyal devlet ve hakkaniyet ilkesi gereği bu zararın idare tarafından karşılanması beklenilmektedir [1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9].

Kusursuz sorumluluk ilkesinin kabulüne sebep olan bu etkenlere bağlı olarak bu sorumluluk türünün *tali nitelikte* olduğu belirtilmiştir [5]. Bu durumda, idari sorumluluk için öncelikle kusur sorumluluğuna başvurulmalıdır. Daha sonra, şartlar mevcut ise idarenin kusursuz sorumluluğu gündeme gelecektir.

Türk İdare Hukuku öğretisinde, kusursuz sorumluluğun dayandığı ilkeler konusunda bir birlik bulunmamaktadır. Ancak öğretide Gözler'in tasnifinin genel kabul görmesi sebebiyle, bu ayrım benimsenerek, kusursuz sorumluluk ilkelerini risk ilkesi gereğince sorumluluk ve kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk olmak üzere iki başlık altında inceleyeceğiz [7]:

### Risk ilkesi gereğince idarenin kusursuz sorumluluğu

İdarenin yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararı, herhangi bir kusurunun olmadığı zamanlarda bile tazmin etmekle yükümlü olmasına risk sorumluluğu denilmektedir [1, 2, 5, 6, 7, 8]. Böyle bir durumda risk sorumluluğunun başlıca özellikleri şunlardır:

- Zarar olağanüstü nitelikte olmalıdır.
- Zarara yol açan risk, herkesin karşılaştığı cinsten olmamalı, olağanüstü olmalıdır.
- Kusuruz sorumluluğun tali niteliğinden dolayı, zarar kusur sorumluluğu gereğince tazmin edilebilir nitelikte olmamalıdır.
- Kusursuz sorumluluğun bir türü olduğu için, risk sorumluluğunda artık idarenin kusuru sorumluluk şartı olarak aranmaz.

Risk ilkesi gereğince sorumluluk halleri ise kısaca şunlardır [5, 9, 10]:

- *Tehlikeli Şeylerin Kullanımı*: İdare kamu hizmetini yürütürken bazen aşağıdaki tehlikeli araçları kullanabilmekte ve tehlikeli maddelere sahip olabilmektedir:

- Patlayıcı maddeler
- Tehlikeli alet ve silahlar
- Su, gaz, elektrik gibi bayındırlık tesisleri
- Kan ürünleri hizmeti

NOT: İdarenin kara, deniz, hava ve demiryolu taşıma araçlarında taşıma sözleşmesi çerçevesinde hizmetten faydalananların uğradığı zararlar özel hukuk hükümlerine tabidir. Ayrıca karayolu araçlarının kamu görevlisi dışında üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar da özel hukuk hükümlerine tabidir.

- *Tehlikeli Yöntemler*: İdare kamu hizmetini görürken bazen aşağıdaki tehlikeli yöntemleri kullanabilmektedir:

- Genç suçluların eğitimi
- Akıl hastalarının deneme çıkışları
- Mahkûmlara verilen çıkma izinleri
- Tehlikeli tıbbi yöntemler

- *Tehlikeli Durumlar*: Bir kamu görevlisinin üstelendiği riskli bir görev nedeniyle, yakınlarının maruz kaldıkları zararları ifade etmektedir.

- *Mesleki Riskler*: Risk ilkesinin, kamu hizmetinde çalışan görevlilerin, görev sırasında veya görev nedeniyle karşılaştıkları ve maruz kaldıkları zararlar dolayısıyla uygulanan sorumluluk biçimidir.

- *Toplumsal Olaylar- Terör Olayları ve Sosyal Risk Yaklaşımı*:

1982 Anayasası'nın 34. maddesinde güvence altına aldığı toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, demokratik hak ve taleplerin iletilme yollarından birini oluşturmaktadır. Ancak toplantı, gösteri yürüyüşü gibi toplumsal hareketler sırasında, üçüncü kişilerin zarar görmesi muhtemeldir. İşte bu zararın, zarar gören üzerinde bırakılmaması için idari sorumluluğun genişlemesine yol açan "sosyal risk ilkesi" ortaya çıkmıştır.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı Anayasa'da ve ilgili kanunda düzenlenmekte ise de Türk Hukuku'nda toplumsal hareketten doğan zararlardan dolayı idarenin sorumluluğunu düzenleyen genel bir kanun mevcut değildir.

Uzun yıllardır maruz kalınan terör olayları ve zaman zaman toplumsal olaylarda ortaya çıkan şiddet neticesinde üçüncü kişilerin uğramış olduğu zararlar bakımından idarenin sorumluluğu karmaşık bir konudur. Şöyle ki terör olaylarının engellenmesinde, idarenin kusurunun varlığı hâlinde idarenin kusur sorumluluğuna gidileceği açıktır. Nitekim, bir terör eylemi ve saldırı olacağı haberi alınmış olmasına rağmen, bu eylem ve saldırıyı önleyecek önlem alınmaması hâlinde, hizmet kusuru gündeme gelmektedir. Danıştay'a göre, terör olaylarından dolayı idarenin kusursuz sorumluluğu ise söz konusu değildir. Bunun temel nedeni, aşağıda görüleceği üzere, kusursuz sorumluluk için bile sorumluluğun şartı olan illiyet bağının aranmasıdır. Oysa terör eylemlerinden doğan zararlarda idarenin kusursuz sorumluluğunun bir şartı olan illiyet bağı ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle, terör olayları sonucu üçüncü kişilerin görmüş olduğu zararlar bakımından idarenin kusursuz sorumluluğu söz konusu olamayacak ve ancak illiyet bağının aranmadığı "sosyal risk teorisi" gündeme gelecektir.

Ülkemizde terör olaylarından dolayı, idarenin sorumluluğuna ilişkin şu yasal düzenlemeler bulunmaktadır:

*Belli Bir Saldırı İçin Yapılan Düzenleme:* 1992 tarih ve 3838 tarihli Kanun ile Şırnak ve Çukurca'da meydana gelen terörist saldırılar neticesinde özel ve tüzel kişilere ait her türlü bina, tesis, iş yeri, ahır gibi yerlerin tahrip olması dolayısıyla uğranılan zararın devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür. Ancak bu kanun özel bir düzenleme olup sadece bu saldırı için düzenlenmiştir.

*Kamu Görevlileri İçin Yapılan Düzenleme:* 2330 sayılı Nakdî Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, barışta güven ve asayişini korumak, kaçakçılığı men, takip ve tahkikle, trafik ve yol güvenliğini veya tutuklu ve hükümlülerin sevk ve nakillerini sağlamakla görevli olanların bu görevlerinden dolayı ya da görevleri sona ermiş olsa bile yaptıkları hizmet nedeniyle derhâl veya bu yüzden maruz kaldıkları yaralanma veya hastalık sonucu ölmeleri veya sakat kalmaları hâlinde maruz kaldığı zararların devlet tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Muhatap olmaktan kast ise sadece kamu görevlileri ve kamu görevlisi olmamakla birlikte kamu hizmetine yardımcı olan vatandaşların ve kamu görevlerinin yakınlarının olduğu 2330 sayılı Kanun'un 2. maddesinden anlaşılmaktadır.

*Genel Düzenleme (Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun):* 5233 sayılı Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanunu ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun 1, 3 ve 4. maddeleri kapsamına giren eylemler veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle doğan zararların sulhen karşılanması amaçlanmaktadır (m.2). Ancak aşağıda belirtilen zararlar bu kanunun kapsamı dışındadır:

- Devletçe arazi veya konut tahsis suretiyle yahut başka bir şekilde karşılanan zararlar.
- Bir mahkeme kararı gereğince veya 4353 sayılı Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı



Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun'un 30. ve 31. maddeleri gereğince karşılanan zararlar.

- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme'nin veya eki protokollerin ihlâl edildiği gerekçesiyle Sözleşme'nin 41. maddesine göre hükmedilen veya sözleşme hükümleri uyarınca dostane çözüm yoluyla uzlaşılan tazminatın ödenmesi sonucunda karşılanan zararlar.
- Terör dışındaki ekonomik ve sosyal sebeplerle uğranılan zararlar ile güvenlik kaygıları dışında kendi istekleriyle bulundukları yerleri terk edenlerin bu sebeple uğradıkları zararlar.
- Kişilerin kendi kasıtları sonucunda oluşan zararlar.
- 3713 sayılı Kanun'un 1, 3 ve 4. maddeleri kapsamındaki suçlar ile terör olaylarında yardım ve yataklık suçlarından mahkûm olanların bu fiillerinden dolayı uğradığı zararlar.

Burada, zarara kimin yol açtığıнын bir önemi bulunmaksızın, terör eylemlerinden veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetlerden zarar gören kişilerin zararları tazmin edilmektedir. Bu kanun çerçevesinde sulh yoluyla karşılanabilecek zararlar ise şunlardır (m.7): Hayvanlara, ağaçlara, ürünlere ve diğer taşınır ve taşınmazlara verilen zararlar, yaralanma, sakatlanma ve ölüm hâllerinde uğranılan zararlar, tedavi ve cenaze giderleri, terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler sebebi ile kişilerin mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan maddi zararlar.

### Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince idarenin kusursuz sorumluluğu

Kusursuz sorumluluk türlerinden ikincisini, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi oluşturmaktadır [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10]. Öğretide sıklıkla Mecelle'de yer alan bir düstura atıfta bulunularak *"Mazarrat menfaat mukabelesindedir. Yani bir şeyin menfaatine nail olan onun mazarratına da mütehammil olur (Bir şeyden menfaatlenen kimse onun zararını da yüklenir)"*, idare hukukundaki yansıması, kamu hizmetlerinin genel külfeti dışında, kişilere özel bir külfet getirmesi durumunda, bunların idare tarafından karşılanması gerektiği ifade edilmektedir. Türk İdare Hukuku'nda kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi Anayasa'da düzenlenmiş değildir. Ancak bu ilke Anayasa'nın 10'uncu maddesinde düzenlenen genel eşitlik ilkesi ile ilişkilendirilmektedir.

Bu ilkeye göre idarenin kamu yararı ve düzeni düşüncesiyle yaptığı hizmetler dolayısıyla, idareye yükletilecek bir kusur olmadan (yani idarenin kusur sorumluluğunun olmaması hâlinde) ya da bünyesinde bir tehlike taşımadan (yani risk ilkesi uyarınca kusursuz sorumluluğun olmaması hâlinde) dahi bazı kişiler özel bir zarara uğrayabilir.

Bu durumda oluşan daimi bir zararın sadece belli kişiler tarafından çekilmesi, hakkaniyete de uygun görülmemektedir.



Mazarrat menfaat mukabelesindedir. Yani bir şeyin menfaatine nail olan onun mazarratına da mütehammil olur.



Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk iki hâlde karşımıza çıkmaktadır:

- Bayındırlık faaliyetlerinin neden olduğu ticari zararlar, kullanım engelleri, değer düşüklüğü ve mesafe uzaması gibi daimi zararlardan dolayı sorumluluk,
- Hukuka uygun idari işlemlerden doğan sorumluluk.

## İDARİ SORUMLULUĞUN ŞARTLARI

İdarenin hem kusur sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu hallerinde, ortaya çıkan zararı tazmin edebilmesi için şu koşulların varlığı aranmaktadır: Fiil, zarar ve nedensellik bağı.

### Fiil

İdarenin sorumluluğundan bahsedebilmek için öncelikle ortada idarenin bir fiilinin olması gerekmektedir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9]. İdarenin fiili öncelikle bir idari işlemten kaynaklanabilir. Ancak idare hukuku öğretisinde çok fazla değinilmeyen konulardan biri olan idari eylemden de zarar kaynaklanabilir. Her iki hâlde de idarenin fiiline “idari davranış” denilmektedir. İdarenin davranışı; bir şey yapma, bir şeyi yerine getirme gibi icrai olabileceği gibi hareketsiz kalma, bir şey yapmama şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.

### Zarar

İdarenin mali sorumluluğunun varlığı, idari davranışın bir zararı ortaya çıkarmış olması şartına bağlıdır. Zarar şartının gerçekleşebilmesi için aşağıdaki şartların gerçekleşmesi gerekir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9]:

- Zarar, gerçekleşmiş olmalıdır.
- Zarar, kesin olmalıdır.
- Zarar, hukuken korunan bir menfaate dayanmalıdır.
- Zarar, parayla ölçülebilen nitelikte olmalıdır.
- Zarar, maddi olabileceği gibi, manevi de olabilir.
- Kusursuz sorumlukta zarar özel ve anormal olmalıdır. Zararın özel olması demek kişinin özel olarak zarara uğraması, zararın genel nitelikte olmamasıdır. Zararın anormal olması ise zararın olağan sayılabilecek ölçüler dışına çıkmasını ifade etmektedir.

### Nedensellik Bağı

İdarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesi için ortaya çıkan zararın idarenin bir davranışından kaynaklanmış olması gerekir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9]. Aynı zamanda illiyet bağı da denilen nedensellik bağından kastedilen şey, bir zarar ile bu zararın sebebi arasındaki “neden-sonuç ilişkisi”dir. İdarenin davranışı ile oluşan zarar arasında nedensellik bağının olduğunu ispatlamak çoğu zaman zor olabilmektedir. Böyle durumlarda teknik bilgi ve uzmanlığa sahip bilirkişilerden yararlanılır.

## İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Hâller

Bazen idari davranış ile ortaya çıkan zarar arasında nedensellik bağı ya zayıflar ya da tamamen ortadan kalkar. Bu durum ise, idarenin sorumluluğu üzerinde ya azaltıcı ya da tamamen ortadan kaldırıcı bir sonuç doğurur.

### Mücbir sebep (Zorlayıcı Neden-Önlenemeyen Hal)

İdarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi, büyük bir dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan ve bir kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsızlaştıran olaylardır [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10]. Örneğin; deprem, sel, toprak kayması ve yıldırım düşmesi. Mücbir sebebin varlığı için üç şart aranır:

- **Dışsallık:** Bir olayın mücbir sebep olabilmesi için idarenin iradesinin dışında gerçekleşmiş olması gerekir.
- **Öngörülemezlik:** Bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu olayın “öngörülemez nitelikte” bir olay olması gerekir.
- **Önlenemezlik:** Bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilmesi için bu olayın “karşı konulamaz”, “önlenemez” derecede ağır bir olay olması gerekir.

Mücbir sebebin bulunması hâlinde, idari bir davranış ile zarar arasında nedensellik bağı kurulamayacağından, idarenin kusurlu veya kusursuz sorumluluğu söz konusu olmaz.

### Beklenilmeyen hâl

İdarenin faaliyetleri içerisinde gerçekleşmekle birlikte öngörülemeyen ve önlenemeyen nitelikteki olaylara beklenilmeyen hâl adı verilir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10]. Beklenilmeyen durumlar, idarenin hizmet kusuru dolayısıyla sorumluluğunu ortadan kaldıran; fakat koşulları varsa kusursuz sorumluluğun devamına engel olmayan, ani, umulmayan veya o sırada bilinmeyen olaylardır.

Beklenilmeyen hâlin varlığı için üç şart aranır:

- **İçselik:** Bir olayın beklenilmeyen bir hâl olarak görülebilmesi için bu olayın idarenin faaliyetleri içinde meydana gelmesi gerekir. Örneğin, bilinmeyen bir nedenle cephaneliğin infilak etmesi. Öngörülemez ve önlenemez olay idarenin faaliyetlerinin içinde değil, dışında ortaya çıkmış ise, bu olay beklenilmeyen hâl değil, yukarıda gördüğümüz mücbir sebep hâlini oluşturur.
- **Öngörülemezlik:** Bir olayın beklenilmeyen hâl olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu olayın “öngörülemez” bir olay olması gerekir. Örneğin, idarenin aracının lastiğinin bilinmeyen bir sebepten patlaması.
- **Önlenemezlik:** Bir olayın beklenilmeyen hâl olarak nitelendirilebilmesi için bu olayın “önlenemez” nitelikte bir olay olması gerekir. Gerekli tedbirlerin alınmasıyla önlenebilecek nitelikteki olaylar beklenilmeyen hâl oluşturmaz.

### Zarar görenin davranışı

Zararın, zarara uğrayanın tutumundan doğması, başka bir deyişle, kusurlu olması durumunda, zarar görenin kusurunun ağırlığı ile orantılı olarak ya idarenin sorumluluğu tamamen ortadan kalkar ya da duruma göre, idare kısmen sorumlu

olur [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9]. Bu durum, hem kusura dayanan sorumluluk hem de kusursuz sorumluluk için geçerlidir.

### Üçüncü Kişinin Davranışı

Ortaya çıkan zarara idare değil, sadece üçüncü kişinin davranışı sebep olmuşsa, bu zarardan dolayı idarenin sorumluluğu tamamen ortadan kalkar. Zira ortaya çıkan zarar ile idarenin davranışı arasında bir nedensellik bağı bulunmamaktadır [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9].

### Devletin Sorumluluğu ve Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 1984 yılında aldığı bir kararla (Recommendation No (84) 15) devletin sorumluluğu konusunda bazı ilkeler saptamıştır. Önerilen ilkelerden bazıları şunlardır [3, 4]:

- Kamu kuruluşlarının, makul olarak kendilerinden beklenildiği gibi davranmamalarından doğan zararlar karşılanmalıdır. Hukuka aykırı davranışlar da kusurlu davranış sayılmalıdır.
- Kamu kuruluşlarının kusurlu davranışı bulunmadığı durumlarda, zararın beli kişiler üzerinde bırakılmasının açıkça hakkaniyete aykırı sayıldığı hallerde de zarar karşılanmalıdır.
- Kendi kusuruyla veya yasal önlemlere başvurmaması sonucu mağdur zararın artmasına yol açmışsa, zararın ödenmesi istemi tümüyle reddedilebilir veya zarar miktarında indirim yapılabilir.
- Kamu otoritesine karşı dava açılabilmesi, önce kamu görevlisine karşı dava açılmış olması koşuluna bağlanmamalıdır.
- Davadan önce öngörülen başvuru yolları dava açma hakkını engeller nitelikte olmamalıdır.
- Kusura dayalı sorumlulukta iç hukuka göre belirlenecek kural ve yöntemlere göre zarar tam olarak ödenmelidir. Kusursuz sorumlulukta giderim hakkaniyet ölçülerine göre kısmi de olabilir.
- Giderime ilişkin kararların uygulanması en kısa süre içerisinde yapılmış olmalıdır.
- İç hukuk sisteminde kararın yerine getirilmesi için özel yöntem öngörülmüşse bu kolaylıkla ve ivedi biçimde uygulanmalıdır. Tazminat davası açılması için öngörülen yollar ve süreler dava hakkının gerçekleştirilmesini engeller nitelikte olmamalıdır.
- Zarara uğrayanın uyrukluğu, uygulanacak sorumluluk rejimi bakımından herhangi bir ayırım yapılmasına neden olmamalıdır.

## Örnek

## •T.C.

D A N I Ş T A Y

ONBEŞİNCİ DAİRE

Esas No : 2015/5703

Karar No : 2017/1871

- Dava; davacılar murisi .....'nin, 18.06.2009 tarihinde Şanlıurfa ili merkez ipek yol caddesi üzerinde karşıdan karşıya geçmek isterken, yoldan geçen aracın çarpması sonucu vefat etmesinde, davalı idarenin kazanın meydana geldiği yerde bulunan kaldırımdaki parmaklıkları aralık bırakması ve orta refüje parke taşı döşenerek yayaların buradan geçmelerini kolaylaştırması nedeniyle hizmet kusurunun bulunduğundan bahisle uğranıldığı iddia edilen 110.000,00-TL maddi, 90.000,00-TL manevi zararın kaza tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte tazminine hükmedilmesi istemiyle istemiyle açılmıştır.
- Şanlıurfa 1. İdare Mahkemesi'nce kaza tespit tutanağına göre; kazanın oluşumuna davacılar yakınının yaya üst geçidi olmasına rağmen taşıt yolunu kullanarak karşıdan karşıya geçmeye çalışması sebebiyle Karayolları Trafik Kanunu'nun 68/b maddesini ihlal ettiği, Şanlıurfa 1. Sulh Hukuk Mahkemesi tarafından alınan bilirkişi raporuna göre ise, kaza noktasına 36 metre uzaklıkta üst geçit bulunduğu, yayaların karşıdan karşıya geçişte yaya yolu, okul yolu ve kavşak giriş çıkışları dışında herhangi bir yerden geçmelerinin yasak olmasına rağmen kaldırımda bulunan korkuluk aralığı ve refüjdeki parke taşı döşeli bölgeden geçiş yaptıklarının tespit edildiği, buna göre temyiz kudretine haiz olan davacılar yakınının yayaların geçişine yasak olan ve 36 metre yakınında üst geçit bulunan bir noktadan karşıya geçmeye çalışması sonucu kazaya uğramasının kendi kusurlu davranışından kaynaklandığı, idarenin tazmin sorumluluğunu kabule olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.
- Temyize konu olayda davalı belediye, kaldırım kenarındaki demir korkuluk ve orta refüjdeki tel çitlerin aralık bırakılmadan monte edilmesini sağlamamış ve yayaların, trafik kazasının meydana geldiği cadde kenarındaki kaldırıma 4 metrelik bir merdivenle çıktıktan sonra, kaldırımın sağ ve sol yanında bulunan korkulukların aralık kısmından geçerek 2 aralık ortasında bulunan 5 metre genişliğindeki ve parke taşı döşeli orta refüj aralığından da geçerek yolun karşısına ulaşmaları devam edegelen bir alışkanlık oluşturmalarına rağmen korkuluk ve tel çitlerin aralık kısımlarının birleştirilmesini sağlamamıştır.
- Danıştay'a göre idarenin sorumluluk alanında bulunan şehir içi taşıt yolu üzerinde yayaların karşıdan karşıya geçişini sağlamak amacıyla üst geçit yapmasına rağmen, üst geçitin 36 metre uzağında taşıt yolu üzerinde yaya geçişini kolaylaştıracak şekilde karşılıklı geçiş alanları bırakması, bu alanı kapatmak yerine hareketsiz kalması kamu hizmetinin işleyişinde hizmet kusurunun bulunduğunu göstermektedir.



**Bireysel Etkinlik**

- Danıştay'ın resmî internet adresi olan [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)'den Emsal Karar Sorgulama kısmından idarenin sorumluluğu ile ilgili bir kararı bulunuz.
- Bu kararda idarenin sorumluluğunun kaynağını değerlendiriniz.



## Özet

- İdare hukukunda, Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında "İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." düzenlemesine yer verilmesi ile hukuk devleti olmanın bir gereği olarak idarenin sorumluluğu kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, hukuk devletinin bir ilkesi olarak idare, kusurlu ya da kusursuz olmasına bakılmaksızın, verdiği zararları tazmin etmek ile mükelleftir.
- Sorumluluk sözlükte "Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet" anlamına gelmektedir.
- Öğretide idari sorumluluğunun kaynağının iki adet olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, idarenin idari sözleşmeleri nedeniyle sorumluluğudur ki buna akdi idari sorumluluk denilmektedir. İdarenin idari sözleşmeler nedeniyle sorumluluğu konusunda "Fait Du Prince", "öngörülemezlik kuramı" gibi temel bilgi ve beceri Ünite 5'te kazanılmıştı. Bu nedenle, bu üniteye sadece idari sorumluluğun diğer kaynağına (sözleşme dışı sorumluluğa) değinilecektir.
- İdari sorumluluğun ikinci kaynağı, idarenin işlem ve eylemleridir ki buna sözleşme dışı sorumluluk denilmektedir. Bu sorumluluk türü, kendi içinde "İdarenin kusur sorumluluğu" ve "İdarenin kusursuz sorumluluğu" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Aslında bu ayrım Fransız hukukundan alınmıştır; çünkü Fransa'da Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 1873 tarihli Blanco kararıyla idarenin kusura dayalı sorumluluğu, Danıştayın 1895 tarihli Cames kararı ile de idarenin kusursuz sorumluluğu kabul edilmiştir. İdare hukuku ve İdari Yargılama Hukuku Fransa'dan etkilenen ülkemiz hem yargı içtihatlarında hem de doktrinde bu ayrımı kabul etmiştir.
- İdare hukukunda sorumlulukta özel hukuktaki gibi kusur sorumluluğu ve kusursuz sorumluluk ilkeleri bulunmaktadır.
- Hizmet kusuru kavramı, genel anlamda, bir kamu hizmetinin kuruluş ve işleyişindeki aksaklık ve bozuklukları anlatır. Öğretide kabul gören tanımla; hizmet kusuru, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu herhangi bir kamu hizmetinin, ya kuruluşunda, düzenlenmesinde veya örgütlenmesinde, yapısında, personeline yahut işleyişinde gereken emir ve talimatın verilmemesi, gözetim ve denetimin yapılmaması, hizmete ayrılan araçların yetersiz, elverişsiz, kötü olması, gereken önlemlerin alınmaması, geç, zamansız davranılması... vb. şeklinde gerçekleşen birtakım aksaklık, aykırılık, bozukluk, düzensizlik, eksiklikler arz etmesidir.
- Hizmet kusurundan bahsedebilmek için, hem öğreti hem de içtihat tarafından kabul edilmiş olan üç şart gerekmektedir. Bunlar; hizmetin hiç işlememesi, hizmetin geç işlemesi ve hizmetin kötü işlemesi olarak sınıflandırılmaktadır.
- Kusursuz sorumluluk "risk sorumluluğu" ve "kamu külfetleri karşısında eşitlik" ilkeleri olma üzere ikiye ayrılmaktadır. İdarenin hiçbir kusuru olmasa bile, yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeni ile ortaya çıkan zararı tazmin etmekle yükümlü olduğu ilke risk sorumluluğu ilkesidir.
- İdarenin yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararı, herhangi bir kusurunun olmadığı zamanlarda bile tazmin etmekle yükümlü olmasına risk sorumluluğu denilmektedir.
- Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk iki hâlde karşımıza çıkmaktadır: Bayındırlık faaliyetlerinin neden olduğu ticari zararlar, kullanım engelleri, değer düşüklüğü ve mesafe uzaması gibi daimi zararlardan dolayı sorumluluk ve hukuka uygun idari işlemlerden doğan sorumluluk.
- İdarenin hem kusur sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu hallerinde, ortaya çıkan zararı tazmin edebilmesi için şu koşulların varlığı aranmaktadır: Fiil, zarar ve nedensellik bağıdır.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. İdarenin sorumluluğu denilince aşağıdakilerden hangisi kast edilir?
  - a) İdarenin cezai ve mali sorumluluğu
  - b) İdarenin siyasi ve mali sorumluluğu
  - c) Sadece idarenin siyasi sorumluluğu
  - d) Sadece idarenin cezai sorumluluğu
  - e) Sadece idarenin mali sorumluluğu
2. İdarenin mali sorumluluğu ile ilgili ilkeler aşağıdakilerden hangi ülkeden alınmıştır?
  - a) Almanya
  - b) İngiltere
  - c) Fransa
  - d) İtalya
  - e) Amerika Birleşik Devletleri
  - I. Hizmetin kötü işlemesi
  - II. Hizmetin pahalı işlemesi
  - III. Hizmetin geç işlemesi
  - IV. Hizmetin zamansız işlemesi
  - V. Hizmetin hiç işlememesi
3. Yukarıdakilerden hangileri bir kamu hizmetinin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk ve aksaklıklardan biri değildir?
  - a) I ve II
  - b) II ve IV
  - c) III ve IV
  - d) IV ve V
  - e) I ve IV
4. İdarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan; ancak idari davranışın içinde oluşan duruma ne ad verilir?
  - a) Beklenmeyen hâl
  - b) Mücbir sebep
  - c) Zarar
  - d) Nedensellik bağı
  - e) Kusur
5. Devletin, resmî görevlilerinin yapmış olduğu haksız işlemler sonucu kişilerin uğradığı zararı tazmin ettikten sonra sorumlu olan ilgili görevliye dönmesine ne ad verilir?
  - a) Tazminat Hakkı
  - b) Dava Hakkı
  - c) Alacak Hakkı
  - d) Borç Hakkı
  - e) Rücu Hakkı

6. Aşağıdakilerden hangisi nedensellik bağı anlamına gelmektedir?
- a) Fiil
  - b) Zarar
  - c) İlliyet bağı
  - d) İrtibat bağı
  - e) İltizam
- I. Fiil  
II. Kusur  
III. Zarar  
IV. Nedensellik bağı
7. Yukarıdakilerden hangisi ya da hangileri kusursuz sorumluluk halinde idarenin mali sorumluluğu için aranan bir şart değildir?
- a) Yalnız I
  - b) Yalnız II
  - c) Yalnız III
  - d) I, II ve III
  - e) I, III ve IV
8. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine dayanak olarak gösterilen ve Mecelle’de yer alan “Mazarrat menfaat mukabelesindedir.” düsturunun anlamı aşağıdakilerden hangisidir?
- a) Bir şeyden menfaatlennen kimse onun zararını da yüklenir.
  - b) Bir suç işleyen kimse onun cezasına da katlanır.
  - c) Suçun mazereti olmaz.
  - d) Her menfaatte bir zarar vardır.
  - e) Menfaat ve zarar birlikte olamaz.
9. Risk ilkesi gereğince aşağıdakilerden hangisi sorumluluk hâllerinden biri değildir?
- a) Tehlikeli şeylerin kullanımı
  - b) Tehlikeli yöntemler
  - c) Tehlikeli durumlar
  - d) Mesleki riskler
  - e) Hizmetin işlememesi
10. Risk sorumluluğunun özellikleri arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Zarar olağanüstü nitelikte olmalıdır.
  - b) Zarar kusur sorumluluğu gereğince tazmin edilebilir olmalıdır.
  - c) Zarara yol açan risk olağanüstü olmalıdır.
  - d) İdarenin kusuru aranmaz.
  - e) Kusursuz sorumluluk türüdür.

**Cevap Anahtarı**

1.e, 2.c, 3.b, 4.a, 5.e, 6.c, 7.b, 8.a, 9.e, 10.b



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Çağlayan, R. (2017). *İDARE HUKUKU DERSLERİ* (GÜNCELLENMİŞ 5. BASKI). Ankara: Adalet.
- [2] Günday, M. (2013). *İDARE HUKUKU* (GÜNCELLENMİŞ VE GÖZDEN GEÇİRİLMİŞ 10. BASKI). Ankara: İmaj.
- [3] Gözübüyük, A. Ş. & Tan, T. (2016). *İDARE HUKUKU CİLT I GENEL ESASLAR* (GÜNCELLEŞTİRİLMİŞ 11. BASI). Ankara: Turhan Kitabevi.
- [4] Tan, T. (2016). *İDARE HUKUKU* (GÜNCELLEŞTİRİLMİŞ 5. BASI). Ankara: Turhan Kitabevi.
- [5] Atay E. E. (2016). *İDARE HUKUKU* (5. BASI). Ankara: Turhan Kitabevi.
- [6] Kalabalık, H. (2016). *İDARE HUKUKU DERSLERİ*. Konya: Sayram Yayınları.
- [7] Gözler, K. & Kaplan, G. (2017). *İDARE HUKUKU DERSLERİ* (19. BASKI). Bursa: Ekin.
- [8] Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Üstün, G. & Tekinsoy, Ö. O. (2016). *İDARE HUKUKU* (GÜNCELLENMİŞ 6. BASKI). İstanbul: XII Levha.
- [9] Zabunoğlu, Y. K. (2012), *İDARE HUKUKU CİLT I*. Ankara: Yetkin.
- [10] Yayla, Y. (2010). *İDARE HUKUKU*. İstanbul: Beta.

# İDARENİN DENETİMİ- YARGISAL DENETİM



## İÇİNDEKİLER

- İdari Yargı Yerleri
- İdari Yargının Görev Alanı
- İdari Yargının Kapsam ve Sınırı
- İdari Yargılamada Yargılamanın Aşamaları



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- İdari yargı yerlerini belirleyebilecek,
- İdari yargının görev alanına giren ve girmeyen konuları saptayabilecek,
- İdari yargının kapsam ve sınırını açıklayabilecek,
- İdari yargılama usulünde yargılamanın aşamalarını saptayabilecek bilgi ve beceriyi kazanabileceksiniz.

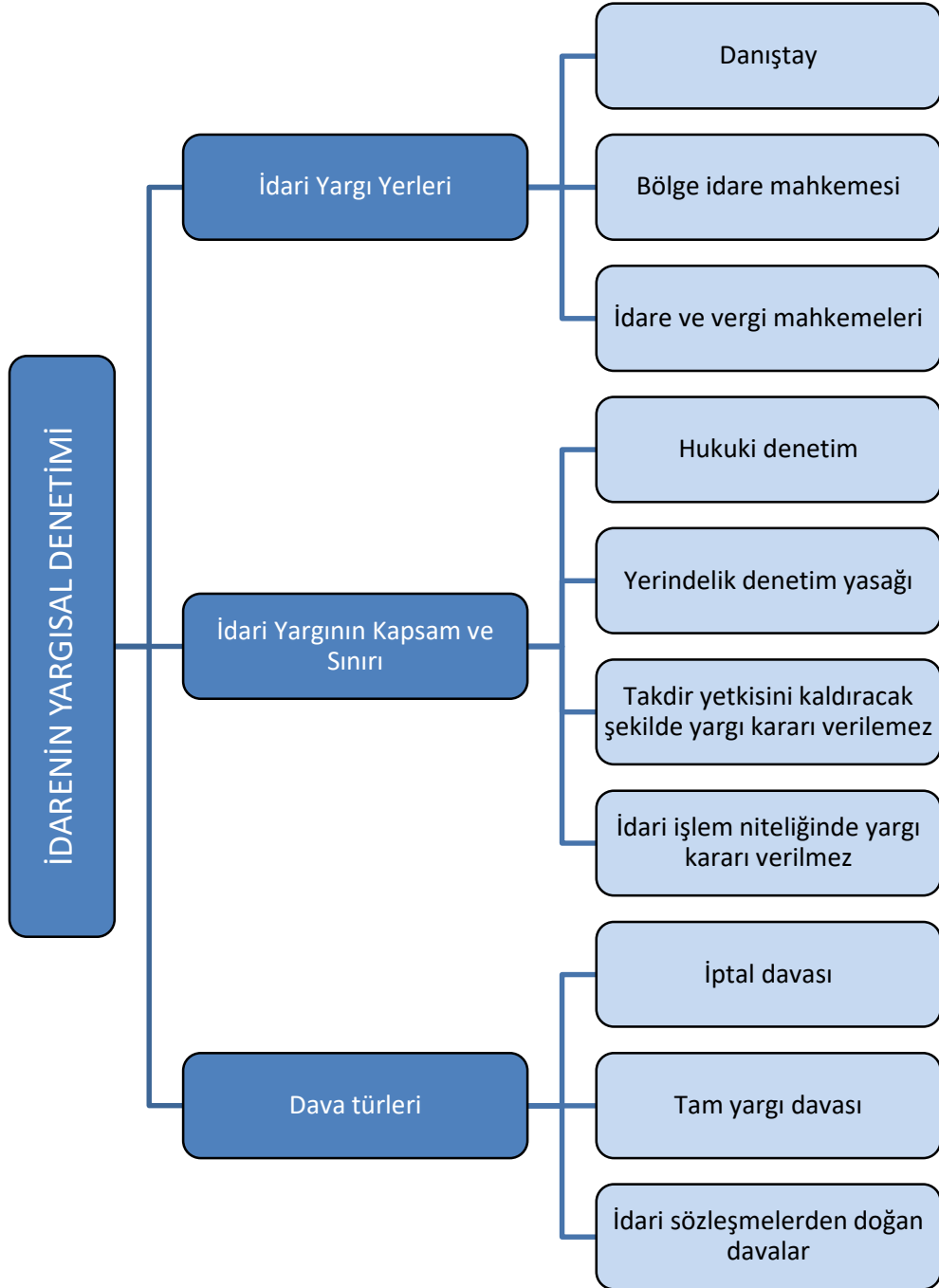


**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Engin SAYGIN**

## ÜNİTE 13





İdarenin yargısal denetime tabi tutulmasının tüm ülkelerde uygulanan tek bir yolu yoktur. Bu konuda yargı birliği sistemi ve idari yargı sistemi olmak üzere başlıca iki sistem bulunmaktadır.

## GİRİŞ

İdare üzerinde en etkili denetim şüphesiz yargısal denetimdir. Ancak idarenin yargısal denetime tabi tutulmasının tüm ülkelerde uygulanan tek bir modeli yoktur. Bu konuda yargı birliği ve yargı ayrılığı olmak üzere başlıca iki sistem bulunmaktadır [1, 2, 3, 5, 6]. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan yargı birliği sisteminde, idarenin yargısal denetimini kişiler arasındaki uyuşmazlıklara bakan genel mahkemeler yapmaktadır [1]. Pek çok Kıta Avrupası ülkesinde ve ülkemizde de uygulanan ve “idari rejim” adıyla da anılan yargı ayrılığı sisteminde, idare ile kişiler arasında idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar genel mahkemeler dışında kendine özgü yargılama usulleri olan mahkemelerde çözülmektedir [1, 2, 3, 5, 6].

*Türkiye’de idari yargının gelişimi açısından ilk ve en önemli adım 1868 yılında Şura-yı Devlet’in kurulması ile atılmıştır* [7]. Bu dönemde Şura-yı Devlet’in kanun ve nizamname layihalarının incelenmesinin yanı sıra danışma görevlerinin yanında yargısal görevleri de bulunuyordu. Yargısal görevleri ise;

- Hükümetle fert arasındaki davaları görmek,
- Adliye ile İdare arasında çıkacak görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözümlmek ve
- Memurların yargılanmalarına bakmak olarak sayılabildi.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 54 yıl görev yapan Danıştay’ın faaliyeti, 4 Kasım 1922 tarihinde İstanbul’daki bütün merkez kuruluşlarının TBMM Hükümeti’nin idaresine geçtiği sırada sona ermiş, Türkiye Cumhuriyeti’nde 669 Sayılı Kanunla Danıştay yeniden kurulup, 6 Temmuz 1927 tarihinde çalışmaya başlamıştır [3]. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası’nda da Danıştay adıyla varlığını koruyan ve cumhuriyetten daha eski kurumlar arasında yer alan bu kurum 2018 yılında kuruluşunun 150. yılını kutlamıştır.

## İDARİ YARGI YERLERİ

1982 Anayasası ve 2547 sayılı Danıştay Kanunu dışında 1982 yılında çıkarılan iki temel kanun ile (2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu) idari yargı kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir.

### Danıştay

1982 Anayasası’nın 155. maddesinde yer bulan Danıştay, anayasal statüde bir yüksek mahkeme olup ayrıntılı bir şekilde 6 Ocak 1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir. Hem Anayasa’nın 155. maddesi hem de 2575 sayılı Kanun incelendiğinde Danıştay ile ilgili şu ilkelere yer verildiği görülür:

- Danıştay idari yargı düzeni içinde genel görevli son inceleme (temyiz) mercidir.
- Danıştay, kanunla gösterilen hallerde ilk ve son derece mahkemesi olarak da görev yapabilir.



Danıştay’ın görevlerini danışmanlık görevleri ve yargısal görevler olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

• Danıştay temel olarak yargısal görev yapmakla beraber aynı zaman da danışmanlık görevi de bulunmaktadır.

• Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

• Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulu'nca üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

• Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.

• Danıştay bağımsızdır. Yönetimi ve temsili Danıştay başkanına aittir.

• Danıştay meslek mensupları Danıştay başkanı, Danıştay başsavcısı, Danıştay başkanvekili, daire başkanları ile üyelerdir.

• Danıştay başkanı, başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler yüksek mahkeme hakimleri olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve kanunların kendilerine sağladığı teminat altında görev yaparlar.

Danıştay'ın görevlerini danışmanlık görevleri ve yargısal görevler olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Yargısal görevler de kendi içinde temyiz görevi ve ilk derece mahkemesi görevi olmak üzere iki alt dala ayrılabilir.

Danıştay'ın danışmanlık görevlerini 2017 Anayasa değişikliği ve ardından çıkarılan uyum yasalarına kadar şu şekilde sıralamak mümkündür (Danıştay Kanunu madde 23):

c) Başbakanlık veya Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirir. **ÖNEMLİ NOT: 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle (184. madde) 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinin c bendi yürürlükten kaldırılmıştır.**

d) (Değişik:18/12/1999-4492/1 md.)Tüzük tasarılarını inceler, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir. **ÖNEMLİ NOT: 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle (184. madde) 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinin d bendinde yer alan "Tüzük tasarılarını inceler." ifadesi madde metninden çıkarılmıştır.**

e) Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirir. **ÖNEMLİ NOT: 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle (184. madde) 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinin e bendi yürürlükten kaldırılmıştır.**

**ÖNEMLİ NOT:** Bu ünite ve diğer ünitelerde geçen başbakan ve Bakanlar Kurulu ifadeleri cumhurbaşkanı olarak kabul etmek gerekmektedir; çünkü 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.02.2017 tarihli Resmi Gazete'de halk oylamasına sunulmak üzere yayımlanmış ve 16.04.2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilerek kesin sonuçların Yüksek



Anayasa değişikliklerine uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılmasını içeren 703 sayılı KHK (9 Temmuz 2018 Tarihli ve 30473 Sayılı Resmî Gazete'de - 3. Mükerrer yayınlanan) Danıştay'ın kuruluş kanununda değişiklik yapmıştır.

Seçim Kurulu tarafından 27.04.2017 tarihli ve 30050 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanması sonucunda yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Anayasa değişikliği ile Anayasa’nın 155 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları” ve “tüzük tasarılarını incelemek” metinden çıkarılmıştır.

*Bununla birlikte 6771 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.* Ayrıca kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu’na verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapıncaya kadar cumhurbaşkanı tarafından kullanılır.

24.06.2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi kararı alınması üzerine, meclis tarafından Bakanlar Kurulu'na 'Cumhurbaşkanlığı hükümet sistem' için uyum düzenlemeleri yapmak üzere KHK çıkarma yetkisi verdi. Verilen bu yetki kapsamında 04 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete’de 698 sayılı Kanun Hükmünde Kararname başlığıyla 74 madde ve 2 geçici maddeden oluşan uyum düzenlemeleri yer aldı. Bu kararnameye göre, çeşitli kanunlarda mevcut olan;

- İcra Vekilleri ifadelerinin (örneğin; 8/4/1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun’un 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, 22/5/1930 tarihli ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (C) bendinde yer alan, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nun 317’nci maddesinin birinci fıkrasında, 318’inci maddesinin birinci fıkrasında ve 330’uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan) Cumhurbaşkanı,
- Nizamname ibarelerinin (örneğin; 14/4/1341 tarihli ve 618 sayılı Limanlar Kanunu’nun 11’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, 14/6/1930 tarihli ve 1721 sayılı Hapishane ve Tevkifhanelerin İdaresi Hakkında Kanun’un 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (F) bendinde yer alan, 19/4/1937 tarihli ve 3153 sayılı Radyoloji, Radyom ve Elektrikle Tedavi ve Diğer Fizyoterapi Müesseseleri Hakkında Kanun’un 3’üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan) Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelik,
- Bakanlar Kurulu ibarelerinin (örneğin; 22/12/1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 35’inci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında yer alan, 27/6/1963 tarihli ve 261 sayılı İhracatı Geliştirmek Amacı ile Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, 7/9/1971 tarihli ve 1480 sayılı Afet Bölgelerinde Çalıştırılacak Personele Yapılacak Ödemeler Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan) "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.

Diğer taraftan, bazı kanunlarda geçen, örneğin;

- 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun’un 6’ncı maddesinin yedinci fıkrasında yer alan

“Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde,

- 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un 31’inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Bayındırlık ve İskân Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde,
- 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un Geçici 25’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Orman ve Su İşleri Bakanlığının teklifi üzerine sınırları Bakanlar Kurulunca” ibaresi “sınırları Cumhurbaşkanınca” şeklinde,
- 26/3/1987 tarihli ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Dışişleri Bakanlığı’nın görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu’nun” ibaresi “Cumhurbaşkanının” ve dördüncü fıkrasında yer alan “Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Bakanlar Kurulu’nca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde ve
- 11/1/1989 tarihli ve 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu’nun 2’nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi üzerine” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir.

Ayrıca bu Kanun Hükmünde Kararname’nin yürürlüğe girdiği tarihten önce, bu Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklik yapılan kanunların ilgili maddeleri gereğince yürürlüğe konulmuş olan tüzükler, nizamnameler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.

Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii iken, kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Buna göre, aşağıda belirtilen kararlar Danıştay’da temyiz yoluyla incelenerek karara bağlanır:

- İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen nihai kararlar.
- İlk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalarla ilgili kararlar.

Danıştay’ın yargısal görevlerinden ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar 2017 Anayasa değişikliği ve ardından çıkarılan uyum yasalarına kadar şu şekilde Danıştay Kanunu’nda sıralanmıştır (m.24):

- Bakanlar Kurulu kararları. *ÖNEMLİ NOT: 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle (184. madde) 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 2a. maddesinin a “Cumhurbaşkanı kararlarına” şeklinde değiştirilmiştir.*
- Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnameler. *ÖNEMLİ NOT: 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle (184. madde) 2575 sayılı Danıştay*

*Kanunu'nun 2a. maddesinin a "Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere" şeklinde değiştirilmiştir.*

- Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler.
- Danıştay İdari Dairesi'nce veya İdari İşler Kurulu'nca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemler.
- Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işler.
- Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları.

## Bölge İdare Mahkemeleri

Bölge İdare Mahkemeleri'nin kuruluşu, görevleri ve işleyişi 1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri'nin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. 1982 yılından itibaren "itiraz kanun yolu" incelemesini yapan bölge idare mahkemeleri, 18 Haziran 2014 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 6545 sayılı Kanun ile birlikte idari yargıda itiraz kurumu kaldırıldığı için istinaf mahkemelerine dönüştürülmüştür. 18 Haziran 2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun ile idari yargı sisteminde kabul edilen "istinaf kanun yolu" uygulamasına 20 Temmuz 2016 tarihinde geçilebilmiştir.

6545 sayılı Kanun'un Geçici 20. maddesinde, Adalet Bakanlığı tarafından bölge idare mahkemeleri kurulacağı, bölge idare mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurttaki göreve başlayacakları tarihin Resmi Gazete'de ilan edileceği hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda, Adalet Bakanlığı'nca alınan ve 7 Kasım 2015 gün ve 29525 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan karara göre; İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep illerinde istinaf yargılaması yapacak olan bölge idare mahkemeleri kurulmuş ve bu mahkemelerin 20 Temmuz 2016 tarihinde faaliyete başlamaları kararlaştırılmıştır.

*Ancak 01.03.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan HSYK kararı ile bölge idare mahkemeleri kurulacak iller yeniden belirlenmiş ve Bursa'da bölge idare mahkemesi kurulmasından vazgeçilerek 7 ilde istinaf yargılaması yapacak bölge idare mahkemesi kurulmasına karar verilmiştir.* Bu mahkemelerin yargı çevresi ise şu şekilde belirlenmiştir:

İstanbul BİM: Bilecik, Bursa, Edirne, İstanbul, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Yalova.

Ankara BİM: Ankara, Bartın, Bolu, Çankırı, Düzce, Eskişehir, Karabük, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Yozgat, Zonguldak.

İzmir BİM: Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak.



1982 yılından itibaren "itiraz kanun yolu" incelemesini yapan bölge idare mahkemeleri, 18 Haziran 2014 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 6545 sayılı Kanun ile birlikte idari yargıda itiraz kurumu kaldırıldığı için istinaf mahkemelerine dönüştürülmüştür.



Konya BİM: Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Antalya, Burdur, Isparta, Karaman, Konya, Mersin, Niğde.

Samsun BİM: Amasya, Artvin, Çorum, Giresun, Ordu, Rize, Samsun, Sinop, Tokat, Trabzon.

Erzurum BİM: Ardahan, Ağrı, Bayburt, Bitlis, Bingöl, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Muş, Tunceli, Van.

Gaziantep BİM: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Elazığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

Yeni düzenlemenin ardından bu mahkemelerin görevleri şunlardır:

- İstinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak.
- Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak.

## İdare ve Vergi Mahkemeleri

*İdari yargı kolunun ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin görevi 2576 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir.* İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki;

İptal davalarını,

Tam yargı davalarını,

Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözümler.

Vergi mahkemeleri ise;

Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,

(a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları çözümler.

## İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

Görev, bir davanın hangi yargı koluna ait olduğunu ifade etmektedir. İdari yargının görev alanının tespitinde kullanılan kavramlar ve ölçütlere ilişkin bilgi ve beceri, (Hakimiyet-Temşiyet Tasarrufları (Kamu Gücü) Ölçütü, Kamu Hizmeti Ölçütü ve İdari İşlev Ölçütü) diğer ünitelerde kazanılmıştı. Bu nedenle, idari yargının kapsamı ve sınırlarını belirlemek için idari yargının görev alanına giren ve girmeyen konulara kısaca değinmek faydalı olacaktır [1].

### İdari Yargının Görev Alanına Giren Konular

• Organik Anlamda İdarenin İdari Faaliyetleri: Ünite 1'de anlatıldığı üzere, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar idarenin tamamen dışında

değildir. Bu nedenle organik anlamda idare içinde yer alan bu kişi ve kuruluşların, idare hukukuna göre yürüttüğü faaliyetlerden doğan davalar, idari yargıda görülür.

**ÖNEMLİ NOT:** 6771 sayılı Kanun'a göre, kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılincaya kadar cumhurbaşkanı tarafından kullanılır.



21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a göre, kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılincaya kadar cumhurbaşkanı tarafından kullanılır.

- Özel Hukuk Kişilerinin İdari Nitelikteki Faaliyetleri: Ünite 6'da anlatıldığı üzere, özel hukuk kişilerince de kamu gücü ve ayrıcalıkları kullanılarak kamu hizmetinin yürütülmesi mümkündür. Bu hâllerde özel hukuk kişilerinin yaptığı işlemlerden doğacak uyuşmazlıklar idari yargının görev alanına girer.
  - Yasama ve Yargı Organlarının İdari İşleve Giren Faaliyetleri: Ünite 1'de anlatıldığı üzere, yasama ve yargı organının faaliyetlerinin tümü yasama (kanun yapmak ve parlamento kararları) ve yargılama faaliyetleri (uyuşmazlıkları kesin bir şekilde çözmek) değildir. TBMM'de ve yargı organlarında istihdam edilen kamu görevlilerinin yönetimi ile ilgili yapılan işlemler idari işlemleri oluşturur ve idari yargının görev alanına girer.
  - İktisadi Kamu Kurumlarının Kamu Hukukuna Tabi Faaliyetleri: Ünite 3'te anlatıldığı üzere, iktisadi kamu kurumlarının kuruluş, iç yapı ve ilişkileri idare hukukuna tabidir ve bu konularda doğacak uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargıdır.
  - İdarenin Ekonomik Kolluk İşlemleri: Kamusal hayatın hassas alanları olarak tanımlanan sermaye piyasası, bankacılık ve rekabet gibi alanların düzenlenip denetlenmesi amacıyla kurulan kamu kurumlarının işlemleri de idare hukuku hükümlerine tabi olup çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.
  - İdarenin Taşıt Araçlarının Sebep Olduğu Kazalardan Doğan Bazı İşler: Ünite 12'de idarenin sorumluluğu kapsamında görüldüğü üzere, kural olarak idarenin taşıtlarının sebep olduğu kazalardan doğan davalar adli yargının görev alanına girer. Ancak kazanın hizmet kusurundan kaynaklanması ve kazada kamu görevlisinin zarar görmesi hâllerinde açılan davalar idari yargıda görülür.
- İdari yargının görev alanına girmeyen konular**
- Yasama ve Yargı İşlevine Giren Konular: Ünite 1'de bahsedilen yasama organının yasama işlemleri ve yargı organının yargılama işlemleri, idari yargının görev alanı dışındadır.
  - Hükûmet İşlemleri: Hükûmetin oluşumuna ilişkin işlemler, yürütme organının yasama organı ile ilişkileri çerçevesinde yaptığı işlemler, cumhurbaşkanının yargı alanına ilişkin işlemleri ve yürütmenin başka devletlerle olan ilişkileri daha çok ülkenin genel siyaseti ile ilgili olduğu için hükûmet tasarrufu olarak adlandırılır ve idari yargı denetimi dışındadır.
  - Kanunla Adli Yargının Görevli Kılındığı Konular: Yasa koyucunun, kamu yararı ve haklı gerekçelerin varlığı hâlinde, idari nitelikteki işlemlerle ilgili uyuşmazlıkların çözüm yerini adli yargı olarak tespit ettiği durumlarla karşılaşabilmekteyiz. Örneğin; nüfus kayıt işlemleri, tapu sicili kayıt işlemleri, icra-iflas memurlarının kusurlarından doğan davalar, fikri haklarla ilgili davalar ve çalışma alanına ilişkin davalar.



1982 Anayasası'na göre; yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

• İktisadi Kamu Kurumlarının Özel Hukuka Tabi Faaliyetleri: Ünite 3'te anlatıldığı üzere, iktisadi kamu kurumları, özel hukuka tabi olduklarından, hizmetten yararlananlar ve üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuk hükümleri uygulanır ve bu uyuşmazlıklardan doğan davalar adli yargıda görülür.

• İdarenin Taşıt Araçlarının Karıştığı Kazalardan Doğan İhtilaflar: Bu tür uyuşmazlıklar da kural olarak adli yargıda görülür.

• Kamu Görevlilerinin Tazminat Sorumluluğu: Ünite 12'de anlatıldığı üzere, Anayasa'nın 40. ve 129. maddeleri ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca kamu görevlilerinin hizmet kusuru kapsamındaki kusurlarından dolayı ancak idare aleyhine idari yargıda dava açılabilir. Ancak kamu görevlisinin kişisel kusurundan kaynaklanan zararların tazmini için açılacak davaların görüleceği yer adli yargıdır.

## İDARİ YARGININ KAPSAMI VE SINIRI

*Her ne kadar Anayasa'nın 2. maddesinde cumhuriyetin temel nitelikleri arasında hukuk devleti yer alıyor ve Anayasa'nın 125. maddesinde bu ilkenin zorunlu bir gereği olarak idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu söyleniyorsa da bizzat Anayasa'nın kendisinin veya yasaların bazı idari işlemleri yargı denetimi dışında tuttuğu görülebilmektedir. Bazen de bizzat idari yargı yerleri, idari işlemleri denetlemekten kaçınmaktadır. Birinci hâlde yasama kısıntısından söz edilir iken, ikinci hâlde yargı kısıntısından söz edilmektedir.* Bu anlamda yasama kısıntıları arasında karşımıza ilk olarak cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler çıkmaktadır (m. 125/2).

**ÖNEMLİ NOT:** 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16. maddesine göre Anayasa'nın "125 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan 'Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.

Ancak," ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. Parlamenter hükûmet sistemlerinde yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler yargı denetimi dışındadır (Anayasa m. 105 ve 125, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m.1/3). 2010 anayasa değişikliği ile "Ancak Yüksek Askerî Şuranın terfileri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır." (m 125) demek suretiyle daha önce var olan yasama kısıntısının kapsamı daraltılmıştır. Yine 2010 Anayasa değişikliği ile "Kurulun meslekten çıkarma dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz." (m. 159) hükmü uyarınca Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun sadece meslekten çıkarma kararlarına karşı yargı yolu açılmış ve terfi ile diğer disiplin cezaları gibi işlemleri yasama kısıntısı kapsamında bırakılmıştır.

İdari yargının sınırını ise Anayasa'nın 125/4. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/2. maddesi çizmektedir. Şöyle ki Anayasa'ya göre; yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem

niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez. Aynı şekilde İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre; idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler. Bu nedenle idari yargının sınırını hukuka uygunluk denetimi oluşturmaktadır.

## YARGILAMANIN AŞAMALARI

İdari yargılama hukukunda dava çeşitlerine geçmeden önce, her bir davada geçerli olan yargılamanın aşamalarına değinmek gerekir. Ancak yargılamanın aşamaları çok kapsamlı olduğu için burada sadece ana hatlarıyla dava süreci anlatılacaktır. Konu İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) kapsamında incelenecektir.

### Davanın açılması ve dava dilekçesi

*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır* (m. 1/2). Bu hükme göre idari yargıda yazılılık esastır.

Dilekçelerde;

- Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri ile gerçek kişilere ait Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası,
- Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller,
- Davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi,

d) Vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktar,

e) Vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası gösterilir.

### Dava dilekçesinin verileceği yerler

“Dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin her türlü evrak, Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalıp kalmadığına bakılmaksızın asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerde Türk konsolosluklarına verilebilir (m.4).”

### Dilekçenin verilmesi üzerine yapılacak işlemler

“Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına veya 4. maddede yazılı yerlere verilen dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhâl kayıtları yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. *Dava bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır* (m.6/1).”

“Davacılar, kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı ve mühürlü, pulsuz bir alındı kâğıdı verilir (m.6/2).”

### Dava dilekçesi üzerinde ilk inceleme

“Dilekçeler, Danıştay’da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından;

- Görev ve yetki,
- İdari merci tecavüzü,
- Ehliyet,
- İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- Süre aşımı,
- Husumet,
- 3. ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları yönlerinden sırasıyla incelenir (m. 14/3).”

Dava dilekçesinin usul ve şekle uygunluğu

- Görev hususunda kanuna aykırılık görülürse adli ve askerî yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,
- Ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı ve süre aşımı hususunda kanuna aykırılık görülürse davanın reddine,
- Husumet hususunda kanuna aykırılık görülürse, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine,
- 3. ve 5. maddelere uygun şekilde dilekçelerle açılmaması hâlinde otuz gün içinde bu maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut ehliyet hususunda, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,
- İdari merci tecavüzünün varlığı hâlinde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine karar verilir.



Dava dilekçesi üzerinde yapılan ilk incelemede husumet hususunda kanuna aykırılık görülürse, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verilir.

### Dosyanın tekemmülü

*“İlk incelemeyi yapanlar, yukarıda sözü edilen noktalardan kanuna aykırılık görmezler veya daire veya mahkeme tarafından ilk inceleme raporu yerinde görülmezse, dava dilekçesi karşı tarafa tebliğ edilir (m. 14/5).”*

## Dava dilekçesinin tebliği ve cevap

Dava dilekçesinin ve eklerinin birer örneği davalıya, davalının vereceği savunma davacıya tebliğ olunur.

Davacının ikinci dilekçesi davalıya, davalının vereceği ikinci savunma da davacıya tebliğ edilir. Buna karşı davacı cevap veremez. Ancak davalının ikinci savunmasında, davacının cevaplandırmasını gerektiren hususlar bulunduğu, davanın görülmesi sırasında anlaşılırsa, davacıya cevap vermesi için bir süre verilir.

Taraflar, yapılacak tebliğler üzerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap verebilirler. Bu süre, ancak haklı sebeplerin bulunması hâlinde, taraflardan birinin isteği üzerine görevli mahkeme kararı ile otuz günü geçmemek ve bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir. Sürenin geçmesinden sonra yapılan uzatma talepleri kabul edilmez.

Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler.

## Bilgi ve belgelerin istenmesi

“Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması hâlinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir (m. 20/1).”

Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun uygulanacağı hâller

“İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda hüküm bulunmayan hususlarda; hakim in davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, kesif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hâllerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sükûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından resen yapılır (m. 31).”

## Karar

“Konular aydınlandığında meseleler sırasıyla oya konulur ve karara bağlanır (m.22).”

Kararlarda bulunacak hususlar:

“Kararlarda;

- Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları yahut unvanları ve adresleri,
- Davacının ileri sürdüğü olayların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti istem sonucu ile davalının savunmasının özeti

- Danıştay'da görülen davalarda tetkik hakimi ve savcının ad ve soyadları ile düşünceleri,
- Duruşmalı davalarda duruşma yapılıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunan taraflar ve vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları,
- Kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hüküm: Tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı,
- Yargılama giderleri ve hangi tarafa yükletildiği,
- Kararın tarihi ve oybirliği ile mi, oyçokluğu ile mi verildiği,
- Kararı veren mahkeme başkan ve üyelerinin veya hakiminin ad ve soyadları ve imzaları ve varsa karşı oyları,
- Kararı veren dairenin veya mahkemenin adı ve dosyanın esas ve karar numarası belirtilir (m. 24)."

## İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA DAVA ÇEŞİTLERİ

İdari Yargılama Usulü Kanunu idari dava türleri başlığı ile üç tür idari dava öngörmüştür:

- *İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,*
- İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,
- Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.

### İptal davası

İptal davası, idari yargılama usulünde yer alan davaların başında gelir. Bu dava türünün belli başlı özellikleri şunlardır:

- İptal davası ile idarenin hukuka aykırı işlemleri ortadan kaldırıldığı için idarenin hukuka uygun davranması sağlanılmaktadır.
- İptal davasında, davacı ve davalı açısından subjektif bir hak ele alınmadığı ve sadece dava konusu işlemin hukuka uygun olup olmadığına bakıldığı için objektif niteliklidir.
- İptal davasının konusunu icrai nitelikte (yürütülebilir nitelikte) idari işlemler oluşturur. Bu nedenle hazırlık işlemleri, görüş bildiren işlemler, icrai olmayan işlemler ve hukuk alanında değişiklik yapmayan işlemler, iptal davasının konusu olamaz.
- İptal davasında idari işlemin beş unsuru üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapılır. Bunlar; yetki, şekil, sebep, konu ve amaçtır.



İdari yargıda iptal davası, tam yargı davası ve tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden doğan davalar olmak üzere üç tip dava vardır.



- İptal davasını, idari işlemten menfaati ihlal edilenler açabilir.
- İptal davası, idari işlemi ortadan kaldırdığı için sadece davacı için değil, herkes için geçerlidir, yani genel etkilidir.

### Yürütmenin durdurulması

*İptal davası açılmasının kural olarak dava konusu işlemin yürütülmesi üzerinde hiçbir etkisi olmayacağı belirtilmiştir.*

*Nitekim İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre; Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz (m.27/1).* Ancak yasa koyucu yapılan yargılama sonucunda verilebilecek bir iptal kararının anlam ifade edebilmesi için yürütmenin durdurulması müessesesini Anayasa'nın 125. maddesinde ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde asıl, 52. maddesinde ise kanun yollarıyla ilgili olarak düzenlemiştir:

“Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Ancak kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez (m.27/2).”

Yürütmenin durdurulması için mevzuatta aranan şartları usule ve esasa ilişkin şartlar olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

Usule ilişkin şartlar:

- Talep şartı
- Dava şartı
- Teminat şartı
- Öncelikle karar verilme şartı

Esasa ilişkin şartlar:

- Açık hukuka aykırılık
- Telafisi güç ve imkânsız zarar

İYUK'a göre:

“Yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyaları öncelikle incelenir ve karara bağlanır.



Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.



Yürütmenin durdurulmasına dair verilen kararlar on beş gün içinde yazılır ve imzalanır (m.27/8-9).”

“Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, çalışmaya ara verme süresi içinde ise idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hakimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir (m.27/7).”

Yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması

*“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez (m.28/1).”*

### **Tam yargı davaları**

2577 sayılı Kanun’un 2. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde, tam yargı davaları, “idari işlem ve eylemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar” olarak tanımlanmıştır.

“İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler (m.12).”

“İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır (m.11).”

Kural olarak tazminat davası açmak için idareye başvurma zorunluluğu olmamakla birlikte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 13. maddesinin 1. Fıkrası; *idari eylemlerden oluşan zararların tazmini için hakları ihlal edilmiş olanların tazminat davası açmadan önce eylemin yazılı bildirimi veya eylemin başka suretle öğrenilmesi üzerine, öğrenme tarihinden itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemesi diğer bir deyişle idareden bir ön karar alması zorunluluğunu getirmiştir.* Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılması gerektiği kuralına yer

verilmiştir. Ancak aynı maddenin 2. fıkrası idari eylemlerden doğan tazminat davalarında ön karar alınması zorunluluğuna bir istisna getirmiştir. Buna göre; görevli olmayan adli yargı yerlerinde açılan tazminat davalarının görev yönünden reddi hâlinde sonradan idari yargı mercilerinde açılacak olan tazminat davalarında idareye başvurma şartı aranmayacaktır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 13. maddesinden hareketle ön karar almanın şartlarını şu şekilde belirleyebiliriz:

- İdari bir eylem nedeniyle hakkın ihlal edilmiş olması,
- Hakkı ihlal edilmiş olanların başvurusu,
- Başvurunun süresi içinde yapılması,
- Başvurulacak idare (ilgili idareye başvuru),
- Başvurmanın konusu.

### Kanun Yolları

İki dereceli bir yargılama sistemi Roma hukukundan günümüze kadar gelmektedir ve ilk derece mahkemelerinin vermiş olduğu bir kararın yeniden gözden geçirilmesi adil yargılanma duygusunun tatminini amaçlamaktadır.

Türk Hukuku’nda kanun yolları, olağan (nihai kararın kesinleşmesini önleyen) ve olağanüstü (kesinleşmiş hükme karşı) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere 6545 sayılı Kanun’un kabulüne kadar olağan kanun yolları “temyiz” ve “kararın düzeltilmesi” ve “itiraz” iken, olağanüstü kanun yolu “yargılamanın yenilenmesi” idi. Ancak 6545 sayılı Kanun ile birlikte “itiraz” kanun yolu kaldırılmış ve “istinaf” kanun yolu kabul edilerek idari yargıda üç dereceli yargılamaya geçilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte “temyiz” kanun yolu yeniden düzenlenmek zorunluluğu doğmuştur. Bazı kararlar için temyiz yolu kapatılmış ve “karar düzeltme” yolu da ortadan kaldırılmıştır.

### İstinaf

Hukuksal anlamda “yeniden yargılamayı” ifade eden istinaf kavramı, 6545 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle idari yargı alanına girmiştir. Bu değişikliğe göre, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz (m. 45/1).

*Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir (m.45/3). Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmadığı takdirde istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar verir. Bu hâlde bölge idare mahkemesi işin esası hakkında yeniden*



Hukuksal anlamda “yeniden yargılamayı” ifade eden istinaf kavramı, 6545 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle idari yargı alanına girmiştir.

bir karar verir (m.45/4). Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu, davaya görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hâkim tarafından bakılmış olması hâllerinde, istinaf başvurusunun kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vererek dosyayı ilgili mahkemeye gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu fıkra uyarınca verilen kararları kesindir (m.45/5).

## **Temyiz**

Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay'da, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir:

- Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.
- Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.
- Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları.
- Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları.
- Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları.
- İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.
- Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalar.
- Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar.
- Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar.
- Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.
- 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasından doğan davalar.

- 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun uygulanmasından doğan davalar.
- 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nun uygulanmasından doğan davalar.
- Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar (m.46).

### **Yargılanmanın yenilenmesi**

*Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, aşağıda yazılı sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi istenebilir.*

- Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması,
- Karara esas olarak alınan belgenin, sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmî bir makam huzurunda ikrar olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması,
- Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması,
- Bilirkişinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu mahkeme kararıyla belirlenmesi,
- Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması,
- Vekil veya kanuni temsilci olmayan kimseler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması,
- Çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hakimin katılmasıyla karar verilmiş olması,
- Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması.
- Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme’nin veya eki protokollerin ihlâli suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması.



### Örnek

- Örnek dava dilekçesi  
(<http://www.istanbulbim.adalet.gov.tr/DavaAcarken.html>)
- İSTANBUL ( ) İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞI'NA
- DAVACI : Davayı açan kişinin adı soyadı veya unvanı
  - kimlik veya vergi numarası
- ADRES :
- DAVALI : Dava açılan kurum
- DAVANIN
- KONUSU : ... tarih ... sayılı davalı idare işleminin iptali istemimdir
- DAVA KONUSU
- İŞLEMİN
- TEBLİĞ TARİHİ :
- AÇIKLAMA ve
- YASAL MEVZUAT :
- Dava konusu edilen işlemin davacının menfaatini nasıl etkilediği,
- İşlemin hangi sebeplerle iptal edilmesi gerektiği teferruatıyla
- İşlemin hangi mevzuatın, hangi maddesine ve ne şekilde aykırı olduğunun belirtilmesi
- SONUÇ: ... tarih ... sayılı davalı idare işleminin iptaline, yargılama giderlerinin davalı idareye yükletilmesine karar verilmesini arz ederim. .../.../2016
- İsim, Soyisim, İmza



### Bireysel Etkinlik

- Danıştay'ın resmi web sayfasını ziyaret ediniz ve teşkilat şemasını inceleyiniz.



## Özet

- İdare üzerinde en etkili denetim şüphesiz yargısal denetimdir. Ancak idarenin yargısal denetime tabi tutulmasının tüm ülkelerde uygulanan tek bir modeli yoktur. Bu konuda yargı birliği ve yargı ayrılığı olmak üzere başlıca iki sistem bulunmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan yargı birliği sisteminde, idarenin yargısal denetimini kişiler arasındaki uyuşmazlıklara bakan genel mahkemeler yapmaktadır. Pek çok Kıta Avrupası ülkesinde ve ülkemizde de uygulanan ve “idari rejim” adıyla da anılan yargı ayrılığı sisteminde, idare ile kişiler arasında idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar genel mahkemeler dışında kendine özgü yargılama usulleri olan mahkemelerde çözülmektedir.
- 1982 Anayasası ve 2547 sayılı Danıştay Kanunu dışında 1982 yılında çıkarılan iki temel kanun ile (2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu) idari yargı kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir.
- Danıştay: 1982 Anayasası'nın 155. maddesinde yer bulan Danıştay, anayasal statüde bir yüksek mahkeme olup ayrıntılı bir şekilde 6 Ocak 1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir. Danıştay'ın görevlerini danışmanlık görevleri ve yargısal görevler olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Yargısal görevler de kendi içinde temyiz görevi ve ilk derece mahkemesi görevi olmak üzere iki alt dala ayrılabilir.
- Bölge İdare Mahkemeleri: 1982 yılından itibaren “itiraz kanun yolu” incelemesini yapan bölge idare mahkemeleri, 18 Haziran 2014 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanan 6545 sayılı Kanun ile birlikte idari yargıda itiraz kurumu kaldırıldığı için istinaf mahkemelerine dönüştürülmüştür. 18 Haziran 2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun ile idari yargı sisteminde kabul edilen “istinaf kanun yolu” uygulamasına 20 Temmuz 2016 tarihinde geçilebilmiştir.
- İDARİ YARGININ GÖREV ALANI
- Görev, bir davanın hangi yargı koluna ait olduğunu ifade etmektedir. İdari yargının görev alanının tespitinde kullanılan kavramlar ve ölçütlere ilişkin bilgi ve beceri, (Hakimiyet-Temşiyet Tasarrufları (Kamu Gücü) Ölçütü, Kamu Hizmeti Ölçütü ve İdari İşlev Ölçütü) diğer ünitelerde kazanılmıştır.
- İdari Yargının Görevine Giren Konular
  - Organik Anlamda İdarenin İdari Faaliyetleri
  - Özel Hukuk Kişilerinin İdari Nitelikteki Faaliyetleri
  - Yasama ve Yargı Organlarının İdari İşleve Giren Faaliyetleri
  - İktisadi Kamu Kurumlarının Kamu Hukukuna Tabi Faaliyetleri
  - İdarenin Ekonomik Kolluk İşlemleri
  - İdarenin Taşıt Araçlarının Sebep Olduğu Kazalardan Doğan Bazı İşler
- İdari Yargının Görevine Girmeyen Konular
  - Yasama ve Yargı İşlevine Giren Konular
  - Hükûmet İşlemleri
  - Kanunla Adli Yargının Görevli Kılındığı Konular
  - İktisadi Kamu Kurumlarının Özel Hukuka Tabi Faaliyetleri
  - İdarenin Taşıt Araçlarının Karıştığı Kazalardan Doğan İhtilaflar
  - Kamu Görevlilerinin Tazminat Sorumluluğu
- YARGILAMANIN AŞAMALARI
  - Dava dilekçesi
  - Dava dilekçesi üzerinde ilk inceleme
  - Dosyanın tekemmülü
  - Bilgi ve Belgelerin İncelenmesi
  - Karar
  - Kanun yolları

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Bugün Danıştay adıyla varlığını koruyan Şura-yı Devlet hangi yıl kurulmuştur?
- a) 1868
  - b) 1876
  - c) 1924
  - d) 1961
  - e) 1982

2. Bir davanın hangi yargı koluna ait olduğunu ifade eden kavram aşağıdakilerden hangisidir?
- a) Yetki
  - b) Sorumluluk
  - c) Görev
  - d) İdari rejim
  - e) Yargı birliği

- I. Temyiz
- II. İtiraz
- III. Yargılanmanın yenilenmesi
- IV. Karar düzeltme

3. Yukarıdakilerden hangileri 6545 sayılı Kanun ile kaldırılan kanun yollarındandır?
- a) I ve II
  - b) I ve III
  - c) I ve IV
  - d) II ve III
  - e) II ve IV

4. Anayasa'nın veya yasaların bazı idari işlemleri yargı denetimi dışında tutmasına ne ad verilir?
- a) Yargı kısıntısı
  - b) Yargı dokunulmazlığı
  - c) Yasama dokunulmazlığı
  - d) Yasama kısıntısı
  - e) Yargılama işlevi

5. Dava dilekçesinin verilebileceği yerler arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) İdare mahkemesi başkanlıkları
  - b) Vergi mahkemesi başkanlıkları
  - c) Asliye hukuk hakimlikleri
  - d) Konsolosluklar
  - e) Noterler

6. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, kararın tebliğinden itibaren ne kadar bir süre içerisinde gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur?
- 7 gün
  - 15 gün
  - 30 gün
  - 60 gün
  - 90 gün
7. Yürütmenin durdurulması için aşağıdakilerden hangisi mevzuatta aranan usulî şartlardan biri değildir?
- Talep şartı
  - Dava şartı
  - Teminat şartı
  - Telifisi güç ve imkânsız zarar
  - Öncelikle karar verilme şartı
8. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla aşağıdakilerden hangisine karşı açılan davaları görür?
- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
  - Bakanlar Kurulu kararı
  - Cumhurbaşkanlığı kararı
  - Milletlerarası antlaşmalar
  - Anayasa Mahkemesi kararı
9. İdari yargının görev alanına aşağıdakilerden hangisi girmez?
- İdarenin ekonomik kolluk işlemleri
  - Özel hukuk kişilerinin idari nitelikteki faaliyetleri
  - İktisadi kamu kurumlarının kamu hukukuna tabi faaliyetleri
  - Yasama ve yargı organının idari işleve giren faaliyetleri
  - Hükûmet işlemleri
- 10.İdari yargının görev alanına aşağıdakilerden hangisi girer?
- Yasama ve yargı işlevine giren konular
  - Özel hukuk kişilerinin idari nitelikteki faaliyetleri
  - İktisadi kamu kurumlarının özel hukuka tabi faaliyetleri
  - İdarenin taşıt araçlarının karıştığı kazalar
  - Kamu görevlilerinin tazminat sorumluluğu

**Cevap Anahtarı**

1.a, 2.c, 3.e, 4.d, 5.e, 6.c, 7.d, 8.d, 9.b, 10.a



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Gözübüyük, A. Ş., Tan T. (2017). İdari Yargılama Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku (Genişletilmiş 9. Bası), Ankara, Turhan Kitabevi.
- [2] Gözübüyük A. Ş. (2017) Yönetmelik Yargı (36. Baskı), Ankara, Turhan Kitabevi.
- [3] Çağlayan R. (2017). İdari Yargılama Hukuku (9. Baskı) Ankara, Seçkin Yayınevi.
- [4] Çağlayan R. (2017). İdari Yargılama Hukuku (Temel Bilgiler) (5. Baskı) Ankara, Seçkin Yayınevi.
- [5] Kalabalık, H. (2018). İdari Yargılama Usulü Hukuku (12. Baskı), Konya, Sayram Yayınevi.
- [6] Kaplan, G. (2018). İdari Yargılama Hukuku, (3. Baskı), Bursa, Ekin.
- [7] Yıldırım, T. (2010).İdari Yargı, İstanbul, Beta Yayınevi.

# İDARENİN DENETİMİ-YARGI DIŞI DENETİM YOLLARI



## İÇİNDEKİLER

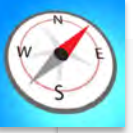
- İdari Denetim
  - Hiyerarşi
  - İdari Vesayet
- TBMM Tarafından Yapılan Denetim
  - Meclis Araştırması
  - Meclis Soruşturması
  - Genel Görüşme
  - Yazılı Soru
- Diğer Denetim Araçları
  - Bağımsız Bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) Tarafından Denetim
  - Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu



**Atatürk Üniversitesi**  
Açıköğretim Fakültesi

## İDARE HUKUKU

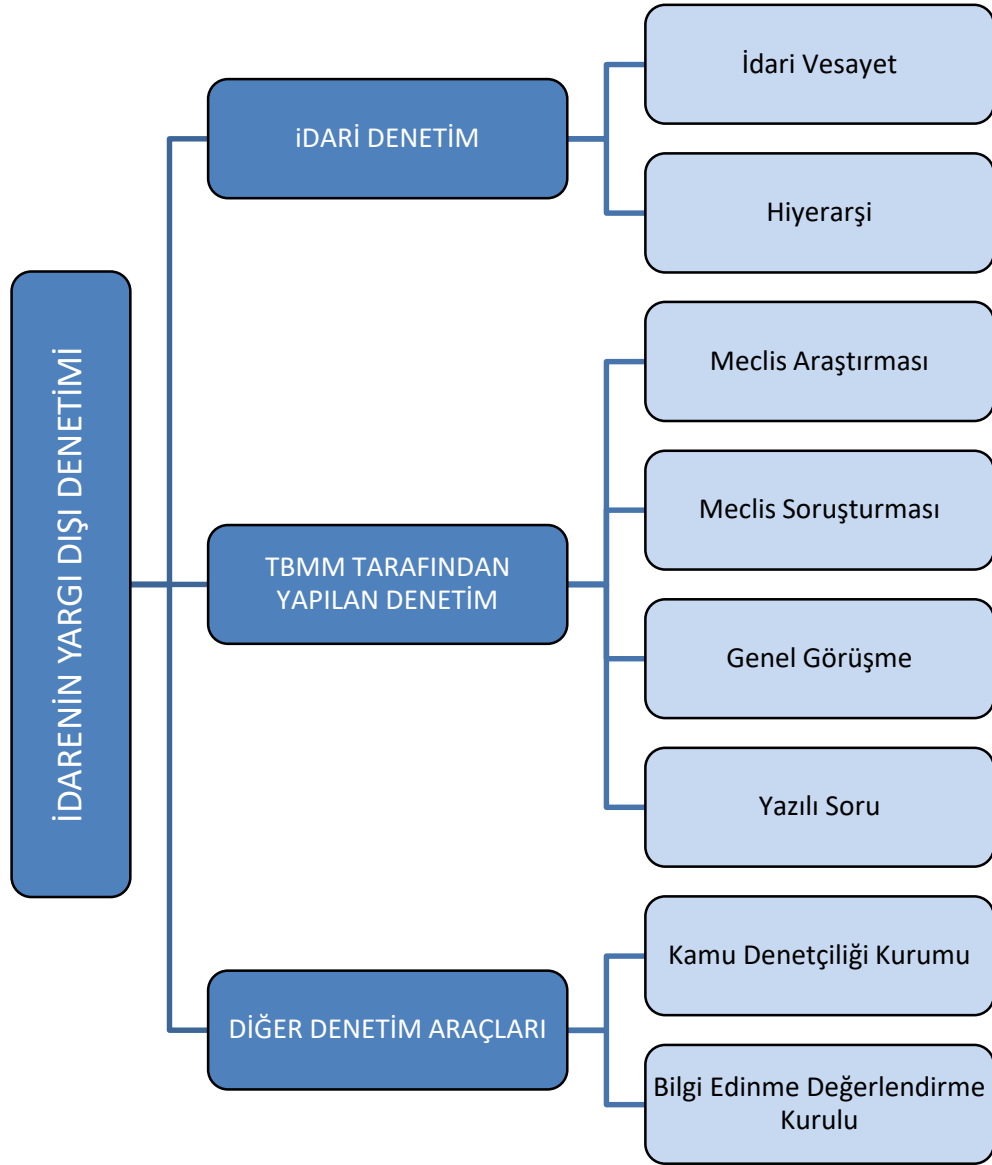
**Dr. Öğr. Üyesi**  
**Engin SAYGIN**



## HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- İdarenin yargı dışı denetim yollarından olan idarenin kendi kendini denetlenmesini açıklayabilecek,
- İdarenin TBMM tarafından yapılan denetim yollarını saptayabilecek,
- Kamu denetçisi (Ombudsman) ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından yapılan denetimi belirleyebilecek bilgi ve beceriyi kazanabileceksiniz.

## ÜNİTE 14



## GİRİŞ

Hukuk devleti ilkesinin önemli bir gereği, şüphesiz idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Bununla beraber, idarenin hukuka uygun davranmasını sadece yargı denetimi ile sağlamak bazı açılardan mümkün değildir [1, 4]. Her şeyden önce, idarenin sayısız işlem ve eylemlerinin denetimi sadece yargı organlarından (bağımsız ve tarafsız mahkemelerden) beklenildiği zaman, bir süre sonra idari yargı yerlerinin ağır iş yükü altında kaldığı görülebilmektedir. Bu ağır iş yükü nedeniyle, yargı organlarının bu denetimi etkin ve verimli yapabilmeleri ve adalet dağıtabilmeleri mümkün değildir. İkinci olarak, en önemli ve en etkin yargı denetiminde dahi denetim sadece idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır. Bir diğer ifadeyle idari işlem ve eylemlerin yerindeliği yargı yerlerince denetlenemez. Dolayısıyla idarenin yargısal denetimi özü itibarıyla sınırlı bir denetimdir. Son olarak, idarenin yargı yerleri dışında bizzat kendi kendini denetlemesi yahut Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da bağımsız organlar tarafından denetlenmesi, yargı denetimi ile karşılaştırıldıklarında, daha az usuli kuralları olan, daha hızlı ve yerindelik denetimini de içine alan daha geniş kapsamlı bir denetim imkânı sunmaktadır. Bu nedenle bu ünite, idarenin kendi kendini denetlemesini (idari denetim), idarenin TBMM tarafından denetlenmesini (siyasi denetim) ve diğer denetim araçları olan bağımsız denetim organı Kamu Denetçiliği Kurumu ile Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nu ele alacağız.

## İDARİ DENETİM

İdari denetim, idarenin işlem ve eylemlerinin yine idari kuruluşlar tarafından denetlenmesidir [1, 4]. Bu denetim, ya her bir kamu tüzel kişinin içinde yer alan iki merciden birinin diğerinin işlem ya da eylemini denetlemesi biçiminde olabileceği gibi bir kamu tüzel kişisi ya da organının yapmış olduğu bir işlem ya da eylemin bir başka kamu tüzel kişisi ya da organı tarafından denetlenmesi biçiminde de olabilir [1, 4]. İdari denetimin birinci biçimi, hiyerarşi denetimidir. İdari denetimin ikinci biçimi ise idari vesayet denetimidir.

### Hiyerarşi

*Hiyerarşi (silsile-i meratip), idare içindeki görevliler arasındaki astlık- üstlük (amir-memur) durumunu ifade etmektedir* [1, 4]. Ne tür bir örgüt ya da teşkilat olursa olsun, mutlaka en üst emretme yetkisine sahip bir makam, sonra sırasıyla onun altında makam ya da kişiler bulunur. Bu husus işin tabiatı gereğidir. İdare hukuku bakımından, başta devlet tüzel kişiliği olmak üzere her bir kamu tüzel kişinin içinde hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır.

**ÖNEMLİ NOT:** 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 22. maddesine göre “– Müsteşar, bakanın



İdari denetimin hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında iki farklı denetim biçimi daha olduğu söylenebilir.



703 sayılı KHK'nın geçici 32. maddesine göre, Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir.

emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür.” idi. 703 sayılı KHK'nın geçici 32. maddesine göre, Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir. Maddenin yazım şekli, bakanlıklarda artık bakandan sonra en büyük hiyerarşik amirin müsteşar değil, bakan yardımcısı olduğu anlaşılmaktadır.

Hiyerarşinin özelliklerini kısaca şu şekilde ifade edebiliriz [1, 4]:

- Hiyerarşik denetim, bir kamu tüzel kişinin kendi bünyesi içerisinde söz konusudur. İki ayrı kamu tüzel kişisi arasında hiyerarşik denetim olmaz.
- Genel bir yetkidir. Yönetme görevinin bir gereği olup, kanunla teşkilat kurulduğunda tabii olarak ortaya çıkar.
- Hiyerarşik amirin yetkilerini kullanması için kişilerin başvurusuna gerek bulunmamaktadır, kendiliğinden de kullanılabilir.
- Hizmete ilişkin hiyerarşik yetkilere karşı astların dava açma hakları yoktur. Sadece şahıslarına yönelik işlemlere karşı itiraz ya da dava hakları bulunmaktadır.

## İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezî idare (devlet) ile yerinden yönetim idareleri arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araçtır. Bu yöntemle merkezî idarenin (devlet), yerinden yönetim idarelerini denetlemesine “idari vesayet denetimi” denir.

*Anayasa hükmü: Merkezî 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 (AY, m.127).*

Her yerinden yönetim idaresi, merkezî yönetimin bir kanadı ile ilişkilendirilmiştir. Bu makamlara “idari vesayet makamı” denilmektedir. İdari vesayet makamları, bu idareler üzerinde idari vesayet denetimi yetkilerini kullanırlar. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un

29. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşları şunlar idi:

- Emniyet Genel Müdürlüğü
- Jandarma Genel Komutanlığı
- Sahil Güvenlik Komutanlığı

**ÖNEMLİ NOT 1:** 3152 sayılı Kanunun adı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” iken, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 18 inci maddesiyle adı “İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YÜKSEK DİSİPLİN KURULU İLE İL YATIRIM VE



denetimde, yasama organı idareyi doğrudan doğruya değil; fakat hükûmet aracılığı ile denetlemekteydi. Gerçekten Anayasa'nın 112. maddesinin birinci fıkrasında, Bakanlar Kurulu'nun hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesinden dolayı yasama organına karşı siyasal sorumluluğu belirtildikten sonra, aynı maddenin ikinci fıkrasında da her bir bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin işlemlerinden de yasama organına karşı münferiden sorumlu olacakları belirtilmişti. İşte yasama organı hem Bakanlar Kurulu'nu hem de tek tek bakanları denetlemek suretiyle idareyi de denetlemiş olmaktadır. TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları Anayasa'nın 98, 99 ve 100. maddelerinde soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru olarak belirtilmiş, Meclis İçtüzüğü'nde ise bu yolların ayrıntıları düzenlenmişti.

*Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçilmesi ile birlikte 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesiyle gensoru ve meclis soruşturmasını düzenleyen 99. ve 100. maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.* Anayasaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesidir.

Meclis soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106'ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.

## **DiĞER ARAÇLAR**

Anayasa'nın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesine göre, vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Bu maddenin kenar başlığı "VII. Dilekçe hakkı" iken, 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilmiştir. Böylelikle diğer ülkelerde ombudsmanlık olarak bilenen bağımsız bir idari denetim sistemi ülkemize kazandırılmıştır ve bilgi edinme hakkı gibi idare hukukunun önemli bir usul ilkesi anayasal bir hakka dönüşmüştür.

## **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman)**



Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.



İlk kez 1809 tarihli İsveç Anayasası ile İsveç'te kurulan ombudsman, kurumun aynı adla hızla yayılması sonucu günümüzde her kıtada bilinen bir kavram hâlini almıştır.

*İlk kez 1809 tarihli İsveç Anayasası ile İsveç'te kurulan ombudsman, kurumun aynı adla hızla yayılması sonucu günümüzde her kıtada bilinen bir kavram hâlini almıştır.*

Ombudsman kurumunun sayısı yalnızca kamu sektöründe ve ulusal düzeyde olmak üzere dünyada 120'yi aşmıştır. Sadece Avrupa Birliği'nde 27 üye ülkenin 25'i bu kuruma ulusal düzeyde sahip bulunmaktadır. Ayrıca Birliği'nin kendisi, Avrupa Ombudsmanı adında bir kuruma sahiptir. Avrupa Ombudsmanı, Maastricht Anlaşması çerçevesinde Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü yönetimi hakkındaki şikâyetleri araştırması için oluşturulmuştur.

Dünyada Ombudsman adı ile pek çok ülkede var olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde kurulabilmesi uzun bir süreç almıştır. Bu sürecin sonunda 2010 yılında anayasa değişikliği paketinde dilekçe hakkını düzenleyen

74. maddeye yapılan aşağıdaki eklemelerle kurum, anayasal bir yapıya kavuşmuştur:

*“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.*

Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

29 Haziran 2012 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. 6328 sayılı Kanun'a göre, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

### **Kamu Denetçisinin (Ombudsmanın) Temel Nitelikleri**

Paris Prensipleri diye adlandırılan ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun kabul etmiş olduğu ulusal insan hakları kurumlarının kuruluş, görev ve işleyişlerine, yetki ve sorumluluklarına ilişkin ilkeler (Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar Kararı), Ombudsman kurumunun temel nitelikleri konusunda bir liste sunmaktadır. Bu nitelikler şunlardır:

**Bağımsızlık:** Hükûmete karşı bağımsızlık (yetki ve sorumluluklar anlamında), Anayasa veya yasa tarafından belirlenmiş geniş bir yetki, yeterli bütçe ve uzun görev süresi.

**Tarafsızlık:** Komisyon üyelerinin atanmasında toplumun çoğulcu yapısını temsil etmesi.

**Erişebilirlik:** Bireylerden, onların temsilcilerinden, üçüncü şahıslardan, b



kuruluşlardan ve işçi sendikaları birlikleri ile yetkilendirilmiş olmaları hâlinde herhangi temsil organizasyonlarından şikâyetleri alma.

Ulusal İnsan Hakları Kurumları (UIHK)'nın gücü ve etkinliği: Tavsiye niteliğindeki görüşlerini, düşüncelerini, önerilerini ve raporlarını ilgili makamların talebi üzerine ya da kendiliğinden araştırma yetkisine sahip ise bu yolla hükümete, parlamentoya ve diğer yetkili organlara sunma; bu görüşlerin, tavsiyelerin, önerilerin ve raporların yayınlanması; ulusal mevzuatın, düzenlemelerin ve uygulamaların devletin tarafı olduğu uluslararası insan hakları enstrümanlarına uygun hâle getirilmesinin sağlanması ve geliştirilmesi; uluslararası insan hakları enstrümanlarının onaylanmasını, bu enstrümanlara ulaşılmasını ve bu enstrümanların uygulanmasının sağlanmasını teşvik etme; devletlerin BM organlarına ve komitelerine, anlaşma yükümlülüklerine uygun olarak bölgesel kurumlara ve gerekli yerlere sunmaları gereken raporlara konu hakkındaki görüşlerini bu devletlerin bağımsızlıklarına da saygı göstermek suretiyle açıklayarak katkı sağlama; BM sistemi içinde yer alan diğer kuruluşlar, bölgesel kuruluşlar ve diğer ülkelerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında yetkili ulusal kurumları ile iş birliği yapma; okullarda, üniversitelerde ve meslekî çevrede insan haklarının öğretilmesi ve insan hakları alanında araştırma yapma programlarının oluşumuna ve bunların yürütülmesine yardımcı olma; her türlü ayrımcılıkla ve özellikle etnik ayrımcılıkla mücadelede toplum bilincini arttırma ve özellikle danışma, eğitim ve bütün basın organlarının kullanımı suretiyle insan haklarını ve çabalarını yayınlama.

### 6328 sayılı Kanun'da Kurumun Temel Nitelikleri

*Bağımsızlık ve tarafsızlık: Kanun, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceğini, genelge gönderemeyeceğini, tavsiye ve telkinde bulunamayacağını açıkça düzenlemiştir (m. 12/1). Ayrıca başdenetçinin ve denetçilerin, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranma zorunluluğuna da yer verilmiştir (m.12/2).*

Başdenetçi veya Denetçiler Hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması Usulü ise şu şekilde düzenlenmiştir:

“Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir.

Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'dur (m.31).”

*Erişebilirlik:* Kanunda kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabileceği belirtildikten sonra inceleme ve araştırma ile ilgili şu hususlara yer verilmiştir:

“Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya kur



Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır.

önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirir (m.20).”

Kurumun Gücü ve Etkinliği: *“Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar (m.18).”*

Kurulun Raporları: "Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul’a sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul’da ivedilikle görüşülür.

Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (m.22).”

## Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu

22 Ekim 2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK), 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (BEHK Madde 1).

4982 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesi uyarınca, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

*Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyebilecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu kanun hükümlerinden yararlanırlar.* Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır (BEHK Madde 4).

### Hangi kamu kurumlarından bilgi istenebilecek?

- Merkezî idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları.
- Köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketleri.
- T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşları.
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (Yönetmelik Madde 2).

### Kamu kurum ve kuruluşlarından ne tür bilgiler istenebilir?

Bilgi edinme başvurusu, başvuru alan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır (BEHK



Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.

Bu ifadede yer alan bilgi ve belgenin ne olduğu çok önemli olup, her iki kavram da kanunda açıklanmıştır. Kanunun 3'üncü maddesinin (c ) ve (d) bendinde yapılan tanımlar şu şekildedir:

“Bilgi : Kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu kanun kapsamındaki her türlü veri.

Belge : Kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plân, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları.”

Yukarıda yer alan bilgi ve belge tanımlarında da görüleceği üzere kamu kurumlarının ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken her türlü bilgi ve belge ilgili kurumlardan istenebilecektir.

Bilgi edinme başvurusuna konu olsa dahi kamu kurum ve kuruluşlarınca başvuru sahiplerine verilemeyecek olan bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkının istisnalarını oluşturmakta olup, bunlar 14 başlık altında toplanabilir:

- Açıklanması hâlinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler (BEHK Madde 16).
- Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler (BEHK Madde 17).
- Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler. Ancak bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir (BEHK Madde 18).
- Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;
  - Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
  - Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
  - Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
  - Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek, bilgi veya belgeler, bu kanun kapsamı dışındadır (BEHK Madde 19).

*Burada dikkat edilmesi gereken husus idari soruşturmalarla ilgili bilgi ve belgelerin ilke olarak bilgi edinme hakkı kapsamında "açık" bilgi ve belgeler olduğu; bunlardan sadece Kanun'un 19'uncu maddesinde sayılan hallere ilişkin bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında olduğudur.*

- Adli soruşturma ve kovuşturmalara ilgili olup açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- Suç işlenmesine yol açacak,
- Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
- Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
- Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl

edecek,

Nitelikteki bilgi veya belgeler, bu kanun kapsamı dışındadır.

4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır (BEHK Madde 20).

Yukarıda idari soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgeler için bahsedilen ilke olarak "açık" bilgi ve belge olması hususu, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler için de geçerlidir.

- Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.  
Kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabilir (BEHK Madde 21).
- Haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler (BEHK Madde 22).
- Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler (BEHK Madde 23).
- Fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanır (BEHK Madde 24).
- Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler (Ancak söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.) (BEHK Madde 25).
- Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır.  
Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbî, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi



Haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır.



Tavsiye ve mütalaa talepleri, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır.

kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır (BEHK Madde 26).

- Tavsiye ve mütalaa talepleri bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır (BEHK Madde 27).

Burada kastedilen "tavsiye talebi", başvuru sahiplerinin belli bir konuda ne yapmaları ya da nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin idareden kendilerine tavsiyede bulunmasını istemelerine ilişkin başvurulardır. Vatandaşlar bu tarz taleplerini 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun çerçevesinde idareye yöneltebilirler. 4982 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde yer alan "mütalaa talebi" ise idarenin kayıtlarında yer almadığı halde belli bir konuda yorum yapmasını gerektirecek nitelikteki başvurular anlamındadır. Örneğin; "herhangi bir Kanunun belli bir maddesinden ne anlamak gerektiğini" idareye soran bir vatandaş, idareden "mütalaa talebinde" bulunmuş olacaktır. Bu tarz talepler de yine 3071 sayılı Kanun çerçevesinde idareye yöneltelebilecektir. Diğer taraftan, bir kamu kurum veya kuruluşunun faaliyetlerini yürütürken bir başka kişi ya da kurumdan resmen aldığı bir "mütalaa (görüş) belgesi" bulunuyor ve bu belge kurum kayıtlarına geçmiş ise, bu tür mütalaa belgeleri 4982 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında değerlendirilecektir.

- Kurum ve kuruluşlar;
  - Ayır veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara (BEHK Md. 7),
  - Tekemmül etmemiş bir işleme ilişkin bilgi veya belge için yapılacak başvurulara (Yönetmelik Madde12),
  - Belli bir tarihte açıklanacağı, duyurulacağı önceden belirtilmiş olup, zamanından önce açıklanması halinde kamu yararını zedeleyecek veya kişisel menfaat temin etmek için kullanılabilecek bilgi veya belgeler için yapılacak başvurulara, olumsuz cevap verilebilir (Yönetmelik Madde12).
  - Kurum ve kuruluşlar, daha önce cevaplandığı halde aynı kişiler tarafından yapılan tekrar mahiyetindeki başvurular ile soyut ve genel nitelikteki başvuruları işleme koymaz ve durumu başvuru sahibine yazılı olarak bildirir (Yönetmelik Madde 18).

#### **Başvurular nasıl yapılacaktır?**

*Bilgi edinme hakkı kanunu çerçevesindeki başvurular kamu kurumlarına dört şekilde yapılabilir:*

- *Yönetmelik ekinde yayımlanan örnek dilekçe,*
- *Okunaklı ve anlaşılır şekilde yazılmış (daktilo veya bilgisayar çıktısı olması zorunlu değildir) bir dilekçe,*
- *E-posta*
- *Faks*

Bilgi edinme başvurusunda başvuru sahibi gerçek kişi ise, 1- başvuru sahibinin adı ve soyadı, 2- imzası, 3- oturma yeri veya iş adresini;

başvuru sahibi tüzel kişi ise 1- tüzel kişinin unvanı 2- adresi, 3- yetkili kişinin imzasını, 4- yetki belgesini içeren, dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir.

Bilgi veya belgeye erişimin kısa sürede sağlanabilmesi amacıyla, istenen bilgi veya belgenin konusu, varsa tarihi, sayısı ve kurum veya kuruluşun hangi biriminden istendiği ve ihtiyaç duyulan diğer hususlar dilekçede belirtilir (BEHK Madde 6, Yönetmelik Madde 9).

Yönetmeliğin 10'uncu maddesi gereğince; kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. E-postayla yapılacak başvurularda, başvuru sahibince verilecek T.C. kimlik numarası, bilgi edinme yetkilisi tarafından sorgulanacaktır.



E-postayla yapılacak başvurularda, başvuru sahibince verilecek T.C. kimlik numarası, bilgi edinme yetkilisi tarafından sorgulanacaktır.

- Gerçek kişiler için: Gerçek kişiler tarafından elektronik posta yoluyla yapılacak başvurularda, başvuru sahibinin adı ve soyadı, oturma yeri veya iş adresine ilave olarak kimlik doğrulama amacıyla kullanılacak T.C. kimlik numarası belirtilmek suretiyle, sadece istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşun bilgi edinme biriminin elektronik posta adresine ve yönetmelik ekinde yer alan form doldurulmak suretiyle yapılacaktır.
- Tüzel kişiler için: Tüzel kişiler tarafından elektronik posta yoluyla yapılacak başvurular, tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin T.C. kimlik numarası belirtilmek suretiyle ve yetki belgesiyle birlikte, istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşun bilgi edinme biriminin elektronik posta adresine ve yönetmelik ekinde yer alan doldurulmak suretiyle yapılacaktır. Yetki belgesi uygun elektronik araçlarla elektronik ortama aktararak gönderilir. Başvuru dilekçeleri faks yoluyla da kurum ve kuruluşlara gönderilebilir. Ancak faks yoluyla yapılacak başvurularda ayrıca gerçek kişiler ile tüzel kişiliği temsil yetkili kişilerin T.C. kimlik numaraları belirtilir (Yönetmelik Madde 10).

Merkezî idarenin taşra teşkilatında bulunan bilgi veya belgelere ilişkin başvurular, valilik veya kaymakamlığa bağlı olarak faaliyette bulunan bilgi edinme yetkililerine veya taşra teşkilatında bulunan ilgili birimlere yapılır (Yönetmelik Madde 9).

#### **Zamanından önce bir bilgi istenebilir mi?**

*Belli bir tarihte açıklanacağı, duyurulacağı önceden belirtilmiş olup, zamanından önce açıklanması halinde kamu yararını zedeleyecek veya kişisel menfaat temin etmek için kullanılacak bilgi veya belgeler, belirtilen tarihten önce açıklanamaz, erişimi sağlanamaz* (Yönetmelik Madde 12).

#### **Daha önce açıklanan veya yayımlanan bilgiler istenebilecek midir?**

Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya kitap, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurusuna konu olamaz. Ancak belirtilen yollarla kamuoyuna açıklanmış veya kurum ve kuruluşlarca elektronik ortamda (internette) yayımlanmış kamunun erişimine açık bilgi veya belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığı başvurana bildirilecektir (BEHK Madde 8, Yönetmelik Madde 13).

Bilgi edinme birimlerinde görevli personel, bilgi edinme başvurusunda bulunan kişilere yol göstermekle ve kanun kapsamında sahip oldukları hakları kullanabilmeleri için yardımcı olmakla yükümlüdür. Görevli personel bu amaçla, dilekçe veya form

noksanlıklarını başvuru sahiplerine başvuru anında belirtir ve bunların nasıl giderileceği konusunda yol gösterir (Yönetmelik Madde 15).

Başvuru dilekçeleri veya formları, kurum ve kuruluşların bilgi edinme birimleri tarafından kabul edilecektir. Bilgi edinme birimleri, başvuru dilekçelerinde istenen bilgilerin bulunup bulunmadığının kontrolünü yaptıktan sonra bunların evrak kayıtlarını yaparak hazır bulunmaları koşuluyla başvuru sahiplerine, başvurunun tarih ve sayısını gösteren bir makbuz verir. Kurum ve kuruluşların bilgi edinme birimleri dışındaki herhangi bir birimine ulaşan başvuru dilekçeleri veya formlar, işleme konulmadan derhal bilgi edinme birimlerine gönderilir. Başvuru dilekçesi veya formu kaydedildikten sonra, en geç iki iş günü içinde kurum veya kuruluşun ilgili birimlerine gönderilir. Bu yazıda; başvurunun hangi birim tarafından cevaplanacağı ve başvuru sahibine hangi tarihe kadar cevap verilmesi gerektiği belirtilir. Bu tür yazıların hızlı bir şekilde ilgili birimlere iletilmesi için gerekli yetki devri işlemleri ilgili mevzuata uygun olarak yapılır (Yönetmelik Madde 14).

*Başvuru dilekçesi veya formuyla istenen bilgi veya belgeler, yeterince açık ve anlaşılır değilse, kurum ve kuruluşlar başvurunun hangi nedenlerle yeterince açık ve anlaşılır olmadığını başvuru sahibine bildirebilir ve ek bilgiler sunmasını isteyebilir. Bu takdirde on beş iş günlük süre, belirtilen noksanlıkların tam olarak giderildiği tarihten itibaren başlar (Yönetmelik Madde 16).*

İstenen bilgi veya belge, başvurulanan kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi veya formu bu kurum ve kuruluşun bilgi edinme birimine gönderilir ve durum ilgiliye bildirilir. Bu şekilde yönlendirilen başvurunun bilgi veya belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşça alındığı tarihte başvuru yapılmış sayılır. Sürelerin başlangıcında önceki başvuru dikkate alınmaz.

Başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumunda, kendisine başvuru yapılan kurum ve kuruluş, diğer kurum ve kuruluşlardan istenen bilgi veya belgenin kendisinde bulunmayan kısmıyla ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi veya belge talebinde bulunabilir. Bu takdirde bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir (Yönetmelik Madde 17).

Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvurulanan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması, başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir (BEHK Madde 11, Yönetmelik Madde 20).

İstenen belgenin onaylı bir kopyası verilir. Bu mümkün değilse kurum ve kuruluşlar;

- Yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini,
- Ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini,
- Görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini, sağlarlar.

Bu amaçla, erişimin nasıl, ne zaman ve nerede sağlanacağı ile gerekli görülen diğer hususlar, başvuru sahibine erişim süresi içinde bildirilir. Bu şekilde erişim



İstenen bilgi veya belge, başvurulanan kurumdan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurumun bilgi edinme birimine gönderilir.



sağlanırken, bilgi veya belgenin değiştirilmesi, imhası, çalınması veya diğer riskler değerlendirilerek, başvuru sahibine en az bir görevli nezaret eder ve gerekli diğer tedbirler alınır.

Bilgi veya belgenin yukarıda belirtilenlerden farklı bir şekilde elde edilmesi mümkün ise, belgeye zarar vermemek şartıyla erişim sağlanır (BEHK Madde 10, Yönetmelik Madde 19).

*Kanunun istisnalarına dayanarak bir bilginin verilmemesi ya da 15 iş günü içinde başvurusuna herhangi bir cevap verilmemesi halinde, başvuru sahibi 60 gün içinde idari yargıya başvurmadan önce, isterse 15 gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itirazda bulunabilir.* Kurul ise kararını en geç 30 iş günü içerisinde verir. Kurula itiraz, başvuru sahibinin idarî yargıya başvurma süresini durdurur (BEHK Madde 13, Yönetmelik Madde 24).

Kurum ve kuruluşlar, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir.

Ücret tarifesini Maliye Bakanlığı belirler (Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliği R.G. Tarihi: 14/02/2006 R.G. Sayısı: 26080). Buna göre;

- İlk on sayfa için herhangi bir ücret alınmaz.
- Talep edilecek ücretin maliyet unsurları başvuru sahibine ayrıntılı olarak bildirilir.
- A3 ve A4 kağıt için yazma, tarama, kopyalama sayfa başı (siyah-beyaz) 50 Kr. (renkli) 100 Kr. tahsil edilir. Buna ilave edilecek diğer maliyet unsurları ise sayfa başı en fazla 5 TL, toplamda ise 100 TL'yi geçemez.
- Diğer boyutlardaki kağıtlar ve yöntemler için maliyet kurum ve kuruluşlarca belirlenir.
- Ücretler kurumların belirlediği saymanlık hesaplarına yatırılacaktır. Kurum ve kuruluşlar erişimini sağlayacakları bilgi veya belgelerin, erişim maliyeti tutarı ve ödemenin nereye yapılacağı hakkında başvuru sahibini, başvuru tarihinden itibaren on beş gün içinde bilgilendirir. Bilgi veya belgelere erişim için gereken maliyet tutarının kurum ve kuruluş tarafından başvuru sahibine bildirilmesiyle, on beş veya otuz iş günlük süreler kesilir. Başvuru sahibi, bildirim yapıldığı tarihten itibaren on beş iş günü içinde ödemeyi gerçekleştirdiğini gösteren belgeyi sunmadığı takdirde talebinden vazgeçmiş sayılır (BEHK Madde 10, Yönetmelik Madde 22, Maliye Bakanlığı Tebliği).

Alınan bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamaz. Kanunda ve bu yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde erişilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamaz, kullanılamaz, erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın yayınlanamaz. Bu madde hükmüne aykırı olarak erişilen bilgi veya belgeleri ticari amaçla çoğaltanlar, kullananlar veya yayınlayanlar hakkında kanunların cezai ve hukuki sorumluluğa ilişkin hükümleri uygulanır (BEHK Madde 29, Yönetmelik Madde 42).

Bilgi edinme hakkının kullanımı kapsamındaki başvurulara ilişkin uygulamalar, kurum ve kuruluş yöneticilerince mevzuat dahilinde denetlenir. Kanunun ve yönetmeliğin uygulanmasında ihmali, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tabi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezalı



Kurula itiraz, başvuru sahibinin idarî yargıya başvurma süresini durdurur.



Alınan bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamaz.



(BEHK Madde 29, Yönetmelik Madde 42). Buna göre *bir bilgi vermede kusurlu memura 657 sayılı Kanun'un 125'nci maddesi gereğince ihmâl halinde uyarma, kusur halinde kınama, kasıt halinde ise aylıktan kesme cezası verilebilecektir.*

Kurum ve kuruluşlar, bir önceki yıla ait olmak üzere;

- Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,
- Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- Reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri,
- Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- Başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını gösterir bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na gönderirler.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları raporlarını bağlı, ilgili ya da ilişkili oldukları bakanlık vasıtasıyla iletirler. Kurul, hazırlayacağı genel raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderir. Bu raporlar takip eden iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca kamuoyuna açıklanır (BEHK Madde 30, Yönetmelik Madde 44).

## Örnek

- T.C. BİLGİ EDİNME DEĞERLENDİRME KURULU
- Karar Tarihi : 13/07/2017
- Karar Sayısı : 2017/1252
- İtiraz Eden: X
- Başvurunun Yapıldığı Kurum veya Kuruluş: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü
- Kurula Başvuru Tarihi: 12/06/2017 ( Kurula intikal: 14/06/2017, Kayıt No: 1145)
- İtirazın Konusu: X, BİMER üzerinden yaptığı 02/06/2017 tarihli bilgi edinme başvurusuyla İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü'ne müracaat ederek, hakkında açılan idari ve adli soruşturmaya ilişkin olarak, kendi ismine ait şifre ile 2015-2016 eğitim –öğretim yılında yapılan tüm not değişikliklerinin ve 15/07/2016 tarihinde X isimli öğrencinin notunun hangi hesaptan değiştirildiğinin ve rektörlüğüne ait IP adreslerinden birinden yapılıp yapılmadığının tespit edilmesini talep ettiğini, tarafına anılan kurumca verilen yanıtta soruşturma ile ilgili bütün bilgi ve belgelerin soruşturma dosyasında mevcut olduğu, ayrıca tamamlanmış bir soruşturma ile ilgili yeniden araştırma yapılmasının ancak yargısal süreçte mümkün olduğu şeklinde yanıt verildiğini, buna karşın söz konusu soruşturma dosyasında sorduğu soruların cevapların bulunmadığını belirterek 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 13'üncü maddesi hükmü uyarınca kurulumuza itirazda bulunmuştur.
- K A R A R
- X'in itirazının REDDİ ile,
- İtiraz sahibinin bilgi edinme başvurusunda yer alan talebin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2'inci maddesinde tanımı yapılan ve hâlihazırda kurum kayıtlarında yer alan bilgi ve belgelere yönelik bir erişim talebi niteliğinde olmayıp, kurumdan ayrı ve özel bir inceleme, araştırma yapılması ve bu araştırma/inceleme sonucunda ulaşılan tespitlerin tarafına bildirilmesi şeklinde bir talep olduğu görüldüğünden 4982 sayılı Kanun'un 7'inci maddesinin “Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler.” hükmü uyarınca itirazın reddine; işbu karara karşı altmış gün içerisinde idari yargıda iptal davası açılabileceğinin itiraz sahibine bildirilmesine oy birliğiyle karar verilmiştir.



## Bireysel Etkinlik

- Kamu Denetçiliği Kurumu ile Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun resmi web sayfalarını ziyaret ediniz ve her iki kuruma ait ikişer karar örneği okuyunuz.



## Özet

- Hukuk devleti ilkesinin önemli bir gereği, şüphesiz idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Bununla beraber, idarenin hukuka uygun davranmasını sadece yargı denetimi ile sağlamak bazı açılardan mümkün değildir. Her şeyden önce, idarenin sayısız işlem ve eylemlerinin denetimi sadece yargı organlarından (bağımsız ve tarafsız mahkemelerden) beklenildiği zaman, bir süre sonra idari yargı yerlerinin ağır iş yükü altında kaldığı görülebilmektedir. Bu ağır iş yükü nedeniyle, yargı organlarının bu denetimi etkin ve verimli yapabilmeleri ve adalet dağıtabilmeleri mümkün değildir. İkinci olarak, en önemli ve en etkin yargı denetiminde dahi denetim sadece idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır. Bir diğer ifadeyle idari işlem ve eylemlerin yerindeliği yargı yerlerince denetlenemez. Dolayısıyla idarenin yargısal denetimi özü itibarıyla sınırlı bir denetimdir. Son olarak, idarenin yargı yerleri dışında bizzat kendi kendini denetlemesi yahut Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da bağımsız organlar tarafından denetlenmesi, yargı denetimi ile karşılaştırıldıklarında, daha az usuli kuralları olan, daha hızlı ve yerindelik denetimini de içine alan daha geniş kapsamlı bir denetim imkânı sunmaktadır.
- İdari Denetim: İdarenin işlem ve eylemlerinin yine idari kuruluşlar tarafından denetlenmesidir. Bu denetim, ya her bir kamu tüzel kişinin içinde yer alan iki merciden birinin diğerinin işlem ya da eylemini denetlemesi biçiminde olabileceği gibi bir kamu tüzel kişisi ya da organının yapmış olduğu bir işlem ya da eylemin bir başka kamu tüzel kişisi ya da organı tarafından denetlenmesi biçiminde de olabilir. İdari denetimin birinci biçimi, hiyerarşi denetimidir. İdari denetimin ikinci biçimi ise vesayet denetimidir.
- Hiyerarşi: İdare içindeki görevliler arasındaki astlık- üstlük (amir-memur) durumunu ifade etmektedir. Ne tür bir örgüt ya da teşkilat olursa olsun, mutlaka en üst emretme yetkisine sahip bir makam, sonra sırasıyla onun altında makam ya da kişiler bulunur. Bu husus işin tabiatı gereğidir. İdare hukuku bakımından, başta devlet tüzel kişiliği olmak üzere her bir kamu tüzel kişinin içinde hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır. .
- İdari Vesayet: Merkezî 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.
- Siyasi Denetim: Türkiye Büyük Millet Meclisi; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.
- Kamu Denetçiliği Kurumu: İlk kez 1809 tarihli İsveç Anayasası ile İsveç'te kurulan ve ombudsman olarak da bilinen kurum günümüzde her kıtada bilinen bir kavram hâlini almıştır. Ombudsman kurumunun sayısı yalnızca kamu sektöründe ve ulusal düzeyde olmak üzere dünyada 120'yi aşmıştır. Sadece Avrupa Birliği'nde 27 üye ülkenin 25'i bu kuruma ulusal düzeyde sahip bulunmaktadır. Ayrıca Birliğin kendisi, Avrupa Ombudsmanı adında bir kuruma sahiptir. Avrupa Ombudsmanı, Maastricht Anlaşması çerçevesinde Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü yönetimi hakkındaki şikâyetleri araştırması için oluşturulmuştur.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Bir hukuk devletinde aşağıdakilerden hangisi en etkin denetimi sağlar?
  - a) Yargısal denetim
  - b) İdari denetim
  - c) Siyasi denetim
  - d) Ombudsman
  - e) Parlamento denetimi
2. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile aşağıdakilerden hangisi kaldırılmıştır?
  - a) Danıştay
  - b) Bakan Yardımcılığı
  - c) TBMM Başkanlığı
  - d) Müsteşarlık
  - e) Cumhurbaşkanlığı
3. Anayasa’da aşağıdakilerden hangisi vesayet ilkesinin sebepleri arasında gösterilmemiştir?
  - a) Hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi
  - b) Kamu görevlerinde birliğin sağlanması
  - c) Toplum yararının korunması
  - d) Merkezî idarenin ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması
  - e) Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması
4. Görevde bulunan Başbakan, bir veya birkaç bakan hakkında, izledikleri politikalarla ilgili olarak bakanlığın faaliyet ve işlemleri söz konusu edilerek iddiaların genişçe tartışılmasına imkân veren ve sonuçta hedefteki hükûmet üyesinin düşürülebilmesine kadar varabilen denetime ne ad verilir?
  - a) Soru
  - b) Gensoru
  - c) Meclis araştırması
  - d) Meclis soruşturması
  - e) Genel görüşme
5. Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanına aşağıdakilerden hangisi girmez?
  - a) Kamuya yararlı dernekler
  - b) İşçi sendikaları
  - c) Bir iktisadi devlet teşekkülünün sermayesinin yüzde yirmi beşine sahip olduğu anonim şirket
  - d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları
  - e) Tüm kamu kurum ve kuruluşları
6. Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasa’da hangi başlık altında düzenlenmiştir?
  - a) Hak Arama Hürriyeti
  - b) Dilekçe Hakkı
  - c) Yargı
  - d) İdare
  - e) Yürütme

7. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'na göre, aşağıdakilerden hangisi incelenemeyecek dilekçelerden biri değildir?
- a) Belli bir konuyu ihtiva etmesi
  - b) Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olmaması
  - c) Dilekçe sahibinin adı ve soyadını ihtiva etmesi
  - d) Dilekçe sahibinin imzası ile ikametgahını ihtiva etmesi
  - e) Dilekçe sahibinin aylık gelirini ihtiva etmesi
8. İdare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük (amir-memur) durumunu aşağıdakilerden hangisi ifade eder?
- a) İdari vesayet
  - b) Siyasi denetim
  - c) Yargı
  - d) Ombudsman
  - e) Hiyerarşi
9. Sayıştay için aşağıdakilerden hangisi söylenemez?
- a) Anayasa'nın 160. maddesinde düzenlenmiştir.
  - b) Anayasa'ya göre bir hesap mahkemesidir.
  - c) Genel ve katma bütçeli kurumların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir.
  - d) Tüzük tasarılarını incelemekle görevlidir.
  - e) Harcama öncesi yapılan denetim olan vize işlemi Sayıştay'ın görev alanından çıkarılmıştır.
10. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları arasında aşağıdakilerden hangisi bulunmaz?
- a) Medya
  - b) Meclis araştırması
  - c) Meclis soruşturması
  - d) Genel görüşme
  - e) Yazılı soru

**Cevap Anahtarı**

1.a, 2.d, 3.d, 4.b, 5.c, 6.b, 7.e,

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman. İstanbul, Beta Yayınları.
- [2] Altuğ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman). İstanbul, İstanbul Üniversitesi.
- [3] Arslan, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi” 19 Amme İdaresi Dergisi, 156-173, 1986.
- [4] Arslan, Süleyman, “Yıldırım Uluer’in Konuşmasına Katkı”, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 3. Kitap: Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Danıştay Yayınları, Ankara, 1992.
- [5] Avşar, Z. (1999). Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi. Ankara, HAK- İş Yayınları.
- [6] Balta, T. B. (1970). İdare Hukukuna Giriş, Ankara, TODAİ Yayınları.
- [7] Baylan, Ö. (1977) Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü. Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu.
- [8] Çağlayan, R. (2017) İdari Yargılama Hukuku (9. Baskı). Ankara, Seçkin Yayınevi.
- [9] Erhürman, T. (1995). Dünyada ve KKTC’de Ombudsman. Lefkoşa, Işık Kitabevi.
- [10] Gözler, K., Kaplan, G. (2017). İdare Hukuku Dersleri. Bursa, Ekin Yayınevi.
- [11] Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2012). İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Turhan Yayınevi.
- [12] Günday, M. (2011). İdare Hukuku (10. Baskı). Ankara, İmaj.
- [13] Kalabalık, H. (2011). İdari Yargılama Usulü Hukuku. Konya, Sayram Yayınevi.
- [14] Kamu Denetçiliği Kurumu, [www.kdk.gov.tr](http://www.kdk.gov.tr)
- [15] Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, [www.bedk.gov.tr](http://www.bedk.gov.tr)