



İDARE HUKUKU DERSLERİ

DR. MUSTAFA YILMAZ

Birinci Kısım

İDARE VE İDARE HUKUKU

• BÖLÜM I İDARE KAVRAMI

- **İdare:** Genel anlamda “idare”, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyeti demektir. Bu anlamda idare, hem örgütü, hem de bu örgütün faaliyetlerini ifade eder.
- **Kamu İdaresi- Özel İdare Ayrımı:**

Kamu idaresi ile özel idareler arasında şu farklılıklar vardır:

- 1) Amaçları farklıdır.
- 2) Kamu idareleri, kamu yararı amacını gerçekleştirebilmek için, “kamu gücü”yle donatılmışlardır.
- 3) Kamu idareleri kamu gücüne sahip olduklarından dolayı özel kişiler karşısında üstün konumdadırlar.
- 4) Kamu idaresinin kuruluşu ve çalışması kanunlarla düzenlenmiştir. Kamu idaresi alanında kanuna bağlılık ilkesi geçerlidir.

I. İDARE ORGANI(ORGANİK ANLAMDA İDARE)

A. İDARE ORGANININ YASAMA ORGANININDAN AYRILMASI

1982 Anayasasına göre, yasama organı genel oyla seçilen 600 milletvekilinden oluşan TBMM'dir (m. 75). Yani genel oyla seçilen 600 milletvekilinin oluşturduğu organ, "idare" kavramına dahil değildir. Bu organ yasama organıdır.

B. İDARE ORGANININ YARGI ORGANINDAN AYRILMASI

- İdare organının yargı organından ayrılmasında da bir mesele yoktur. Anayasamızın 9. maddesine göre, “yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır”.
- Yargı organı, yasama organının tersine tek bir organ olmayıp, bir çok mahkemeden oluşmuş bir “organlar topluluğu”dur.
- Yargı organı bağımsız hakimlerden oluşur. İdare ise, hiyerarşi veya vesayet yetkisine tabi kamu görevlilerinden oluşur.

C. İDARE ORGANININ YÜRÜTME ORGANINDAN AYRILMASI

Anayasamıza göre idare organı, yürütme organının içinde yer almaktadır. Ancak idare, yürütme organının tamamı değil, sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Anayasamız, yürütme organını üçüncü kısmının ikinci bölümünde dört başlık altında şu şekilde düzenlemiştir:

- I. Cumhurbaşkanı (m. 101-108)
- II. Olağanüstü Yönetim Usulleri (m. 119-122)
- III. İdare (m. 123-137)

Ancak,

- Bakanlar idareden tamamıyla ayrı değildir.
- Cumhurbaşkanı yardımcıları da tamamıyla ayrı değildir.
- Cumhurbaşkanı da idareden tamamıyla ayrı değildir.

SONUÇLAR

1. İdare hukukunun konusu olan idare, “özel idareler” değil, “kamu idaresi”dir. “Kamu idaresi “ terimi yerine kısaca “idare” terimi kullanılır.
2. İdare, devletin bir organıdır. Ancak bu idare organı, devletin yasama ve yargı organlarının tamamıyla dışında kalır.
3. İdare, devletin yürütme organının bir parçasıdır.
4. Yürütme organının içinde yer alan, Önceki parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, bakanlar idare kavramına kural olarak dahil değildir. O halde, idare, yürütme organının Bakanlar Kurulu, bakanlar dışında kalan kısmıdır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, bakanlar, idare kavramıyla yakın ilişkiler içinde idi.
5. CB Hükümet sisteminde CB, CB yardımcıları ve bakanlar bir çok bakımdan idare ile yakın ilişki içindedir ve idare kavramına dahildir.

II. İDARİ FONKSİYON (FONKSİYONEL ANLAMDA İDARE)

- Geleneksel olarak” devletin hukuki fonksiyonları” üçe ayrılır:
- 1- Yasama fonksiyonu,
- 2- Yürütme fonksiyonu
- 3- Yargı fonksiyonu
- Yasama fonksiyonu ile devletin kural koyduğunu, yürütme fonksiyonu ile devletin bu kuralları uyguladığını, yargı fonksiyonuyla da devletin bireyler arasında ve bireyler ile kendi arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözdüğünü söyleyebiliriz. Ancak bu üç fonksiyonun birbirinden tam ve kesin çizgilerle ayrılması oldukça güçtür. Bu konuda maddi ve organik iki değişik kriter önerilmiştir:

A. MADDİ KRİTER

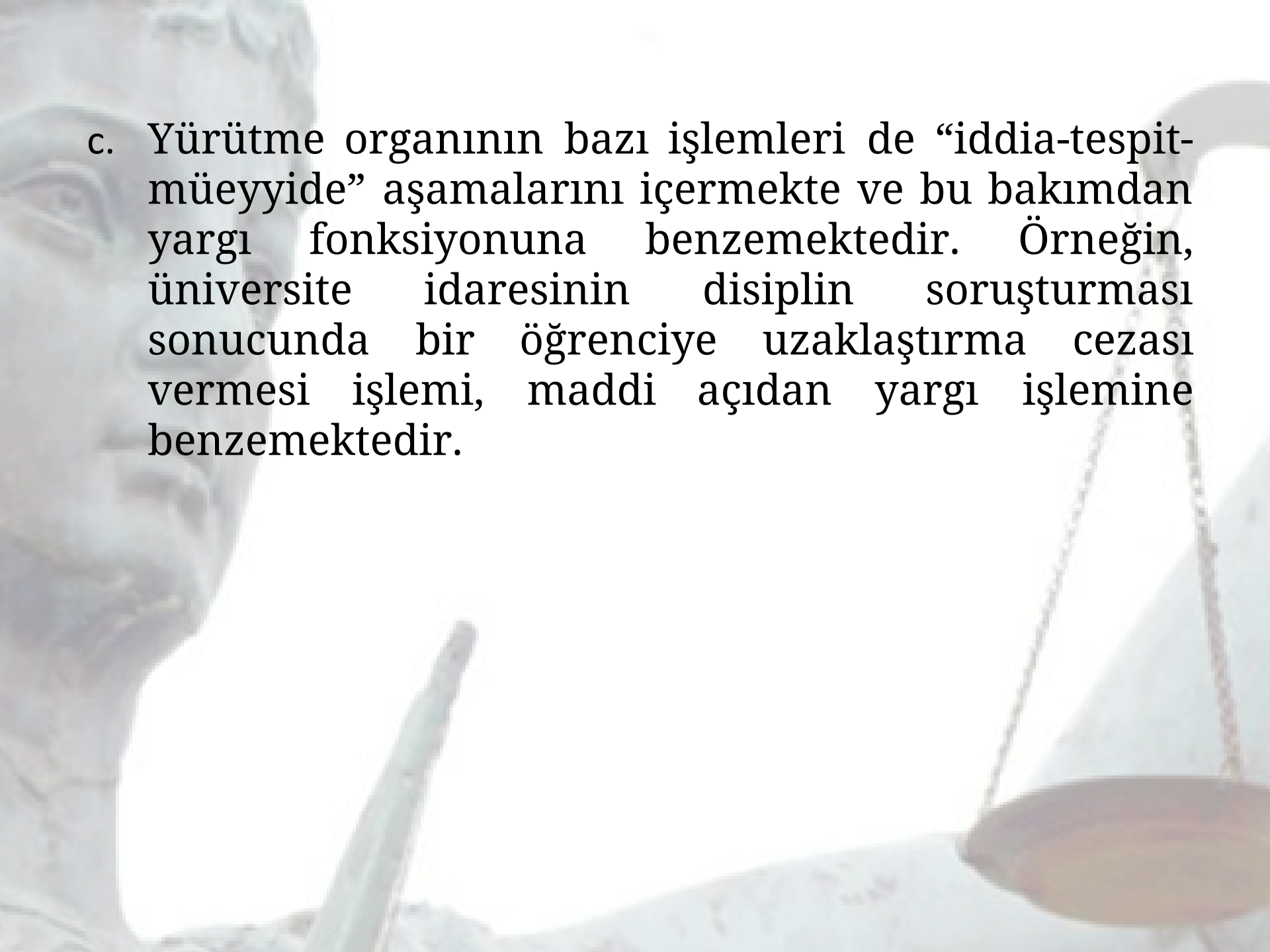
- Maddi kriter, devletin hukuki fonksiyonlarının tasnifini, bu fonksiyonların yerine getirilmesinde başvurulacak işlemlerin hukuki mahiyetine göre yapmaktadır. Buna göre, hukuki işlemler, maddi mahiyetlerine göre, **kural işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi** olmak üzere üçe ayrılır. Bu üç tür işlemten her birinin yapılması, devletin üç fonksiyonundan birini meydana getirir.

- Maddi kritere göre:

- i. Yasama fonksiyonu kural koymak, yani genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak demektir.
- ii. İdari fonksiyon ise sübjektif hukuki durum doğurucudur. İdari işlem daima bireysel ve somut işlemlerdir. Yasama işlemi, bir hukuk kuralı koyar; idari işlem ise bir hukuki durum yaratır. Yasama işlemleri daima genel ve soyut, idari işlemler ise daima bireysel ve somuttur.
- iii. Yargı fonksiyonuyla ise devlet, kendisine sunulan bir hukuki sorunu çözer. Bunun için ise, bir hukuk kuralının ihlal edilip edilmediğini bildirir.

– Maddi Kriterin Eleştirisi

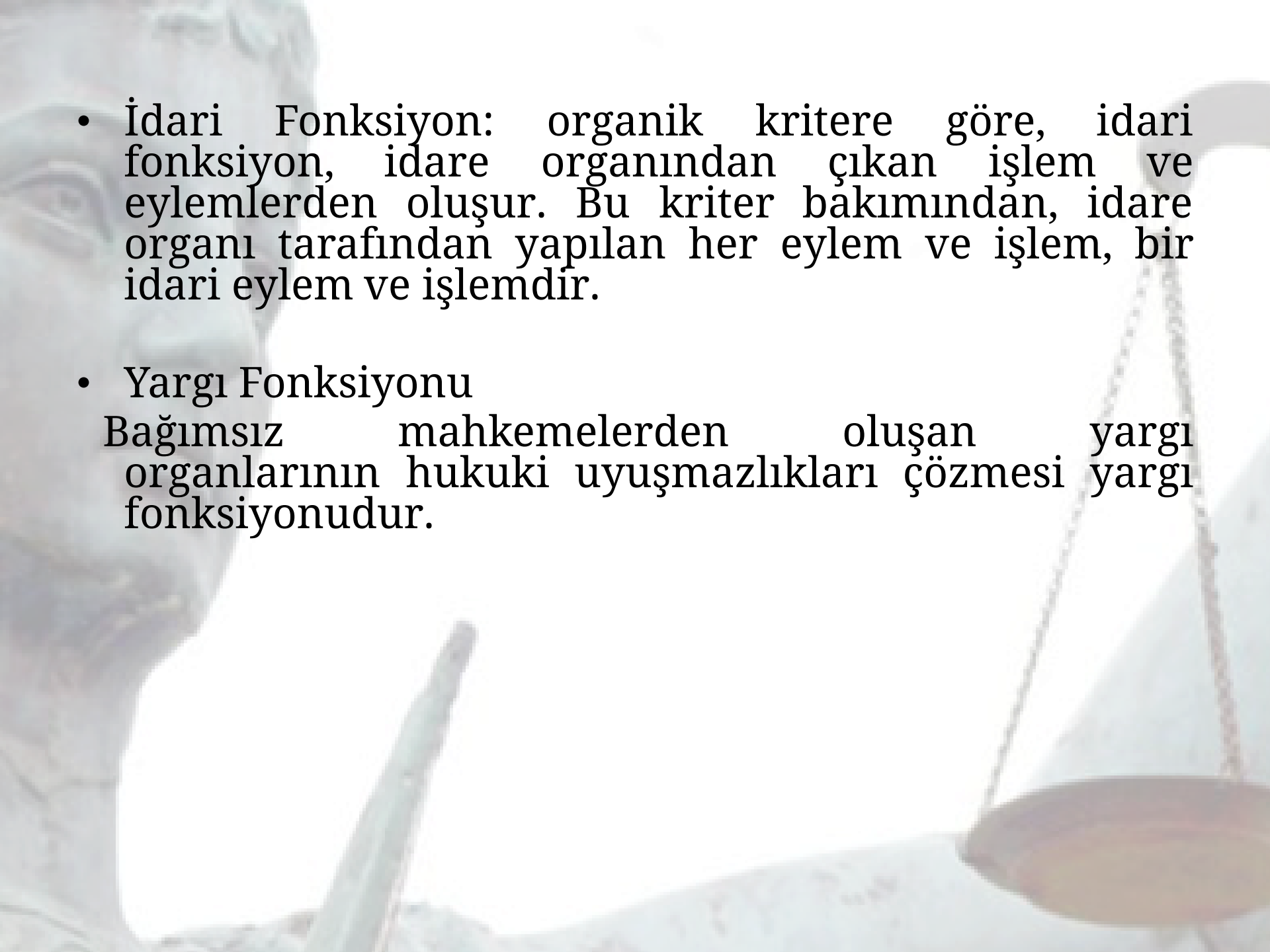
- a) Yürütme organının tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerini, maddi nitelikleri bakımından yasama işlemlerinden ayırmaya imkan yoktur. Yürütme organının düzenleyici işlemleri de kural-işlem niteliğindedir. Bu nedenle maddi kriter idari fonksiyonu, yasama fonksiyonundan ayırmaya imkan vermez.
- b) Diğer yandan yasama organının da bireysel nitelikte işlemleri vardır. Örneğin Türkiye’de yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı (Anayasa, m. 83). 1948 yılında, 7 Temmuz 1948 tarih ve 5245 sayılı “İdil Biret ve Suna Kan’ın Yabancı Memleketlere Müzik tahsiline Gönderilmesine Dair Kanun” çıkarılmıştı.



c. Yürütme organının bazı işlemleri de “iddia-tespit-müeyyide” aşamalarını içermekte ve bu bakımdan yargı fonksiyonuna benzemektedir. Örneğin, üniversite idaresinin disiplin soruşturması sonucunda bir öğrenciye uzaklaştırma cezası vermesi işlemi, maddi açıdan yargı işlemine benzemektedir.

B. ŞEKLİ VEYA ORGANİK KRİTER

- Şekli veya organik kriter, devlet fonksiyonlarını, bu fonksiyonları ifa eden organa ve bu fonksiyonların yapılış şekillerine göre tasnif etmektedir.
- Organik kriteri kullanarak yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını şu şekilde tanımlayabiliriz:
- Yasama Fonksiyonu: Organik kritere göre, yasama fonksiyonu, yasama organının yaptığı işlemlerden oluşur. Türkiye’de yasama organı genel oyla seçilen 600 milletvekilinden oluşmuş TBMM’dir. O halde TBMM’nin işlemleri yasama fonksiyonunu oluşturur.

- 
- İdari Fonksiyon: organik kritere göre, idari fonksiyon, idare organından çıkan işlem ve eylemlerden oluşur. Bu kriter bakımından, idare organı tarafından yapılan her eylem ve işlem, bir idari eylem ve işlemdir.
 - Yargı Fonksiyonu
Bağımsız mahkemelerden oluşan yargı organlarının hukuki uyuşmazlıkları çözmesi yargı fonksiyonudur.

İdari Fonksiyonun Yasama Fonksiyonundan Ayrılması

Örneğin, önceki Parlamenter sistemde TBMM'nin Cumhurbaşkanını seçme işlemi, bireysel bir işlem olup, maddi açıdan idari işleme benzese bile, organik açıdan bir yasama işlemidir ve yasama işlemlerinin hukuki rejimine tabidir.

İdari Fonksiyonun Yargı Fonksiyonundan Ayrılması

Yargı organlarının hukuki uyuşmazlıkları çözmek amacıyla yaptıkları her faaliyet yargı fonksiyonudur. Ancak bir zabıt katibinin bir yazı işlerinden diğerine atanması idari bir işlemdir.

İdari fonksiyonun Hükümet fonksiyonundan ayrılması

- Hükümet fonksiyonu, ülkenin genel siyasetini belirleme, tercihlerde bulunma faaliyetleridir. Örneğin Bakanlar Kurulunun oluşturulması, Bakanların atanması ve görevden alınması idari nitelikte olmayan siyasi nitelikte olan hükümet faaliyetleridir.
- İdari fonksiyon ise, halkın günlük ihtiyaçlarının giderilmesi fonksiyonlarıdır ve siyasi fonksiyonlardan bir ölçüde ayrılırlar.

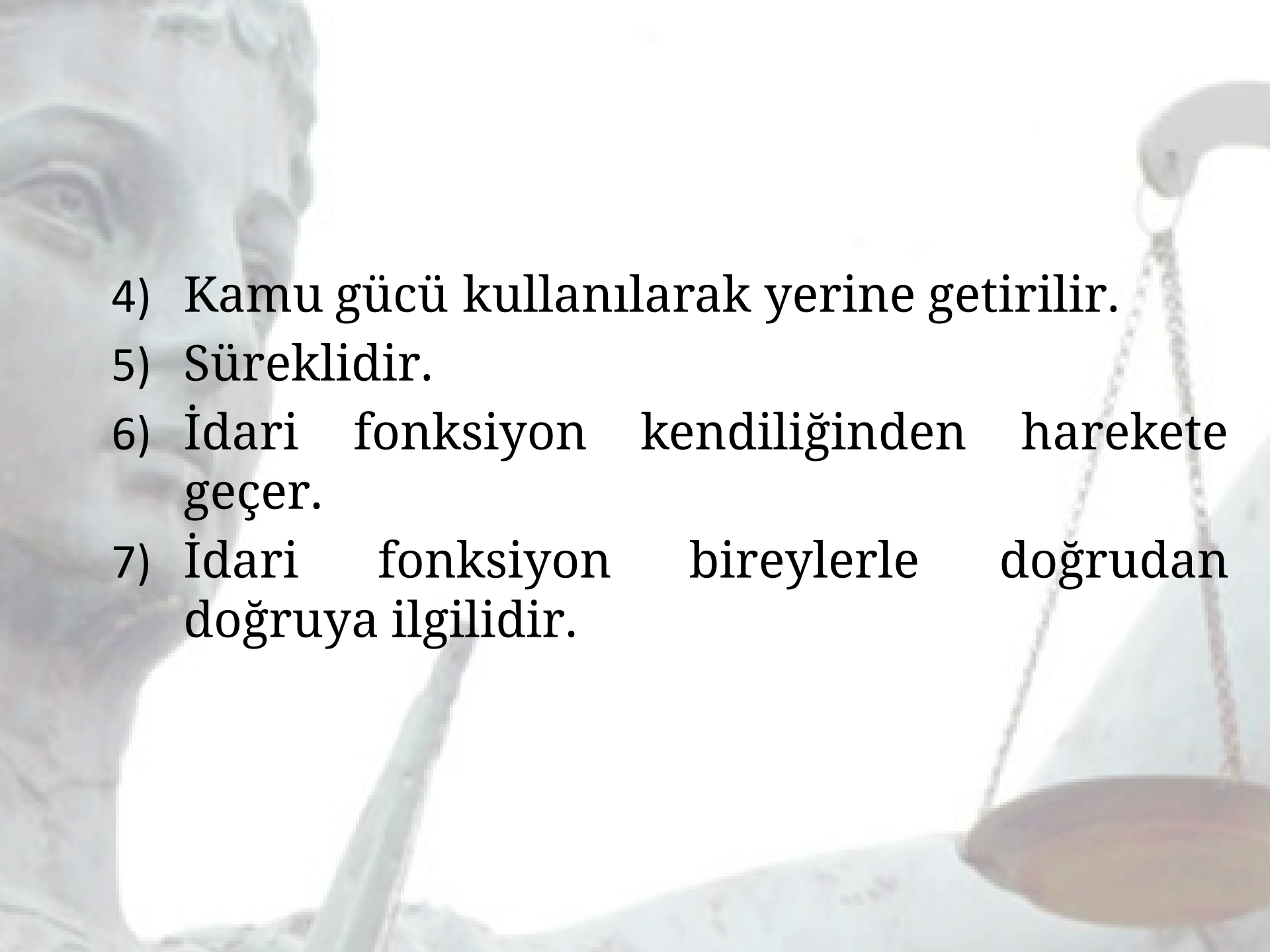
SONUÇLAR

- 1) İdari fonksiyon, devletin yasama ve yargı fonksiyonlarının dışında kalan bir devlet fonksiyonudur.
- 2) İdari fonksiyon, esasen yürütme organının bir fonksiyonudur. Ancak, yürütme organının şu fonksiyonları idari fonksiyonun dışında kalır (bunlar hükümet fonksiyonuna dahildirler):
 - a. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının seçilmesi, Bakanlar Kurulunun kurulması, bakanların seçilmesi ve görevden alınması. (Başkanlık sisteminden önceki parlamenter sistemde Başbakanın atanması da hükümet fonksiyonuna örnek olarak gösterilebilir).
 - b. Yürütme organının yasama organıyla olan ilişkileri.
 - c. Yürütme organının yargı organıyla olan ilişkileri.
 - d. Yürütme organının başka devletlerle olan ilişkileri

- İdari Fonksiyon, **devletin yasama ve yargı fonksiyonuyla yürütme organının siyasi fonksiyonu dışında kalan toplumun günlük yaşamını sürdürmek ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla ve devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen fonksiyondur.**

C. İDARİ FONKSİYONUN ÖZELLİKLERİ

- 1) İdari fonksiyonun amacı kamu yararını gerçekleştirmektir.
- 2) İdari fonksiyonun konusu, kamu hizmetleridir.
- 3) İdari fonksiyon, idari işlemlerle yürütülür.

- 
- 4) Kamu gücü kullanılarak yerine getirilir.
 - 5) Süreklidir.
 - 6) İdari fonksiyon kendiliğinden harekete geçer.
 - 7) İdari fonksiyon bireylerle doğrudan doğruya ilgilidir.

BÖLÜM II

İDARE HUKUKU

- İdare hukuku, genel olarak idarenin tabi olduğu hukuktur.

1. İDARE HUKUKUNUN TANIMI

a) Geniş Anlamda İdare Hukuku

İdarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan hukuk kurallarının bütünüdür. Bu kurallar kamu hukuku kuralları olabileceği gibi özel hukuk kuralları da olabilir.

b) Dar Anlamda İdare Hukuku

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

2. İDARE HUKUKU SİSTEMLERİ

A. Anglo - Sakson Sistemi: Adli İdare Sistemi

Ortak hukuk sistemi veya adli idare sistemi de denilen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, genel hukukun dışında, ondan ayrı ve bağımsız bir idare hukuku ve genel mahkemeler düzeninden ayrı bir idari yargı düzeni yoktur.

Keza bu ülkelerde idari uyuşmazlıklara bakmakla görevli, genel mahkemeler düzeninin dışında, bir idari yargı düzeni yoktur. Bu ülkelerde yargı birliği sistemi vardır. Dolayısıyla özel kişilerin aleyhine de idare aleyhine de davalar aynı yargı düzeninde açılır. Bu nedenle Anglo-Sakson sistemine “adli idare sistemi” de denir.

B. Kara Avrupası Sistemi: İdari Rejim

Başta Fransa olmak üzere Kara Avrupası ülkelerinde ve de Türkiye’de idareye özel kişilerin tabi olduğu hukuktan farklı bir hukuk uygulanır. Bu hukukta, özel hukukta görülmeyen birtakım kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri bulunur. Bu hukuka “idare hukuku” denir. Keza, idare, özel kişilerin tabi oldukları mahkemelerden farklı mahkemelere tabidir. Yani idare aleyhine açılacak davalara başka idari yargı düzenindeki mahkemeler bakar.

III. İDARE HUKUKUNUN DOĞUMU VE GELİŞİMİ

A. FRANSA'DA

1. İdari Yargının Ortaya Çıkışı

1790 tarihli kanunla, idari ve adli makamların ayrılığı ilkesi kabul edilmiş ve hakimlerin idareye karşı açılmış davalara bakmaları, idari işler hakkında karar vermeleri ceza tehdidi altında yasaklanmıştır.

Fransa'da idare ile ilgili uyuşmazlıklar hakkında mahkemelerde dava açılması bu şekilde yasaklanınca, idarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşlar, mahkemelere başvuramadıkları için doğrudan doğruya idareye başvurup zararlarının giderilmesini istediler. Bu durumda idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlık hakkında doğrudan doğruya yine idare karar vermekteydi.

- İdare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkları çözme görevi Conseil d'Etat'ya verilmişti. Ancak Conseil d'Etat'nın uyuşmazlıklar hakkında karar verme yetkisi olmayıp kararı devlet başkanı veriyordu. Ancak Conseil d'Etat'nın prestiji ve hukuki otoritesi sayesinde uyuşmazlıkların çözümü konusunda önerilerinin aşağı yukarı hepsi devlet başkanı tarafından benimsenmesinden sonra 1872'den bu yana Conseil d'Etat bir idari yargı organı olarak etkin olarak çalışmış ve idare hukukunun pek çok önemli kavram ve ilkesini geliştirmiştir.
- Fransa'da, özel hukuktan bağımsız bir idare hukuku Conseil d'Etat'nın verdiği kararlarla ortaya çıkmıştır. Bu şekilde ortaya çıkan ve haliyle dağınık halde bulunan idare hukukunun kuralları doktrinin çabalarıyla sistemleştirilmiş, böylece bir disiplin olarak idare hukuku gelişmiştir.

B. TÜRKİYE'DE

Türkiye'de 1868 yılında Fransız Conseil d'Etat'sı örneğine göre bir "Şuray-ı Devlet" kuruldu ve "hükümet ile eşhas beyrinde (idare ile bireyler arasında) " ortaya çıkacak uyuşmazlıklara bakmak görevi kendisine verildi. Ancak 1876 Kanun-u Esasi "hükümet ile eşhas beyrindeki davalar dahi Mehakim-i Umumiye'ye aittir" (m. 85) diyerek genel yargıdan ayrı bir "idari yargı" sisteminden vazgeçmiştir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 51. maddesi "idari dava ve ihtilafları rü'yet... etmek üzere bir Şurayı Devlet " kurulmasını öngörmüştür. Şurayı Devlet 23 Kasım 1925 tarih ve 669 sayılı kanunla kurulmuş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır.

1961 Anayasası döneminde Danıştay'ın kuruluşu, görev ve yetkileri 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir.

1982 Anayasası da Danıştay'a yer vermiş ve "Danıştay, davaları görmek, ...idari uyuşmazlıkları çözümlmek"le görevlidir demıştır (m. 155). Böylece Türkiye'de cumhuriyet döneminde adli yargının dışında, başında Danıştayın bulunduğu ayrı bir idari yargı mevcut olmuştur. Ve Danıştay, Fransa'da olduğu gibi, idari uyuşmazlıklara özel hukuku değil, özel hukuktan ayrı bir hukuk olan idare hukukunu uygulamıştır.

IV. İDARE HUKUKUNUN ÖZELLİKLERİ

1. İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır.
2. İdare hukuku “tedvin (codifie)” edilmemiş bir hukuk dalıdır.
3. İdare hukuku, büyük ölçüde, “içtihadi” bir hukuk dalıdır.
4. İdare hukuku bağımsız bir hukuk dalıdır.
5. İdare hukuku “statüsel” niteliktedir.
6. İdare hukuku işlemleri “tek taraflı”dır.
7. İdare hukukundan doğan uyuşmazlıklar idari yargıda karara bağlanır.

V. İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI

A. ASIL KAYNAKLAR

Asıl kaynaklar da “yazılı” ve “yazısız” olmak üzere ikiye ayrılır.

1. Yazılı Kaynaklar

- a. Anayasa, normlar hiyerarşisinde kanunlardan üst seviyede yer alan ve kanunlardan daha zor değiştirilebilen hukuk kurallarıdır.
- b. Kanun
- c. Kanun Hükmünde Kararname
- d. Uluslararası Andlaşma
- e. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri
- f. Tüzükler
- g. Yönetmelikler

2. Yazısız Kaynak: Örf ve Adet Hukuku

B. YARDIMCI KAYNAKLAR

Yargısal içtihatlar ve doktrin olmak üzere ikiye ayrılır:

a. Yargısal İçtihatlar

İçtihat, örnek alınan mahkeme kararı demektir. Danıştay kararları içtihat oluşturur. Aslında Danıştay kararları, içtihadı birleştirme kararları dışında bağlayıcı değildir. Bunlara idare mahkemeleri uymak zorunda değildir. Ancak, idare mahkemesi hakimleri, verdikleri kararın Danıştay tarafından bozulmasını istemediklerinden genellikle Danıştayın diğer kararlarını örnek alırlar.

- İdare Hukukunda İçtihat Hukukun Asıl Kaynağı Olabilir.
- İdare Hukukunda içtihat, Normlar Hiyerarşisinde Kanun Altı Değerdedir.

b. Doktrin (öğreti)

VI. İDARE HUKUKUNUN UYGULAMA ALANI

İdarenin bazı faaliyetleri idare hukukuna değil, özel hukuka tâbidir. Bu tür faaliyetlerde idare, aynen bir özel hukuk kişisiymiş gibi hareket etmektedir. Örneğin, idare, ihtiyacı olduğu bir binayı bir özel kişiden, kira sözleşmesi yaparak kiralayabilir. Burada yapılan kira sözleşmesi, idare hukukuna değil, borçlar hukukuna tâbi olur. Bu sözleşmeden dolayı ortaya çıkacak uyuşmazlıklara da idari yargıda değil, adli yargıda bakılır.

A. KAMU GÜCÜ ÖLÇÜTÜ

- Bu ölçüte göre , idarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna tâbidir. Bu işlerden doğan uyuşmazlıklara da *idari yargı*da bakılır. Buna karşılık idarenin kamu gücü kullanmadan yaptığı işler ise özel hukuka tâbidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara ise adli yargıda bakılır.
- Bu ölçüte göre idarenin tasarrufları, yani işlemleri, “hakimiyet tasarrufları” ve “temşiyet tasarrufları” şeklinde ikiye ayrılmaktadır.
 - 1) Hakimiyet Tasarrufları (Kamu Gücü İşlemleri)
İdarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işlemlerdir.
 - 2) Temşiyet Tasarrufları (İşletme İşlemleri)

B. KAMU GÜCÜ AYRICALIKLARI

❖ Kamu hizmeti kriterinin yetersizliği şu dört nedenden dolayıdır:

1. Kamu hizmeti kriteri, birinci darbeyi, “iktisadi ve ticari kamu hizmetleri”nin ortaya çıkmasıyla yemiştir.
2. İkinci olarak, kanun koyucu, kamu hizmeti veren bazı kamu kurumlarını faaliyetlerini bile bile idare hukukuna değil, özel hukuka tâbi kılmıştır. Örneğin SSK, BAĞ-KUR gibi sosyal güvenlik kurumlarının durumu böyledir.
3. “özel kişiler tarafından yürütülen kamu hizmetleri” de vardır.

4. Nihayet, günümüzde, gittikçe artan oranda, devlet, idarede etkinlik sağlamak amacıyla, idari kamu hizmetlerden bazılarını veya bu hizmetlerin bazı kısımlarını idare hukukuna tâbi olan memurlar eliyle değil, özel hukuka tâbi olarak çalıştıracakları kişiler aracılığıyla yaptırmak istemekte ve bu yönde birçok kanun çıkarmaktadır.

Günümüzde ise, ister “genel hükümleri aşan ayrıcalıklar” ister “kamu gücü ayrıcalıkları”, isterse doğrudan “kamu gücü” terimi kullanılsın, idare hukukunun uygulama alanı kamu hizmeti ölçütüyle değil, kamu gücü ölçütüyle belirlenmektedir.

C. KAMU GÜCÜ AYRICALIKLARI

- Kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlar olarak tanımlanabilir.

Kamu Gücü Ayrıcalıkları Nelerdir?

1. “Tek yanlı işlemler” yapma yetkisi bir kamu gücü ayrıcalığıdır. İdare, açıkladığı tek yanlı iradeyle, özel kişiler hakkında onların rızası hilafına hukuki işlemler tesis edebilir. Bu işlemlerin hukuki sonuçlarını doğurabilmesi için, ilgilileri tarafından kabul edilmelerine gerek yoktur. “Tek yanlı işlem yapma” ayrıcalığına, “icrailik” veya “icrai karar” da denir.

2. “Re’sen icra” bir kamu gücü ayrıcalığıdır. İdare, özel hukuk kişilerinden farklı olarak, mahkemelere ve icra dairelerine başvurmaksızın kendi aldığı kararları yine kendisi “cebren icra” edebilir. Keza, idarenin belli

- 
3. “Hukuka uygunluk karinesi” de bir kamu gücü ayrıcalığıdır. İdarenin aldığı bir karar, bir mahkeme tarafından iptal edilinceye kadar, hukuka uygun olduğu varsayılır.
 4. “Kamu malı statüsü” de bir kamu gücü ayrıcalığıdır. İdarenin malları kamu malı statüsüne tâbi tutulur ve bu şekilde özel bir himaye görürler.
 5. “Kamu alacakları tahsili” için ayrı bir usul uygulanması da bir kamu gücü ayrıcalığıdır.
 6. Bir borç hakkında “özel hukuk cebir icra yolları”nın uygulanamaması, bir kişinin “mallarının haczedilemezliği” ve keza bir kişinin “iflas”ının incelenmesi bir kamu gücü ayrıcalığıdır.
 7. Bir sözleşmenin “idari sözleşme” sayılması da bir kamu gücü ayrıcalığıdır.
 8. Bir tüzel kişinin personelinin “kamu görevlisi”

9. “Zorunlu üyelik” esası da bir kamu gücü ayrıcalığı teşkil eder. Örneğin bir avukatın mesleğini icra edebilmesi için baroya, bir tabibin tabipler odasına üye olması gerekir.
10. “Zorunlu aidat” usulü de bir kamu gücü ayrıcalığı niteliğindedir.
11. “Vergi muafiyeti” usulü de bir kamu gücü ayrıcalığıdır.
12. Bir uyuşmazlığın adli yargıya değil de, “idari yargı”ya tabi tutulması da bir kamu gücü ayrıcalığı örneğidir.
13. Ortaya çıkan zararların tazmini “idari sorumluluk” rejimine tâbi olması da bir kamu gücü ayrıcalığıdır.
14. Yükümlülükler; idare sadece birtakım ayrıcalıklardan yararlanmaz. İdare aynı zamanda birtakım “yükümlülükler”e de tâbi kılınmıştır. Örneğin, bir şirket istediği elemanı işe alabilirken kamu tüzel kişileri istediği her elemanı işe alamamakta belli kurallara tabi olmaktadır.

■ Sonuç

İşte bir hukuki ilişki, durum, olay, eylem veya işlemde, yukarıda sayılan kamu gücü ayrıcalıkları veya yükümlülüklerinden biri veya birkaçı varsa, bu hukuki ilişki, durum, olay, eylem veya işleme idare hukuku uygulanabilir. Bundan birçok sonuç çıkar; örneğin, kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülüklerinin bulunduğu bir hukuki işlem, “idari işlem”dir; kamu gücü ayrıcalıkları veya yükümlülüklerinin bulunduğu sözleşme, bir “idari sözleşme”dir; kamu gücü ayrıcalıkları veya yükümlülüklerinin bulunduğu bir uyuşmazlık, “idari yargı”nın görev alanına girer; devlet tarafından kurulmuş bir tüzel kişi, bir kamu gücü ayrıcalığı veya yükümlülüğü ile donatılmış ise o tüzel kişi “kamu tüzel kişisi”dir; kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülüklerinin bulunduğu bir eylem veya işlemde kaynaklanan sorumluluk, “idari sorumluluk”tur.

VII. İDARE HUKUKUNUN BÖLÜMLERİ

A. ÖZEL İDARE HUKUKU

B. GENEL İDARE HUKUKU

1) İdari Teşkilat

2) İdari İşlemler

3) Kamu Hizmeti

4) Kolluk

5) Kamu Görevlileri

6) Kamu Malları

7) İdarenin Sorumluluğu

8) İdarenin denetlenmesi: İdari Yargı

VIII. İDARE HUKUKUNA HÂKİM OLAN İLKELER

- Anayasamızın 1. maddesine göre, “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir”. Anayasamızın 2. maddesine göre ise “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir”. Anayasamızın 3. maddesine göre, “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür”. Anayasamızın 10. maddesinde de *eşitlik ilkesi* düzenlenmiştir.

İdare Hukukuna Hâkim Olan İlkeler

1. Cumhuriyetçilik İlkesi
2. Üniter Devlet İlkesi
3. İnsan Haklarına Saygılı Devlet İlkesi
4. Atatürk Milliyetçiliğine Bağlı Devlet İlkesi
5. Demokratik Devlet İlkesi
6. Laik Devlet İlkesi
7. Sosyal Devlet İlkesi
8. Hukuk Devleti İlkesi
9. Eşitlik İlkesi
10. Başlangıçta Belirtilen İlkeler

A. HUKUK DEVLETİ İLKESİ

1. Tarihsel Gelişimi

Ortaçağda “mülk devlet” anlayışı vardı. Daha sonra “polis devleti” ve “hazine teorisi” anlayışları ortaya çıktı.

❖ Polis Devleti Anlayışı

“Hukuk devleti”, “polis devleti” deyiminin karşıtı olarak kullanılmaktadır. O nedenle burada kısaca polis devleti anlayışını görmek gerekir. Polis devleti, “kamunun refahı ve selameti için, her türlü önlemi alabilen, bu amaçla kişilerin hak ve özgürlüklerine alabildiğine müdahale edebilen, onlara külfetler yükleyebilen ve fakat tüm bunları yaparken idaresi hukuka bağılı olmayan” devlet demektir.

“Polis devleti” kelimesi bugünkü gibi “kolluk” anlamında değıl, kamunun refah ve selametini sağlamaya yönelik tüm devlet faaliyetleri

❖ Hazine Teorisi

Polis devleti anlayışı yönetilenlere herhangi bir hukuki güvence sağlamazken, hazine teorisi yönetilenlere bazı hukuki güvenceler sağlamaktadır. “Hazine teorisi”, idarenin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlal edilen kişilere yargısal yoldan mali karşılık elde etme imkanını tanımaktadır. Bu teoriye göre, devletin hazinesi, hükümdarın dışında ve tamamen bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisi kabul edilmektedir.

1. HUKUK DEVLETİNİN GEREKLERİ

- **GENEL GEREKLERİ**

1. Yasama organı hukuka bağlı olmalıdır.
2. Yargı organı hukuka bağlı olmalıdır.
3. Yürütme organı hukuka bağlı olmalıdır.

- **ÖZEL GEREKLERİ**

1. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması
2. Kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi
3. Hakimler bağımsız ve teminatlı olmalıdır.
4. İdare yargısal denetime tabi olmalıdır.
5. İdari faaliyetler önceden bilinebilir olmalıdır.
6. Hukuki güvenlik ilkesi mevcut olmalıdır.
7. İdarenin mali sorumluluğu mevcut olmalıdır.
8. Kuvvetler ayrılığı gerçekleşmiş olmalıdır.

B. HUKUK DEVLETİNİN ÖZEL GEREKLERİ

1. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması

Temel hak ve özgürlüklerin anayasa ile güvence altına alınması ve sınırlamaların anayasa ve kanunlarla yapılması gerekir.

2. Kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi

Bu amaçla kurulmuş bir Anayasa Mahkemesi bulunmaktadır.

3. Hakimler bağımsız ve teminatlı olmalıdır

Anayasamızın 138 md. 2. fıkrasına göre, “hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz” keza anayasamız 139. maddesinde hakimlerin görevlerini hiçbir şeyden çekinmeden yerine getirebilmesi amacıyla

4. İdarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olmalıdır. Ülkemizde idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi amacıyla ayrı bir yargı düzeni oluşturulmuştur.

Aşağıda sayacağımız işlemlere karşı dava açılmaz; bunlara karşı yargı yolu kapalıdır. Dolayısıyla bunlar ülkemizde hukuk devletinin istisnalarını oluşturmaktadır.

- Bu işlemler şunlardır:
- Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler
- Meslekten ihraç ve terfi işlemleri hariç diğer Yüksek Askeri Şura kararları
- Hakimler ve Savcılar Kurulunun meslekten ihraç kararları dışındaki kararları
- Sıkıyönetim komutanının işlemleri
- Silahlı Kuvvetlerin mensupları hakkındaki disiplin işlemleri
- Tahkim yoluna ve hakem yoluna gidilen işlemler
- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde

5. İdarenin faaliyetleri önceden bilinebilir olmalıdır

İdare bu yetkisini tüzük ve yönetmelik gibi genel kurallarla düzenlemek ve bu düzenlemelere uymak zorundadır. Buna “düzenli idare ilkesi” denir. Hukuk devletinde idare, kişilerin “kazanılmış haklarına saygı” göstermelidir.

6. Hukuki güvenlik ilkesi ve geçmişe etki yasağı

7. İdarenin mali sorumluluğu mevcut olmalıdır.

8. Demokratik rejim ve güçler ayrılığı

B. EŞİTLİK İLKESİ

1982 Anayasasının 10. maddesine göre “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep vb. sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

1. Hukuki niteliği:

Devlet yönetimine hakim olan bir temel ilkedir.

2. Muhatapları

a. Devlet Organları

Eşitlik ilkesi, devlet organlarını yani yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlar.

b. İdare makamları

3. Çeşitleri

a. Mutlak eşitlik

Mutlak eşitlikten kastedilen şey, kanunların herkese eşit olarak uygulanmasıdır. Kişilerin kişisel ve özel durumlarına bakılmaz.

b. Nisbi Eşitlik

Nisbi eşitlikten kastedilen ise, aynı durumda bulunan kişilerin aynı işleme tabi tutulmasıdır. Bu şu anlama gelir, farklı durumlarda bulunan kişiler farklı işlemlere tabi tutulabilirler.

C. İDARENİN KANUNİLİK İLKESİ

1. Kanuna Dayanma İlkesi (İdarenin Secundum Legem Özelliği) Yani idari kurum ve kuruluşlar, kamu tüzel kişileri ya kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur.
2. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi (İdarenin İntra Legem Özelliği)

İdarenin eylem ve işlemleri kanunun çizdiği sınırlar içinde, yani *intra legem* olmak zorundadır. Kanunların çizdiği görev, yetki ve sorumluluk çerçevesinde hareket etmek durumundadırlar.

İkinci Kısım

İDARİ TEŞKİLAT

İDARİ TEŞKİLATTA HÂKİM OLAN İLKELER

1. MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ

“Merkezden yönetim” yahut eski tabiriyle “merkeziyet” ilkesi, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin, belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya “devlet (État)” tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir.

Devlet üstlendiği kamu hizmetlerini konularına göre bölmüş; bu “bölüm”lerden her birini de ayrı bir “bakanlık” şeklinde örgütlenmiştir. Ancak bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Tek bir tüzel kişilik vardır; o da “devlet tüzel kişiliği”dir. Her bir bakanlık kendi görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Kamu hizmetleri değişik bakanlıklar tarafından yürütülse de, bu hizmetler, tek bir tüzel kişi adına “devlet” adına yürütülür.

- Bakanlıklar esas itibarıyla, devletin merkezinde, yani “başkent”te teşkilatlanmışlardır. Belli bir bakanlığın görev alanındaki kamu hizmetleri, bakanlığın başkent teşkilâtında planlanır ve düzenlenir. Bu planlama ve düzenlemeyi yapan örgüte *başkent teşkilatı* denir. Ancak başkent teşkilatındaki sınırlı sayıdaki görevlinin, başkentte oturarak, kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütmesi mümkün olmadığından, her bakanlık tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata da ihtiyaç duyar. İşte başkent dışındaki bu teşkilata da *merkezi idarenin taşra teşkilatı* denir.

A. MERKEZDEN YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ

1. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır.
2. Devlet tüzel kişiliği, yani merkezi idare, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlemiştir.
3. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezi idare tarafından üstlenildiğine göre, hizmetlerin gelir ve giderleri *merkezi bütçede* toplanır.
4. Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde, yani başkentte planlanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi başkentte oturan birtakım merkezi yetkililere aittir. Sorumluluk da onlardadır.
5. Merkezi idarenin bir taşra teşkilatı vardır. Ancak, taşra teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır. Taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır.
6. Merkezi idare, çeşitli bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, merkezi idare bir bütündür. Zira, merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır. Görevliler birbirine hiyerarşik bağlarla bağlanmışlardır. Bu hiyerarşi, merkezi idarenin bütünlüğünü sağlar.

B. MERKEZDEN YÖNETİMİN YARAR VE ZARARLARI

1. Merkezden Yönetimin Yararları

- a. Merkezden yönetim güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- b. Merkezden yönetimin bölgeler arasında eşitliği sağlayıcı bir etkisi vardır.
- c. Hizmetler, daha rasyonel, daha planlı bir şekilde yürütülebilir.
- d. Merkezden yönetimde mali denetim daha kolaydır.
- e. Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulur.

2. Merkezden Yönetimin Zararları

- a. Merkezden yönetim, bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.
- b. Merkezden yönetim, hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara göre yürütülmesini güçleştirir.
- c. Merkezden yönetim demokratik ilkelere pek uygun değildir.

C. YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİ

- Günümüz Türkçesindeki yerleşik adıyla “yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet)”, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek, özellikle kırtasiyeciliği bertaraf etmek için geliştirilmiş bir ilkedir.
- *Yetki genişliği ilkesi*, merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki amirlerin, yani valilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerine denir. Bu ilke, valilerin yetkilerinin genişletilmesini öngörmektedir.
 - i. Kullanılan yetki merkeze aittir. Vali bu yetkiyi kendi adına değil, merkez adına kullanır.
 - ii. Bu yetki bir milli kamu hizmetinin ifasında kullanılmaktadır. Yani yürütülen hizmet merkezi bir hizmettir.
 - iii. Bu yetki, merkezin bir memuru (vali) tarafından kullanılmaktadır. Vali, merkeze danışmadan karar alabilse de, merkezin hiyerarşisine tâbidir.
 - iv. Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkeze

2. YERİNDEN YÖNETİM (ADEM-İ MERKEZİYET) İLKESİ

- *Adem-i merkeziyet*, bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Diğer bir ifadeyle, bu ilke, merkezden yönetim ilkesinin tersine, kamu hizmetlerinden bir bölümünün merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir.

A. YERİNDEN YÖNETİMİN VARLIK ŞARTLARI

1. **Tüzel Kişilik:** Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için her şeyden önce kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerekir. Merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bir kuruluş, yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilemez.
2. **Personel Bağımsızlığı:** Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için ikinci olarak personel bağımsızlığına sahip olması gerekir.
3. **Mali Bağımsızlık:** Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için, üçüncü olarak, mali bağımsızlığına, yani kendine has gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olmalıdır.
4. **Vesayet Denetimi:** Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için, bu kuruluşun üzerinde hiyerarşi denetiminin bulunmaması gerekir.

YERİNDEN YÖNETİM İLE FEDERALİZM ARASINDAKİ FARKLAR:

- I. Federalizmde, sadece birtakım idari yetkiler değil, aynı zamanda yasama ve yargı yetkisi de merkez ile eyaletler arasında paylaşılmıştır. Oysa yerinden yönetimde paylaşılan yetkiler sadece idari niteliktedir.
- II. Federalizmde, merkezi idare ile eyaletler arasındaki yetki paylaşımı anayasayla yapılmıştır. Oysa yerinden yönetim sisteminde paylaşma kanunla yapılmıştır.
- III. Federalizmde, her federe devletin kendi anayasası, kendi kanunları, kısacası kendi hukuk düzeni vardır. Yerinden yönetim kuruluşlarının ise Anayasa, kanun, tüzük yapma yetkisi yoktur. Sadece, Anayasa, kanun ve tüzüklere aykırı olmamak üzere yönetmelik yapma yetkileri vardır.
- IV. Federalizmde eyaletlerin kendi yasama, yürütme ve yargı organı vardır. Yerinden yönetim sisteminde ise, yerinden yönetim kuruluşları, yasama ve yargı organlarına değil, sadece idari organlara sahiptir.
- V. Federalizmde, merkezi devletin eyaletler üzerinde vesayet yetkisi yoktur. Oysa, yerinden yönetim sisteminde, merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisi vardır.

MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİMİN KARŞILIKLI ÖZELLİKLERİ

MERKEZDEN YÖNETİM

- Tek tüzel kişilik Devlet)
- Bütçe ve mal varlığı tektir.
- Personeli hiyerarşik düzendedir.
- Hiyerarşi denetimine tâbidir.

YERİNDEN YÖNETİM

- Her kuruluşun ayrı bir tüzel kişiliği var.
- Her kuruluşun ayrı bir mal varlığı ve bütçesi vardır.
- Her kuruluşun ayrı bir personeli vardır.
- Vesayet denetimine tâbidir.

B.YERİNDEN YÖNETİMİN ÇEŞİTLERİ

1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahalli Adem-i Merkeziyet): Yerel Yönetimler

“Yer yönünden yerinden yönetim”e, “yer yönünde adem-i merkeziyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahalli adem-i merkeziyet” de denir.

1982 Anayasası da, **il, belediye ve köy** olmak üzere üç yerleşim topluluğunu yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul etmiştir. Anayasa mad. 127’ye göre:

“mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”.

• Yerel Yönetimlerin Özellikleri

- a) Tüzel Kişilik
- b) Malvarlığı ve Bütçe
- c) Kendi Organları
- d) Vesayet Denetimi

2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti)

Devletin üstlendiği bazı hizmetler özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir. Böylesine bilimsel, teknik hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesi mümkün olmamaktadır. İşte bu tür hizmetler merkezi idare dışında örgütlenen kamu tüzel kişilerine gördürülmeye başlandı. Bu şekilde hizmet bakımından adem-i merkeziyet kuruluşları ortaya çıktı. Kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler, TRT ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bu tür adem-i merkeziyet kuruluşlarına örnek gösterilebilir.

- Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, uzmanlık isteyen, merkezi idare tarafından yürütülmesi uygun görülmeyen, bazı kamu hizmetlerini yürüten, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan kamu kuruluşlarıdır.
- **Özellikleri:**
 - a) Devletten ayrı bir tüzel kişilikleri vardır.
 - b) Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduklarına göre ayrı bir malvarlığına ve bütçeye de sahiptirler.
 - c) Keza, tüzel kişilik nedeniyle ayrı bir iradeye sahiptirler; bu şekilde hukuki işlemler yapabilir; hak ve borç altına girebilir ve mahkemeler huzurunda davacı veya davalı olabilirler.
 - d) Ayrı bir tüzel kişilik olduklarına göre, kendilerine has bir personele sahiptirler. Yönetim bakımından da merkezi idareden belli ölçüde özerktirler.
 - e) Bu kuruluşlar üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik değil, sadece vesayet denetimi olabilir.

C. YERİNDEN YÖNETİMİN YARAR VE ZARARLARI

1. Yerinden Yönetim Yararları

- a. Yer yönünden yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur.
- b. Yerinden yönetim kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır.
- c. Yerinden yönetim esnasında hizmetler ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yürütülür.

2. Yerinden Yönetimin Zararları

- a. Bölgeler arasındaki eşitsizlikleri arttırabilir; ülkenin birliği bozulabilir.
- b. Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir.
- c. Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkanlara sahip değillerse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir.
- d. Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimleri güçtür.

3. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ

A. GENEL OLARAK KİŞİLİK KAVRAMI

1. **Gerçek kişiler**, insanlardır. İnsanlar haklara ve borçlara ehildirler. Gerçek kişilik doğumla başlar.
2. **Tüzel kişiler** ise, birden fazla gerçek kişinin belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşmuş, hak ve borç sahibi olabilen, kendisini oluşturan gerçek kişilerin dışında ayrı bir varlığa sahip olan topluluklardır.
 - a) Özel hukuk tüzel kişileri
 - 1- Kişi toplulukları
 - 2- Mal toplulukları
 - b) Kamu hukuku tüzel kişileri
 - 1- Kamu idareleri
 - 2- Kamu kurumları

Kamu Tüzel Kişileri İle Özel Hukuk Tüzel Kişileri Arasındaki Farklılıklar

- 1) Özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişilerin serbest iradeleriyle kurulurlarken, kamu tüzel kişileri devlet tarafından kanunla veya CB. Kararnamesi ile kurulurlar.
- 2) Özel hukuk tüzel kişileri, birbirleriyle eşit durumda bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden üstün konumdadırlar. Zira, kamu hukuku tüzel kişileri, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanırlar.
- 3) Özel hukuk tüzel kişileri, birtakım özel yararları gerçekleştirmek amacıyla faaliyette bulunurlar; oysa kamu tüzel kişileri kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar.

Kamu Tüzel Kişileri

Kamu tüzel kişileri, “devlet” ve “diğer kamu tüzel kişileri” ikiye ayrılır.

1. Devlet

Kara Avrupası hukuk düzenleri tarafından devlet, yani bir tüzel kişilik olarak kabul edilmiştir. Tüzel kişiliği sıfatı sayesinde devlet, hukuki işlemler yapabilir; hak ve borç altına girebilir; mahkemeler önünde davacı veya davalı olabilir. Yani, devlete tüzel kişilik tanınmasının nedeni, devletin iş görebilmesini, çeşitli faaliyetlerde bulunabilmesini sağlamak içindir.

“Devlet” dediğimiz şeye Türk idare hukukunda yaygın olarak “merkezi idare” veya “genel idare” denir. Devlet, yani merkezi idare veya genel idare, kendi içinde “başkent teşkilatı” ve “taşra teşkilatı” olmak üzere ikiye ayrılır. Ancak, devlet, bir bütün olarak tek bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Dolayısıyla C.B. lığının, Başbakanlığın (önceki sistemde), Bakanlar Kurulunun, bakanlıkların, illerin, ilçelerin, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur.

C. Kamu Tüzel Kişilerinin Belirlenmesi

1. Anayasa ve Kanunla Nitelendirme

Bir tüzel kişi, Anayasayla veya kanunla bir “kamu tüzel kişisi” olarak nitelendiriliyorsa, haliyle ortada bir problem yoktur.

Örneğin, Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasına göre, “il”, “belediye” ve “köy” birer kamu tüzel kişisidirler.

2. Anayasayla veya Kanunla Belirleme Yoksa

a) Birinci Şart: Tüzel kişi, devlet tarafından kurulmuş olmalıdır.

i. Tüzel kişi, yasama organı tarafından kanunla olmalıdır.

ii. Veya tüzel kişi, CB. Kararnamesi ile kurulmuş olmalıdır. 2018 CB Hük. Sisteminden önce kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından bir idari işlemle kurulabiliyordu.

b) İkinci Şart: Tüzel kişi, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmalıdır.

Örneğin; kalkınma ajansları kamu tüzel kişisidirler. Çünkü, (1) bu ajanslar, kanunla veya CB Kararnamesi ile devlet tarafından kurulmaktadırlar. (2) Bu kanun (5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Hakkında Kanun) bu ajansların bir takım kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış oldukları görülmektedir. Dolayısıyla bunlar birer kamu tüzel kişisidirler.

SONUÇ:

- 1) Tüzel kişi, devlet tarafından kanunla veya CB. Kararnamesi ile kurulmuş olmalıdır.
- 2) Bir tüzel kişi, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmalıdır.

D. Kamu Tüzel kişiliğine Sahip Olan ve Olmayan Teşkilatlar

Merkezi idare içinde tek tüzel kişilik vardır: Bu da devlet tüzel kişiliğidir. İl, ilçe ve bucağın tüzel kişiliği yoktur. Bakanlıkların da tüzel kişiliği yoktur. Ancak, devlet tüzel kişiliğini kendi görev alanlarında temsil yetkileri vardır. Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet Denetleme Kurulu gibi “yardımcı kuruluşlar”ın tüzel kişiliği yoktur.

- **Yerinden yönetim kuruluşlarının** ise her birinin ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Şöyle ki, her il özel idaresinin, her belediyenin, her köyün bir kamu tüzel kişiliği vardır.
- **Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının** da her birinin ayrı bir kamu tüzel

E. Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri

1. Merkezden Yönetim- Yerinden Yönetim Tüzel Kişileri
2. Kamu İdareleri- Kamu Kurumları

Kamu idareleri, belli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan insan topluluklarının oluşturdukları kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda bunlar devlet, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere dört tanedir.

Kamu kurumları ise, belli bir malvarlığının belli bir amaca tahsis edilmesi suretiyle oluşmuş kamu tüzel kişileridir. Üniversiteler, TRT, KİT'ler, barolar, vs.

Genel Yetki- Sınırlı Yetki (Uzmanlık İlkesi)

Kamu idareleri, konu bakımından genel yetkili kamu tüzel kişileridir. Devlet ülke düzeyinde, il özel idaresi il düzeyinde, belediye, belde ve köy de köy düzeyinde kural olarak akla gelebilecek her konuda faaliyet gösterebilirler. Buna karşılık, kamu kurumları, konu bakımından sınırlı yetkiye, özel yetkiye sahip kamu tüzel kişileridir.

F. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları

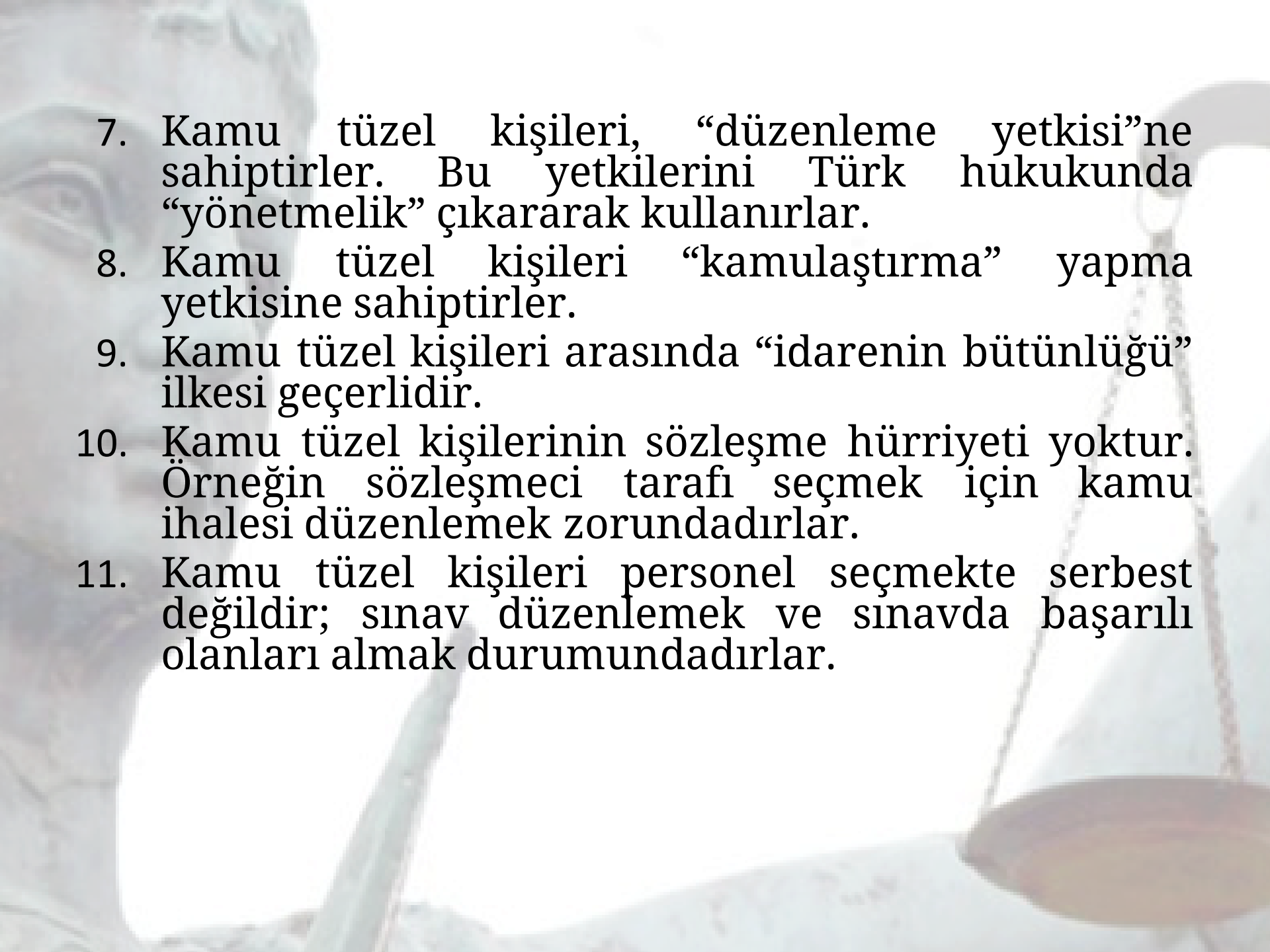
Kamu tüzel kişileri her şeyden önce özel hukuk bakımından, bir “tüzel kişi”dirler. Dolayısıyla kamu tüzel kişileri, sırf “tüzel kişi” olmalarından dolayı, özel hukukta “tüzel kişilik” sıfatından kaynaklanan bütün hak ve yetkilere sahiptir. Şöyle ki:

- a) Kamu tüzel kişileri hak ve fiil ehliyetine sahiptirler.
- b) Kamu tüzel kişileri kendilerine has karar ve yönetim organlarına sahiptir.
- c) Kamu tüzel kişileri, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilirler.
- d) Kamu tüzel kişilerinin, kendilerine has bir malvarlığı vardır.
- e) Kamu tüzel kişilerinin kendilerine has bir bütçesi vardır.

2) Kamu Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Sonuçları

a) Mutlak Sonuçlar:

1. Kamu tüzel kişileri, bir kamu tüzel kişisi olmak itibarıyla kamu gücüyle donatılmıştır ve dolayısıyla “tek yanlı işlemler” yapabilirler. Yani kamu tüzel kişileri, özel kişiler hakkında, onların rızası hilafına, hukuki sonuçlar doğurtabilirler; “icrai kararlar” alabilirler.
2. Kamu tüzel kişileri “re’sen icra” yetkisine sahiptirler.
3. Kamu tüzel kişilerin işlemleri “hukuka uygunluk karinesi”nden yararlanır.
4. Kamu tüzel kişilerinin kamu malı statüsündeki malları özel bir korumadan yararlanır.
5. Kamu tüzel kişilerinin gelirleri “kamu geliri” statüsündedir.

- 
7. Kamu tüzel kişileri, “düzenleme yetkisi”ne sahiptirler. Bu yetkilerini Türk hukukunda “yönetmelik” çıkararak kullanırlar.
 8. Kamu tüzel kişileri “kamulaştırma” yapma yetkisine sahiptirler.
 9. Kamu tüzel kişileri arasında “idarenin bütünlüğü” ilkesi geçerlidir.
 10. Kamu tüzel kişilerinin sözleşme hürriyeti yoktur. Örneğin sözleşmeci tarafı seçmek için kamu ihalesi düzenlemek zorundadırlar.
 11. Kamu tüzel kişileri personel seçmekte serbest değildir; sınav düzenlemek ve sınavda başarılı olanları almak durumundadırlar.

b) Nispi Sonuçlar

1. Kamu tüzel kişilerinin personeli “kamu görevlisi” niteliğinde olabilmektedir. Ama bir kamu tüzel kişisi kamu görevlisi niteliğinde olmayan personel de çalıştırabilir.
2. Kamu tüzel kişilerinin sözleşmeleri, “idari sözleşme niteliğinde olabilir. Ama bir kamu tüzel kişisi özel hukuk sözleşmeleri de yapabilir.
3. Kamu tüzel kişilerine vergi muafiyeti tanınmış olabilir. Ama bu her zaman görülmeyebilir.
4. Kamu tüzel kişileri esas itibarıyla “idari sorumluluğa” tâbidir.
5. Kamu tüzel kişileri, genellikle bir kamu hizmeti yerine getirirler. Ancak her kamu tüzel kişisinin bir kamu hizmeti yerine getirmesi şart değildir. Örneğin iktisadi devlet teşekkülleri gibi bazı kamu tüzel kişileri, kamu hizmeti niteliğinde değil, ticari nitelikte mal ve hizmet üretirler.

4. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ: HİYERARŞİ VE VESAYET

Merkezi idare dahi kendi içinde başkent teşkilatı ile taşra teşkilatı olarak bölünmüştür. Başkent teşkilatı kendi içinde bakanlıklara, taşra teşkilatı ise, illere, ilçelere, ilçeler ise bucaklara bölünmüştür.

İşte, devletin idaresi parçalı bir yapıda olsa da, bunların arasında bir “bütünlük” olmalıdır. Buna “idarenin bütünlüğü” ilkesi denir.

Parçalı bir yapıda olan idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik iki hukuki araç vardır: Hiyerarşi ve vesayet. Hiyerarşi, tek bir tüzel kişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasındaki bütünlüğü sağlar. İdari vesayet ise, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlar.

A. HİYERARŞİ

1) Kavram

Hiyerarşı, idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumunu ifade eder. Hiyerarşı, biri dışında, her görevlinin diğer bir görevliye tâbi olduğu bir personel düzenidir.

Hiyerarşı, tek bir kamu tüzel kişinin kendi içinde bütünlüğünü sağlamaya yöneliktir. Vesayet ise, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, hiyerarşı ilişkisi, tek bir tüzel kişilik içinde, vesayet ilişkisi ise iki ayrı tüzel kişi arasında bir ilişkidir.

Hiyerarşı ilişkisi, en çok devlet tüzel kişiliği, yani merkezi idare içinde görülür. Ancak, hiyerarşı, sadece merkezi idare içinde değil, bütün kamu tüzel kişileri içinde görülür. İl özel idaresi, belediye, köy gibi yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin kendi içinde, TRT, üniversite, KİT, baro gibi hizmet yönünden

2. Hiyerarşik Amir

Şüphesiz, hiyerarşik sıralamada bir en üst bir de bir de en alt vardır. Örneğin bir bakanlıktaki hiyerarşiyi ele alırsak, bakan hiyerarşinin en üstünde bulunur. Bakan yardımcısı, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, daire başkanı, şube müdürü gibi isimler taşıyan çeşitli görevlilerin hepsi bakana göre “ast” durumundadır.

- a. *Merkezi idarede en yüksek hiyerarşik amir, Cumhurbaşkanıdır. Ancak bakanlar da kendi bakanlığı çerçevesinde en yüksek hiyerarşik amirdir.*
 - i. *Bakan, bakanlığın en yüksek hiyerarşik amiridir.*
 - ii. *Cumhurbaşkanı en yüksek hiyerarşik amirdir.*

b. Yerinden yönetim kuruluşlarında en yüksek hiyerarşik amir

Yerinden yönetim kuruluşlarını ikiye ayırıp incelemek gerekir.

- i. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yani mahalli idarelerde en yüksek hiyerarşik amir şunlardır: il özel idaresinde en yüksek hiyerarşik amir vali, belediyede belediye başkanı, köyde muhtardır.
- ii. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ise en yüksek hiyerarşik amir, o kuruluşun baş yöneticisidir. Bu kişi o kuruluşla ilgili mevzuatta gösterilmiştir. Örneğin üniversitenin en yüksek hiyerarşik amiri “rektör”dür. TRT’nin en yüksek hiyerarşik amiri ise “TRT Genel Müdürü”dür.

3. Hiyerarşik Gücün Kapsamı

a) Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Etkiler

- i. Memuriyet Durumuna İlişkin İşlemler Yapma Yetkisi
- ii. Disiplin Yetkisi: Üst astına disiplin cezası verebilir.
- iii. Görev Bölüşümü
- iv. Emir ve Talimat Verme Yetkisi

b) İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç

- i. İptal Yetkisi: Üst, astın işlemleri üzerinde “iptal yetkisi” ne sahiptir. Hiyerarşik üst, bu yetkisini “ilga” ve “geri alma” işlemleriyle kullanır.
- ii. Düzeltme Yetkisi: Üst astının işlemleri üzerinde “düzeltme yetkisi”ne sahiptir. Hiyerarşik üst, astının işlemlerini düzeltebilir.

4. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri

- a) Hiyerarşi yetkisi aynı kamu tüzel kişisi içinde geçerli bir yetkidir.
- b) Hiyerarşi yetkisi, bir “genel yetki” dir.
- c) Hiyerarşi yetkisi, kendiliğinden veya ilgililerin başvurusu üzerine kullanılabilir.
- d) Hiyerarşi yetkisinin kullanılması belirli bir sebebe bağlı değildir. Hiyerarşi yetkisi, “hukukilik” sebebiyle kullanılabileceği gibi, “yerindelik” sebepleriyle de kullanılabilir.
- e) Hiyerarşi ilişkisinde, astın idari veya yargısal bir başvuru hakkı yoktur.
- f) Hiyerarşi yetkisi vazgeçilemeyen bir yetkisidir.

5. Hiyerarşı Yetkisine Tâbi Olmayanlar

- a. Hakimler hiyerarşik denetime tâbi değildir.
- b. Askerler, askeri hiyerarşıye tâbidir.
- c. Merkezi idare içindeki teknik uzmanların, uzmanlıkları dahilindeki faaliyetleri üzerinde hiyerarşı yetkisi kullanılamaz.
- d. Üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetleri üzerinde hiyerarşı yetkisi kullanılamaz.

B. İDARİ VESAYET

1. İdari Vesayetin Amacı, Dayanağı, Tanımı

❑ **Amacı:** “İdari vesayet”, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik bir hukuki araçtır. Dolayısıyla, devlet tüzel kişiliği dışında başka tüzel kişilikler de vardır.

İdari vesayet, kanunla öngörülmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir. Bu yetki genellikle, onama, onamama, değiştirerek onama veya erteleme gibi yetkiler içerir.

❑ **Anayasal Dayanağı:** İdari vesayet yetkisi bizzat Anayasa tarafından öngörülmüş bir yetkidir. Anayasa m. 127/5 ‘e göre:

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

Tanımı: Anayasa madde 127/5 2i dikkate alarak şöyle bir tanımda bulunabiliriz:

İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yerinden yönetim hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve adem-i merkezi ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkililerdir.

2. İdari Vesayetin Özellikleri

- a. İdari vesayet istisnai nitelikte bir yetkidir.
- b. İdari vesayet kanunla verilir.
- c. İdari vesayet dar yoruma tâbi tutulur.
- d. İdari vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini kural olarak içermez.

3. Hiyerarşı İle İdari Vesayet Arasındaki Farklar

- a. Hiyerarşı ilişkisi tek ve aynı tüzel kişilik içinde yer alan bir ilişkidir. İdari vesayet ise iki ayrı tüzel kişi arasında yer alan bir ilişkidir.
- b. Hiyerarşı genel, idari vesayet istisnai bir yetkidir.
- c. İdari vesayet kanunla verilir. Hiyerarşı ise kanun olmasa bile mevcut bir yetkidir.
- d. İdari vesayet dar yoruma tâbi tutulur. Hiyerarşı ise geniş yoruma tâbi tutulur.
- e. İdari vesayet yetkisi emir ve talimat verme yetkisini içermez. Hiyerarşı ise içerir.
- f. Hiyerarşıde, üst astın işlemlerini değiştirebilir; onları ortadan kaldırabilir. İdari vesayette ise, vesayet makamının vesayete vesayete tâbi makamın işlemleri üzerinde sınırlı bir onama yetkisi vardır. Onları değiştirmek yetkisi kural olarak yoktur.
- h. İdari vesayete tabi organlar, idari yargıya başvurabilir. Bazen de idari vesayet yetkisi idari yargı denetimine doğrudan tâbidir. Oysa

4. İdari Vesayet – Medeni Vesayet Karşılaştırması

“İdari vesayet” ile “medeni vesayet” tamamıyla farklı iki kavramdır:

- a. Amaçları Bakımından: Medeni vesayet ile idari vesayetin amaçları birbirinden farklıdır. Medeni vesayette amaç vesayet altına alınan kişinin örneğin temyiz kudretini kaybeden bir kişi) hak ve menfaatlerini korumaktır. Oysa idari vesayette amaç, vesayete tâbi tutulan kamu tüzel kişisinin haklarını korumak değil, aksine, bu tüzel kişinin yapacağı eylem ve işlemlere karşı toplumu ve bireyleri korumaktır.
- b. İkame bakımından. Medeni vesayette vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek onun nam ve hesabına işlemler yapar. Yani medeni vesayette vasinin iradesi vesayet altına alınan kişinin iradesinin yerine geçer. Oysa idari vesayette irade

c. Vasinin Sayısı Bakımından: medeni vesayette tek bir vasi vardır. İdari vesayette ise vesayet yetkisiyle donatılmış birden fazla makam olabilir.

5. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler

- a. Kişiler Üzerinde İdari Vesayet Yetkileri: Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma**
 - i. Mahalli idare organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması
 - ii. Meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması
- b. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Yetkileri: İptal, Onama, Değiştirerek Onama ve Erteleme Yetkileri**
 - i. İptal yetkisi: Örneğin; köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir.

ii. Onama yetkisi

iii. Kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi (geciktirici veya zorlaştıracı veto yetkisi): Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, 7 gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

iv. Yargıya başvurma yetkisi:

Vesayet makamının kendisinin vesayetine tâbi işlemler üzerinde vesayet yetkisi bu kararlar aleyhine idari yargıya başvurmaktan ibaret de olabilir.

Mülki idare amirleri, yani illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar, belediye meclisinin hukuka aykırı gördüğü kararları aleyhine idari yargıya başvurabilir.

v. Erteleme yetkisi:

Vesayet makamına tanınabilecek diğer bir yetki de kararın yürütülmesini erteleme veya “askıya

- Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisinin kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte 10 gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç 60 gün içinde karara bağlanır. Bu yetki bir idari vesayet yetkisi niteliğindedir.

vi. Düzeltme (değiştirerek onama): Vesayet makamının sahip olabileceği diğer bir yetki, düzelterek veya değiştirerek onama yetkisidir. Ancak, vesayet makamının, yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek işlem yapma yetkisi, yani genel bir değiştirme yetkisi yoktur. Ancak, eski Belediye Kanunu ve eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda bazı istisnai örneklerle rastlanmaktaydı.

❖ **Vesayet yetkisinin içermediği yetkiler:**

- i. Vesayet makamının, kural olarak, işlemi “düzeltme yetkisi” yoktur. Yani, vesayet makamı, vesayet yetkisini kullandığı durumlarda, örneğin işlemi onamadığı durumda, yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapma yetkisi kural olarak yoktur.
- ii. Vesayet makamının “emir ve talimat verme” yetkisi yoktur.

6. Hukukilik ve Yerindelik Açısından Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi, hem “hukukilik”, hem de “yerindelik” denetimin kapsar mı? Vesayet yetkisi kanunla sınırlı bir yetki olduğuna göre, kanun, vesayet makamına yerindelik denetimi yapma yetkisini vermemiş ise, vesayet makamı yerindelik denetimi yapamaz. Bununla beraber kanun, vesayet makamına yerindelik açısından denetleme yetkisi de vermiş olabilir. Bu durumda, vesayet makamı

7. Vesayet Makamının İşlemlerinin Hukuki Niteliği Ve Yargısal Denetimi

- a. **İptal Kararı:** Vesayet makamının iptal kararı, yerinden yönetim kuruluşunun kesin ve icrai nitelikte olan işlemini geçmişe yönelik olarak ortadan kaldıran ayrı bir idari işlemdir. Dolayısıyla vesayet makamının iptal kararı, ayrı bir idari işlem olarak, idari yargının denetimine tâbidir.
- b. **Onama Kararı:** acaba vesayet makamının onama kararı, yerinden yönetim kuruluşunun işlemini tamamlayan ve ona dahil olan bir işlem mi; yoksa, yerinden yönetim kuruluşunun işleminden bağımsız bir işlem midir?

Hemen belirtelim ki, onamaya tâbi karar, yerinden yönetim kuruluşunun bir iradesidir. Onama kararı ise, merkezi idare içinde yer alan bir makamın iradesidir. Dolayısıyla iki ayrı tüzel kişilik olduğuna göre, iki ayrı irade ve iki ayrı hukuki işlem vardır. Yerinden yönetim kuruluşunun işlemi, bir tüzel kişinin iradesi olarak geçerli olarak doğmuş ve

- c. **Onamama Kararı:** Vesayet makamının onamama kararı, ayrı bir karardır. Bu karara karşı, menfaat ilişkisi içinde olanlar, idari yargıda iptal davası açabilirler. Bu davada husumet, vesayet makamına karşı yöneltilir.
- d. **Erteleme Kararı:** vesayet makamına yerinden yönetim kuruluşunun uygulanmasını erteleme kararı da, vesayet makamının iradesiyle oluşmuş, icrai bir karardır. Bu karara karşı menfaat ilişkisi içinde olan ilgililer, idari yargıda dava açabilirler ve bu davada husumet vesayet makamına yöneltilir.
- e. **Düzeltilme Kararı:** Vesayet makamının düzeltme veya değiştirerek onama kararı, ayrı, bağımsız bir karardır. Bu karara karşı menfaat ilişkisi içinde olanlar, idari yargıda dava açabilirler. Bu davada husumet, yerinden yönetim kuruluşuna değil, vesayet makamına karşı yöneltilir.

4. BÖLÜM

İDARE TEŞKİLATI

İdare üstlendiği görevleri, belli bir örgüt aracılığıyla yerine getirir. İdarenin görevlerini yerine getiren örgüt, İdare Teşkilatı olarak adlandırılmaktadır.

T.C. İdaresi, Anayasanın 123.maddesinin 2. Fıkrası uyarınca merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre teşkilatlanmıştır.

Merkezi İdare Teşkilatı idari hizmetlere ilişkin yetki ve sorumlulukların toplandığı bir başkent teşkilatı ile bu hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlayan bölge, il ve diğer kademeli bölümlerin meydana getirdiği bir taşra teşkilatından oluşmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin başkent teşkilatında, aktif olarak idari faaliyet gösteren ve belli bir hizmeti doğrudan doğruya yürüten idare organlarının yanı sıra, bu idare organlarına görüş bildirme, öneri ve tavsiyelerde bulunma suretiyle yardımcı olan kurullar da mevcuttur.

Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması; il, belediye ve köy idarelerinden oluşan mahalli idareleri

• T.C. İDARİ YAPISI

• MERKEZDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

• MERKEZ (BAŞKENT) TEŞKİLATI

- - Cumhurbaşkanı
- - CB Yardımcıları
- -Bakanlıklar
- -Yardımcı Kuruluşlar (Danıştay, Sayıştay, MGK, YAŞ)

• TAŞRA TEŞKİLATI

- - İl İd.

- -Bölge İd.
- -Sadece Ulaştırma bak. İd.

• YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

- YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI (Mahalli İdareler=Yerel Yön.)

- İl Özel İdareleri

• Belediyeler

- HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI (=Kamu Kurumları)

- -İdari Kamu Kurumları
- -İktisadi Kamu Kurumları
- -Sosyal Kamu Kurumları
- -Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları
- -Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

-KAMU KURUMU NİT. MESLEK KURULUŞLARI (TOBB, Barolar, Tabip Odaları)

MERKEZİ İDARE

BAŞKENT TEŞKİLATI

Merkezi idarenin başkent teşkilatı; Cumhurbaşkanı ve C. Başkanı Yardımcıları ile bakanlıklardan oluşmaktadır.

A. Cumhurbaşkanı: Devlet idaresinin merkez teşkilatı içinde ilk sırada yer alan makamdır. 40 Yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, MV seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından doğrudan halk tarafından seçilir. Görev süresi 5 yıldır. Bir kimse en fazla iki kez C.Başkanı seçilebilir.

2017 Anayasa Değişikliği ile C.Başkanının idari nitelikteki görev ve yetkileri artırılmıştır. Karşı imza zorunluluğu kaldırılmış, artık bütün işlemleri tek başına yapabilmektedir.

Bakanlar kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış, yetkileri C. Başkanına geçmiştir.

Bakanlar C.başkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. TBMM'ye karşı değil, C.Başkanına karşı sorumludurlar.

Bazı idari birimler (Diyanet İş.Baş.lığı, MİT Başkanlığı), C. Başkanlığına bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı

2. Görev ve Yetkileri:

a.Genel Yürütme Yetkisi: C.başkanı merkezi idarenin genel karar organı ve yürütme yetkisine sahip kişisidir. Devlet tüzel kişiliğini temsil eder, Hiyerarşi, idari vesayet ve harcama yetkisine sahiptir.

b. Diğer idari Görevleri: -C.Başkanlığı kararnamesi çıkarmak.

-Yönetmelik çıkarmak

-Genel düzenleyici işlemler çıkarmak

-Üst kademe yöneticilerini atamak, görevlerine son vermek

-Olağanüstü hal ilan etmek ve sonlandırmak

-DDK üyelerini ve başkanını atamak, soruşturma açılması ve denetleme yaptırtmak

-Yükseköğretim kurulu üyelerini seçmek ve atamak

-Üniversite rektörlerini seçmek ve atamak

-Genelkurmay Başkanını atamak.

c. Atama Yetkisi

Yukarıda sayılan önemli kurulların yanısıra üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi C.Başkanına tanınmıştır.

-I sayılı cetvelde sayılan Diyanet işleri Başkanı, MİT Başkanı, MGK Genel Sekreteri, TRT Genel Müdürü, C.Başkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları, Merkez Bankası Başkanı, Valiler, büyükelçiler, düzenleyici ve denetleyici kurum başkanları, rektörler, genel müdürlerin

Cumhurbaşkanlığı

-II sayılı cetvelde yer alan Polis Akademisi Başkanı, Adli Tıp Kurumu başkanı, Bakanlık daire başkanları, bakanlık müfettişleri, defterdarlar, bakanlık il müdürleri, il emniyet müdürleri, il müftüleri, vali yardımcılar ve kaymakamlar ilgili bakanın imzası ile atanır, C.Başkanı tarafından onaylanır. Bu gibi görevlilerin devlet memuru olma şartlarını taşıması, en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmaları ve kamuda 5 yıllık hizmet etmiş olmaları yeterlidir.

Yetki Devri: C.Başkanı sahip olduğu yetkilerden bazılarını Örneğin idari nitelikte olanlarını yardımcısına veya bakanlarına devredebilir. Ancak yasama ve yargı ile ilgili olanlarını devredemez.

3.Cumhurbaşkanının İşlemleri

Cumhurbaşkanının Bireysel İşlemleri: Örneğin DDK üyelerini, YÖK üyelerini atamak bireysel işlemlerdir. Tek başına yaptığı işlemlere karşı Danıştay'da yargı yolu açılmıştır.

Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı yönetmelikleri ve C.Başkanının diğer düzenleyici işlemleri olarak ayrılır. C.Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı

4. C.Başkanına vekalet: C.Başkanı yardımcısı C.Başkanına vekalet eder.

5. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı:

a.İdari işler Başkanlığı: En yüksek devlet memurudur. Doğrudan C. Başkanı tarafından atanır. Atama ve denetleme yetkisi vardır. C. başkanına karşı sorumludur.

b.Alt Birimleri: Hukuk ve Mevzuat İşleri G.M, Personel ve Prensipler GM, Güvenlik İşleri GM, Destek ve Mali Hizmetler GM.

Hukuk ve Mevzuat GM'nde daire başkanlıkları bulunur. Örneğin, Kanunlar Daire başk., Kararnameler Daire baş. Gibi.

c.Politika Kurulları: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politika Kurulu, Ekonomi Politika Kur., Hukuk Politikaları Kurulu gibi 9 tane politika kurulu vardır.

d.Cumhurbaşkanlığı Ofisleri: C.Başkanına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Dijital Dönüşüm, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi oluşturulmuştur.

C.Başkanlığına Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar: Devlet Arşivleri Başk, Diyanet İşleri Bask MGK Genel sekreterliği MİT Bask Milli

Cumhurbaşkanlığı

Bunlardan bazılarının tüzel kişilikleri yoktur. Örneğin Diyanet işleri Başk, MİT Başk. Aralarındaki ilişki hiyerarşidir.

Bazılarının ise tüzel kişilikleri vardır. Savunma Sanayi Başk, Türkiye Varlık Fonu gibi kuruluşların tüzel kişiliği vardır. Aralarındaki ilişki idari vesayettir.

İlgili veya ilişkili kuruluşların ise ayrı tüzel kişilikleri, mali ve idari özerklikleri bulunur. Dolayısıyla aralarındaki ilişki idari vesayet olur. Şu an için C.Başkanlığı ile tek ilişkili kuruluş TMSF'dir.

f.Devlet Denetleme Kurulu: C.Başkanlığına bağlı, TSK dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında, her türlü işveren ve işçi sendikalarında, kamuya yararlı derneklerde denetleme ve teftiş yapabilir.

Cumhurbaşkanının emriyle çalışır. Ve Raporlarını C.Başkanına sunar. Yargı organları haricinde her türlü kuruluşu denetleyebildiği ve aldığı kararların icrai nitelik arzemesi nedeniyle yetkileri artmıştır.

B. Cumhurbaşkanı Yardımcıları: Bir veya birden fazla olabilir. Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve C.Başkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde veya

Bakanlar ve Bakanlıklar

C. Bakanlar ve Bakanlıklar

1.Statüleri: Bakanlıklar, devletin üstlendiği milli kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleridir. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri yoktur, devlet tüzel kişiliğini hep birlikte temsil ederler. Şu an 16 adet bakanlık vardır.

Bakanlıklar, parlamenter hükümet sisteminde hem hükümet üyesi hem de idarenin başı olarak nitelendirilirdi. Türkiye’de genel siyasetin yürütülmesinden dolayı TBMM ve C.Başkanına karşı sorumlu olurlar, güvenoyu alırlar, en üst düzeyde idarenin başı olarak sorumlu olurlardı.

Yeni hükümet sistemi ile Bakanlıklar, TBMM’ye karşı değil C. Başkanına karşı sorumludurlar. Bakanlar direkt olarak C.Başkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Yürütme yetkisi C. başkanlığına aittir. Bakanlar Kurulu kalkmıştır. Bakanlar, eskiden genellikle Meclis içinden seçilirken yeni sistemle meclis içinden ve dışından seçilebilmektedir. Bakan olarak atanan M.Vekillerinin üyelikleri sona erer.

2.Bakanların Görev ve yetkileri:

Bakanların Devlet tüzel kişiliğini temsil etme, hiyerarşi, idari vesayet, atama, harcama, yönetmelik (düzenleme) çıkarma, koordinasyon

Bakanlıkların Görev ve Yetkileri

a. Devlet Tüzel Kişiliğini Temsil Etme Yetkisi

Bakanlıkların ayrı tüzel kişiliği olmadığından, bakan, bakanlığının yürüttüğü hizmet alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Bu sıfatı ile bakanlığın hizmet alanında devlet adına hukuki işlemlere girişebilir; devleti borçlu ve alacaklı kılabilir. Yargı organları önünde, yürüttüğü hizmet alanında devlet tüzel kişiliğini temsilen davacı veya davalı olabilir.

b. Hiyerarşik Yetkileri

Bakan, başında bulunduğu bakanlıkta çalışan tüm görevlilerin hiyerarşik amiridir. Hem başkent teşkilatı ve taşra teşkilatında ve hem de ayrı bir tüzel kişiliği olmayan bakanlık bağlı kuruluşlarında çalışan tüm görevliler üzerinde hiyerarşi gücünün verdiği tüm yetkileri kullanır.

c. Düzenleyici İşlemler Yapma Yetkisi

Bakan, bakanlığının görev alanına giren kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelikler çıkarabilir.

Bakanlıkların Görev ve Yetkileri

d. Harcama Yetkisi

Bakan, Bakanlığının en yüksek ita amiri(ödemeye yetkili kimse)dir. Bu nedenle, genel bütçe ile bakanlığının emrine verilen harcama yetkisine sahiptir.

e. İdari Vesayet Yetkisi

Bakan, kanunlarda öngörülen hallerde, tüzel kişiliğe sahip bakanlık bağlı kuruluşları ile ilgili kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

f. Atama Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile II sayılı cetvelde yer alan kadrolara Cumhurbaşkanının onayı ile, I ve II nolu cetvelde sayılmayan kadrolara bizzat kendisi atama yapmaya yetkilidir.

g. Koordinasyon ve İşbirliği Yetkisi

h. Yetki Devri: Bakan, yetki devri yoluyla yetkilerini devredebilir.

3. Bakanların Sorumlulukları

Bakanlar, C.Başkanına karşı sorumludurlar. C.Başkanı tarafından göreve getirilir ve görevden alınırlar.

Bakanlıklar

4.Bakan Yardımcıları: Eskiden müsteşar, Bakanlıktaki en yüksek devlet memuru olarak o bakanlığın yürüttüğü hizmetlerden sorumlu olurdu. Müsteşarlık kalkmış, yerine bakan yardımcılıkları ihdas edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Bakan Yardımcıları Bakana ve Cumhurbaşkanı karşı sorumludurlar.

5.Bakan Müşavirliği: Bakanlıklarda 15'i geçmemek üzere bakan müşaviri olabilir.

6.Bakanlık Teşkilatı

Bakanlık teşkilatı başkent teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından meydana gelmektedir.

a. Başkent Teşkilatı

Bakanlıkların başkent teşkilatı, bakanlıkların görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politikaların belirlenmesi, hizmetlerin planlanması ve hizmetler için gerekli kaynakların

Bakanlıklar

Ana Hizmet Birimleri

Ana hizmet birimleri, bakanlıkların görev alanına giren belli hizmetleri ve bu hizmetlere ilişkin faaliyetleri yürüten ve bu hizmet alanlarında uzmanlaşmış birimlerdir. Bakanlıkların ana hizmet birimleri genel müdürlük biçiminde düzenlenmiştir. Genel müdürlüklerin altında şube müdürlükleri ve şeflikler yer almaktadır.

Ana hizmet birimleri olarak genel müdürlüklerin ne mali ve ne de hukuki bir varlığı vardır. Bunlar bakanlık teşkilatının bir bürosundan ibaret olup, bağımsız bir bütçeye ve herhangi bir bağımsız yetkiye sahip değildirler.

Danışma ve Denetim Birimleri

Danışma ve denetim birimleri, bakana ve ana hizmet birimlerine teknik, idari, hukuki ve mali konularda istişari mahiyette yardımcı olmak üzere faaliyet gösteren birimlerdir. Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği gibi.

Yardımcı Birimler

Yardımcı birimler ise ana hizmet ile danışma ve denetim birimlerine yardımcı olan ve her bakanlıkta görülmesi zorunlu olan idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi

Bakanlıklar

Bağlı, İlgili İlişkili Kuruluşlar: Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar bulunur. Bağlı kuruluşların kiminin tüzel kişiliği vardır, kimisinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri yoktur. Örn. İçişlerine bağlı Emniyet Genel Müdl'nün İçişleri Bakanlığından; Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Tapu Kadastro GM'nün ayrı tüzel kişiliği yoktur. Ancak Orman GM'nün Tarım ve Orman Bakanlığından ayrı, Karayolları GM'nün Ulaştırma Bakanlığından ayrı tüzel kişilikleri vardır. Tüzel kişilik yoksa hiyerarşi mekanizması işler, tüzel kişilik varsa idari vesayet mekanizması işler.

Bakanlıkların ilgili ve ilişkili kuruluşları da bulunur. İlgili ve ilişkili kuruluşların çoğunun ayrı tüzel kişilikleri, idari ve mali özerklikleri bulunur. Örn. TÜBA, KOSGEB, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının; TCDD, Ulaştırma Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Bunların tüzel kişilikleri vardır. Vesayet denetimine tabidir.

İlişkili kuruluşlar, çeşitli düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşur. Bilgi Teknolojileri Kurumu Ulaştırma bakanlığı ile EPDK Enerji ve Tabii kaynaklar Bakanlığı ile

Başkentteki Yardımcı

Kuruluşlar

D. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Bunlar danışma organlarıdır. Önceki sistemde ve günümüzde bazı kuruluşlar başkentteki yardımcı, danışma organları olarak görev yapmaktadırlar. Bunlar Danıştay, Sayıştay, MGK, YAŞ.

C. Başkanlığı hükümet sistemi ile bazı danışma kurulları, politika kurulları da ihdas edilmiştir. Örn. Bilim, Teknoloji Pol. Kur., Eğitim ve Öğretim Pol. Kur., Ekonomi Pol. Kur., Güvenlik ve Dış politikalar Kur., Hukuk Pol. Kur., Kültür ve Sanat Pol. Kur., Sağlık ve Gıda Pol. Kur., Sosyal Pol. Kur., Yerel yönetimler Pol. Kur. gibi. Bu politika kurulları eski Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası gibi kuruluşların yerine ihdas edildikleri görülmektedir.

Danıştay: Danıştay'ın idari görevleri dolayısıyla Yardımcı kuruluşlar arasında sayılmıştır. Danıştay'ın 15 Dairesi vardır. 1. Daire idari nitelikte görevleri vardır. Geri kalan 14 daire yargısal dairelerdir. İşte 1. Daire ve İdari İşler Kurulunun görevlerinden dolayı yardımcı kurullar arasında sayılmaktadır. 1. Daire, kamu hizmeti imtiyaz

Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Sayıştay: Sayıştay'ın da idari ve yargısal görevleri vardır.

Milli Güvenlik Kurulu (MGK): C.Başkanlığı başkanlığında C. Başkanı yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri bakanları, Genel Kurmay Baş, Kuvvet komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşur. Cumhurbaşkanının katılamaması durumunda yardımcısı tarafından toplanır. İç ve dış güvenlikle ilgili kararlar alır. Kararları tavsiye niteliğindedir. İki ayda bir toplanır.

Yüksek Askeri Şura: C.Başkanlığı başkanlığında C.Başkanı yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Hazine ve Maliye, Milli Eğitim bakanları ile Genel Kurmay Baş, Kuvvet komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşur. Yılda en az bir kez toplanır. Silahlı kuvvetlerin tayin, terfi ve ana programları görüşülür. Toplantıları gizlidir.

II. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATI

Merkezi idare, üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmek için taşrada da örgütlenmiştir. Taşra teşkilatı, merkezi idarenin taşradaki uzantısından başka bir şey değildir. Bu nedenle; taşra örgütleri, sayıları ne kadar çok ve çeşitli olursa olsunlar, tek bir bütünün parçasıdırlar ve devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadırlar.

Anayasanın 126/1. Maddesine göre, “Türkiye, merkezi idare kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” Denmekte ve 3. Fıkrasında ise, “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı...” kurulabileceği belirtilmektedir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatı denildiğinde il, ilçe ve

A. İL İDARESİ (İL GENEL İDARESİ)

Merkezi idarenin en büyük taşra örgütü olan il idaresine, onu bir mahalli idare olan il özel idaresinden ayırt edebilmek için, il genel idaresi de denmektedir.

İllerin kurulması, kaldırılması, ad ve merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi kanunla olur. Aynı şekilde, bir ilçenin bir ilden ayrılıp bir başka ile bağlanması da kanun konusudur. Günümüzde il sayısı 81'dir.

İl idaresi üç bölümden oluşur; vali, il idare şube başkanları ve il idare kuruludur.

1.Vali

Valilik, istisnai memurluktan sayılmıştır. Bir başka anlatımla, vali olabilmek için kanunlarda özel nitelikler öngörülmemiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, valiler, C.Başkanlığı kararnameleri ile atanırlar. İsteddiği kişiyi istediği zaman görevden alabilir. Valilerin görev süresi kendilerini atayan C. Başkanının görev süresinden fazla olamaz. C.Başkanının görev süresi sona erdiğinde bunların görevi de sona erer.

İl idaresinin başı olan vali, iller yetki genişliği esasına dayandığından, Devletin ve C.Başkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.

İl Genel İdaresi (Valilik)

Vali, bakanlıkların ve tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin ildeki temsilcisidir. Örneğin, Milli Eğitim bakanlığının da ildeki temsilcisi, Karayolları Genel müdürlüğünün de temsilcisi olup yazışmalar valilik aracılığıyla yapılır.

Görev ve Yetkileri:

Düzenleme (Genel Emir) yetkisi: Valiler genel emir çıkarabilir.

Kolluk Yetkisi: Vali, ilde kamu düzenini sağlamakla görevli kolluk makamıdır ve ildeki kolluk teşkilatının hiyerarşik amiridir, onlara emir ve talimat verebilir.

Hiyerarşi yetkisi: Vali ilde bulunan merkezi idareye ait her bir dairenin ve bakanlığın hiyerarşik amiridir. İlin her yönden genel idare ve genel gidişatını düzenlemek ve denetlemekle görevlidir. Askeri makamlar ve yargı organları üzerinde hiyerarşi yetkisi yoktur, onlara emir ve talimat veremez.

Vesayet Yetkisi: İldeki gerek hizmet yerinden yönetim kuruluşları gerekse yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. Örneğin Karayolları GM'nün ildeki müdürlükleri üzerinde ve de ildeki mahalli idareler (belediye, il özel idare, köyler) ve mahalli kamu kurumları (İSKİ, EGO) vesayet

İl Genel İdaresi

2. İl İdare Şube Başkanları

Dışişleri, Milli Savunma bakanlığı gibi bazı bakanlıklar dışında pek çok bakanlığın illerde bir taşra teşkilatı bulunur. İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, İl çevre ve Şehircilik Müdürlüğü, defterdarlık gibi.

İl idare şubeleri, başkentteki başlıca bakanlıkların ya da bazı bakanlıkların bağlı kuruluşları ile ana hizmet birimlerinin ildeki servisleri niteliğindedir. Bunlar bakanlıkların ildeki en yüksek memurlarıdır. Valinin emri altında çalışırlar ve işlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar. İl İdare şube başkanlarının doğrudan işlem yapma yetkileri yoktur. Yazışmalarını valilikler aracılığıyla yaparlar. İl idare şube başkanları bakanlıklar tarafından atanır, C.Başkanı tarafından onanarak göreve başlarlar.

Ayrıca bazı bakanlıkların tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşları ile ana hizmet birimlerinin de illerde bir servisi ve bu servisin başında bir il müdürü vardır. Mesela Emniyet Müdürü, Jandarma Komutanı, Nüfus Müdürü gibi.

3. İl İdare Kurulu

İl idare kurulu, valinin veya valinin görevlendireceği vali muavininin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, sağlık, gıda tarım hayvancılık il müdürleri ile il emniyet müdürü, il jandarma komutanından oluşur. İl idare kurulu, istisari ve idari nitelikte görevler yapan bir kuruldur. Valiye

İlçe İdaresi

B. İlçe İdaresi

İller, birden fazla ilçeden oluşur. 2018 itibariyle 921 ilçe vardır. İlçelerin de kurulması, kaldırılması, ad ve merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi kanunla olur. Aynı şekilde, bir ilçenin bir ilden ayrılıp bir başka ile bağlanması da kanun konusudur. Tüm bu hallerde ilgili il idare kurullarının da görüşleri alınır.

Her il birden ziyade ilçeden oluşur. Ayrıca her ilde, il merkezi ile hiçbir ilçeye bağlı olmayan köylerin oluşturduğu alana “merkez ilçe” denmektedir. Merkez ilçe, öteki ilçeler gibi idare edilmemekte, il valisinin yönetim ve sorumluluğu altında bulunmaktadır. Buna karşılık, büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde merkez ilçe bulunmamakta, bunların içerisindeki ilçelerin başında kaymakamlıklar bulunmaktadır. Örneğin Nevşehir ilinin merkez ilçesinin başında ayrı bir kaymakam bulunmaz, vali merkez ilçeyi de idare eder, Ama İstanbul’da il merkezinde birden fazla ilçe (örn. Bakırköy, Beylikdüzü) bulunmakta ve her birinin başında kaymakam bulunmaktadır.

İlçe idaresi; kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşur.

1.Kaymakam: İlçe İdaresinin başı ve merciidir. Kaymakamlar, İçişleri Bakanının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. En az 4 yıllık ilgili fakültelerden mezun olmaları gerekir.

Kaymakamlık, valiliğin aksine bir meslek memurluğudur. Kendini atayan bakan ve C.Başkanının görev süresine bağlı olmaksızın

İlçe İdaresi

Adli ve askeri makamlar hariç, ilçede bulunan merkezi idareye ait bütün kuruluşları, bütün bakanlık teşkilatlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

Kaymakamın kolluk yetkileri de vardır. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzenini sağlamak ve korumak için gerekli tedbirleri alır. Kolluk açısından ilçe emniyet ve jandarma komutanı ile birlikte çalışırlar.

Kaymakamın yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkileri de bulunmaktadır. Kaymakam köy muhtarının köylü yararına uygun olmayan kararlarını bozabilir.

İlçe İdare Şube Başkanları: İlçe idare şube başkanları, tıpkı il idare şube başkanları gibi bakanlıkların ilçedeki servislerinin başında bulunan ilçenin en yüksek müdürleridir. İlçe Milli Eğitim Müd, İlçe sağlık, ilçe çevre şehircilik, ilçe tarım ve ormancılık müdürlüğü gibi. İlçe idare sube başkanları, kendi görev alanlarına giren işlerden

İlçe İdaresi

3. İlçe İdare Kurulu

İlçe idare kurulu, kaymakam başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık müdürü, ilçe milli eğitim müdürü ve tarım hayvancılık müdüründen oluşur. Kaymakama yardımcı olur.

Not: Bucaklar 2014 yılında kaldırılmıştır.

C. Bölge Teşkilatları

Eskiden Bölge valiliği, Olağanüstü Hal Bölge valiliği ve bakanlıkların bölge teşkilatları bulunmaktaydı. Bunlar oldukça azalmıştır. Bugün Ulaştırma, Haberleşme ve Alt yapı bakanlığının bölge müdürlükleri kalmıştır. Diğer bakanlıkların bölge teşkilatları kalmamıştır.

YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

YER YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

YEREL YÖNETİMLER (MAHALLİ İDARELER)

Yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunla gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

I. İL (ÖZEL) İDARESİ

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetimdir. Yerel yönetim olarak il, merkezi idareden tamamen ayrı bir yönetim biçimi olup, Devlet tüzel kişiliği dışında idari ve mali özerkliğe sahip ayrı bir tüzel kişiliktir. Ayrıca il sınırları içinde yaşayan insanların yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş olup, kendisine ancak bu çerçevede görevler verilebilir. Oysa merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin aslı görevi, il sınırları içinde yaşayan insanların yerel ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır.

İl özel idareleri, 30 Mart 2014 tarihi itibariyle sadece büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde (51 ilde) varlıklarını devam

İl Özel İdaresi

GÖREV ve YETKİLERİ

İl özel idaresinin görevleri ikiye ayrılır:

İl sınırları içinde: Mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla, gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve ortaöğretim kurumlarına arsa temini, binalarının bakım, yapım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,

Belediye sınırları dışında ise imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli kılınmıştır.

Gelirleri

Temel gelirini genel bütçeli vergilerden il özel idarelerine verilen pay oluşturur. Genel bütçe gelirlerinden % 0,5 pay ayrılmaktadır. Bütçesi valî tarafından hazırlanır ve il genel meclisi tarafından kabul edilir.

Yetkileri

İl özel idaresinin belli başlı yetki ve ayrıcalıkları şunlardır:

Kanunlarda verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için

İl Özel İdaresi

Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelikler çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla taşınır ve taşınmaz mallar almak, kiralamak ve kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,

Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,

Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

ORGANLARI

A. İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin en yüksek görüşme ve karar organı olan il genel meclisi, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre ildeki seçmenler tarafından 5 yıl için seçilen üyelerden oluşur. İl genel meclisinin eskiden seçilmiş bir başkanı olmayıp bu görevi vali yürütürken şimdi seçilmiş bir başkanı da bulunur.

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilamını izleyen beşinci günde başkanlık divanını seçmek üzere toplandıktan sonra, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı

İl Özel idaresi

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer görüşmeler 5 gün sürer. Üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.

İl genel meclisinin kararları valinin onamasına tabidir. Alınan kararlar 5 gün içinde valiye sunulur. Vali 7 gün içinde İl genel meclisine geri gönderebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Görev ve Yetkileri

Stratejik plan yapmak, Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, kadro ihdas etmek ücret tarifelerini belirlemek.

İhtisas komisyonları: İl genel meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok 5 üyeden oluşan ihtisas komisyonları bulunur. Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler Komisyonu, İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu ile Plan ve Bütçe

İl Özel İdaresi

Meclisin Feshi

İl genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder, imtina ederse, göreviyle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanının bildirisi üzerine Danıştay kararı ile feshedilir.

B. İl Encümeni

İl özel idaresinin ikinci organı olan il daimi encümeni; valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçeceği 3 üye ile biri mali hizmet birimlerinden olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 2 üyeden oluşur. Valinin bulunmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Haftada en az bir defa önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.

Görev ve Yetkileri: Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,

Kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,

Kanunlarla öngörülen cezaları vermek

Süresi 3 yılı geçmemek üzere kiralanmalarına karar vermek

Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,

İl Özel İdaresi

C. Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve il tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

a. Görev ve Yetkileri

İl özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek,

İl encümenine başkanlık etmek,

İl özel idaresini yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek

İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,

İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak,

Bütçeyi uygulamak,

İl özel idaresi personelini atamak,

İl özel idaresi bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Belediyeler

II. BELEDİYE İDARESİ

Mahalli idarelerin ikinci türünü oluşturan belediyeler, bir beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Belediyeler, il özel idarelerinin tersine, insanların topluca oturdukları belirli ve sınırlı yerlerin idare birimleridir.

2018 itibariyle 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 402 ilçe belediyesi 396 belde belediyesi olmak üzere 1398 belediye bulunmaktadır. B.Şehir belediyesi kurulan 30 ilde belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ermiş, bağlı bulundukları ilçenin mahallesi haline dönüşmüştür. B.şehir belediye kurulmayan 51 ilde nüfusu 2000'nin altına düşmüş belde belediyeleri köy tüzel kişiliğine dönüşmüştür.

Kurulması

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Ancak içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve koruma alanlarında ve meskûn sahası (yerleşik alanı) kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim birimlerinde belediye kurulamaz. Bununla beraber, il ve ilçe merkezlerinde ise, bu yerlerin nüfuslarına bakılmaksızın belediye

Belediyeler

Bir belediyenin kurulabilmesi için köy ihtiyar heyetinin aldığı bir kararla veya köydeki seçmenlerin yarısından bir fazlasının en büyük mülki amire başvurusu veya mülki amirin buna kendiliğinden gerek görmesi halinde o köyde halkoylaması yaptırması sonucu, durum valiliğe bildirilir. Valinin görüşü ile birlikte içişleri bakanlığına bildirilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. (Eskiden Danıştay görüşü de alınırdı.) Ayrıca yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000'in üzerinde olan yerlerde C.Başkanı kararıyla belediye kurulabilir.

Görev ve yetkileri:

Bütün belediyeler, mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla; imar, su, kanalizasyon ulaşım gibi kentsel alt yapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini zorunlu olarak yapar veya yaptırır.

Ayrıca, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak zorundadırlar.

Belediyeler

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ya da yaptıрма, bu binaların her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma veya işletme, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlama, bu amaçla bakım ve onarımını yapma, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etme, gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verme ve gerekli desteği sağlama, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme, yurt içi veya yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararı ile ödüller verme, gıda bankacılığı yapma gibi hizmetler belediyelere ihtiyari görevler olarak verilmiştir.

Yetkileri:

Belediyelerin yetkileri, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için onlara tanınan ve kamu gücünden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalık olup, 5393 sayılı Belediye Kanununda belirtilen bu yetkilerin bazıları şunlardır:

Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak

Kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,

Toplu taşıma yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları

Belediyeler

Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili tüm hizmetleri yapmak veya yaptırmak,

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek,

Borç almak ve bağış kabul etmek,

Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminalleri, fuar alanı, mezbaha, yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,

Gayrisıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

Sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını, inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek.

Belediyelerin Bütçesi ve Gelirleri

Genel Bütçe gelirlerinin % 1.5 büyükşehir dışındaki beledivelere. %

Belediyeler

Organları

Belediye İdarelerinin üç organı vardır. Bunlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

A. Belediye Meclisi

Belediye idaresinin en yüksek görüşme ve karar organı olan belediye meclisi, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre belde sakinlerince seçilen üyelerden oluşur. Meclisin kendi içinden seçtiği bir başkanı yoktur. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisi bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası belirlenen gün ve saatte toplanır. Üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.

Belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını 5 gün içinde Meclise iade edebilir. Meclisin ısrar kararları aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir.

Görev ve Yetkileri

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak,
- Taşınmaz mal alımına satımına karar vermek,
- Ücret tarifelerini belirlemek

Belediyeler

Belediye Meclisinin Feshi

Belediye meclisi, belediyeye verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratar ise ya da belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alır ise, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay kararı ile feshedilir.

B. Belediye Encümeni

Belediye idaresinin ikinci organı olan belediye encümeninin başkanı belediye başkanıdır. Belediye encümeni, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği 3 üye, mali hizmetlerden bir üye ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği 2 üye toplam 7 üye ile toplanır, diğer belediyelerde 5 üye ile haftada en az bir kere toplanır.

Görevleri:

Kamulaştırma kararları almak,

Kanunlarda öngörülen cezaları vermek

Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek

Belediyeler

C. Belediye Başkanı

Belediye başkanı; belediye idaresinin başı ve en büyük amiri, yürütme organı ve temsilcisidir. Belediye başkanı, belde seçmenleri tarafından doğrudan doğruya ve adi çoğunlukla seçilir.

Görev ve Yetkileri

- En üst amir olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek,
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı ve davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- Yetkili organların kararını almak koşuluyla sözleşme yapmak,
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak
- Belediye personelinin atamak,
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek vs. gibi görevler belediye başkanı tarafından yerine getirilir ve yetkiler kullanılır.

Belediyeler

Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

Belediye başkanlığı ölüm ve istifa üzerine kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanlığı, belediye meclisi tarafından verilen yetersizlik kararının Danıştay tarafından uygun bulunması ile sona ereceği gibi, belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahalli mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliliğini yitirmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinde de, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile sona erer.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporu, meclis üye tamsayısının $\frac{3}{4}$ çoğunluğu ile yeterli görülmezse bir tutanak tutulur ve mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Oradan Danıştay'a gönderilir. Danıştay kararı ile Başkan, başkanlıktan düşer.

Ayrıca belediye meclis üye tamsayısının $\frac{1}{3}$ üyenin imzasıyla gensoru önergesi verilebilir. Üye tamsayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınan gensoru önergesi $\frac{3}{4}$ çoğunlukla belediye başkanı hakkında yetersizlik önergesi verilerek mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Danıştay kararı ile başkanlıktan düşer.

Belediye Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması

Belediye organları ya da bu organların üyelerinin, haklarında görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı soruşturma ya da kovuşturma açılmış ise, kesin hükme kadar İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediyesi kanunla kurulur. Kanun koyucu, son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olması halinde, fiziki yerleşim durumlarını ve ekonomik gelişmişlik düzeyini de dikkate alarak, bir il belediyesini büyükşehir belediyesine dönüştürebilir.

Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisinde ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip karar organı seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir. 30 adet bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülki sınırları, ilçe belediyelerinin mülki sınırları bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri, B.Şehir belediyesi sınırları artık il mülki sınırları olduğundan bu sınırlar içerisinde kalan bütün ilçe belediyeleri b.şehir ilçe belediyesidir. 518 B.şehir ilçe belediyesi bulunmaktadır.

Görev ve yetkileri:

Büyükşehir ilçe belediyeleri genel görevli ve yetkilidir. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri dışında kalan bütün görev ve yetkiler Büyükşehir ilçe belediyelerine aittir.

- Büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
- Belediye ve mücavir alanları içinde imarlı ve alt yapı arsalar

Büyükşehir Belediyeleri

- Ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan vs. yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak,
- Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Hayvanat bahçeleri, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence vs. yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- Amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek,

Büyükşehir Belediyeleri

Organları

Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

a. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir içindeki ilçe belediyesi meclis üyelerinin 1/5'inden oluşur. B.Şehir belediye başkanı ve diğer ilçe belediye başkanları b.şehir belediye meclisinin doğal üyesidirler. B.şehir belediye meclisinin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Karar organıdır. B.şehir belediye başkanı, b.şehir belediye meclisinin aldığı kararları 7 gün içinde tekrar görüşülmek üzere meclise gönderebilir. Salt çoğunlukla aynen kabul edilirse meclisin kararı kesinleşir. B.şehir Belediye Başkanı, meclisin aldığı kararlara karşı 60 gün içinde idari yargıya başvurabilir. Meclis kararları, kesinleştikten itibaren 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. **Büyükşehir Belediye Encümeni**

b.Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, büyükşehir belediye meclisinin belediye başkanının başkanlığında, büyükşehir belediye meclisinin

Büyükşehir Belediyeleri

c. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesi başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı, yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olup, büyükşehir sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl için seçilir.

Görev ve Yetkileri

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek,
- Belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak,
- Büyükşehir meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,
- Büyükşehir belediyesinin alacak ve gelirlerinin tahsilini yapmak,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak,
- Gerektiğinde bizzat nikah kıymak.

Belediyelerde olduğu gibi B.şehir belediyelerinde de meclisin

Köy İdaresi

KÖY İDARESİ

Mahalli idarelerin en küçüğü ve yaygın olanıdır. 2018 itibariyle 18.336 köy bulunur (30 büyükşehrin olması ile buradaki köyler mahalleye dönüşmüştür.)

Köy idareleri, en eski mahalli idareler olup, tarihi gelişim içinde kendiliğinden oluşmuşlardır. Gerçekten köyler Cumhuriyet döneminin ilk kanunlarından olan ve hatta Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasasının yürürlüğe girmesinden önce hazırlanmış ve yürürlüğe sokulmuş bulunan 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile bir mahalli idare olarak kamu tüzel kişiliğine sahip kılınmışlardır.

Köy Kanunu, nüfusu 2 binden aşağı yurtlara 150'den yukarı olanlara köy; 2 bin ile 20 bin arasında olan yerleri kasaba ve 20 binden çok nüfusu olan yerleri ise şehir olarak tanımlamıştır ve kendiliklerinden köy tüzel kişiliği kazanmışlardır. Doğal afetler ve göç dolayısıyla yeni bir köyün kurulabilmesi mümkündür.

Yeni bir köy, İçişleri Bakanlığının kararı ile kurulur. Ancak önce ilgili il idare kurulu ile il genel meclisinin mütalaasının ve daha sonra Çevre ve Şehircilik ve Sağlık Bakanlıklarının mütalaasının alınması gerekir.

Köy idaresi

Görev ve Yetkileri

442 sayılı Kanun, köy idaresinin görevlerini, “mecburi işler” ve “köylünün isteğine bağlı olan işler” olmak üzere 2 grup altında toplamıştır.

Köyün mecburi işleri; köylülerin sağlığına, güvenliğine, eğitimine ilişkin hizmetlerin yürütülmesinden ibarettir. Buna karşılık köylünün isteğine bağlı işler ise; daha ziyade köylülerin ekonomik ve sosyal kalkınma ve gelişmesini sağlamaya yönelik hizmet ve faaliyetlerdir.

Köy idaresinin belli başlı yetkileri; kamulaştırma yapmak, köyün mecburi işlerini yapmayan köylüleri cezalandırmak, zabıta faaliyetinde bulunmak ve silahlı kolluk gücü kullanmak, vergi salmak, kamusal alacaklarını cebri icra yolu ile tahsil etmek gibi yetkililerdir. İmece ve salma vergisi salınabilir.

Organları

Köy idaresinin belli başlı organları; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır.

Köy derneği, köyde bulunan tüm seçmenlerin oluşturduğu bir kurul olup, esas itibariyle bir seçim kurulusudur. Köy derneğinin belli başlı görevi, köy muhtarını ve ihtiyar meclisini seçmektir. Köyün isteğe bağlı işlerinin mecburi işler haline getirilmesine köy derneği karar verir.

Köy İhtiyar Meclisi, seçimlik ve doğal üyeler olmak üzere iki türden oluşur. Siyasi partiler aday gösteremezler. Doğal üyeler ise köyün

Köy İdaresi

Muhtar, hem köy idaresinin başı, yürütme organı ve temsilcisi ve hem de köyde Devletin bir ajanıdır. Kanun, muhtarın göreceği işleri Devlet işleri ve köy işleri olarak ikiye ayırmıştır.

Muhtar köyde Devlet ajanı olarak, hükümetçe bildirilecek mevzuatı köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak, kanun, tüzük, yönetmelik ve emirlerle kendisine verilen işleri görmek, köy içinde güvenliği korumak, köylünün sağlığının korunmasına ilişkin önlemleri almak, adli işlemleri tebliğ etmek gibi görevleri yerine getirir.

Muhtar, köy idaresinin başı ve yürütme organı olarak, köy derneği ve ihtiyar meclisinin kararlarını uygulamak, ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerinde harcanacak paraları toplamak ve bu paraların harcanması için emir vermek, köylüye öğüt vermek, köy tüzel kişiliğini mahkemelerde davacı veya davalı olarak temsil etmek gibi görevleri yerine getirir.

Not: Mahalle yönetimlerinin tüzel kişiliği yoktur. Muhtar ve 4 ihtiyar heyetinden oluşur. Partiler, muhtar adayı gösteremezler ve seçilen kişiler 5 yıl süre ile görev yaparlar.

Not: Mahalli İdare Birlikleri: Mahalli idareler, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin bazılarını görmek için kendi aralarında birlik kurabilir. Körfez Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği gibi. Bunlar ayrı kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

II.HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI (KAMU KURUMLARI)

A. GENEL OLARAK

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzelkişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzelkişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır. Bu kuruluşların en belirgin özelliği, belli bir hizmeti yürütmek için kurulmuş olmaları noktasında toplanmaktadır.

Hem merkezi idare ve hem de yerel yönetimler, tüm ülke düzeyinde veya belli yerlerde oturan insanların tüm gereksinimlerini karşılamak ile görevli ve yükümlüdürler. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, sadece belli bir ihtiyacı karşılamaya yönelik hizmet ve faaliyetleri sürdürürler. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkileri, işte bu belli bir hizmetin yürütülmesi ile sınırlıdır. Buna “ihtisas kuralı” da denmektedir.

Kamu Kurumları

B. ORTAK ÖZELLİKLERİ

- ✓ Kamu tüzel kişiliğine sahip olma; kamu kurumları, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu tüzel kişiliklerini kanundan veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak bir idari işlemde alırlar.
- ✓ Özerkliğe sahip olma; kamu kurumları, özerkliğe, yani kendi iradelerine göre hareket etme imkânına sahiptirler. Ancak bu özerkliğin genişliği, gördükleri hizmetin niteliğine göre değişmektedir. Bu özerklik, yüksek öğretim kurumlarında daha geniş olup, bazı kamu kurumlarında ise hiyerarşi benzeri bir biçim almaktadır.
- ✓ Vesayet denetimine tabi olma; kamu kurumları bir kamu tüzel kişiliğine ve belli bir özerkliğe sahip olmalarına rağmen, devletten tamamen ayrı ve bağımsız bir varlığa sahip değildirler. Bir defa, bu kurumlar kanunla veya merkezi idarenin işlemleri ile kurulduklarından, kendi iradeleri ile kuruluş biçimlerini ve statülerini etkileme imkânına sahip değildirler. Öte yandan, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezi idarenin vesayet denetimine sahiptirler.
- ✓ Ayrı bir malvarlığına ve bütçeye sahip olma, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortak özelliklerindendir.

Kamu kurumları, bir kamu idaresi tarafından kurulan ve onun vesayeti altında çalışan belli bir özerkliğe sahip ve belli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileridir.

C. KURULMALARI

Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur ve kaldırılırlar. Önceden

Kamu Kurumları

D. ÇEŞİTLERİ

1. Milli Kamu Kurumları

Devlet tarafından kurulan, merkezi idarenin vesayet denetimine tabi, coğrafi olarak ülke çapında hizmet veren kamu kurumlarıdır.

a. İdari Kamu Kurumları

İdari kamu kurumları, Devletin öteden beri yürüttüğü kimi bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi idare dışına çıkarılarak ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkmışlardır. Öteden beri Devletin kendi örgütü, personeli, bütçesi ve araç-gereçleri ile yürütülen bazı hizmet ve faaliyetler, çeşitli mülahazalar ile Devlet idare teşkilatı dışına çıkarılmış ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine kavuşturularak, idari kamu kurumları oluşturulmuştur. Bu nedenle, idari kamu kurumlarına klasik kamu kurumları da denmektedir. Mesela Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü gibi. Ancak Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü gibi kuruluşların Devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bu kurumlar bir bakanlığa veya Cumhurbaşkanlığına vesayet denetimi ile bağlı olabilirler.

İdari kamu kurumlarının kendilerine özgü kamusal ve özel gelirleri vardır. Bu kurumlar özel bütçeli olduklarından Sayıştay'ca denetlenirler. Bu kurumlar ayrıca 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabidir.

Kamu Kurumları

b. İktisadi Kamu Kurumları

İktisadi kamu kurumları, ticaret, sanayi, madencilik, bankacılık gibi iktisadi faaliyetlerde bulunmak üzere, kamu sermayesi ya da kamu sermayesinin katkısı ile oluşturulan kamu kurumlarıdır. Mesela BOTAŞ, Çay-Kur, Devlet Malzeme Ofisi, Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü, T.C. Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu gibi.

İktisadi kamu kurumları, tüzel kişiliğe sahip örgütler olarak Cumhuriyet döneminde ve özellikle Devletçilik İlkesinin uygulanması sonucu ortaya çıkıp gelişmişlerdir. Bugün bu tür kamu kurumları, esas itibarıyla “kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT)” kavramı altında toplanmaktadırlar.

Türleri

233 sayılı KHK, Kit’leri sermayesi doğrudan doğruya devlete ait olanlar ve sermayesi bir başka KİT’e ait olanlar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Sermayesi doğrudan doğruya Devlete ait olan KİT’ler, iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşlarıdır (KİK). Sermayesi bir başka KİT’e ait KİT’ler ise, müesseseler ve bağlı ortaklıklardır.

Kamu Kurumları

İktisadi devlet teşekkülleri (İDT)

İDT'ler, sermayesinin tamamı Devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir. İDT'ler Kanunla veya C.Başkanlığı kararnamesi ile kurulabilir.

İDT'ler iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulduklarından, bunlar karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışırlar. Amaçları karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda sermaye birikimine yardım etmek ve böylece daha fazla yatırım kaynağı yaratmaktır.

BOTAŞ, Ziraat Bankası, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri, Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Devlet Malzeme Ofisi, TCDD, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü iktisadi devlet teşekküllerine örnek verilebilir.

Kamu iktisadi kuruluşları (KİK)

KİK'ler, sermayesinin tamamı Devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

Mevcut statüsü itibariyle Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü KİK statüsündedir.

Kamu Kurumları

-Müesseseler

Müesseseler, sermayesinin tamamı bir İDT'ye veya bir KİK'e ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. Müesseseler bir İDT veya KİK'e bağlı olmakla beraber, ondan ayrı bir tüzel kişiliğe ve malvarlığına da sahiptirler.

İDT'ler ve KİK'ler, iktisadi faaliyetlerini genellikle doğrudan doğruya yürütmezler. Bunlar daha ziyade, finansman, planlama ve koordinasyon görevlerini yaparlar. İDT'ler ve KİK'ler, kendilerine bağlı müesseseler aracılığı ile iktisadi faaliyette bulunurlar. Müesseseler, İDT'lerin veya KİK'lerin ticari, sınai veya mali konularda faaliyet gösteren birimleridir. Mesela MKEK'ye bağlı Silah Sanayi Müessesesi. Türkiye Kömür İşletmelerine bağlı Garp Linyitleri Müessesesi gibi.

-Bağlı ortaklıklar

Bağlı ortaklıklar, sermayesinin yüzde 50'sinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya bir kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Bağlı ortaklıklara örnek olarak, Makine Kimya Endüstrisi Kurumuna bağlı Fişek-San A.Ş. , T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesine bağlı Türkiye Vagon A.Ş. gibi işletmeler verilebilir.

-Kamu iştirakleri

İDT ve KİK'lerin veya bağlı ortaklıkların sermayelerinin en az yüzde 15 en çok yüzde 50'sine sahip olan anonim şirketlerdeki hisseleri "kamu iştirakleri" olarak adlandırılmaktadır. Mesela ÇAY-KUR'un iştiraki olan ÇAYSAN, MKEK'nin iştiraki olan ROKETSAN A.Ş. gibi. Bunlar kamu kurumu sayılmazlar.

Kamu Kurumları

KİT'lerin Ortak Nitelikleri

-Esas itibariyle özel hukuk hükümlerine tabi olma

Kamu iktisadi teşebbüslerinden İDT'ler, ticari esaslara göre faaliyetler gösterirler. Bu nedenle, karlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışırlar. KİK'ler ise, kendilerine verilen görevleri ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütürler. Dolayısıyla, gerek İDT'lerin ve KİK'lerin ve gerekse bunların müesseseleri ile bunlara bağlı ortaklıkların dışı yönelik faaliyet ve işlemleri özel hukuk hükümlerine tabidir.

-Kamu tüzel kişisi ve belli ölçüde İdare hukuku kurallarına tabi olma

Kamu iktisadi teşebbüsleri dışı yönelik işlem ve faaliyetlerinde özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuş olmalarına karşın, kamu yararını gerçekleştirmek için ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulunca saptanmakta, zararları genel bütçeden karşılanabilmekte, organları merkezi idare tarafından atanmakta, TBMM'ce denetlenmekte ve malları ve her türlü mevcutlar aleyhine işlenen suçlar Devlet malı aleyhine işlenmiş sayılmaktadır. Tüm bu nedenlerle, iktisadi kamu kurumlarının kamu tüzel kişisi mi, yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi oldukları sorunu, öteden beri tartışılmıştır. Anayasa Mahkemesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin kamu tüzel kişileri olduğunu kabul etmiştir.

-Özerk bütçeli olma

Bu kuruluşlar, özerk bütçeli kuruluşlardır. Kamu iktisadi teşebbüsleri özerk bütçeli kuruluşlar olduğundan, Devlet İhale Kanunu'na ve Kamu İhale Kanununa tabi değildir.

Kamu Kurumları

- Farklı bir denetime tabi olma

KİT'ler Sayıştay tarafından denetlenmezler. TBMM tarafından (KİT Komisyonu) denetlenir.

C. Sosyal Kamu Kurumları

Sosyal kamu kurumları, insanların çalışma, işsizlik, emeklilik, sağlık gibi sosyal gereksinimlerini; kısaca sosyal haklarını ve güvenliklerini karşılamak ve sağlamak üzere oluşturulmuş bulunan kamu kurumlarıdır. Mesela Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) gibi.

Ortak Özellikleri

a. Yönetime katılma

Sosyal kamu kurumları ilgililerin yönetime katılmaları suretiyle yönetilmektedir. Ancak mahalli idareler ve meslek kuruluşlarından farklı olarak, Devlet de sosyal kamu kurumlarının oluşumuna müdahale etmektedir.

b. Zorunlu üyelik esasına dayanma ve zorunlu kesinti adı altında para toplama

Kamu Kurumları

c. Karma bir hukuki rejime tabi olma

Sosyal kamu kurumları, dışa yönelik işlem ve faaliyetlerinde ve özellikle de sundukları hizmetten yararlananlarla olan ilişkilerinde esas itibarıyla özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuşlardır. Buna karşılık, iç düzen ve işleyişleri bakımından İdare Hukukuna tabidirler. (İşçi ve esnafın bu kurumlarla olan ilişkilerinde özel hukuk; memur ve askerlerin bu kurumlarla olan ilişkilerinde kamu hukuku kuralları uygulanır).

Sayıştay denetimine tabidir.

d. Kamu gücünden kaynaklanan yetki ve ayrıcalıklara sahip olma

Sosyal kamu kurumları kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından, bundan kaynaklanan yetkilere (ör; kamulaştırma) sahip oldukları gibi, para ve mallarının korunması ve vergi bağışıklığı gibi kamusal ayrıcalık ve üstünlüklere de sahip kılınmışlardır.

e. Kendilerine özgü bütçeye sahip olma

Sosyal kamu kurumlarının kendilerine özgü bütçeleri vardır. Bu bütçeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre, “sosyal güvenlik kurumları bütçesi” olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla devlet bütçesinden yardım almamaktadırlar.

f. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmama

Sosyal kamu kurumları belirtilen bütçe rejimleri nedeniyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildirler. Ancak bu kurumların mal ve hizmet alımları ile her türlü yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda düzenlenen usullere tabidir.

Kamu Kurumları

D. Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları

Kamu kurumlarının en yeni türünü oluşturan bu kamu kurumları, bilimsel, teknik, sanatsal ve kültürel hizmet ve faaliyetlerde bulunmak üzere kurulmuşlardır. Mesela üniversiteler (devlet ve vakıf ün.), TÜBİTAK, TÜBA, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Türk Standartlar Enstitüsü, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu gibi.

Bilimsel teknik ve kültürel hizmetleri gören tüm kuruluşlar bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumu niteliğinde değildir. Mesela Hazine ve Maliye bakanlığına bağlı Türkiye İstatistik Kurumu, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Meteoroloji Genel Müdürlüğü de bu hizmetleri görmekle beraber, tüzel kişilikten yoksun bulunduklarından, merkezi idare kuruluşları olup, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumu olarak nitelendirilmezler.

E. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (Bağımsız İdari Otoriteler)

Belli bir hizmet alanı ile sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapan, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip kılınan, bir anlamda belli bir hizmet alanı ile sınırlı olarak kural koyma, koyduğu kuralları uygulama ve kurallara uyulmasını sağlama yetkileri ile donatılan kuruluşlardır. RTÜK, Bilgi Teknolojileri Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu, BDDK, EPDK, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu.

Kamu Kurumları

Özellikleri

Bağımsızlık: Bu kurumlar işlemlerinde bağımsızdır, yani vesayete tabi değildir.

Regülasyon Yetkileri: Bu kurumlar kendi görev alanlarına giren faaliyetleri düzenleme yetkisine sahiptir. **İzleme ve denetleme Yetkileri:** Bağımsız idari kurumlar, görevli oldukları alanlardaki faaliyetleri izleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Bu bağlamda görev alanları ile ilgili her türlü bilgi ve belgeleri ilgili kişi ve yerlerden istemek, mahallinde incelemeler yapmak yetkileri ile donatılmışlardır.

İcrai karar alma: İcrai karar alabilir. İdari nitelikte karar alıp müeyyide işlemleri yargı denetimine tabidirler.

İlgili veya ilişik olma: Cumhurbaşkanlığı veya bir bakanlıkla ilgili veya ilişkili olabilir.

Bütçe ve denetimleri: Bir bütçeleri vardır. Ve Sayıştay tarafından denetlenir.

F. Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları

Temmuz 2018 itibariyle C.Başkanlığı kararnamesi ile C.Başkanlığına bağlı özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Dijital Dönüşüm,, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım Ofisleri kurulmuştur. Bunlar da bir nevi kamu kurumudur.

Kamu kurumları

2. Mahalli Kamu Kurumları

Bazı kamu kurumları daha vardır ki, bunlar belli bir yörede hizmet görürler. Bunlara mahalli kamu kurumları denmektedir. Mahalli kamu kurumları bir mahalli idareye ait hizmetin o idareden ayrılması ve ayrı bir tüzel kişilik halinde tertiplenmesi sonucu ortaya çıkarlar. Dolayısıyla, mahalli kamu kurumları, genellikle bir mahalli idareye vesayet bağı ile bağlıdırlar. Mesela, İstanbul'daki İETT (İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü), Ankara'daki EGO, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) gibi.

Kendi içinde 3 gruba ayrılabilir:

- Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri
İSKİ, ASKİ gibi. Bunlar ayrı tüzel kişiliğe, bütçe, malvarlığı ve personele sahiptir.
- İETT ve EGO
- İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri: İstanbul Halk Ekmek AŞ, Hamidiye AŞ, İGDAŞ AŞ, İSFALT, KIPTAŞ gibi işletmeler, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olup bazı kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmışlardır. Kamu İhale Kanununa tabidir. Sayıştay tarafından denetlenirler. Belediyelere veya il özel idarelerine bağlıdır.

Not: Bölgesel Kamu Kurumları: DAP (Doğu Anadolu) İdaresi, Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Teşk. gibi bölgesel kuruluşlar da bulunur.

III. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK KURULUŞLARI

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasanın 135/1. Maddesine göre; “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”

Bu kuruluşlara; Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Borsalar Birliği, barolar, Türkiye Barolar Birliği, tabip odaları, Türk Tabipler Birliği gibi kuruluşlar örnek verilebilir.

Ortak Nitelikleri

- a. Kamu kurumu niteliğinde olma**
- b. Kanunla kurulma**
- c. Kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olma**
- d. Organlarını kendi üyeleri arasından seçme**
- e. Zorunlu üyelik esasına dayanma**
- f. Kuruluş amaçları dışında faaliyet gösterme yasağı**

Meslek Kuruluşları

- g. **Özerk bütçeli olma:** Meslek kuruluşları, özerk bütçeli kuruluşlar olup, başlıca gelirleri, üyelerinden topladıkları giriş ve yıllık aidatlar, para cezaları, düzenledikleri belgelerden aldıkları harç ve resimlerdir.
- h. **Vesayet Denetimine Tabi Olma:** Özerk olmalarına rağmen meslek kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi vardır. Bazı meslek kuruluşlarının bazı kararları ilgili bakanlığın onayına sunulur. Mesela, Türkiye Barolar Birliği'nin bazı kararları Adalet Bakanlığı'nın onayına tabidir.

Odalar, borsalar, Birlikler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları, ilgili Bakanlığın denetimine tâbidirler. Mesela, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğini, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı denetler. Barolar Birliği'ni ve baroları ise Adalet Bakanlığı denetler. Nitekim: Avukatlık Kanunu, Ek Madde 4'e göre, "Adalet Bakanlığı, Barolar ve Türkiye Barolar Birliği organlarının görevlerini kanun hükümlerine uygun olarak yapıp yapmadıklarını ve mali işlemlerini yönetmelikte belirlenecek esaslara göre denetlemeye yetkilidir. Bu idari ve mali denetim, adalet müfettişlerince yapılır. " Aynı şekilde DDK'nun denetimine tabidir.

ı. **Personel ve malvarlığı özel hukuka tabidir.**

İDARİ İŞLEMLER

İDARİ İŞLEMLER



İDARİ İŞLEMLER

i

İDARİ İŞLEMLER

I. Kavram ve Tanım

Kısaca idari işlem, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklamalarıdır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere idari işlemin bir hukuki işlem olarak, “irade açıklaması” ve “hukuki sonuç” olmak üzere iki unsuru vardır. Ancak bu iki unsurun birlikte bulunması durumunda idari işlem kurulur. Mesela fakülte idaresinin öğrenciye disiplin cezası verme işleminde idarenin açıkladığı bir irade ve bu iradenin doğurduğu bir hukuki sonuç vardır.

İdarenin her işlemi idari bir işlem değildir. Bazı işlemleri özel hukuk işlemidir. İdarenin şu işlemleri, özel hukuk işlemidir:

İdarenin kendi özel mallarının işletilmesine ilişkin olarak yaptığı işlemler, idari işlem değil, özel hukuka tabi işlemlerdir ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklar da adli yargıda görülür. Örn. belediyenin sahip olduğu bir taşınmazı kiralaması özel hukuk sözleşmesi olup adli yargıda görülür.

İDARİ İŞLEMLER

Kamu tüzel kişileri özel hukuk sözleşmeleri yapabilir. Örn. üniversite idaresi, üniversite kütüphanesi için kitapları kitapçılardan bir sözleşme yaparak satın alabilir. Söz konusu sözleşme irade serbestisi esasıyla yapılacağı ve kamu gücüne dayanmadığı için bir özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olacak ve uyuşmazlık adli yargıda görülecektir.

KİT'lerin üçüncü kişilerle yaptıkları işlemler idari işlem değil, özel hukuk işlemi niteliğindedir; dolayısıyla bunlara idare hukuku değil, özel hukuk uygulanır ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklara idari yargıda değil, adli yargıda bakılır.

İdari işlemin mutlaka idareden çıkması şart değildir. Özel hukuk tüzel kişilerin bazı işlemleri idari işlem olabilir. İdari işlemin mutlaka idare tarafından, yani kamu tüzel kişileri tarafından yapılan bir işlem olduğu da söylenemez. Çünkü bazı istisnai durumlarda özel hukuk tüzel kişileri de idari işlem yapabilmektedir. Bu takdirde, özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem niteliğindeki işlemlerine, özel hukuk değil, idare hukuku uygulanır ve bundan doğan uyuşmazlıklara idari yargıda bakılır. Özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücüne dayanan işlemleri birer idari işlemidir.

İDARİ İŞLEMLER

Bu özel hukuk tüzel kişinin yaptığı işlem de bir “kamu gücü ayrıcalığı” varsa o işlem bir idari işlemdir; dolayısıyla idare hukukuna tabidir ve ondan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülebilir. Örneğin Türkiye Jokey Kulübü bir özel hukuk tüzel kişisidir. Ancak bu klubün müşterek bahis tertip işlemi, kamu gücü ayrıcalığına dayandığı için bir idari işlem olarak kabul edilir. Keza özel eğitim ve öğretim kurumlarının öğrencilerin ilişkin yaptıklarının not verme ve disiplin gibi pek çok işlemi de yine aynı sebeplerle idari işlem olarak kabul edilmektedir.

İdari işlemler, yasama işlemleri ve yargı işlemlerinden farklıdır. Ancak yasama organının idari nitelikteki işlemleri de idari işlem olarak kabul edilir. Örneğin, Meclis Başkanlığı tarafından Mecliste görev yapan personel hakkında tesis edilen, kamu görevlileri özlük hakları gibi işlemler de idari niteliktedir. Yargı organlarının yargısal faaliyet dışında kendi personelleri hakkındaki işlemleri de idari niteliktedir. Örneğin zabıt katibine disiplin cezası verilmesi gibi.

İdari işlemler, hükümet tasarruflarından ayrılır. Hükümet tasarrufları, bazı idari makamlar tarafından yapılan ve adli veya idari bir mahkeme tarafından denetlenemeyen işlemler olarak tanımlanmaktadır. Cumhurbaşkanının bakan atama işlemi, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açması gibi işlemler siyasi nitelikte kabul edilip hükümet tasarrufu olarak adlandırılabilir.

İDARİ İŞLEMLER

Bir işleme “idari” nitelik kazandıran unsur, bu işlemin “kamu gücü ayrıcalıkları” ile donatılmış olmasıdır. Eskiden hakimiyet tasarrufları şeklindeki işlemler idari işlem olarak nitelendirilir, temşiyet tasarrufları ise özel hukuk hükümlerine tabi olurdu. Örn. İdarenin kira sözleşmeleri temşiyet tasarrufu olarak nitelendirilirdi.

O halde, bir hukuki işlem ister kamu tüzel kişisi ister özel hukuk tüzel kişisi tarafından yapılsın, bir kamu gücü ayrıcalığı içeriyorsa o hukuki işlem idari işlem niteliğindedir; dolayısıyla idare hukukuna tabi olur ve ondan doğan uyuşmazlıklar idari yargıda karara bağlanır.

Bir hukuki işlemin “idari işlem” olmasının doğurduğu sonuçlar:

Tabi olacağı hukuki rejim bakımından, bir hukuki işlemin “ idari” nitelikte olmasının doğurduğu iki sonuç vardır:

- İdari işlemler idare hukukuna tabidir.
- İdari işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklara idari yargıda bakılır.

İDARİ İŞLEMLER

İdari İşlemlerin Türleri

A. Tek Yanlı İdari İşlemler

İlgilinin rızası ve muvafakatine bağlı olmadan, idarenin tek yanlı olarak açıkladığı iradesi ile yapılan işlemlerdir. Tek yanlı işlemler de kendi içinde ikiye ayrılır:

1. Bireysel İdari İşlemler

Kişisel ve özel durumlara ilişkin idari işlemlerdir. Mesela, memur atama işlemi, disiplin cezası verme işlemi, kamulaştırma işlemi, inşaat ruhsatı verme işlemi bir bireysel idari işlemidir. Bu işlemlere idari kararlar da denir.

2. Düzenleyici İdari İşlemler

Genel ve kişilik dışı olan idari işlemlerdir. Mesela tüzük ve yönetmelik bir düzenleyici idari işlemlerdir. Düzenleyici işlemler maddi bakımdan, yani içerikleri itibarıyla kanunlara benzerler; yani idare düzenleyici işlemlerle kurallar koyar.

B. İki Yanlı İdari İşlemler

İdare ile ilgili kişinin aynı hukuki sonucu doğurmak amacıyla karşılıklı olarak açıkladıkları iradelerin uyuşumu sonucu ortaya çıkan işlemlerdir. Bunlara idari sözleşmeler denir. İki yanlı idari işlemlerde yapılan işlemin hukuki sonuç doğurabilmesi için sadece idare tarafından bu iradenin açıklanması yeterli değildir; bu iradenin idarenin karşısındaki kişi tarafından da kabul edilmesi gerekir.

İDARİ İŞLEMLER

IV. İdari İşlemlerin Özellikleri

A. İcrailik

İdare bir idari kararı almak için kişinin rızasını almak zorunda değildir. Zira idari kararlar idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla oluşur ve tamamlanır. İdari kararların icrailik özelliğinin altında İdarenin kamu gücüne sahip olması yatar. Çoğunlukla idari işlemler icrai nitelik arzeder.

İcrai olmayan idari kararlar İdareden çıkmakla birlikte herhangi bir hukuksal sonuç doğurmayan, yani hukuk düzeninde bir değişikliğe yol açmayan işlemlerdir. İdarenin icrai olmayan kararları genel olarak şunlardır: Hazırlık işlemleri (ön işlemler), teyit edici işlemler, bilgilendirici, açıklayıcı işlemler, iç düzen işlemleri.

B. Re'sen İcra Edilebilirlik

İdari kararların yapılmakla hukuk dünyasında kendiliğinden sonuçlar doğurmasına icrailik özelliği demiştik. İşte bir idari kararın hukuk âleminde ortaya çıkan sonuçlarının maddi âleme doğrudan doğruya İdare tarafından aktarılmasına, o kararın resen icrası adı verilir. Mesela, İdarenin bir memura maaş kesme cezası vermesi durumunda işlemin yapılmasıyla, işlem memur üzerindeki hukuksal etkisini gösterir. (1/8-1/30 arasında aylıktan kesme cezası verilir.) idari kararların resen icra edilebilmesi istisnai bir yetkidir, keza bunun için

İDARİ İŞLEMLER

C. Hukuka Uygunluk Karinesi

İcrai olma özellikleri nedeniyle idari kararlar hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. Bundan dolayı da İdare, zorla icra etme yetkisine sahip olduğu hallerde, araya bir yargı organı girmeksizin işlemini icra edebilir. İdari işlem idare mahkemesi tarafından iptal edilene veya yürütmesi durdurulana kadar icra edilmeye devam eder. Bu kuralın tek istisnası vergilendirmeye dair idari bir işlem olan tarhtır. Tarh işlemine dava açılması işlemin icrasını dava açma anından itibaren durdurur. (Tarh: Mükellefin vergi borcunu ödeyebilmesi için ödeyeceği miktarın hesaplanması veya bulunması işlemidir.)

D. İdari yargıya tabi olması

Hukuki sonuç doğurmaya yönelik icrai idari işlemler hakkında idari yargıda yargısal denetime tabi tutulabilir. İdari işlemler hakkında hukuka aykırılıkları dolayısıyla idari yargıda dava açılır. İdari yargı organları tarafından idari işlem iptal edilebilir, tazminat ödenmesine karar verilebilir.

İDARİ İŞLEMLER

BİREYSEL İŞLEMLER (İDARİ KARARLAR)

1. İdari Kararların Çeşitleri

Bireysel idari işlemler; somut, sübjektif, belli kişi ve konularla ilgili olarak hukuki durumlar yaratan, değiştiren, kaldıran işlemlerdir. Bireysel idari işlemler ya da idari kararlar, ismen belirlenmiş bir kişi veya belli bir duruma ilişkin olan idari işlemlerdir. Diğer bir ifadeyle, idari kararlar şu şekilde tanımlanabilir:

“İdari kararlar, belli kişilere ilişkin hukuki sonuçlar doğurmaya yönelik kamu gücü ayrıcalıkları içeren irade açıklamalarıdır.”

A. Maddi Açıdan Tasnif : Şart İşlemler – Sübjektif İşlemler

1. Şart (Durum, Koşul, Statü) İşlem

Belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkaran işlemlerdir. Örn. memur atama işlemi, disiplin cezası verme işlemi.

2. Sübjektif (Öznel) İşlemler:

Belli bir kişiyi ya da nesneyi, kapsamını da kendilerinin belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir. Örn, vergi tarh işlemi, öğrencilere sınavlarda not verme işlemi. Özetle, idari işlemin mahiyeti muhatabı olan kişinin öznel durumuna göre şekil alıyorsa sübjektif işlemdir.

İDARİ İŞLEMLER

B. İçeriklerine Göre Tasnif

1.Emredici İşlemler

Muhatabını davranma, katlanma veya kaçınma gibi belirli bir davranışı benimsemeye zorlayan emir ve yasaklar içeren işlemlerdir. Askerliğe davet yazısı, Polisin gösteri yapan gurubu dağıtmasında olduğu gibi.

2.İnşai İşlemler: Belli bir hukuki durum doğuran veya değişiklik yapan veya hukuki duruma son veren işlemler inşai niteliktedir.

3. Tespit Edici İşlemler: Yeni bir hukuki durum yaratmayan, hukuki bir durumun varlığını veya yokluğunu tespit eden işlemlerdir. Öğrenci belgesi istenilmesi halinde öğrenciye bu belgenin verilmesi.

C.Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif

1.Yararlandırıci İşlemler: İlgilisine hak sağlayan, bir hakkı kuvvetlendiren veya ilgisinin üzerindeki bir yükümlülüğü ortadan kaldıran işlemlerdir. İnşaat ruhsatının verilmesi, diplomanın verilmesi.

2.Yükümlendirici İşlemler: İlgilisinin haklarını sınırlayan veya lehlerine olan bir şeyden yararlanmasına engel olan işlemlerdir. Askerlik yükümlülüğü, vergi yükümlülüğü gibi.

İDARİ İŞLEMLER

D. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usulüne Göre Tasnif: Basit-Kolektif-Karma İşlemler

1. Basit İşlemler

Bir tek idari merciin iradesinin açıklanması ile meydana gelen işlemlerdir. Amirin astına uyarma, kınama cezası vermesi buna örnek gösterilebilir.

2. Kolektif İşlemler

Kolektif işlemler, birden fazla iradenin “aynı anda” ve “aynı yönde” açıklanması ile meydana gelen işlemlerdir. Kolektif işlemlerde birden çok irade vardır; ama bunlar yine de tek yanlı işlemlerdir. Kurul kararlarının tamamı kolektif işlemlerdir. Mesela, köy ihtiyar heyeti, belediye meclisi, il genel meclisi ve Bakanlar Kurulu kararları birer kolektif işlemdir.

3. Karma İşlemler

Karma işlemler, aynı yönde ve aynı konu ve amaca yönelik birden fazla iradenin “belli bir sıra izlenerek açıklanması” sonucu meydana gelen işlemlerdir. Burada birden çok iradenin bir sıra izlenerek birbirine eklenmesi söz konusudur. Eski müşterek kararnameler (üçlü kararnameler) vs, Öğretim üyesinin atanmasında ilgili yönetim kurulu, dekan ve rektörün onayı ile yapılması.

İDARİ İŞLEMLER

F.Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif: Sarih – Zimni İşlemler

1. Sarih İşlemler

İdarenin iradesini yazılı olarak (istisnai olarak sözlü olarak) ortaya koyduğu işlemlerdir. İdarenin işlemlerini yazılı olarak yapması kuraldır.

2. Zimni (Örtülü) İşlemler

Zimni Red İşlemleri: İdarenin, ilgilinin başvurusu üzerine başvuru tarihinden itibaren 60 gün içinde hiçbir şey yapmaması, susması da bir idari işlem sayılır ki buna “zimni işlem” denir. İdarenin susması durumunda kural olarak işlemin reddedildiği anlamına gelir.

Zimni Kabul İşlemleri: İstisnai hallerde İdarenin susmasına ise “kabul” anlamı verilir. Ancak bunun yasada açıkça öngörülmüş olması gerekir. Mesela inşaat tamamen bittiğinde kullanım izni için ilgili belediyeye ve valiliğe başvurarak yapı kullanma izni alınması gerekir. Belediye veya valilik bu başvuruyu en geç 30 içinde sonuçlandırmak zorundadır. Aksi halde kullanma izni verilmiş sayılır. İl genel meclisi tarafından alınan kararlar valiye gönderilir. Vali bu kararların yedi gün içinde yeniden görüşülmesini istememiş ise, bu kararlar kesinleşir.

G. İsteğe Bağlı Olup Olmamalarına göre Tasnif: Kimi idari işlemler, isteğe bağlı olarak gerçekleşir. Ancak çoğunlukla isteğe bağlı olmayabilir.

İDARİ İŞLEMLER

H. İcrai olup Olmamalarına Göre Tasnif: İdari işlemlerin çoğu icrai niteliktedir. Tek taraflı olarak alınır ve sonuç doğurucu olduğu için idari yargıda dava açılabilir. Ancak bazı idari işlemler vardır ki, hukuki sonuç doğurmaz, bir değişikliğe yol açmaz. Örn. Hazırlık işlemleri (disiplin soruşturmalarında soruşturmacının hazırladığı rapor), teyit edici işlemler (Öğrenci belgesinin verilmesi), İçdüzen işlemleri (sirküler, direktif, hizmet içi tedbirler), enformel İdari işlemler (tebliğ, tavsiye, uyarı, ihtar, bilgilendirme yazıları).

II. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI

İdari işlemlerin 5 ana unsuru vardır. Yetki, şekil, sebep, konu, amaç unsuru.

A. Yetki Unsuru

Yetki, bir idari makamın belirli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle, yetki, idari makamı işgal eden kişi veya kişilerin kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme yeteneğidir. İdari işlem, belli bir hukuki sonucu doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Bu irade açıklamasının yöneldiği sonucu doğurabilmesi için herhangi bir kişi tarafından değil, idare adına irade açıklamaya ehil olan bir kişi veya kişiler tarafından açıklanması gerekir. İşte, idari işlemin özünü oluşturan irade açıklamasının kim veya kimler tarafından yapılacağı hususu, o işlemin “yetki unsuru”nu oluşturur.

İDARİ İŞLEMLER

1. Yetki Kuralları (İdare Hukukunda Yetkilerin Ortak Özellikleri)

İdare hukukunda, idare adına irade açıklamaya yetkili kişilerin, yani idare makamlarının bir yetkiye sahip olabilmesinin ve sahip olduğu yetkiyi kullanabilmesinin bir takım genel kuralları vardır. Bun yetki kuralları (ortak özellikleri) denir. Bunlar şunlardır:

- İdare hukukunda yetkiler Anayasa ve kanunlardan kaynaklanır.
- İdare hukukunda yetkiler dar yoruma tabi tutulur.
- İdare hukukunda yetkiler kamu düzenine ilişkindir.
- İdare hukukunda yetkiler kullanılması zorunlu, vazgeçilmez ve devredilmez niteliktedir.
- İdare hukukunda yetki sakatlıkları sonradan düzeltilemez.

2. Yetki Kurallarının İstisnaları (Yetkisizliği Gideren Haller)

Söz konusu yetki kuralları doktrin ve içtihat tarafından zamanla yumuşatılmış ve bunlara bazı istisnalar getirilmiştir. Bu istisnalar; fiili memur teorisi, yetkilerin paralelliği ilkesi, yetki devri-imza devri, vekâlet ve cari işlerin yürütülmesi olarak beş tanedir.

İDARİ İŞLEMLER

a. Fiili Memur Teorisi

Bir kişi, anayasa ve kanundan yetki almadıkça bir kamusal yetki kullanamaz. Bu genel kurala “fiili memur teorisi” denilen bir teoriyle istisna getirilmiştir. Buna göre, aslında yetkisiz olan bir kişinin bazı koşullarda yaptığı işlem geçerli olarak kabul edilmektedir. Fiili memur teorisinin temelinde “görünüş teorisi” ve “zaruret teorisi” olmak üzere iki alt teori bulunmaktadır.

i. Görünüş Teorisi

Memur olmayan bir kişi geçerli bir atama işlemi olmaksızın, her nasılsa, belli bir makama yerleşmiş, bu makamda birtakım işlemler yapmış olabilir. İyi niyetli üçüncü kişilerin, bir makamı işgal eden, bir takım yetkiler kullanan böyle bir “görünüşte memur”un gerçekten usulüne göre atanmış memur olup olmadığını bilmeleri mümkün değildir; bunları araştırmaları da kendilerinden beklenemez. Böyle bir memurun yaptığı işlemlerin yetkisizlik nedeniyle sakat oldukları kabul edilirse, bundan iyi niyetli üçüncü kişiler zarar görecektir. İşte bu nedenle, görünüşte memurların yapmış olduğu işlemlerin geçerli olduğu kabul edilmektedir. Fransa’daki örnek, “Montrouge evlilikleri” vakasıdır; Fransız Yargıtay’ı, evlendirme yetkisine sahip olmayan bir belediye meclisi üyesinin kıydığı nikâhları geçerli saymıştır.

İDARİ İŞLEMLER

ii. Zaruret Hali Teorisi

Bazı olağanüstü durumlarda, kamu hizmetlerinin yürütülmesi zarureti karşısında yetkisi olmayan, hatta idareye tamamıyla yabancı kişilerin yaptığı, kamu yararının gerçekleştirilmesine yönelik bazı işlemlerin geçerli olduğu ve bu kişilerin “fiili memur” olduğu kabul edilmektedir.

b. Yetkilerin Paralelliği Yetkisi

Bir idari makamın bir yetkiye sahip olması için, o yetkinin kendisine ayrıca ve açıkça anayasayla veya kanunla verilmesi gerekir. İdari makamların yetkileri istisnai niteliktedir ve dolayısıyla dar yoruma tabi tutulur. Yani, bir idari makama ne yetki verilmiş ise, o makamın yetkisi sadece ondan ibarettir. Ancak bu kural, “yetkilerin paralelliği ilkesi” ile yumuşatılmıştır. Bu ilkeye göre, bir işlemin yapılması için yetkili olan makam, kanunda aksine hüküm yoksa o işlemin değiştirilmesi, ilgası veya geri alınması için de yetkilidir.

İDARİ İŞLEMLER

c. Yetki Devri – İmza Devri

İdare hukukunda yetki hangi makama verilmiş ise sadece ve sadece o makam tarafından kullanılabilir. Kural olarak bu makam sahip olduğu yetkiyi de bir başka makama devredemez. Ancak bu kurala yetki devri ve imza devri istisna teşkil etmektedir.

Yetki devri, karar alma yetkisinin bir makamdan başka bir makama kişi ismi belirtilmeksizin devredilmesidir ki, devreden makam, devri geri almaksızın devrettiği konuda artık karar alamaz.

İmza devri, karar alma yetkisinin ismen belirlenmiş bir kamu görevlisinden yine ismen belirlenmiş bir başka kamu görevlisine devredilmesidir ki, devreden görevli, devri geri almaksızın devrettiği konuda istediği zaman karar alabilir. **i. Yetki ve imza devrinin ortak özellikleri**

- Yetki ve imza devrine kanunda izin verilmiş olması gerekir.
- Yetki devri ve imza devri, sarahaten veya zımnen yasaklanmamış olmalıdır.
- Yetki devri ve imza devri kısmi olmalıdır.
- Yetki devri ve imza devri, yeterli açıklıkta yapılmalıdır.
- Her ikisi de yazılı şekilde yapılmalıdır.
- Yetki devri ve imza devri ilgililerine duyurulmalıdır.

İDARİ İŞLEMLER

ii. Yetki ve imza devri arasındaki farklar

- Yetki devri soyut bir biçimde bir makamdan diğer makama yapılmaktadır. Bunun için yetkiyi devralan makamdaki görevli değişse bile, yetki o makamda kalmaktadır. Ancak imza devri kişisel olarak ve somut bir biçimde belli bir kamu görevlisine yapılmakta, kişi ayrıldığı zaman yetki de sona ermektedir.
- Yetki devrinde yetkiyi devreden makam, devir işlemini ortadan kaldırıp, yetkisini geri almadıkça, bir daha artık o yetkisini kullanamaz. Buna karşılık, imza devrinde, devreden makam, karar alma yetkisini terk etmiş olmaz. İmza devrini yapan kişi, devrettiği kişinin yerine her zaman karar alabilir.
- Yetki devrinde yetkiyi devralan makamın yaptığı işlemlerin hiyerarşik gücü, yetkiyi devralan makamın idari hiyerarşideki yerine bağlıdır. Buna karşılık imza devrinde yetkiyi devralan kişinin yaptığı işlemlerin hiyerarşik gücü, yetkiyi devreden kişinin işlemlerinin hiyerarşik gücüyle aynıdır.
- Yetki devrinde yetkiyi devralan kişinin yetki devrine dayanarak aldığı kararlar, onun kendi adına aldığı kararlar olarak kabul edilir. Oysa imza devrinde yetkiyi devralan kişinin aldığı imza devrine dayanarak aldığı kararlar, devreden kişi adına alınmış sayılır ve devreden kişinin kararı gibi işleme tabi tutulur.

İDARİ İŞLEMLER

d. Vekalet

Asıl görevlinin iş başında olmadığı dönemlere “vekâlet”, bu dönemde asıl görevlinin görevini geçici olarak yürüten kişiye de “vekil” denir. Vekâlet iki ayrı durumda ortaya çıkar ve iki tür vekâlet vardır:

i. Vekâlet Verme

Bir idari makamın asıl sahibi olan kişi, izin, hastalık, yurt dışında bulunma gibi çeşitli sebeplerle yetkilerini geçici olarak kullanamaz durumda olabilir. İşte bu süre içinde bu makama asıl görevlinin dışında bir başkasının geçici olarak bakması gerekir. Bu durumda vekil, asıl görevli tarafından atanır. Mesela yıllık izne ayrıldığı dönemde dekanın, dekan yardımcılarında birine veya yönetim kurulu üyelerinden birine “vekâlet vermesi” ilk vekâlet durumuna örnektir.

ii. Vekâleten Atama

Bir idari makamın asıl sahibi olan kişinin görevi, ölüm, emeklilik, istifa, azil, başka bir yere tayin gibi sebeplerle sona ermiş, ama yerine yeni görevli henüz atanmamış veya atanan görevli henüz görevine başlamamış olabilir. İşte bu durumda da, kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak için bu makama geçici olarak bir kişinin bakması, bu yetkileri geçici olarak birinin kullanması gerekir.

İDARİ İŞLEMLER

e. Cari İşlerin Yürütülmesi

Normalde görev süresi dolan makamın yetkisi de kendiliğinden sona erer ve bu yetkiler yerine atanan kişiye kendiliğinden ve otomatik olarak geçer. Ancak, bu kişinin yerine asaleten veya vekâleten henüz yenisi atanmamış veya atanmış olmakla birlikte henüz fiilen göreve başlamamış ise kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi nedeniyle, yeni atanan kişi göreve başlayıncaya kadar görevi sona eren kişinin yetkilerini bir süre daha kullanmaya devam edeceği kabul edilmektedir. Bununla birlikte, bu şekilde görevde kalan kişilerin yetkilerinin “cari işlerin (günlük işlerin) yürütülmesi” ile sınırlı olduğu içtihat yoluyla kabul edilmiştir.

3. Yetki Çeşitleri

a.Kişi Bakımından Yetki: İşlem yapmaya yetkili kişilerce o işlemin yapılması gerekir.

b.Konu Bakımından Yetki: Hukuk normlarında o konuda hangi makama yetki verilmişse onun tarafından kullanılması

c.Yer Bakımından Yetki: İdari makamın yetkisini kullanabileceği coğrafi alanı ifade eder. Vali, il sınırları içerisinde bu yetkisini kullanır.

d.Zaman Bakımından Yetki: Kamu görevlileri izinli olmadıkları, o makama atanmış veya görevden alınmadığı durumlarda yetkisini kullanır.

İDARİ İŞLEMLER

4. Yetki Unsurunda Sakatlık Halleri

a.Fonksiyon (görev) gaspı: İdarenin genel olarak görevli olmadığı, bir başka devlet organının görev alanı içine giren konularda işlem tesis etmesi dolayısıyla ortaya çıkan yetki sakatlığı fonksiyon gaspı olarak nitelendirilmektedir. Böyle bir idari işlem **yok hükmündedir**. Mesela kaymakamın boşanma kararı vermesi veya idarenin yetki kanunu olmadan KHK çıkarması gibi.

b. Yetki gaspı: İdarenin genel olarak görev alanı içine girmekle beraber İdareye tamamen yabancı bir kimse veya İdare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir merci veya kamu görevlisi tarafından alınan kararlar, “kişi yönünden yetkisizlik” olur. Yetki gaspı nedeniyle hukuka aykırı olan bir karar, İdareye atfedilemeyeceği için, hukuk âleminde hiç doğmamış bir idari karar sayılacak ve **yok hükmünde** kabul edilecektir. Mesela, memurun o an temyiz kudreti yoksa ya da yetkisiz bir kişi idari bir karar alırsa vs.

İDARİ İŞLEMLER

c. **Yetki tecavüzü:** Yetki tecavüzü, bir idari makamın diğer bir idari makamın yetkili olduğu bir konuda veya yerde işlem tesis etmesi demektir. Yetki tecavüzünde, idare adına işlem tesis eden kişi, yetki gaspında olduğu gibi idareye yabancı bir kişi değildir; bu kişi esas itibarıyla idare adına irade açıklamaya, yani işlem tesis etmeye yetkilidir. Ancak bu kişi yetkili olduğu konuda ve yerde işlem yapmaktadır. Yani yetki tecavüzü konu bakımından yetkisizlik ve yer bakımından yetkisizlik durumlarında ortaya çıkar.

Yetki tecavüzü nedeniyle hukuka aykırı olan bir idari işlem yok hükmünde sayılmaz. Böyle bir işlem hukuk âleminde doğmuştur ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Ancak böyle bir hukuka aykırılığın iptalinin istenmesi gerekir.

d. **Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü:** Bu da bir yetki tecavüzüdür. Ancak, bu tür bir yetki tecavüzünde hukuka aykırılık fevkalade ağır ve apaçıktır. Uzman olmayan bir kimse bile böyle bir işlemin sakat olduğunu derhal anlar. İdari işbölümü esaslarına tamamen aykırı bir biçimde alınan kararlarda ağır ve bariz yetki tecavüzünün olduğu söylenebilir. Mesela, bir bakanlıkta çalışan bir memurun başka bir bakanlık tarafından emekliye sevk edilmesi işleminde böyle bir sakatlık vardır. Yok hükmündedir.

İDARİ İŞLEMLER

Bağlı Yetki- Takdir yetkisi

Kanun, belirli bir durumda idarenin belirli bir karar almasını emrediyorsa ortada “bağlı yetki” vardır. İdare bu gibi durumlarda muhtemel kararlar arasında seçme hakkına sahip değildir. Örn. Belli yaşa ulaşmış devlet memurlarının mutlaka emekliye sevki gerekir. Ancak idare bağlı yetki durumunda dahi işlemin sebebini araştırıp ona göre karar verir.

İdare belli bir konuda karar almak veya almamak arasında seçim imkanına sahipse veya aynı konuda içerik bakımından değişik en az iki karar alabiliyorsa buna idarenin takdir yetkisi denir. Örn. Belediye meclisi, meydan, cadde, sokak isimlerini koyabilir, değiştirebilir. Değişik isimler arasında seçenekleri değerlendirebilir.

Takdir yetkisi, genelde işlemin konu unsurunda bulunur. Sebep unsurunda takdir yetkisi için değerlendirme marjı kavramından söz edilmektedir.

Takdir yetkisi ile yerindelik yetkisini karıştırmamak gerekir. İdari makamlar ve üst makamlar hem takdir yetkisine hem de yerindelik yetkisine sahiptir. Yargı organları, yerindelik denetimi yapacak şekilde veya takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yargısal denetim yapamazlar. Ancak idarenin açık takdir hatası varsa, ölçülülük ilkesine aykırı ise idarenin bu takdir yetkisi denetlenebilir.

İDARİ İŞLEMLER

B. Şekil Unsuru

Şekil, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmeye yönelik iradenin kendisiyle açıklandığı şeydir. Şekil iradeyi açıklamak için kullanılan araca, kalıba denir. Şekil bu iradenin maddi âlemde büründüğü biçimdir. Acaba hukuki işlemi oluşturan irade hangi şekilde açıklanmalıdır? Bu irade açıklaması yazılı mı sözlü mü olmalıdır?

İdare hukukunda şekil serbestîsi yoktur; bilindiği gibi özel hukukta “şekil serbestîsi” geçerlidir. Yani kişiler kural olarak istedikleri hukuki işlemi istedikleri şekilde yapabilirler. Buna karşılık, idare hukukunda idari makamların yaptıkları işlemlerde kendi özel çıkarları bulunmadığından ihtiyatsızca yapmaları ihtimal dâhilindedir. İşte idare hukukunda sıkı şekil şartları öngörülerek idari makamların işlemi yapmadan önce iyice düşünmeleri amaçlanmaktadır.

Kural: Yazılı şekil; idari işlemler kural olarak yazılı şekle tabidir. Yani idari işlemi oluşturan iradenin bir belgede yazılı olarak açıklanması gerekir.

İstisna: sözlü ve hareketli şekil; kolluk alanında sözlü karar alınabilmesi mümkündür. Nihayet zımni kararlar da mahiyetleri gereği yazısızdır.

İdari işlemlerin yazılı bir şekilde olması esastır. Ancak güvenli elektronik imza ile yapılmış sanal işlemler de geçerlidir.

Usul Unsuru da şekil unsuru ile içiçe geçmiştir.

İDARİ İŞLEMLER

Usul idari işlemin yapılmasında izlenen yollar demektir. İdari işlemin özünü oluşturan irade, bazı durumlarda tek kişi tarafından doğrudan doğruya ve derhal açıklanır. Burada uyulması gereken pek bir usul kuralı yoktur. Ancak bazı hallerde idari işlemin özünü oluşturan iradenin açıklanması için izlenmesi gereken bir usul vardır. Bu irade açıklanmadan önce bir hazırlık sürecinden geçer, olgunlaşır ve belli şartlar dâhilinde tespit edilip açıklanır.

1. Teklif Usulü

Bazen kanunlar, bir işlemin yapılması yetkisini belli bir makama vermekle birlikte, bu makamın bu işlemi yapabilmesi için diğer bir makamın “teklif”te bulunmasını şart koşturmuştur. Teklif usulü özellikle atamalarda atanacak kişinin seçiminde kullanılır.

2. Danışma Usulü

Bazen kanunlar, işlemi yapmaya yetkili makamın işlemi yapmadan diğer bir makama veya kurula danışması, onun görüşünü alması şartını getirmişlerdir. Buna “danışma usulü” denir. Anayasa ve kanunlarımızda çeşitli danışma usulleri öngörülmüştür. Örn. kamu hizmeti ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında Danıştay'ın düşüncesini alması gerekir.

İDARİ İŞLEMLER

3. Çelişme Usulü (Savunma Hakkı)

Bazı durumlarda idare karar almadan önce kararı muhatabı olan kişinin bu konudaki görüşlerini, itirazlarını almak zorundadır. İşte kararın alınmasından önce ilgili kişinin görüşlerinin alınmasına “çelişme usulü” denir. Bu usule başvurulmasının amacı, ilgili kişinin “savunma hakkı”nı güvence altına almaktır.

Türk hukukunda “çelişme usulü”nün uygulanması, yani ilgili kişiye “savunma hakkı” tanınması gereken haller sınırlıdır.

Çelişme usulünün öngördüğü durumlarda ilgili kişinin savunmasının alınmadan veya onun diyecekleri dinlenilmeden işlemin tesis edilmesi, işlemin usul bakımından sakatlığı sonucunu doğurur ve iptal edilmesi gerekir.

4. Usulde Paralellik İlkesi

Bu ilkeye göre bir işlemin yapılması için kullanılan usul, kanun aksini öngörmemiş ise, o işlemin değiştirilmesi veya ilga edilmesi için kullanılmalıdır.

5. Usul Kurallarına Aykırılığın Müeyyidesi: Usul Sakatlığı

Bir işlemin tabi olduğu usul kurallarına aykırı olarak yapılmasına “usul sakatlığı” denir. Usul sakatlığının yol açtığı genel sonuç, işlemin hukuka aykırılığı ve dava açılması halinde iptalidir. Ancak idare hukukunda her türlü usul sakatlığı işlemin iptal edilmesine yol açmamaktadır. İşte işlemin iptal edilmesi sonucu doğurup doğurmamaları bakımından usul sakatlıkları arasında “asli usul sakatlığı” ve “tali usul sakatlığı” şeklinde ikili bir ayırım yapılmaktadır:

İDARİ İŞLEMLER

Eğer şekil noksanlığı olmasaydı kararın yönünün değişebilecek idiyse asli usul sakatlığı, kararın yönünde bir değişiklik olmayacak idiyse tali usul sakatlığı vardır. Toplantı ve karar yeter sayılarına uyulmaması, asli şekil noksanlığına; doçentlik mülakat sınavında cüppe giyilmemesi tali şekil noksanlığına örnek olarak verilebilir.

C. Sebep Unsuru

Sebep İdareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir. Bu etkenler, işlemden önce gelir ve onun dışında kalır. Başka bir ifadeyle, “sebep” işleminin gerekçesini ifade eder. İdareyi bir işlem yapmayı sevk edecek neden, maddi bazı olaylar olabileceği gibi, o işlemden önce yapılmış başka bir işlem de olabilir. Kumar oynayan umumi veya umuma açık yerler İdarece kapatılır. Burada sözü edilen idari işlemin yapılabilmesi bir maddi olayın gerçekleşmesi koşuluna bağlanmıştır. İdari işlem, böyle bir maddi olay gerçekleşmeden yapılır ise, sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olur. Bir idari işlemin sebebi bazen de o işlemden önce yapılmış bir başka işlem olabilir.

İdari işlemin sebebi açıkça belirtilebilir.

Sebep, belirsiz kavramlarla belirtilebilir (Kamu yararı, ihtiyaç, lüzum).

Sebep hiç belirtilmeyebilir.

İDARİ İŞLEMLER

D. Konu Unsuru

Hukuki işlemin konusu onun doğurduğu hukuki sonuç, hukuk âleminde meydana getirdiği değişikliktir. Mesela bir kamulaştırma işleminin konusu, bir taşınmazın üzerindeki özel mülkiyetin sona ermesi ve taşınmazın mülkiyetinin İdareye geçmesidir. Ne İdare ne de ilgililer idari işlemlerin konusunu belirtmek konusunda serbest bir iradeye sahip değildir. İdarenin sadece konusu belirlenmiş işlemi yapıp yapmama veya belli konulardaki işlemlerden birini seçme konusunda yetkisi olabilir.

İdari işlemin konu unsuru bakımından, şu hallerde sakatlıklar ortaya çıkmaktadır:

1. Konunun İmkânsız Olması

Bir idari işlemin konusunun mümkün ve meşru olması gerekir. Başka bir ifadeyle, idari işlemde beklenen sonuç gerçekleştirilebilir nitelikte olmalıdır. İdari işlemin konusu imkânsız ise, mesela memur olarak atanan kişi daha önce ölmüş ise, atama işlemi konu unsuru yönünden hukuka aykırıdır ve bu sebeple iptal edilir.

2. Konunun Kanuna aykırı Olması

a. Pozitif Kanuna aykırılık: Yasak konularda işlem yapılması (Öğretmenlerin yıllık izinlerini yaz tatilinde kullanmaları gerekirken eğitimin devam ettiği zaman diliminde izin verilmesi), Temel hak ve hürriyetleri sınırlandırması, Kanunun uygulama alanının genişletilmesi, kesin hükmün ihlal edilmesi hallerinde pozitif kanuna aykırılık durumu oluşur.

İDARİ İŞLEMLER

b. Negatif Kanuna Aykırılık

Negatif kanuna aykırılık, idarenin uygulamak zorunda olduğu bir hukuk kuralını uygulamayı reddettiği, almak zorunda olduğu bir kararı almaktan kaçındığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Mesela, inşaat ruhsatı alabilmek için kanunun aradığı bütün şartları yerine getiren kişinin yaptığı başvurunun reddedilmesine dair idari karar konu unsuru bakımından hukuka aykırıdır.

3. Sebep ile Konu Arasındaki Kanunun Öngördüğü Nedensellik Bağının Yokluğu

İdari işlemlerin sebep ve konu unsurları arasında çok sıkı bir ilişki vardır. Zira çoğunlukla hukuk kuralları, hangi sebeplerin hangi sonuçları doğuracağını yani belli bir sebebin varlığı halinde yapılacak işlemin konusunun ne olacağını tespit etmektedir. Yani birçok halde, sebep ile konu arasında hukuk kuralları ile öngörülmüş bir “nedensellik bağı” vardır. İşte bu nedensellik bağının bulunmaması, yapılan işlemin hukuka aykırı olması sonucunu doğurur.

4. Sebep ile Konu Arasında Ölçüsüzlük Bulunması

İdari işlemin sebebi ile konusu arasında bir ölçüsüzlüğün bulunması işlemi hem sebep hem de konu unsuru bakımından sakatlar.

İDARİ İŞLEMLER

E. Amaç Unsuru

Bütün idari işlemlerin nihai amacı kanunda açıkça belirtilsin ya da belirtilmesin kamu yararıdır. Kamu yararı amacı idari işlemler için genel ve değişmezdir. İdari işlemlerde amaç unsurundaki hukuka aykırılık hallerine “yetki saptırması” adı verilir. Yetki saptırması kavramı sadece işlemin amaç unsuru ile ilgilidir. İşlemin yetki unsuru ile ilgili değildir. Yetki saptırması halleri ya da amaç unsuru yönünden hukuka aykırılık halleri şunlardır:

a. Kişisel Amaç Güdülerek Yapılmış Olan İdari İşlemler

İdari işlemin yapılmasında kişisel amaç güdülmüş ise, o idari işlem amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olur. Özel çıkar sağlama veya öç alma amacıyla yapılmış işlemlerde yetki saptırması vardır. Mes. kamulaştırma kararının kamu yararının gerçekleştirilmesi yerine, salt belli bir kişinin taşınmazının kamulaştırılması suretiyle o kişiye zarar verilmesi amacıyla alınmış olması halinde, kamulaştırma kararı yetki saptırması ile hukuka aykırıdır.

b. Siyasal Amaç Güderek Yapılmış Olan İdari İşlemler

Bir idari işlemin yapılmasında siyasal düşüncelerle hareket edilmiş ise, o idari işlem amaç unsuru yönünden hukuka aykırıdır. Örn. Kamulaştırma kararının siyasi rakibi olduğu için uygulanması durumunda siyasal bir amaç güdülerek alınmış olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir.

İDARİ İŞLEMLER

c. Özel Maksadı Aşan İdari İşlemler

Kanunlarda bazı idari işlemler için öngörülmüş bulunan özel maksatlarının aşılması halinde de, maksat unsuru yönünden hukuka aykırılık ortaya çıkmaktadır. Bir idari makam herhangi bir kamu amacı yararıyla değil, sadece ve sadece kendisinin özgülendiği kamu yararı kategorisini gerçekleştirmek maksadıyla işlem yapmaya yetkilidir. Kamu düzeni, genel ahlak, genel sağlık, genel asayiş, milli güvenlik, eğitim, sosyal danışma vs. amaçlar özel olarak bazı makamlara özgülülmüştür. Mesela Fransız Danıştay'ı Dame Durand kararında, bir belediye başkanının bir otelin yola ikinci bir kapı açmasına fuhşu önleme amacıyla izin vermemesi işlemini iptal etmiştir. Zira bu konuda belediye başkanına tanınan yetki genel ahlakın korunması amacıyla değil, yolun düzenlenmesi amacıyla verilmiştir. O halde bu belediye başkanına belirli amaçla verilen bir yetkinin başka bir amaçla kullanılması yetki saptırması oluşturur.

Yetki saptırmasının bazı sınırları vardır. Bağlı yetki halinde, maksatların çokluğu halinde, usul saptırması halinde (Haliç'in temizlenmesi olayında kamulaştırma yerine yıktırma usulünün uygulanması)

İDARİ İŞLEMLER

III. İdari Kararlarda Sakatlık Yaptırımları

A.İPTAL

Hukuka aykırı bir işlemin mahkeme kararıyla iptal edilmesi ve ilan edilmesidir.

B. YOKLUK

Kendisine yokluk yaptırımı uygulanan bir idari karar hukuken hiç doğmamış (keenlemyekün) sayılır. Bu kararın yargı merciince iptal edilmesi ya da geri alınması düşünülemez. Yokluk yaptırımı istisnai bir yaptırımdır. Ancak çok ağır sakatlıklar söz konusu olduğunda uygulanabilir.

1. Yoklukla malul bazı idari kararlar şunlardır:

- Hayali işlemler
- Yetki gaspı ile malül işlemler,
- Fonksiyon gaspı ile malül işlemler
- Ağır ve bariz yetki tecavüzüyle sakat işlemler,
- Fiili yol oluşturan işlemler,
- Kanunla öngörülmüş yok hükmünde işlemler

İDARİ İŞLEMLER

- Düzmece atamalar
- Yaş koşuluna uymayan atamalar

2. Bir idari işlemin yok hükmünde sayılmasının sonuçları:

- Yok hükmünde olan işlemlere karşı her zaman dava açılabilir; dava açma süresi yoktur.
- Yok hükmünde olan işlemler kazanılmış hak yaratmazlar.
- Yok hükmünde sayılan işlemlerle hakları ihlal edilmiş kişiler, tazminat davalarını, idari yargıda değil, adli yargıda açmaları gerekir. Çünkü, yok hükmünde sayılan işlemler “fiili yol” oluştururlar. Fiili yol; İdarenin kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ve özellikle de mülkiyet hakkına ağır ve apaçık bir şekilde hukuka aykırı olarak müdahale etmesine denmektedir.

İDARİ İŞLEMLER

IV. İDARİ İŞLEMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Düzenleyici işlemler yayımlanma ile; bireysel işlemler ise ilgilisinin lehine ise imza ile, ilgilisi aleyhine ise tebliğ ile yürürlüğe girer.

İdari işlemler (düzenleyici veya bireysel), yapıldıkları andan itibaren ileriye yönelik olarak uygulanır. Ancak ilgililer lehine ise geriye yönelik olarak da uygulanabilir. İdari işlemlerin ileriye yönelik olarak hüküm ve sonuç doğurmasının temelinde “geçmişe etki yasağı”, “hukuki güvenlik” ve “kazanılmış hakların korunması” ilkeleri yatar.

İstisnaları: Ancak kanunla geriye yürütülebilir. Mahkemeler tarafından verilen iptal kararları ile de işlemler geriye yürümüş olur. Kişi güvenliğini korumak, kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkelerinden dolayı da işlemler geriye yürüyebilir.

V. İDARİ KARARLARIN İCRASI

İdari işlemler, icrai nitelikte olup ilgilisinin kabul edilmesine gerek olmaksızın hukuki sonuçlar doğurmaktadır.

- İdari kararların icrası, muhatapları tarafından **gönüllü** olarak gerçekleştirilebilir. Örn. Yıkılmaya yüz tutmuş bir binanın yıkılması yönünde idarenin aldığı karar doğrultusunda malik evini yıkması gibi.

İDARİ İŞLEMLER

- Bazı idari kararların icrası için adli makamların karar vermesi gerekir ki buna adli icra denir. Örn. İdarenin aldığı kamulaştırma kararının icra edilip kamu mülkiyetine geçirilebilmesi için idarenin asliye hukuk mahkemesine başvurarak mahkemece taşınmazın kamu adına tescil edilmesi gerekir.
 - İdari kararların önemli bir kısmı, re'sen icra edilir. Bazen cebir kullanılmadan re'sen icra edilir. Örn. Maaştan kesme disiplin cezasını idare kendisi cebir kullanmadan uygular.
 - Bazen idare, aldığı kararı cebir kullanarak uygular. Örn. Okuldan uzaklaştırma cezası almış öğrenciyi okul görevlileri cebir uygulayabilir. Örn. Gösteri yapmak isteyen gruba polisin müdahale etmesi gibi.
 - Re'sen icrada karar hukuka aykırı, ama re'sen icra hukuka uygunsa idari yargıda tazminat davası açılabilir.
- Eğer cebri icra uygulama sonucu kişinin mülkiyet hakkı veya temel hak ve hürriyeti ihlal edilmiş ise (fiili yol), adli yargıda tazminat davası açılır. Eğer cebri icra sonucu kişinin mülkiyet hakkına veya temel hakkına müdahale edilmemiş ise idari yargıda tazminat davası açılabilir.

İDARİ İŞLEMLER

İDARİ KARARLARIN MÜEYYİDELERİ

İdari kararlara uyulmaması halinde çeşitli yaptırımlar öngörülebilir. Bu yaptırımlar, cezai müeyyide olabileceği gibi, genellikle idari müeyyideler olabilir. Cezai müeyyideler, ceza hukukunda öngörülen hapis ve adli para cezası olabilir. Ancak idari kararlara uyulmaması halinde cezai müeyyide uygulanmaz. İdari yaptırım uygulanır.

İdari müeyyideler (yaptırımlar), idare tarafından uygulanan ve idare hukuku kurallarına tabi olan, ceza hukuku müeyyideleri (hapis) dışındaki müeyyideler olup yargısal denetimi genelde idari yargıda görülen müeyyidelerdir. İdari para cezaları, yıkım, işyeri kapatılması, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, meslek ve sanattan men edilme, disiplin cezaları gibi cezalar idari yaptırımlara örnek olarak verilebilir.

İDARİ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

İdari işlemler, iptal, ilga ve geri alma sebepleriyle sona erebilir. Bunların bir kısmı idarenin iradesi ile, bir kısmı ise idarenin iradesi dışında gerçekleşir.

A- İdarenin iradesi dışındaki sebepler; iptal, sürenin dolması, infisahi şart ve maddi sebepler olmak üzere 4 tanedir.

-**İptal**, idari işlemin idarenin iradesi dışında mahkeme kararıyla geriye yürür şekilde bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıdır.

İDARİ İŞLEMLER

- **Sürenin dolması** ise, idari işlemler kural olarak belirli bir süre için yapılmaz. Ancak bazen bir idari işlemler, belirli bir süre içinde uygulanması gerekir.
- **İnfisahi şart** gerçekleşirse, idari işlem alındığı tarihten itibaren yani geçmişe etkili olarak yürürlükten kalkar. Örn. Yapı ruhsatı alınmış bir bina için iki yıl içinde yapıya başlanması ve 5 yıl içerisinde bitirilmesi gerekir. Bitirilmezse yapı ruhsatı iptal olur, yeniden çıkartılması gerekir.
- **Maddi sebepler**, idari işlemin konusunun ortadan kalkması veya muhatabın ölmesi halinde o işlem, tüm hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kalkar. Örn. Memur olarak atanan kişinin ölmesi, atama işlemini ortadan kaldırır.

B- İdarenin iradesine bağlı sebeplerle de işlem yürürlükten kaldırılabilir. İlga ve geri alma idarenin iradesi ile yürürlükten kaldırılabilir.

- **İlga**, idari işlemin yine idarenin alacağı bir kararla geleceğe yönelik olarak yürürlükten kaldırılmasıdır. Düzenleyici idari işlemler, hukuka uygunsa ilga edilebilir. Hukuka aykırı ise ilgası zorunludur.

Bireysel idari işlemler, hak yaratıcı nitelikte değilse, hukuka uygun olanlar ilga edilebilir. Hukuka aykırı olanların ilgası zorunludur.

Hak yaratıcı nitelikte olan hukuka uygun bireysel idari işlemler, kanunla öngörülmedikçe ilga edilemez. Hukuka aykırı hak yaratıcı bireysel idari işlemler ise, dava açma süresi içinde idare tarafından ilga edilebilir.

İDARİ İŞLEMLER

Geri Alma, bir idari işlemin yine idarenin yapacağı bir işlemle geçmişe etkili olarak yürürlükten kaldırılmasıdır. Düzenleyici idari işlemler, hukuka uygunsa geri alınamaz, hukuka aykırı ise dava açma süresi içinde geri alınabilir.

Bireysel idari işlemler, hukuka uygun ancak hak yaratıcı nitelikte değilse, geri alınabilir. Hukuka uygun hak yaratıcı bireysel idari işlemler, geri alınamaz.

Hukuka aykırı hak yaratıcı olmayan bireysel idari işlemler geri alınabilir. Hukuka aykırı hak yaratıcı bireysel idari işlemler ise, dava açma süresi içinde (60 gün) idare tarafından geri alınabilir.

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

I. Aslında kural koyma yetkisi, yasama organına aittir. Ancak idareye de Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla daha alt düzeyde kural koyma yetkisi Anayasa ve kanunlarla tanınmıştır.

Genel, kişilik dışı nitelikte olan tek yanlı idari işlemlere düzenleyici işlemler denir.

Temmuz 2018 tarihinden önce idarenin üç tür düzenleyici işlem türü var iken (**KHK**, **tüzük**, **yönetmelik**), günümüz hukukunda idarenin iki düzenleyici işlem türü vardır: Biri **Cumhurbaşkanlığı kararnameleri** ve **yönetmelikler**.

Artık KHK çıkarma ve tüzük çıkarma söz konusu değildir. Ancak daha önceden çıkarılmış KHK ve tüzükler halen yürürlükte.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ (Olağan Dönem)

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda çıkardığı ve normlar hiyerarşisinde kanunların altında bulunan hukuk kurallarıdır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, eski kanun hükmünde kararnamelerin (KHK) yerine çıkarıldığını söylemek mümkündür.

Olağan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere 2'ye ayrılabilir. Bunları idari işlemlerin unsurları açısından inceleyelim:

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

OLAĞAN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Yetki Unsuru

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır (m.104/17). Bunun için TBMM'den yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Oysaki olağan KHK'lar için yetki kanununa ihtiyaç bulunmakta idi.

Konu Unsuru

A-Mahfuz Alan

- Üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul esaslar
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılmaları, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması
- DDK'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve özlük işleri,
- MGK Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevleri alanında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılabilir.

B-Yasak Alan

- Yürütme yetkisine ilişkin olmayan,
- Sosyal haklar hariç temel hak ve hürriyetler, yani kişi hakları ile siyasi haklar ve ödevler,
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve Kanunda açıkça düzenlenen konular CB kararnameleri ile düzenlenemez.

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Olağan CB Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.

Olağan KHK'lerle CB Kararnameleri arasında konu bakımından benzerlikler bulunmaktadır. Olağan KHK'ler de sosyal ve ekonomik haklar alanında çıkarılmakta, kişi hakları ile siyasi haklar alanında olağan dönemde KHK ile düzenleme yapılamamakta idi.

Usul ve Şekil Unsuru

CB'lığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır ve **RG'de yayımlanarak yürürlüğe girer**. KHK'ler gibi Meclise sunulma ve Meclisin onaylaması zorunluluğu yoktur.

Denetim Unsuru

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenleyici işlemler arasında sayılmasına rağmen kapsadığı alanlar itibariyle öneminden dolayı **Anayasa Mahkemesi** tarafından yargısal denetimi yapılmaktadır (Danıştay'da değil). KHK'ler de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmekte idi.

Hukuki Gücü

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yönetmeliklerin üstünde kabul edilmektedir.

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Tüzüklerle karşılaştırıldığında ise, tüzükler Bakanlar Kurulu tarafından kanunlara aykırı olmamak ve kanunların emrettiği konularda çıkartılmakta, dolayısıyla kanun ve KHK altı bir norm kabul edilmekte idi. Yürürlüğe girmesi kanunlarındaki gibi idi. Tüzüklerin yargısal denetimi, Danıştay tarafından yapılmakta idi.

III.OLAĞANÜSTÜ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Anayasa 119/6'ya göre, olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, durumun gerektirdiği ölçüde, milletlerarası hukuktan kaynaklanan yükümlülöklere ve çekirdek haklara dokunmamak kaydıyla temel hak ve özgürlüklerin her alanında (kişi hakları, sosyal ve ekonomik haklar, siyasi haklar) cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartılabilir. Olağanüstü hal, ülkenin her tarafında ilan edildi ise tüm Türkiye'de, belli bir bölgesinde ilan edildi ise o bölgede CB Kararnameleri uygulanır.

Olağanüstü cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı yargı yolu kapalıdır.

Anayasa Mahkemesine dava açılmaz

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

IV. YÖNETMELİKLER

Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları hukuk kurallarıdır.

Yetki: Yönetmelik çıkarmaya, C.Başkanlığı, bakanlıklar, kamu tüzel kişileri (üniversiteler, Belediyeler, KİT'ler, Meslek kuruluşları, kamu kurumları) yetkilidir.

Konu: Görev alanlarını ilgilendiren konularda kanunlara ve C.Başkanlığı kararnamelerin uygulamasını sağlamak ve aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarılabilir.

Usul: Yönetmelikler için belli bir usul öngörülemediği. Ancak yazılı şekle tabidir. Her yönetmeliğin RG'de yayımlanması şart değildir. Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamuyu ilgilendiren yönetmelikler RG'de yayımlanır. Milli güvenlikle ilgili ve gizlik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz. RG'de yayımlandıkları tarihte veya yönetmelikte yazan tarihte yürürlüğe girer.

Yargısal denetimi: Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin yargısal denetimi Danıştay tarafından; bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin yaptığı yönetmelikler, eğer ülke düzeyinde uygulanacaksa Danıştay, belli bir yörede uygulanacaksa ilgili idare mahkemesince yapılır.

DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

V. İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ: ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Anayasa ve kanunlarda öngörülmüş idarenin düzenleyici işlemleri olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışında, uygulamada yürütme organının karar, genelge, tamim, genel emir, tebliğ, sirküler, yönerge, ilke kararı, esaslar, genel tenbih, ilan, izahname gibi değişik isimler taşıyan işlemlerle genel, soyut, objektif hukuk kuralları koyduğu görülmektedir. Bu nedenle bu işlemler de idarenin düzenleyici işlemleridir ve “atipik düzenleyici işlemler” veya “adsız düzenleyici işlemler” de denmektedir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

Sözleşme, belirli bir hukuki sonuç doğurmak amacıyla idare ile ilgili özel hukuk kişinin karşılıklı ve birbirine uygun irade açıklamalarıdır.

II. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri - İdari Sözleşmeler Ayrımı (İdari Sözleşmelerin Kriterleri)

İdarenin iki taraflı işlemleri, idari sözleşmeler ve idarenin sözleşmeleri olarak ikiye ayrılmaktadır. İdarenin yaptığı her sözleşme idari sözleşme değildir. İdarenin sözleşmelerini özel hukuk sözleşmeleri ve idari sözleşmeler olarak ayırmak şu açılardan önemlidir: İdarenin özel hukuk sözleşmeleri tamamen Borçlar Kanunu hükümlerine tabi iken, idari sözleşmeler ise idare hukuku kurallarına tabidir. İdarenin özel hukuk sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda; İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar ise idari yargıda çözülür.

A. Teşrii Kriter (Kanunla Nitelendirme)

Bir sözleşmenin nitelendirilmesi yasama organı tarafından bir kanunla yapılmış olabilir. Bu nitelendirmenin üç değişik şekilde yapılması mümkündür:

1. Doğrudan Nitelendirme

Bazen kanunlar doğrudan doğruya bir sözleşmenin “idari sözleşme” mi, yoksa “özel hukuk sözleşmesi” mi olduğunu açıkça belirtmektedir. Kanunun idari sözleşme dediği sözleşme idari, kanunun özel hukuk

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. Sözleşmenin Tabi Olacağı Hukuki Rejimin Belirlenmesi Suretiyle Nitelendirme

Bazen kanunlar bir sözleşmenin, tabi olduğu hukuki rejimi belirtirler. Yani kanun bir sözleşme hakkında “bu sözleşme idari sözleşmedir” veya “özel hukuk sözleşmesidir” demez; onun yerine “bu sözleşmeye kamu hukuku hükümleri uygulanır” veya “bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir” der. Kamu hukuku rejimine tabi tutulmuş sözleşme idari sözleşme, özel hukuk rejimine tabi tutulmuş sözleşme ise özel hukuk sözleşmesidir.

3. Sözleşmeden Kaynaklanacak Uyuşmazlıkların Tabi Olduğu Yargı Kolunun Belirlenmesi Suretiyle Nitelendirme

Bazen kanunlar sözleşmeyi nitelendirmek yerine, o sözleşmeden kaynaklanacak uyuşmazlıkların çözümleneceği yargı kolunu belirtir. Yani kanun, “bu sözleşmeden doğacak uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenir” veya “bu sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlık idari yargıya tabidir” der. Kanun bir sözleşmeden kaynaklanacak uyuşmazlıklara çözme görevini adli yargıya vermiş ise o sözleşme özel hukuk sözleşmesi; idari yargıya vermiş ise o sözleşme idari sözleşmedir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

B. İċtihadî Kriterler

Bir sözleşme, kanunla idari sözleşme olarak nitelendirilmemiş ise, o sözleşmenin idari sözleşme olabilmesi için şü şartları yerine getirmesi gerekir:

1. Organik Kriter

Sözleşmenin taraflarından en az birisi kamu tüzeli kişisi olmalıdır.

2. Maddî Kriter

Şü iki şarttan biri gerçekleşmiş olmalıdır:

a. Kamu Hizmetinin Yürütülmesine İlişkin Olma Şartı

Sözleşmenin konusunun kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olması gerekir. Değilse özel hukuk sözleşmesidir.

b. Özel Hukuku Aşan Hükümler Şartı

Veya bu sözleşmenin özel hukuku aşan hükümler içermesi gerekir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

III. İdari Sözleşmelerin Temel Tipleri

A. İdari Sözleşmelerin Klasik Tipleri

1. İmtiyaz Sözleşmeleri

Bu sözleşmeler, bir kamu hizmetinin, bu hizmetten yararlananlardan alacağı ücret karşılığında ve kendi kar ve zararına bir özel hukuk kişisi tarafından kurulması ve belli bir süre işletilmesi amacıyla bu özel hukuk kişisiyle bir kamu tüzel kişisi arasında yapılan bir sözleşmedir. Bu sözleşmelerde İdareye “imtiyaz veren”, karşı tarafa ise “imtiyaz sahibi” veya “imtiyazcı” denir. Bu tür idari sözleşmelerle, imtiyaz sahibi hizmetten yararlananlardan ücret veya bir bedel alarak ve masrafları, kar ve zararı da kendisine ait olmak üzere belli bir kamu hizmetini kurar veya işletir. İmtiyaz sahibi tarafından kurulan ve işletilen kamu hizmeti tesisi, sözleşmenin sonunda tümü ile ve bedelsiz olarak İdareye geçer.

Anayasa 155/2’ye göre, “Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.”

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. İltizam Sözleşmeleri

Bu sözleşmeler, özel hukuk kişinin kamu idaresine ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında bir kamu hizmetinin kendi kar ve zararına işletmesi konusunda bir özel hukuk kişisi ile bir kamu idaresi arasında yapılan sözleşmedir. Burada kamu idaresine “iltizam veren”, iltizamı alan özel hukuk kişisine ise “mültezim” adı verilir. Mültezim, iltizam veren idareden kamu hizmeti işletme hakkını idareye ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında alır. Mültezim kamu hizmetini, yararlananlardan alacağı bir ücret karşılığında kendilerine sunar. Mültezimin kullanıcılardan aldığı ücretler toplamı ile kendisinin idareye ödediği ücret arasındaki fark, gelirini oluşturur.

Osmanlı Döneminde “aşar” adı verilen tarım ürünleri vergileri gibi bazı vergilerin alınması için yapılmıştır. Bugün için ise göl, nehir ve deniz kıyılarındaki hazineye ait dalyanlardan yararlanmak için yapılır.

3. Müşterek Emanet Sözleşmeleri

Özel kişilere ödenecek hasılatla endeksli bir gelir karşılığında, kar ve zararı kamu idaresine ait olmak üzere, kamu hizmetinin kamu idaresi adına işletilmesi amacıyla kamu idaresi ile özel hukuk kişisi arasında yapılan sözleşmedir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

4. Kamu İstikraz Sözleşmeleri

Kamu istikraz sözleşmeleri, devlet veya diğer bir kamu tüzel kişinin bir özel hukuk kişisinden belli bir miktar ödünç para alma konusunda akdettiği sözleşmelerdir. Mesela, devlet, tahvil, bono gibi isimlerle çıkardığı senetlerle özel hukuk kişilerinden borç para almaktadır.

5. İdari Hizmet Sözleşmeleri

İdare ile işçi niteliği taşımayan sözleşmeli personel olarak çalışan kamu görevlileri arasında akdedilen sözleşmelere idari hizmet sözleşmesi denmekte de mahkeme içtihatlarına göre idari sözleşme sayılmaktadır. Bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülmektedir.

Eskiden yer altı ve yerüstü servetlerine ilişkin sözleşmeler ve orman işletme sözleşmeleri de idari sözleşme olarak kabul edilmekte idi.

B. İdari Sözleşmelerin Yeni Tipleri

1980'lerden itibaren kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi konusunda, "görevlendirme sözleşmesi" ve "kamu-özel ortaklığı sözleşmesi" gibi yeni idari sözleşme türleri ortaya çıkmıştır.

1. 3096 Sayılı Kanuna Göre Görevlendirme Sözleşmeleri

1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun'un öngördüğü görevlendirme sözleşmeleri birer idari sözleşmedir. Artık lisans usulü benimsenmiştir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. 3465 Sayılı Kanuna Göre Otoyol Yapımı ve İşletilmesi Görevlendirme Sözleşmeleri

3465 sayılı Kanun'a göre akdedilen otoyol yapımı ve işletilmesi konusunda görevlendirme sözleşmeleri 28 Mayıs 1988 tarih ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun'a göre Karayolları Genel Müdürlüğü ile özel bir şirket arasında otoyol yapımı, bakımı ve işletilmesi konusunda görevlendirilmesine ilişkin olarak yapılan sözleşmeler de birer idari sözleşmedir ve büyük ölçüde imtiyaz sözleşmesine benzemektedir.

3. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu uyarınca yapılan Görevlendirme Sözleşmeleri

Posta hizmetleri ile bu hizmetler için gerekli alt yapı tesis ve hizmetlerin yürütülmesi için Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi (PTT) ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu arasında akdedilen görev sözleşmeleri birer idari sözleşmedir.

Önceden 1995-1999 tarihleri arasında Yapılan Yap-İşlet-Devret sözleşmeleri ile 1997-2006 yılları arasındaki Yap – İşlet sözleşmeleri ve de 2000-2005 arasında Türk Telekom-Telekomünikasyon Kurumu arasında akdedilen Görev sözleşmeleri de birer idari sözleşme idi.

İDARİ SÖZLEŞMELER

4. Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesi

Kamu-özel ortaklığı sözleşmesi (contract of public- private partnership- PPP) bir kamu tüzel kişisi ile bir özel hukuk kişisi arasında akdedilen uzun süreli öyle bir idari sözleşmedir ki bu sözleşmede özel hukuk kişisi bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan tesisinin inşası, bakımı, onarımı ve hizmete elverişli halde bulundurulmasını, kamu tüzel kişisi de bunun karşılığında özel hukuk kişisine her yıl belli bir miktar para ödemeyi (kira) taahhüt eder. Şu anda Sağlık Bakanlığı ihaleyle bazı özel hukuk kişileri arasında yapılan hastane inşaa sözleşmeleri buna örnektir. Ancak kamu – özel ortaklığı sözleşmeleri özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır.

C. İsimsiz İdari Sözleşmeler

İdare, yukarıda sayılanların dışında idari sözleşme yapabilir. Çünkü, idareyi yapmak istediği bir sözleşmeyi önceden belirlenmiş bir kategoride yapmaya zorlayacak bir kurul yoktur. İdare şimdiye kadar rastlanmamış bir tipte de idari sözleşme akdedebilir. Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılmasını sağlayan şey, belirli bir kategoriye girmesi değil, yukarıda gördüğümüz organik ve maddi şartları yerine getirmesidir. Bu şartları yerine getirmesi koşuluyla idare şimdiye kadar görülmemiş bir tipte idari sözleşme yapabilir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

IV. İDARİ SÖZLEŞMELERİN AKDEDİLMESİ (KAMU İHALESİ)

2886 ve 4734 Sayılı Kanunların Kapsamları

1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunun Kapsamı

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamı, 1. Maddesinde belirlenmiştir:

Buna göre,

“Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.”*

Bu maddeye göre, 2886 sayılı Kanunun kapsamına giren kurumlar şunlardır: Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyeler. Dolayısıyla, özerk bütçeli kuruluşlar (mesela KİT’ler) ile köyler bu Kanun kapsamı dışındadır. Aynı maddeye göre 2886 sayılı Kanunun kapsamına giren işlem ve işler şunlardır: Alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri.

Not: 5018 sayılı Kanun ile katma bütçeli idarelerin bir kısmı genel bütçeli, bir kısmı ise özel bütçeli idareler kapsamına alınmıştır.

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. 4734 Sayılı Devlet İhale Kanunun Kapsamı

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsadığı işlemleri ve işleri 2. Maddesinde, *“idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri”* olarak tespit etmiştir. Aynı Kanunun 22. Maddesinin e bendi de *“idarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal kiralınması”* işlerini de 4734 sayılı Kanunun kapsamına dahil edilmiştir.

4734 sayılı Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarının bütün ihalelerine değil, sadece *“mal veya hizmet alımları”* ile *“yapım işleri”*nin ihalelerine ve idarelerin başka kişilerden yapacağı *“taşınmaz mal kiralarnalari”*na uygulanacaktır.

Buna göre idareye gelir getirici, kendi malını satması, idarenin kendi malını kiraya vermesi ve kendi malı üzerinde mülkiyetten gayri ayni hak tesis etmesi işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu; mal ve hizmet alımlarında ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uygulanacaktır.

b.Kapsadığı Kurumlar

4734 sayılı Kanunun 1. md’sinde kapsadığı kurumlar genel olarak şu şekilde belirtilmiştir:

“Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tabi olan, kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.”

İDARİ SÖZLEŞMELER

Kamu İhale Kanununun kapsamına giren kurum ve kuruluşlar, 2. Maddesinde açıkça şu şekilde sayılmıştır:

- “a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (mesleki kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*
- b) Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.*
- c) Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar*
- d) 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.*
- e) 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.”*

Not: KİT’ler 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi, ama 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

D. KAMU İHALELERİNE HAKİM OLAN İLKELER

Kamu ihalelerinde idarenin sözleşmeci tarafı seçme serbestliği büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Kamu ihalelerine hakim olması gereken ilkeler, Türkiye’de 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun “temel ilkeler” başlıklı maddesinde sayılmıştır.

Buna göre bu ilkeler şu şekilde sayılabilir:

1. Saydamlık (Aleniyet, Açıklık) İlkesi

Kamu alımları rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık vb. uygulamalarına açık bir alandır. İşte saydamlık ilkesi, ihalelerde yolsuzlukların önüne geçilmesini amaçlamaktadır. Saydamlığın sağlanması için de ihalenin ilanı ve tekliflerin aleni olarak açılması gerekir.

İstisnaları: Saydamlık ilkesinin bazı istisnaları vardır. Devlet İhale Kanununa göre pazarlık usulünde idare, ihaleyi ilan edip etmemekte ve bir ya da birkaç kişiden teklif alıp anlaşılarak ihaleyi vermekte serbesttir. İkinci olarak Kamu İhale Kanununa göre bazı durumlarda idare, ilan yapmaksızın doğrudan temin usulüyle mal ve hizmet alabilir. KİK’na göre, pazarlık usulünde 25 gün önceden ilan edilmesi gerekir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. Rekabet İlkesi

Rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en ucuz bedele bulabilmesini, başka bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini sağlamayı amaçlayan bir ilkedir. Rekabetin olabilmesi için, her şeyden önce, olabildiğince fazla kişinin ve hiç olmazsa birden fazla kişinin ihaleye katılması gerekir. Ancak rekabetin olabilmesi için sadece çok kişinin katılması yetmez; bunların arasında gerçekten de bir rekabet olması gerekir. Örn, ihaleye katılanlardan biri diğerlerini hile, tehdit vs. yollarla etkilerse yine serbest rekabet ilkesi bozulur.

3. Yeterlilik İlkesi

İhaleye katılmak isteyen kişide belli bir teknik bilgi ve mali yeterliliğin aranmasını şart koşturmaktadır. İstekli kişinin mali yeterliliğinin ve ciddiyetinin bir göstergesi olarak Devlet İhale Kanunu tahmin edilen bedelin %3'ü, Kamu İhale Kanunu ise teklif edilen bedelin %3'ünden az olmamak üzere geçici teminat alınmasını öngörmüştür.

4. Eşit Muamele İlkesi

İdare, sözleşmeci tarafı seçerken istekliler arasında eşit davranmak zorundadır. İdare istekli kişinin dini, etnik kökeni, dili, siyasi düşüncesi vb. bakımlardan ayrımcılık yapamaz. 4734 sayılı KİK'na göre, yerli-yabancı istekliler arasında

İDARİ SÖZLEŞMELER

Ancak “yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması” koşulu getirilebilir. 2886 sayılı DİK’na göre de, milli firmalar lehine hangi orana kadar ayırım yapılabileceği Cumhurbaşkanınca tespit edilebilir.

5. Güvenirlilik İlkesi

İdare öyle davranmalıdır ki, ihaleye katılmak isteyen kişilerin, korku, çekinme ve kuşku duymadan kamu ihalelerine katılabilmeleri gerekir.

6. Gizlilik İlkesi

Gizlilikten kastedilen şey, ihalenin gizli bir şekilde verilmesi, tekliflerin gizli bir şekilde açılması değildir. İdare, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce her türlü fiyat araştırması yaparak, katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyeti belirleyecek ve bu maliyeti dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterecektir. İşte İdarece belirlenecek olan bu yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlilik ilanlarında yer verilmesi, bu yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizli kalması ve isteklilere açıklanması yasaklanmış ve bu yasaklara aykırı hareket edenler hakkında yaptırımlar öngörülmüştür.

7. Kamuoyu Denetimi İlkesi

İdare, basın-yayın organlarının kamu ihaleleri hakkında yayın yapmasına engel olmamalı, gizlilik ilkesine aykırı olmamak koşuluyla, ihale süreci konusunda gerekli bilgileri zaman zaman kamuoyunun bilgisine sunmalıdır.

İDARİ SÖZLEŞMELER

8. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması İlkesi

İdareler 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumludur.

9. Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi

Bu ilkenin gerçekleşmesi için özellikle rekabet ilkesi önemlidir. İdareler 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

10. Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşleri İçin Ayrı İhale Düzenlenmesi İlkesi

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

11. Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal veya Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmemesi İlkesi

Kamu İhale Kanununda, "eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez" denmektedir. Buna göre, yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelere sadece yerli isteklilerin katılmasına olanak tanınmıştır. İşte bu ilke ile yabancı isteklilerin ihaleye katılmalarının engellenmesi için, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği öngörülmüştür.

İDARİ SÖZLEŞMELER

4734 sayılı KİK'na göre Eşik değerler her yıl güncellenmektedir.

(1.2.2018 – 31.1.2019 tarihleri arasında) eşik değerler şu şekildedir:

- a.)Genel bütçeye dahil idareler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında **1.239.599** TL,
- b.)Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında **2.066.004** TL,
- c.)Bu Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde **45.452.363** TL'dir.

12. Ödeneği Bulunmayan Bir İş İçin İhaleye Çıkılamaması İlkesi

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. Bunda amaç, ihaleyle görülecek işin en uygun şartlarda ve en kısa zamanda yapılmasıdır. Zira ödeneği bulunmayan bir iş, ihalesi yapılsa bile tamamlanamayacaktır.

13. Çevresel Etki Değerlendirmesi Belgesinin Alınması İlkesi

İlgili mevzuatı (Çevre Kanunu) gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işleri ile petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinde ÇED raporu aranmaz.

İDARİ SÖZLEŞMELER

E. İHALE USULLERİ

1. Devlet İhale Kanunun Öngördüğü İhale Usulleri

2886 sayılı DİK'na göre, ihale usulleri, kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulüdür.

a. Kapalı teklif usulü

Bu usulde istekliler, tekliflerini üzerinde isim ve adresleri yazılı olan kapalı bir zarfın içine koyup idareye verirler. Bu zarf da diğer belgelerle birlikte diğer bir zarfın içine konulur. Dış zarfın üzerine de isteklinin adı ve soyadı yazılır. Tekliflerin açılma saati gelince, ihale komisyonunda önce dış zarflar hazır bulunan istekliler önünde açılarak, istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilmiş olup olmadığı araştırılır. Şartları yerine getirmeyen isteklilerin ikinci zarfları (yani zarfın içindeki zarf) açılmaz. Daha sonra gerekli şartları yerine getirenlerin iç zarfları açılır ve en uygun bedel tespit edilir ve böylece idare ile sözleşme yapacak olan kişi tespit edilmiş olur.

b. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü

2886 sayılı DİK'na göre, uçak, harp gemisi alımı, baraj, enerji santrali, demir yolu, hava meydanı gibi özelliği bulunan işlerin ihalesi, teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilmiş en az üç istekli arasında kapalı teklif usulü ile yapılabilir. Bu tür ihalelerin ilanı da zorunlu

İDARİ SÖZLEŞMELER

c. Açık teklif usulü (açık artırma ve eksiltme usulü)

Bu usul, değer ve konusu itibariyle daha az önemli işlerde uygulanan bir usuldür. Şöyle ki: tahmin edilen bedeli her yıl Bütçe Kanununda belirtilen miktarı (2018 yılı için 2.047.200 TL) aşmayan bazı işler için bu usul uygulanır. Açık teklif usulünde, istekliler tekliflerini ihale komisyonu önünde sözlü olarak bildirirler. Ancak istekliler, ilanda belirtilen ihale saatine kadar komisyon başkanına ulaşmak şartıyla, tekliflerini iadeli taahhütlü bir mektupla da gönderebilirler. Bu takdirde, gönderilen teklif son ve kesin teklif olarak kabul edilir. Birinci teklifler tutanağa geçirildikten sonra istekliler ikinci tekliflerini verirler. İkinci tekliflerden sonra en uygun bedel tespit edilir.

d. Pazarlık usulü

Büyük harcamaları gerektirmeyen kimi bazı önemsiz işler ile acil işlerin pazarlık usulü ile yaptırılması öngörülmüştür. İlanın da gerekli olmadığı bu işlerde, İdare bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak suretiyle bedel üzerinde anlaşır ve ihaleyi yapar.

e. Yarışma usulü

İdareler, her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işleri, gerekli gördükleri takdirde, yarışma ile yaptırabilirler. Bu işlerin öteki usuller ile de yaptırılması mümkündür.

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. Kamu İhale Kanunun Öngördüğü İhale Usulleri

a. Açık ihale usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür.

b. Belli istekliler arasında ihale usulü

Bu usul, herkesin değil, yapılacak ön yeterlik değerlendirilmesi sonucunda idarece davet edilecek belirli isteklilerin teklif verebileceği bir usuldür. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık gerektirmesi veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamayacağı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.

c. Pazarlık usulü

- Açık ihale 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 öngörülmemiş 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,
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi hallerinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir. İdarelerin 1.2.2018-31.1.2019 arasındaki 225.403 TL'ye kadar mal, malzeme ve hiz. alımlar

İDARİ SÖZLEŞMELER

d. Doğrudan temin usulü

Şu hallerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin 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 sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin asıl sözleşmeye dayalı düzenlenecek ve toplam süreleri 3 yılı geçmeyecek sözleşmeler
- Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 1.2.2018-31.1.2019 döneminde 67.613 TL, diğer idarelerin 22.524 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar,
- İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması vb. durumlarda ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

e. 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.

Not 1: Bu usullerden açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulleri 4734 sayılı KİK'na göre temel usullerdir. Diğer usuller ise sadece Kanunun ilgili maddesinde öngörülen işler için uygulanabilecek istisnai usullerdir.

Not 2: 2886 sayılı DİK'na göre ise kapalı teklif usulü asıl usuldür, diğer usuller ise sadece Kanunun ilgili maddesinde öngörülen işler için uygulanabilecek istisnai usullerdir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

F. İHALE SÜRECİ

1. Hazırlık Aşaması
2. İlan Aşaması
3. İhale Dokümanının Alınması Aşaması
4. Tekliflerin Sunulması Aşaması
5. Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşaması
6. Sonuçlandırma Aşaması (İhalenin İptal Edilmesi veya İhale Kararının Alınması)
7. Sözleşme Aşaması

Dinamik alım Sistemi ve Elektronik Eksiltme

İhale dökümanına uygun ön teklif veren ve sistemin içerisinde yeterlik kriterlerini sağlayan isteklilerin sisteme kabul edildiği, piyasada mamul olarak bulunan malların tedarikine yönelik tamamen elektronik ortamda gerçekleştirilen alım sürecini ifade eder.

Elektronik eksiltme ise tekliflerin değerlendirilmesinin ardından elektronik ortamda eksiltme şeklinde sunulan yeni fiyatların bir elektronik araç marifetiyle otomatik değerlendirme metodları kullanılarak yeniden değerlendirilmesi ve sıralandırılması şeklinde tekrar eden işlemleri ifade eder.

İDARİ SÖZLEŞMELER

G. Kamu İhale Sözleşmeleri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre kamu ihalesi sonucunda akdedilen sözleşmelere “kamu ihale sözleşmesi” denir. Bu sözleşmelerin nasıl düzenleneceği ve keza bu sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ise, 5 Ocak 2002 tarih ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile belirlenmiştir.

1. Kamu İhale Sözleşmelerinin İçeriklerinin Düzenlenmesi

2002 tarih ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun m.5., kamu ihale sözleşmeleri konusunda uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin “tip sözleşmeler”in hazırlanarak Resmi Gazete’de yayımlanmasını öngörmüştür. Yine aynı madde, idarelerce yapılacak sözleşmelerin tip sözleşme hükümleri esas alınarak düzenleneceğini ve mal ve hizmet alımlarında, tip sözleşme esaslarına aykırı olmamak ve Kamu İhale Kurumu’nun uygun görüşü alınmak kaydıyla istekliler tarafından matbu olarak hazırlanması mutat olan sözleşmelerin kullanılabileceğini öngörmüştür.

İDARİ SÖZLEŞMELER

2. Kamu İhale Sözleşmelerinin Türleri

4734 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6. Maddesi,

- a) “Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden **anahtar teslimi götürü bedel sözleşme**”,
- b) “Mal veya hizmet alımı işlerinde, ayrıntılı özellikleri ve miktarı idarece belirlenen işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden **götürü bedel sözleşme**”,
- c) “Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden **birim fiyat sözleşme**”,
- d) “Yapım işlerinde; niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel, bir kısmı için birim fiyat teklifi alma yöntemleri birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleştirilen ihaleler sonucunda **karma sözleşme**”,
- e) “Çerçeve anlaşmaya dayalı olarak idare ile yüklenici arasında imzalanan **münferit sözleşme**” olmak üzere 5 değişik sözleşme türü öngörmüştür.

İDARİ SÖZLEŞMELER

3. Kamu İhale Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

Gerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gerekse 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre akdedilen sözleşmelerin, bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olmaları veya böyle olmamakla birlikte özel hukuku aşan hükümler içermeleri ihtimal dahilindedir. Bu ihtimal durumunda ise, bu sözleşmeleri özel hukuk sözleşmesi olarak değil, idari sözleşme olarak kabul etmek gerekir. Dolayısıyla bu tür sözleşmelere kanunla ayrıca ve açıkça aksi öngörülmemiş ise, kamu hukuku kurallarını uygulamak ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların, kanunda aksine hüküm yoksa, idari yargıda çözülmesi gerekir.

Ancak, doktrindeki hakim görüş ve yargısal içtihatlar bu yönde değildir. Türk Hukukunda ihale kararının kesinleşmesine kadar olan dönem içinde idarelerce tesis olunacak işlemler, idare hukukuna tabi olup meydana gelecek uyuşmazlıklarda idari yargıda görülür.

İhale sonuçlandıktan sonra ve sözleşme imzalandıktan sonraki sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar, özel hukuka tabi olup adli yargıda görülür.

Belirtmek gerekir ki, Fransa'da kamu ihale sözleşmeleri, idari sözleşme kriterlerini yerine getiriyorsa, idari sözleşme olarak kabul edilmektedir. Mesela Fransa'da "bayındırlık ihaleleri" idari sözleşme olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olan veya kamu gücü ayrıcalık ve yükümlükleri içeren bir sözleşmenin, özel hukuka değil, kamu hukukuna tabi olması ve bu sözleşmeden doğacak uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesi işin mantığına ve doğasına da daha uygundur.

İDARİ SÖZLEŞMELER

H. KAMU İHALE UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜM YOLLARI

Sözleşme imzalanana kadar olan süreç tamamen İdare hukukunun yani idari yargının konusudur. Örn, usulüne uygun ilan yapılmadığı iddiası ile açılan iptal davası, tüm nitelikleri taşımasına rağmen ihaleye sokulmayan kişinin ihale kararının iptali için açtığı dava, ihale kararının yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu ya da yasaya açıkça aykırı olduğu gerekçesiyle vb. açılan davalar idari yargıda çözümlenir.

Sözleşme ancak imza ile doğabileceğine ve bu sözleşme özel hukuk sözleşmesi olduğuna göre “imzadan sonra” özel hukuk uygulanır ve adli yargıda dava açılır.

1. Uyuşmazlıkların İdari Yoldan Çözümü

4734 sayılı Kanun, bu Kanuna tabi ihalelerin sürecinde ortaya çıkacak uyuşmazlıkların öncelikle idari yoldan çözümlenmesine ilişkin hükümler getirmiştir. Bu hükümlerle, ihalenin başlangıcından sözleşme imzalanmasına kadar geçen süre zarfında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için, önce İdareye şikayet ve daha sonra da Kamu İhale Kurumu’na itirazın şikayet yolları öngörülmüştür. Bu yollara, hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğramasının olası olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler tarafından başvurulabilir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

a. Şikayet

Kamu İhale Kanununa göre, ihale sürecindeki bir işlemin hukuka aykırılığı ileri sürülerek öncelikle ihaleyi yapan idareye şikayet başvurusunun yapılması gerekir. Ancak şikayette bulunulabilmesi için henüz sözleşmenin imzalanmamış olması gerekir. Ayrıca şikâyetle bulunan kişi, bu durumların farkına vardığı ya da farkına varmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren doğal afet, salgın hastalık, savunma ve güvenlik gibi ihalenin ivedilikle yapılmasının zorunlu olduğu hallerde 5 gün, diğer hallerde ise 10 gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye şikâyetle bulunur. Şikâyetçi, idareden inceleme isteminde bulunabilir. İdare, şikâyetin yapılmasını izleyen 10 gün içinde gerekçeli bir karar alır. Bu kararda, şikâyet tümüyle ya da bir bölümü ile haklı bulunmuşsa, alınması gereken düzeltici önlemler de belirtilir. Söz konusu karar, tüm aday, istekli ya da istekli olabileceklere 3 gün içinde bildirilir. İlan ile ihale veya ön yeterlik dokümanına yönelik başvurular dışında istekli olabileceklere bildirim yapılmaz (KİK, m. 55).

b. İtirazen şikayet

4734 sayılı Kanun'un 56/1. m. göre, idareye şikâyet başvurusunda bulunan veya idarece alınan kararı uygun bulmayan aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından 55 inci maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen hallerde ve sürede (10 gün içinde), sözleşme imzalanmadan önce itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabilir. İhalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlardan, sadece şikâyet ve itirazen şikâyet üzerine alınanlar itirazen şikâyetle konu edilebilir ve bu kararlara karşı 5 gün içinde doğrudan Kuruma başvuruda bulunulabilir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

Yine KİK m.55/son'a göre, *“İdareye şikâyet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazen şikâyet başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazen şikâyet başvurusunda bulunulması halinde ise Kurum tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamaz.”*

3. Yargısal Çözüm (Yargısal Başvuru Yolu)

Şikayet ve itirazen şikayet, dava açılmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu idari başvuru yollarıdır. Bir başka anlatımla, bu idari başvuru yolları tüketilmeden uyuşmazlığın çözümü için idari yargıya başvurulması mümkün değildir. Nitekim Kamu İhale Kanunu'nun 57. maddesine göre, şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür. Kurul kararının iptaline ilişkin dava, Kamu İhale Kurumu'nun bulunduğu yer Ankara olduğu için bu dava Ankara İdare Mahkemesi'nde açılır. İdare mahkemesinin bu konudaki kararının temyiz mercii ise, Danıştay 13. Dairesi'dir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

V. İDARİ SÖZLEŞMELERİN BİÇİMİ

Gerek 2886 sayılı DİK, gerekse 4734 sayılı KİK'na tabi olarak yapılan sözleşmelerin yazılı bir şekilde yapılması gerekir. İdari sözleşmeler, anlaşma ve şartname olarak iki kısımdan oluşur.

Şartnameler, idari şartname ve teknik şartname olarak ikiye ayrılır.

Şartnameler, doğrudan doğruya idare tarafından tek taraflı olarak düzenlenir ve adsız genel düzenleyici işlem niteliğindedir.

VI. İDARİ SÖZLEŞMELERİN UYGULANMASI (TARAFLARIN KARŞILIKLI HAK VE BORÇLARI)

Sözleşmecinin borçları

Sözleşmeci, sözleşmede taahhüt ettiği şeyi yerine getirmekle borcunu yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmeci bu borcunu, şahsen, zamanında, ihale dokümanına ve sözleşmeye uygun olarak dürüst şekilde ifa etmekle yükümlüdür.

Sözleşmecinin ücret ve tazminat hakları bulunur.

İdarenin borçları ise, sözleşme taahhütlerini yerine getirme, sözleşmeciyi koruma, Ücret ödeme, Sözleşmecinin mali dengesini bozmaması gerekir.

İdarenin hak ve yetkileri ise, denetim ve yönlendirme yetkisi, müeyyide uygulama yetkisi, tek taraflı değişiklik yetkisi, fesih yetkisidir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

Bunlardan müeyyide olarak parasal müeyyide (cezai şart, tazminat, teminatı gelir kaydetme) gibi müeyyide uygulayabilir. Cebri müeyyide olarak sözleşmeci kişi hakkında, emanet haline getirme, geçici el koyma, gıyaben satın alma, gıyaben ifa gibi müeyyideleri uygulayabilir. Bir de fesih müeyyidesi vardır. (İdare, imtiyaz sözleşmelerinde tek taraflı fesih müeyyidesini uygulayabilir. Diğer sözleşmeler, mahkeme kararıyla olur.

Tek taraflı değişiklik yapma yetkisi özel hukuk sözleşmelerinde ancak tarafların karşılıklı rızalarıyla değiştirebilir. İdari sözleşmeler ise tek taraflı değiştirilebilir. Ancak bazı şartları vardır: **a)** Akdi değil, düzenleyici nitelikteki hükümlerinde değişiklik yapılabilir. Ücret ve süre konusunda yapamaz. **b)** İdare tarafından yapılan değişiklikler, belli bir büyüklüğü geçmemeli, sınır olmalıdır. **c)** İdare sözleşmecinin uğradığı zararı tazmin etmelidir.

Fesih yetkisi ise, idarenin kamu yararına fesih yetkisi vardır. İdare, sözleşmecinin hiçbir kusuru olmasa bile kamu yararının gerekleri, kamu hizmetlerindeki değişkenlik ve uyum ilkeleri doğrultusunda tek taraflı fesih yetkisinin kullanabilir. Uğranılan bir zarar söz konusu ise de

İDARİ SÖZLEŞMELER

YENİ OLAYLARIN SÖZLEŞMENİN UYGULANMASINA ETKİSİ

Sözleşmenin uygulanması sırasında yeni olay ve durumların ortaya çıkması nedeniyle sözleşmenin yerine getirilmesi zorlaşabilir veya imkansız hale gelebilir.

1-Mücbir sebep halinde, tarafların iradesi dışında ortaya çıkan önceden öngörülemeyen ve önlenmesi mümkün olmayan, sözleşmenin yerine getirilmesini engelleyen bir olaydır. Sözleşmenin taraflarını (sözleşmeci ve idare) ifa borcundan kurtulur. Mücbir sebep sebebiyle borcunu ifa edemeyen taraf, diğer taraftan tazminat isteyemez. Kamu İhale Söz. Kanununa göre, mücbir sebep halleri, doğal afet, kanuni grev, genel salgın hastalık, kısmi veya genel seferberlik hali, ve benzeri hallerdir.

2- Fait du Prince Teorisi, idari sözleşmenin tarafı olan kamu tüzel kişinin, sözleşmenin tarafı olma sıfatıyla değil, bir başka sıfatla aldığı ve sözleşmenin ifasını zorlaştıran tedbirler dolayısıyla sözleşmeci kişinin uğradığı zararın idare tarafından bütünüyle tazmin edilmesini öngören bir teoridir. Örn. İdare toplu taşımacılık imtiyazı verdiği bir kişiye, taşımacılık yaptığı yollardan bazılarını trafiğe kapatırsa sözleşmeci bundan zarar görebilir. Bu zarar tazmin edilmelidir.

3- Öngörülemezlik teorisi, tarafların iradesi dışında ve sözleşmenin akdedilmesi sırasında öngörülemez ve anormal nitelikte olan ve sözleşmenin ekonomisini sarsan olay ve durumların ortaya çıkması halinde, sözleşmeci kişinin mali dengesini idarenin sağlamasını öngören bir teoridir. Bu durumda sözleşmeci sözleşmeyi ifaya devam etmeli, idare de sözleşmecinin bu nedenle uğradığı zararı tazmin etmelidir. Kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereği, deprem kuraklık, sel, kuraklık ve tahmin edilemeyen durumlarda sözleşmenin ifası güçleşir ve sözleşmenin masrafları çoğalırsa taraflar anlaşarak sözleşmede yeniden düzenleme yapabilirler.

Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10, birim fiyat alınan mal ve hizmet alımları ve hizmet işlerinde %20 oranında bir artış öngörülebilir. Birim fiyat sözleşmelerinde bu oran %40'a kadar çıkabilir.

İDARİ SÖZLEŞMELER

VII. İDARİ SÖZLEŞMELERİN SONA ERMESİ

Sözleşmenin süresinin dolması ve taahhüdün yerine getirilmesi ile sözleşme sona erer. Tarafların anlaşması ile veya idare tarafından fesih de (sözleşmecinin kusuru nedeniyle fesih, kamu yararına fesih) söz konusu olabilir. Mahkeme kararıyla da fesh olabilir.

VIII. İDARİ SÖZLEŞMELERDEN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜM YOLLARI

İdarenin özel hukuk sözleşmeleri özel hukuka tabidir ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.

İdari sözleşmeler, idare hukukuna tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür. Örn. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri. Ancak idari sözleşmelerden kaynaklanacak bazı davalar adli yargıda görülebilir. Örn. Yap-işlet-devret sözleşmeleri.

İdari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkında tarafların açtığı davaları tam yargı davası niteliğindedir. İdari sözleşmelere karşı iptal davası açılmaz. Ancak, sözleşmeden ayrılabilir işlemlere, idari sözleşmelerin düzenleyici işlemlerine, kamu görevlisi işe alma sözleşmelerine karşı iptal davası açılabilir.

İdari sözleşmelerden doğan davalarda özellikle kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanacak uyuşmazlıklara milli ve milletlerarası tahkim yoluna başvurulması

İDARENİN FAALİYETLERİ

KAMU HİZMETİ

I. Tanım (Kamu Hizmeti Şartları)

Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir.

Kamu hizmeti kavramı, maddi ve organik olmak üzere iki değişik anlamda kullanılmaktadır:

Organik anlamda kamu hizmeti, bir teşkilatı, bir organizasyonu, bir örgütü ifade eder.

Maddi anlamda kamu hizmeti ise, kamu yararına yönelik bir faaliyete işaret eder. Bu anlamda kamu hizmetine “fonksiyonel anlamda kamu hizmeti” de denir. Bundan sonra maddi anlamda kamu hizmeti yerine “kamu hizmeti” kavramı kullanılacaktır.

A. Maddi Şart (Amaç Şartı)

Bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya veya onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu faaliyetin ayrıca kamu yararı amacına yönelik bir faaliyet olması gerekir.

1. Özel kişiler tarafından yürütülen bir faaliyet, ancak kamu yararı amacına yönelik ise bir kamu hizmeti haline getirilebilir.

KAMU HİZMETİ

2. Bir kamu tüzel kişinin yürüttüğü bir faaliyet kamu yararına değil, bu kamu tüzel kişinin özel yararına (örn, gelir elde etmesine) yönelik ise bu faaliyet kamu hizmeti sayılmaz. Şöyle ki;
 - a. Kamu tüzel kişilerinin özel mallarının işletilmesine ilişkin faaliyetleri kamu hizmeti değildir; çünkü bu tür faaliyetlerle kamu tüzel kişileri kamu yararını değil kendi özel çıkarını gerçekleştirmeyi amaçlar. Mesela bir belediyenin sahip olduğu bir binayı bir özel hukuk kişisine kiralaması faaliyeti bir kamu hizmeti değildir; çünkü bu faaliyetle belediye kamu yararını gerçekleştirmeyi değil kira geliri elde etmeyi amaçlar.
 - b. Aynı şekilde kamu tüzel kişilerinin kamu yararı için değil kar elde etme amacıyla yürüttüğü sınai ve ticari faaliyetler de kamu hizmeti oluşturmaz. Örn, bir kamu tüzel kişisi (bir KİT'in) yürüttüğü bankacılık faaliyeti kamu yararı değil özel yarar (kar elde etme) amacına yönelik olduğu için bir kamu hizmeti olarak kabul edilemez. Aynı şekilde şans ve talih oyunları, milli piyango çekilişleri bir kamu tüzel kişisi tarafından veya devletin denetiminde bir özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilse bile bu faaliyetlerin amacı kamu yararını sağlamak olmadığına göre bunlar birer kamu hizmeti olarak görülemezler.

KAMU HİZMETİ

B. Organik Şart

Kamu yararına yönelik bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için bu faaliyetin ikinci olarak bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmesi ve onun tarafından veya onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yerine getiriliyor olması gerekir. Dikkat edileceği üzere kamu hizmeti tanımında kullanılan bu ikinci şart kendi içinde iki alt şarttan oluşmaktadır:

1. *Faaliyet bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmelidir.* Örneğin Türkiye’de sağlık, güvenlik, adalet hizmetleri devlet tüzel kişiliği tarafından üstlenilmiştir. Eğitim alanında ise ilk ve orta öğretim hizmeti devlet tüzel kişiliği, yüksek öğretim ise üniversiteler tarafından üstlenilmiştir. Bu hizmetlerde kamu yararı vardır ve bunlar bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmiştir; dolayısıyla bunlar birer kamu hizmeti olabilirler.
2. *Kamu tüzel kişileri tarafından üstlenilen bir faaliyet, a. ya doğrudan doğruya bu kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmelidir; b. ya da bu kamu tüzel kişisinden aldığı izinle ve onunu denetim altında bir özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilmelidir.*

Bu ikinci şart kendi içinde iki alternatif alt şarttan oluşmaktadır. Birinci alt şarta örnek: Türkiye’de ilk ve orta öğretim hizmeti, devlet tüzel kişiliği (Milli Eğitim Bakanlığı) yüksek öğretim hizmeti ise birer kamu tüzel kişisi olan üniversiteler tarafından yürütülmektedir. Dolayısıyla bunlar, kamu yararı amacına yönelik de oldukları için birer kamu hizmetidir.

KAMU HİZMETİ

II. İDARİ KAMU HİZMETLERİ – SINAİ KAMU HİZMETLERİ AYRIMI

Bir kamu hizmetinin sınaî ve ticari kamu hizmeti sayılabilmesi için şu şartları yerine getirmesi gerekir:

A. Teşriî Kriter (Kanunla Nitelendirme)

Bir kamu hizmeti kanunla sınaî ve ticari kamu hizmeti olarak nitelendirilmiş ise o kamu hizmeti bir sınaî ve ticari kamu hizmetidir.

B. İchtihadi Kriterler

Bir kamu hizmeti kanunla sınaî ve ticari kamu hizmeti olarak nitelendirilmemiş ise o kamu hizmetinin sınaî ve ticari kamu hizmeti olabilmesi için şu şartları birlikte yerine getirmesi gerekir:

- 1. Konu Şartı:** Hizmetin konusu özel işletmelerin faaliyet konusuna benzer olmalıdır.
- 2. Finansman Biçimi Şartı:** Hizmet kullanıcılarının ödediği para ile finanse edilmelidir.
- 3. İşletme Usulü Şartı:** Hizmet özel sektördeki usullerle işletilmelidir.

KAMU HİZMETİ

III. KAMU HİZMETLERİNİN HUKUKİ REJİMİ

Kamu hizmetleri tek bir hukuki rejime tabi değildir; aynı şekilde kamu hizmetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar tek bir yargı düzeninde karara bağlanmaz. Bu konudaki temel ayrım şöyledir: idari kamu hizmetleri kural olarak kamu hukukuna; sınai ve ticari kamu hizmetleri ise kural olarak özel hukuka tabidir. Keza idari kamu hizmetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar kural olarak idari yargının, sınai ve ticari kamu hizmetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar ise adli yargının görev alanına girer. Bu durumu açacak olursak:

A. İdari Kamu Hizmetleri Kamu Hukukuna Tabidir

İdari kamu hizmetleri kural olarak kamu hukukuna tabidir. Bundan şu sonuçlar çıkar:

- a. İdari kamu hizmetleri ile bu hizmetlerde çalışan personel arasındaki ilişki kural olarak kamu hukukuna tabidir; bu ilişkiden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda karara bağlanır.
- b. İdari kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin kullanıcıları arasındaki ilişki daima kamu hukukuna tabidir ve bu ilişkilerden doğan davalar idari yargıda görülür.
- c. İdari kamu hizmetlerinin yürütülmesi için akdedilen sözleşmeler idari sözleşme niteliğindedir. Bu sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.

KAMU HİZMETİ

d. idari kamu hizmetlerinden kaynaklanan zararlardan dolayı sorumluluk kural olarak kamu hukukuna tabidir ve bundan doğan davalar da yine kural olarak idari yargının görev alanına girer.

B. Sınai ve Ticari Kamu Hizmetleri Özel Hukuka Tabidir

Sınai ve ticari kamu hizmetleri kural olarak özel hukuka tabidir. Bundan şu sonuçlar çıkar:

- a. İster bir kamu tüzel kişisi tarafından isterse bir kamu tüzel kişisinin denetimi altında bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından işletilsin, sınai ve ticari kamu hizmetlerinde çalışan personel kural olarak özel hukuka tabidir; bu personelle ilgili davalar adli yargıda görülür.
- b. Sınai ve ticari kamu hizmetleriyle bu hizmetlerin kullanıcıları arasındaki hukuki ilişki daima bir özel hukuk akdi ilişkisidir ve bu ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıklara adli yargıda bakılır.
- c. Sınai ve ticari kamu hizmetlerinin kullanıcıları ile yaptığı sözleşmeler, özel hukuku aşan hükümler içerseler bile daima özel hukuk sözleşmesi niteliğindedirler ve adli yargının görev alanına girerler.
- d. Sınai ve ticari kamu hizmetlerinin kullanıcılarına ve üçüncü kişilere verdikleri zararlardan doğan sorumluluk, özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.

KAMU HİZMETİ

IV. KAMU HİZMETİ İLKELERİ (KAMU HİZMETİ “KANUNLARI”)

A. Devamlılık İlkesi

Devamlılık ilkesi, kamu hizmetlerinin kanunların öngördüğü haller dışında kesintisiz ve düzenli olarak yürütülmesini öngören bir ilkedir. Kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi idari kamu hizmetlerinde geçerli olduğu gibi sınai ve ticari kamu hizmetlerinde de geçerlidir. Devamlılık ilkesinden kaynaklanan bazı sonuçlar vardır: Kamu hizmetlerinde grev yasağı, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde öngörülmezlik teorisi, görevi sona eren hükümetin ve kamu görevlilerinin yerlerine yenisi göreve başlayıncaya kadar görevde kalmaları ve cari işlerin yürütülmeleri hep kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesinin bir sonucudur.

B. Eşitlik İlkesi

Kamu hizmetleri karşısında eşitlik ilkesi, “kanun önünde eşitlik ilkesi”nin bir uzantısıdır. Anayasamızın “kanun önünde eşitlik” başlıklı m:10. “herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar” denmektedir. Bu ilkenin kamu hizmetleri alanına yansması olarak; gerçek veya tüzel tüm kişiler, kamu hizmetleri karşısında eşit olmalıdırlar. Eşitlik ilkesi idari kamu hizmetleri bakımından olduğu kadar, sınai ve ticari kamu hizmetleri bakımından da geçerli bir ilkedir.

KAMU HİZMETİ

C. Değişebilirlik İlkesi

“Uyum ilkesi” de denen değişebilirlik ilkesine göre, kamu hizmetlerinin, kolektif ihtiyaçlardaki ve kamu yararı gereklerindeki değişime uyum sağlaması gerekir.

D. Tarafsızlık İlkesi

Bu ilke, “eşitlik ilkesi”nin bir uzantısıdır. İdare, kamu hizmetini yürütürken belirli kişi veya kişi grupları arasında, onların siyasal düşünceleri, etnik kökenleri, dinsel inanışları vb. nedenleriyle ayırım yapmamalıdır.

E. Kamu Hizmetlerinin Bedavallığı/Ücretliliği Sorunu

Kamu hizmetlerinin “bedavallığı (meccaniliği)” söz konusu devamlılık, değişebilirlik, tarafsızlık gibi bir “genel ilke”, bir “kamu hizmeti kanunu” değildir. Bedavallık ilkesi, ancak Anayasa ve kanunlar tarafından öngörülmesi durumunda, öngörüldüğü kamu hizmetleri için geçerli olabilecek istisnai bir ilkedir. Örn. Anayasa m. 42/5’e göre, “ilköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve devlet okullarında parasızdır”.

KAMU HİZMETİ

V. KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI

Bir kamu hizmetinin kurulması faaliyet ve teşkilat bakımından iki değişik anlama gelir:

1. *Faaliyet bakımından kamu hizmetinin kurulması*, özel teşebbüs tarafından yürütülen bir özel faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesi demektir. Örneğin; sağlık, eğitim, ulaştırma, tiyatro vb. kamu hizmetleri daha önceden bir özel teşebbüs faaliyeti olarak yürütülürken kamu hizmeti haline getirilmiştir.
2. *Teşkilat bakımından kamu hizmetinin kurulması*, bir kamu hizmetini yürütecek teşkilatın kurulması anlamına gelir. Kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezi idare teşkilatı içinde bakanlıklar bünyesinde yürütülür. Kamu hizmetlerinin bir kısmı da devlet veya mahalli idarelerin denetimi altında onların görevlendirdiği özel hukuk kişileri tarafından yürütülür.

Milli kamu hizmetlerini kurma yetkisi merkezi idarenin karar organına, yani yasama organına aittir. Yerel kamu hizmetlerini kurma yetkisi ise yerel idarelerin kendi karar organlarına (il genel meclisi, belediye meclisi vb.) aittir.

KAMU HİZMETİ

A. Milli Kamu Hizmetleri: Kanunla Kurma

“Milli kamu hizmetleri”ni kurma yetkisi yasama organına aittir. Başka bir ifadeyle, milli kamu hizmetleri ancak bir kanunla kurulabilir. Kamu hizmetlerinin kanunla kurulma şartı idari kamu hizmetleri için geçerli olduğu kadar, sınai ve ticari kamu hizmetleri için de geçerlidir.

Yasama organının milli kamu hizmetlerini kurma konusunda “takdir yetkisi” vardır. Çünkü bir faaliyette kamu yararı olup olmadığını belirlemek ve o faaliyeti kamu hizmeti haline getirmek bir “yerindelik sorunu”dur. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi “**açık takdir hatası**” olmadıkça bir kamu hizmeti kurulması veya kaldırılması konusunda çıkarılan bir kanunu veya KHK’yı denetleyemez. Bundan şu sonuç çıkar ki, idare edilenlerin bir kamu hizmetinin kurulmasını isteme hakları yoktur.

Takdir Yetkisinin İstisnaları: Anayasal Kamu Hizmetleri

Yasama organının kamu hizmeti kurma konusundaki takdir yetkisi Anayasayla sınırlandırılmış olabilir. Eğer Anayasada bazı faaliyetler kamu hizmeti olarak nitelendirilmiş ise, yasama organı o faaliyetleri kamu hizmeti haline getirmekle yükümlüdür. Anayasamızın çeşitli hükümlerinden de bazı faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğinde faaliyetler olduğu anlaşılmaktadır. Örn, milli savunma (m. 117), adalet (m. 36, 138-160), eğitim (m. 42), sağlık (m. 56), gençliğin korunması (m. 58), sosyal güvenlik (m. 60), tarih, kültür ve tabiat varlıklarını koruma (m. 63), yükseköğrenim (m. 130), radyo ve televizyon yayıncılığı (m. 133) gibi çeşitli faaliyetler Anayasamıza göre kamu hizmeti niteliğinde faaliyetlerdir “anayasal kamu hizmetleri”.

KAMU HİZMETİ

B. Mahalli Kamu Hizmetleri

1. Kural

Mahalli kamu hizmetlerinin kurulabilmesi için kanuna gerek yoktur. Bu tür kamu hizmetlerini kurma yetkisi doğrudan doğruya mahalli idarelere aittir. Bu idarelerde kurma yetkisi, bunların karar organlarına aittir. Mahalli idarelerin mahalli kamu hizmetlerini kurabilmeleri için kanunla yetkilendirilmiş olmalarına gerek yoktur. Mahalli idareler mahalli kamu hizmeti kurma yetkisi doğrudan doğruya Anayasa'nın 127. Maddesinden kaynaklanmaktadır. Bu maddeye göre, "mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere" kurulmuş olan kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla, mahalli idareler hangi "mahalli müşterek ihtiyacın" tatmininde kamu yararı olup olmadığını takdir etme ve o ihtiyacı tatmin etmek amacıyla kamu hizmeti kurma yetkisine sahiptirler.

2. İstisnalar

Mahalli idarelerin mahalli kamu hizmeti kurma yetkisi mutlak bir yetki değil, birçok sınırlamalara tabi tutulmuş bir yetkidir. 1- Kanun mahalli idarelere belirli tür kamu hizmetlerini kurmasını yasaklamış olabilir. 2- Kanun mahalli idarelere belirli kamu hizmetlerini kurma zorunluluğu getirmiş olabilir. 3-Mahalli idarelerin kamu hizmeti kurma yetkisi özel teşebbüs hürriyetiyle çatıştığı ölçüde sınırlı olan bir hürriyettir.

KAMU HİZMETİ

V. KAMU HİZMETLERİNİN KALDIRILMASI

Bir “kamu hizmetinin kaldırılması” faaliyet ve teşkilat bakımından iki değişik anlama gelir: (1) Faaliyet bakımından kamu hizmetinin kaldırılması, şimdiye kadar kamu hizmeti niteliğinde olan bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması demektir. (2) Teşkilat bakımından kamu hizmetinin kaldırılması ise, bu hizmeti yürütecek teşkilatın varlığına son verilmesi anlamına gelir.

A. Kamu Hizmetlerini Kaldırmaya Yetkili Makam

1. Kural

Kural olarak, bir kamu hizmetini kurma yetkisi kime ait ise, “yetkilerin paralelliği ilkesi” uyarınca kaldırma yetkisi de aynı makama aittir. Keza, bir kamu hizmeti hangi şekil ve usulde kurulmuş ise, “şekil ve usulde paralellik ilkesi” uyarınca yine aynı şekil ve usulde kaldırılabilir.

2. İstisnalar

Normlar Hiyerarşinden Kaynaklanan İstisnalar

Bir kere, bir kamu hizmeti, o kamu hizmetini kuran işlemin normlar hiyerarşisinde işgal ettiği yerden daha üst bir basamakta bulunan bir işlem ile her zaman kaldırılabilir. Örn. kanunla kurulan bir kamu hizmeti Anayasa değişikliğiyle kaldırılabilir. Mahalli kamu hizmetleri ise idari kararlarla veya kanunla kaldırılabilir.

KAMU HİZMETİ

B. Kamu Hizmetlerinin Kaldırılmasında Takdir Yetkisi

1. Kural

Normlar hiyerarşisinde üst basamakta yer alan bir normla aksi öngörülmedikçe, bir kamu hizmetini kaldırmaya yetkili makamın o kamu hizmetini kaldırıp kaldırmamak konusunda “takdir yetkisi” vardır.

2. İstisnalar

a. Yasama Organının Takdir Yetkisi Anayasayla Sınırlıdır

Yasama organı bir kamu hizmetini kural olarak kaldırmaya yetkilidir. Ancak, bu hizmet Anayasa tarafından kamu hizmeti olarak nitelendiren bir hizmet ise, yasama organı bu hizmeti kamu hizmeti olmaktan çıkaramaz. Böyle bir kamu hizmetini kaldıran kanun Anayasaya aykırı olur ve dava konusu olduğundan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilir.

b. Mahalli İdarelerin Takdir Yetkisi Kanunla Sınırlıdır

Aynı şekilde, mahalli idarelerin işlemleri normlar hiyerarşisinde kanun altında yer aldığına göre, kanunla öngörülmüş mahalli kamu hizmetlerini, mahalli idareler kaldıramazlar.

KAMU HİZMETİ

VII. KAMU HİZMETLERİNİN İŞLETİLME USULLERİ

İşletme Usullerinin Serbestçe Belirlenmesi İlkesi

Bir kamu hizmetinin, kamu hizmetlerinin işletilmesi usullerinden hangisiyle işletileceğine karar verme yetkisi, Anayasaya aykırı olmamak şartıyla yasama organına ve kanunlara aykırı olmamak üzere idari makamlara aittir.

Yerindelik Sorunu

Hangi kamu hizmetinin hangi usulle işletileceği sorunu tamamıyla bir “yerindelik sorunu”dur. Zira kamu hizmetinin hangi usulle işletilmesi halinde güdülen kamu yararı amacının daha kolay ve etkili bir şekilde gerçekleşebileceği sorunu hukuki bir sorun değil, teknik bir sorundur. Böyle bir sorun hakkında haliyle sorumsuz olan yargı organları değil, sorumluluğu üstlenen yasama organı ve idarenin karar vermesi gerekir.

KAMU HİZMETİ

A. Kamu Hizmetlerinin Kamu Tüzel Kişileri Tarafından İşletilmesi Usulleri

Kamu hizmetleri bir kamu tüzel kişisi tarafından iki değişik şekilde işletilebilir:

- (1) Bir kamu hizmeti, o hizmetten sorumlu olan kamu idaresi tarafından doğrudan doğruya işletilebilir.
- (2) Bir kamu hizmeti, o hizmetten sorumlu olan kamu idaresinin kurduğu diğer bir kamu tüzel kişisi tarafından işletilebilir.

Birinci durumda “emanet”, ikinci durumda “kamu kurumu usulü”nden bahsedilir:

1. Emanet Usulü (Bir Kamu Hizmetinin Bir Kamu İdaresi Tarafından Doğrudan Doğruya İşletilmesi)

Emanet usulü, bir kamu hizmetinin bu hizmetten sorumlu olan kamu idaresi tarafından kendi tüzel kişiliği içinde kendi personel ve parasıyla doğrudan doğruya işletilmesi demektir.

Merkezi idarenin yürüttüğü idari kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı emanet usulüyle işletilirler. Mesela, merkezi kamu hizmetlerinden milli savunma, güvenlik, adalet hizmetleri, ilk ve orta öğrenim, sağlık hizmetleri vs. hep emanet usulüyle işletilir.

KAMU HİZMETİ

- Özellikleri:** a. Emanet usulü sadece kamu idareleri tarafından kullanılabilir.
- b. Emanet usulünde ayrı bir tüzel kişilik yoktur.
- c. Emanet usulünde personel bağımsızlığı yoktur.
- d. Emanet usulünde malvarlığı bağımsızlığı yoktur.

2. Kamu Kurumu Usulü (Kamu Hizmetinin Bir Kamu Kurumu Tarafından İşletilmesi)

Kamu kurumu usulü, bir kamu hizmetinin, bu hizmetten sorumlu olan kamu idaresi tarafından kurulan ayrı bir kamu tüzel kişisi tarafından işletilmesi usulüdür. Milli kamu hizmetleri alanında örnek olarak; üniversiteler, TÜBİTAK, TODAİE, Vakıflar Genel Müdürlüğü, SGK, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, TRT, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, KİT'ler, PTT, TCDD sayılabilir. Mahalli kamu hizmetleri alanında ise, mahalli idareler tarafından kurulan İETT, EGO, ASKİ, İSKİ, BUSKİ gibi kamu kurumları sayılabilir.

- Özellikleri:** a. Kamu kurumu ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir.
- b. Kamu kurumları özerktirler.
- c. Kamu kurumları birer uzmanlık kuruluşudur.
- d. Kamu kurumları bir kamu idaresine bağlıdırlar.

KAMU HİZMETİ

B. Kamu Hizmetinin Bir Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usulleri

1. Tek Taraflı Görevlendirme (Statüter Görevlendirme): Kamu Hizmetinin Kanunla veya Tek Yanlı İdari İşleme Görevlendirilen Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilmesi Usulü

Devlet ve mahalli idareler sorumlu oldukları bir kamu hizmetini bizzat yürütmek veya kendi kurdukları bir kamu kurumuna gördürmek yerine, bu hizmeti yürütme görev ve yetkisini tek taraflı bir işlemle bir özel hukuk kişisine verebilir. Bu tür görevlendirmeye “tek taraflı görevlendirme” veya “statüter görevlendirme” denmektedir. Bu görevlendirme de üç şekilde olur:

a. Kurma Usulü

Devlet ve mahalli idareler, kamu kaynaklarıyla önce bir özel hukuk tüzel kişisi (dernek, vakıf, şirket) kurarlar ve kurma işlemiyle aynı anda veya sonra bu özel hukuk tüzel kişisine bir kamu hizmetini yürütme görevini verirler. Haliyle bunun için kamu idarelerinin kanunla yetkilendirilmiş olması gerekir. Örn, Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri Birliklerinin durumu böyledir. Bunlar kanunla kurulmuş ve aynı zamanda kanunla bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmişlerdir.

KAMU HİZMETİ

b. Ruhsat veya Lisans Usulü

Devlet ve mahalli idareler, bir özel hukuk tüzel kişisini, kendi üstlendikleri bir kamu hizmetini yürütme göreviyle görevlendirebilir. Haliyle devlet ve mahalli idarelerin ruhsat verme konusunda kanunla yetkilendirilmiş olmaları gerekir.

Türkiye’de özel ilk ve orta dereceli öğretim kurumları ve özel hastaneler ruhsat usulüyle çalışmaktadır. Keza belediye sınırları içinde özel kişilerce yürütülen toplu taşımacılık hizmetleri de ruhsat usulüyle yürütülmektedir.

c. Kamuya Yararlı Dernek Sayma

Türkiye’de kamuya yararlı derneklerin tek taraflı bir işlem ile bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirildiğini söyleyebiliriz. Bu görevlendirme işlemi kanuna uygun olarak Bakanlar Kurulu’nun bir derneği kamuya yararlı dernek sayma kararıyla yapılmaktadır. Örn, Türkiye Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu, Verem Savaş Dernekleri Federasyonu, Türkiye Yeşilay Cemiyeti, Türk Eğitim Derneği, Türk Kanser Araştırma ve Savaş Kurumu Derneği, Türkiye Göz Bankası Derneği böyledir.

Hukuki Rejimleri: Bir kamu hizmetinin yürütülmesi usulüyle görevlendirilmiş özel hukuk tüzel kişisinin malvarlığı, personeli, tek yanlı işlemleri, sözleşmeleri, faaliyetleri ve sorumluluğu kural olarak özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.

KAMU HİZMETİ

. Sözleşmeyle Görevlendirme (Akdi Görevlendirme):

a. İmtiyaz Usulü

Kamu tüzel kişisine “imtiyazı veren”; imtiyazı alan kişiye ise, “imtiyaz sahibi” veya “imtiyazcı” denir. Bunların arasındaki sözleşmeye de “imtiyaz sözleşmesi” denir. İmtiyaz öyle bir sözleşmedir ki, bu sözleşmeyle imtiyaz veren, imtiyazcıya kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında, kendi kar ve zararına bir kamu hizmetini kurmak ve işletmek görev ve yetkisini devretmektedir.

Ayırıcı Unsurları

- 1) İmtiyaz bir sözleşme, yani iki taraflı bir işlemdir.
- 2) İmtiyazın konusu, bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesidir.
- 3) İmtiyaz usulünde, özel kişi, kamu hizmetini hizmetten yararlanan kullanıcılardan aldığı ücret karşılığında yürütür.
- 4) Bu usulde, kamu hizmeti imtiyaz sahibi özel kişi tarafından kendi kar ve zararına işletilir.

b. Biçimi

İmtiyaz, özü itibarıyla yazılı bir sözleşmedir. İmtiyaz sözleşmesi, biçimi itibarıyla “anlaşma” ve “şartname” olmak üzere iki kısımdan oluşur. “Anlaşma”, imtiyaz veren kamu idaresi ile imtiyazcı özel kişinin iradelerinin uyuştuğunu belirten kısa bir metindir. “Şartname” ise, kamu hizmetinin işletiliş koşullarını düzenleyen oldukça ayrıntılı bir metindir.

KAMU HİZMETİ

Hukuki Niteliği

İmtiyaz işleminin bazı hükümleri “düzenleyici”; diğer bazı hükümleri ise, “akdi” niteliktedir.

- a) İmtiyazın akdi hükümleri; imtiyaz süresine, imtiyazcı özel kişinin ücretlendirilmesine ve imtiyazcıya sağlanan avans, kredi teminatı gibi mali avantajlara ilişkindir.
- b) İmtiyazın düzenleyici hükümleri ise, imtiyazın konusunu teşkil eden kamu hizmetinin organizasyonuna ve çalışmasına ilişkin hükümlerdir. Örn, imtiyaz işlemindeki trenlerin kalkış saatlerine, sefer sayısına, uğranılacak istasyonlara, güvenlik koşullarına, bu hizmette çalıştırılacak personelin taşınması gereken nitelikteki hükümler düzenleyici niteliktedir.

İmtiyazcının Seçilmesi

İmtiyaz, kişiye bağlı bir işlemdir. Kural olarak, idarenin imtiyazcı özel kişiyi seçmek konusunda serbestiye sahip olduğu kabul edilir. Dolayısıyla, idare ihale, pazarlık gibi yöntem kullanmak zorunda değildir. Bununla birlikte, idarenin imtiyazcığı kişiyi seçme yetkisi kanunla sınırlandırılabilir.

KAMU HİZMETİ

İmtiyaz Verme Yetkisi

Türkiye’de devletin kamu hizmeti imtiyazı verme usulü hala yürürlükte olan 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, devlet adına imtiyaz verme yetkisi, Bakanlar Kurulu’na (kuvvei icrayiyyeye) (günümüzde Cumhurbaşkanlığına) aittir. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 15/2. göre belediyeler, aynı maddenin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir. Belediye adına imtiyaz verilmesine karar verme yetkisi, belediye meclisine aittir. 5302 sayılı İÖİK. m. 10/1’e göre il özel idaresi adına imtiyaz verme yetkisi il genel meclisine aittir.

Danıştay’ın Görüşünün Alınması

Anayasamıza göre, “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri”nin akdedebilmesi için Danıştay’ın düşüncesini almak gerekmektedir. Danıştay bu konudaki düşüncesini iki ay içinde bildirmek zorundadır.

KAMU HİZMETİ

İmtiyazcının Yükümlülükleri

- İmtiyazcı özel kişi üstlendiği kamu hizmetini şahsen ve kendi kar ve zararına yürütmekle görevlidir.
- İmtiyaz sahibi özel kişi devraldığı kamu hizmetini devamlı bir şekilde yürütmekle yükümlüdür.
- İmtiyazcı özel kişi yürüttüğü kamu hizmetini değişen koşullara uydurmak yükümlülüğü altındadır.
- İmtiyazcı özel kişi imtiyaz veren kamu idaresinin kendisini denetlemesine katlanmakla yükümlüdür.

İmtiyazcının Hakları

- İmtiyazcı özel kişi, sözleşmenin mali dengesinin korunmasını isteme hakkına sahiptir.
- İmtiyazcı kendisine sağlanan avantajlara (sübvansiyon, avans, kredi teminatı, tekel kaydı vs.) saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir.
- İmtiyazcı özel kişi haklarına saygı gösterilmesini sağlamak üzere imtiyaz veren idareye karşı yargısal başvuru hakkına sahiptir. Bu imtiyazcı özel kişinin imtiyaz veren idareye karşı açtığı davalar, tam yargı davası niteliğindedir ve bunlar idari yargıda açılır. Tahkim usulünün öngörülmediği imtiyaz sözleşmelerinde ise, tahkime de gidilebilir.

KAMU HİZMETİ

İmtiyaz Veren İdarenin Yetkileri

- Denetleme yetkisi,
- Tek yanlı değişiklik yapma yetkisi,
- Müeyyide uygulama yetkisi; idare imtiyazcıya para cezası verebilir, idare imtiyaza geçici olarak el koyabilir ve idare, imtiyazcı özel kişinin ağır bir kusuru söz konusu olduğunda “imtiyazın düşmesi” yaptırımına başvurabilir.

İmtiyazın Sona Erme Sebepleri

Sürenin Dolması, imtiyazın Düşürölmesi, Fesih, geri satın alma gibi sebeplerle sona erebilir.

Not: İmtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan davalar iptal davası değil, tam yargı davasıdır. Üçüncü kişiler, imtiyaz sözleşmelerinin akdi hükümlerinin iptalini isteyemezler. İmtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan ayrılabilir nitelikte ve düzenleyici işlemlere karşı iptal davası açılabilir.

İmtiyaz sözleşmeleri, idari sözleşme oldukları için idari yargıda (Danıştay’da) dava açılır. Ancak tahkim yoluna (milli veya milletlerarası) da başvurulabilir.

KAMU HİZMETİ

b. İltizam Usulü

İltizam, bir özel hukuk kişinin kamu iradesiyle yaptığı bir sözleşme uyarınca, kamu idaresine ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında bir kamu hizmetinin kendi kar ve zararına işletmesi usulüdür. Burada kamu idaresine “iltizam veren”, iltizamı alan özel hukuk kişisine ise “mültezim” adı verilir. Mültezim, iltizam veren idareden kamu hizmeti işletme yetkisini, “iltizam sözleşmesi” adı verilen bir sözleşmeyle alır. Mültezim, iltizam veren idareden kamu hizmeti işletme hakkını, idareye ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında alır. Mültezim kamu hizmetini, yararlananlardan alacağı bir ücret karşılığında kendilerine sunar. Mültezimin kullanıcılardan aldığı ücretler toplamı ile kendisinin idareye ödediği ücret arasındaki fark, gelirini oluşturur.

Ayırıcı Unsurları

- İltizam bir sözleşmeyle verilir. Dolayısıyla iltizam iki taraflı bir işlemdir.
- İltizam usulünün konusu, kurulmuş olan bir kamu hizmetinin işletilmesinden ibarettir.
- Kamu hizmetinin işletilmesi için gerekli olan araç ve tesisat iltizam veren kamu idaresi tarafından mültezime sağlanır.

KAMU HİZMETİ

- İltizam usulünde, mültezim aldığı kamu hizmetini işletme hakkı karşılığında kamu idaresine götürü usulle tespit edilmiş bir ücret öder. Oysa imtiyaz usulünde, imtiyazcı özel kişi imtiyaz veren kamu idaresini bir ücret ödemez.
- İltizam usulünde, mültezim belirli bir hizmet karşılığında kullanıcılara hizmet sunar. Bu bakımdan iltizam imtiyaza benzemektedir. Ancak, iltizam usulünde mültezimin kullanıcılardan aldığı ücret, genellikle imtiyaz usulünde imtiyazcının aldığı ücrete nazaran daha düşüktür; çünkü mültezim yatırım harcaması yapmadığı için ücretin içinde amortisman payı yoktur.
- İltizam usulünde, mültezim imtiyazcı gibi kamu hizmetini kendi kar ve zararına işletir.
- İltizam süresi, imtiyaz süresine nazaran genellikle daha kısadır. İmtiyaz süresi genellikle 40 yıl gibi uzunca bir süre iken iltizam süresi 20 yıl gibi daha az uzun bir süredir.

Osmanlı Döneminde “aşar” adı verilen tarım ürünleri vergileri gibi bazı vergilerin alınması için yapılmıştır. Cumhuriyet döneminde ise göl, nehir ve deniz kıyılarındaki hazineye ait dalyanlardan yararlanmak için yapıldı.

KAMU HİZMETİ

c. Müşterek Emanet Usulü

“Müşterek emanet”, bir özel hukuk kişinin kamu idaresi ile yaptığı bir sözleşme uyarınca, gerçekleştirilen hasıllata endeksli bir gelir karşılığında, kar ve zararı kamu idaresine ait olmak üzere, kamu idaresi hesabına işletilmesi usulüdür. Burada kamu idaresi tarafından kamu hizmeti işletmekle görevlendirilen kişiye “müşterek emanetçi” denir. Müşterek emanet usulünün, emanet usulü ile imtiyaz usulü arasında yarı yolda bulunan bir usul olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, müşterek emanet usulü her iki usulden de bağımsızdır.

Özellikleri

- Kamu idaresi, müşterek emanetçi kişiyi tek taraflı bir işlemle değil, sözleşmeyle görevlendirir.
- Kamu hizmeti tesisatı kamu idaresi tarafından yapılır ve onun mülkiyetinde kalır.
- Müşterek emanetçi üstlendiği kamu hizmetini kendi kar ve zararına değil, kamu idaresinin hesabına işletir.
- Müşterek emanetçi hizmeti kamu idaresi hesabına işletir; ama idarenin ücretlisi, işçisi değildir ve tam bir hareket serbestisine sahiptir.
- Müşterek emanetçinin geliri, kullanıcılardan aldığı ücretle sağlanmaz; müşterek emanetçi sunduğu hizmet karşılığında kullanıcılardan aldığı ücretleri olduğu gibi kamu idaresine aktarır. Müşterek emanetçi sunulan hizmet karşılığında elde edilen hasılat üzerinden bir yüzde alır. Buna ilave olarak müşterek emanetçiye sağladığı karlılık, verim, hizmet kalitesi nedeniyle prim de verilebilir.

KAMU HİZMETİ

d. Vekalet Usulü

“Vekalet” veya daha açık bir ifadeyle “vekalet yoluyla işletme usulü, bir özel hukuk kişinin kamu idaresi ile yaptığı bir sözleşme uyarınca, götürü bir gelir karşılığında, kamu idaresinin hesabına, yani kar ve zararı kamu idaresine ait olmak üzere, bir kamu hizmetini işletmesi usulüdür. Burada kamu idaresi tarafından kamu hizmetini işletmekle görevlendirilen kişiye “vekil” veya “vekalet yoluyla işleten” denir.

Özellikleri

- Bu usul bir vekalet sözleşmesiyle kurulur. Buradaki vekalet, sözleşmenin konusu borçlar hukukunda olduğu gibi özel hukuk kişinin kamu tüzel kişisini temsil etmesi değil; bu kişinin kamu idaresinin hesabına bir kamu hizmeti işletmesidir.
- Vekalet yoluyla işleten, bir kamu hizmetini kamu idaresinin hesabına işletir.
- Vekalet yoluyla işleten, kamu idaresinin ücretlisi, işçisi veya bir personeli değildir.
- Vekalet yoluyla işleten kişinin geliri, kullanıcılardan aldığı ücretle sağlanmaz; bu kişi sunduğu hizmet karşılığında aldığı ücretleri olduğu gibi kamu idaresine aktarır. Ancak müşterek emanet usulünden farklı olarak, vekalet yoluyla işleten kişi kamu idaresi tarafından götürü bir şekilde ücretlendirilir.

KAMU HİZMETİ

e. Yeni Usuller

aa. Görevlendirme Sözleşmesi Usulü (3096 Sayılı Kanun)

1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun'un elektrik enerjisi üretim tesislerinin kurulması ve işletilmesi kamu hizmeti için özel hukuk sermaye şirketlerinin görevlendirilmesi usulünü öngörmüştür. Buna göre, elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine Cumhurbaşkanı, ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgili sermaye şirketi arasında en çok 99 yıllık süreyle yapılabilecek olan bir sözleşmeyle yapılmasını öngörmüştür. Sürenin sonunda "tüm tesisler ile tüm taşınır ve taşınmaz mallar her türlü borç ve taahhütlerden ari olarak devlete bedelsiz olarak geçer. Ayrıca belirtmek gerekir ki görevlendirme sözleşmeleri birer idari sözleşmedir.

2013 yılından beri lisans usulü uygulanmaktadır.

bb. Otoyol Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesiyle Görevlendirme Sözleşmesi Usulü (3465 Sayılı Kanun)

Özel kişilerin otoyol yapımı ve işletmesiyle görevlendirilmesi usulü, 1988 tarih ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanun, otoyollar ve bunların üzerinde yolculukla ilgili tüm tesislerin yapımı, bakımı ve işletilmesi görevini en çok 49 yıllığına özel hukuk kişilerine, bunlarla yapılacak bir sözleşmeyle verilmesini öngörmektedir.

Ancak otoyol trafiği ve diğer karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksleri

KAMU HİZMETİ

cc. Türk Telekomun Görevlendirilmesi Sözleşmesi Usulü (4502 Sayılı Kanun ile Değişik 406 Sayılı Kanun)

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na göre, Türk Telekom her türlü telekomünikasyon hizmetinin yürütülmesi konusunda Telekomünikasyon Kurumu (yeni adı; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu) ile yapacağı "görev sözleşmesi" ile görevlendirilebilirdi. Keza yine aynı Kanun'a göre Türk Telekom ile Telekomünikasyon Kurumu arasında GSM 1800 mobil telefon hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla "GSM görev sözleşmesi" yapılmasını da öngörmekteydi. Bu sözleşme bir idari sözleşme niteliğindedir. Türk Telekomünikasyon A.Ş. ile Telekomünikasyon Kurumu arasında imzalanan görev sözleşmesi, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin hisselerinin %55'inin blok olarak artışı suretiyle özelleşmesi neticesinde, görev sözleşmesinin Kanun'daki ilgili hükmü 14 Kasım 2005 tarihinde "imtiyaz sözleşmesi" olarak yeniden düzenlenmiştir.

dd. PTT AŞ'nin Görevlendirilmesi Sözleşmesi Usulü (6475 Sayılı Kanun)

2013 tarih ve 6475 sayılı Kanunla PTT ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu arasında akdedilen görev sözleşmeleri birer idari sözleşmedir.

KAMU HİZMETİ

ee. Yap-İşlet –Devret Usulü (3996 Sayılı Kanun)

1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’la düzenlenmiştir. Bu Kanun, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine öngörmektedir.

Yap-işlet-devret sözleşmeleri özel hukuku aşan pek çok hüküm içermekte ve bu nedenle de idari sözleşmelere benzemektedir. Ancak, 1994 tarih ve 3996 sayılı Kanun’un m.5, yap-işlet-devret sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine tabi ve imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme niteliğinde olduğunu hüküm altına almaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesi bu maddeyi, 28 Haziran 1995 tarihinde iptal etmiştir. Böylece bu sözleşmeler, özel hukuk sözleşmesi olmaktan çıkmış, idari sözleşme haline dönüşmüştür. Daha sonra 1999 yılında 4446 sayılı kanunla Anayasa’ya eklenen fıkra ile keza 4493 sayılı Kanun ile 3996 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle yap-işlet-devret sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olduğu hüküm altına alınmıştır. **1999 yılından bu yana Yap-İşlet-Devret sözleşmeleri artık idari sözleşme değil özel hukuk sözleşmesidir.**

KAMU HİZMETİ

ff. Yap-İşlet Usulü (4283 Sayılı Kanun)

Yap-işlet usulü, 1997 tarih ve 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. Bu Kanun yap-işlet usulünü, elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren bir model olarak tanımlamaktadır. Bu Kanun sadece termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışını kapsamaktadır. Hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller bu Kanunun kapsamı dışındadır.

Normalde bu sözleşmeler de idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerekir. Ancak 1.7.2006 tarih ve 5539 sayılı Kanunla 4283 sayılı Kanun’da değişiklik yapılarak yap-işlet sözleşmeleri özel hukuk sözleşmeleri haline getirilmiştir.

KAMU HİZMETİ

gg. Elektronik Haberleşmede Kullanım Hakkının Verilmesi Yoluyla Yetkilendirme Usulü (5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu)

2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 9. Maddesine göre “numara, frekans, uydu pozisyonu gibi kaynak tahsisine ihtiyaç” duyan elektronik haberleşme hizmeti ve/veya elektronik haberleşme şebekesi veya altyapısı işletmek isteyen şirketlerin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından “kullanım hakkının verilmesi yoluyla yetkilendirilmesi” gerekmektedir.

Anılan Kanun'un m.11.'e göre, kullanım hakkının verilmesi yoluyla yetkilendirme usulü ücrete tabidir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ve Ulaştırma Bakanlığı, kullanım hakkı ile ilgili olan ihalelerde 2886 sayılı DİK ve 4734 sayılı KİK'na tabi değildir. kullanım haklarının süresi, 25 yıldan fazla olmamak üzere belirlenir. Kullanım hakkı, işletmecinin faaliyetlerinin mevzuata aykırı olması durumunda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından belirlenen usul ve esaslara göre iptal edilebilir.

hh) Kamu – Özel Ortaklığı Usulü

Kamu-özel ortaklığı, bir kamu tüzel kişisi ile bir özel hukuk kişisi arasında akdedilen uzun süreli bir idari sözleşme uyarınca bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli tesis (örn. Hastane binası) özel kişisi tarafından inşa edilir. Ve daha sonra tesisin bakım ve onarımı özel kişi tarafından yapılır. Ancak bu tesis içindeki kamu hizmeti, kamu tüzel kişisi tarafından yürütülür. Kamu tüzel kişisi özel kişiye her yıl, sözleşmede kararlaştırdıkları miktarda para kira öder. **Bu sözleşmeler özel hukuka tabidir.**

f. Diğer Usuller (İsimsiz Sözleşmeler)

Bir kamu idaresi bir kamu hizmetinin yürütülmesi konusunda, idari sözleşme genel şartlarına aykırı olmamak şartıyla, istediği şekilde ve istediği isim altında, bir özel hukuk kişisiyle bir sözleşme akdedebilir.

İDARENİN FAALİYETLERİ - KOLLUK

Kolluk, kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyetidir.

I. Kamu Düzeni Kavramı

Kolluk faaliyetlerinin amacı, yetkili kolluk makamları tarafından “kamu düzeni”nin korunmasıdır.

A. KLASİK ANLAYIŞ: “GELENEKSEL ÜÇLÜ”

Klasik anlayış, maddî ve dış düzen olarak kamu düzeni kavramını, *kamu güvenliği*, *kamu huzuru* ve *kamu sağlığı* kavramlarından oluşan “geleneksel üçlü” ile tanımlar.

- 1. Kamu Güvenliği** - “Kamu güvenliği”, “şahsa ve eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin yokluğudur. Örneğin yollarda trafik güvenliğinin sağlanması kamu güvenliği amacına yöneliktir.
- 2. Kamu Huzuru** - “Kamu huzuru”, “cemiyete, intizamsızlığın, karışıklığın yokluğu, hayatın normal seyrini takip etmesi demektir”. Kamu huzuru amacıyla kolluk, gürültü, duman, koku, toz gibi bireyleri rahatsız edecek, onların huzurunu bozacak faaliyetlere karşı gerekli tedbirleri alır.
- 3. Kamu Sağlığı** - “Kamu sağlığı”, bireylerin bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunması, sosyal hayatın sağlık koşulları içinde sürmesi demektir. Haliyle kamu sağlığı, bireylerin teker teker sağlığı demektir. Kolluk kamu sağlığı amacıyla, yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık koşullarına uygun olarak üretilmesini ve satılmasını denetler. Salgın hastalıklara yol açabilecek bataklıkları kurutur; sivrisineklere karşı mücadele eder.

KOLLUK

B. MODERN ANLAYIŞ

- 1. Genel Ahlâk** - Klasik anlayış “genel ahlâk”ı kamu düzeninin bir unsuru olarak saymayı kesin olarak reddederken, modern anlayış bunu kesin olarak reddetmez; bazı durumlarda genel ahlâkı da kamu düzeninin bir unsuru olarak kabul eder.
- 2. Kamusal Estetik** - Modern anlayış, kolluk makamlarının bazı durumlarda “kamusal estetiği” korumak amacıyla kolluk yetkilerini kullanabileceğini kabul etmektedirler. Örn, belediye, bir sokaktaki evlerin dış cephelerinin belli bir renge boyanması yolunda kolluk kararı alabilir.
- 3. İnsan Onuru.**- Modern anlayış “insan onuru”nun da kamu düzeninin bir unsurunu oluşturduğunu ve dolayısıyla kolluk makamlarının insan onurunu korumak amacıyla kolluk işlemleri yapabileceğini kabul etmektedir.
- 4. Bireylerin Kendilerine Karşı Korunması.**- Modern anlayışa göre bazı istisnaî durumlarda bireylerin kendi kendilerine karşı korunması amacı da bir kamu düzeni amacı olarak kabul edilmektedir. Örn, kolluk makamları kendi güvenliklerini sağlamak amacıyla motosiklet sürücülerine “kask”, otomobil sürücülerine emniyet kemeri takma zorunluluğu getirebilir.

KOLLUK

II. İdari Kolluk – Adli Kolluk Ayrımı

Kolluk faaliyeti “idari kolluk” ve “adlî kolluk” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Böyle bir ayrımın yapılması hem hukukî rejim hem de yargı düzeni bakımından gereklidir; çünkü aşağıda belirtileceği gibi, idarî kolluğa idare hukuku uygulanır ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargıya tâbidir. Oysa adlî kolluğa ceza usûl hukuku uygulanır ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklara adlî yargıda bakılır.

A. Ayrımın Kriterleri

1. Önleme-Bastırma Kriteri.- İdarî kolluk “önleyici”, adlî kolluk ise “bastırıcı” niteliktedir. Diğer bir ifadeyle, idarî kolluk kamu düzeninin bozulmasını önlemeyi; adlî kolluk ise, kamu düzenini bozan fiilleri bastırmayı, bunları cezalandırmayı amaçlar. İdarî kolluk, kamu düzeninin bozulmasından, yani suç işlenmesinden önce; adlî kolluk ise, suçun işlenmesinden sonra hareke geçer. Adlî kolluk, suçun işlenmesinden sonra, failer hakkında bir ceza davasının açılmasına imkân vermek amacıyla faileri teşhis etmek ve yakalamak, delilleri toplamak ve faileri adlî makamlara teslim etmek amacını güder. Bu nedenle adlî kolluğa “suç kolluğu” diyenler de vardır.

KOLLUK

2. **Belirli Bir Suçla İlgili Olup-Olmama Kriteri.-** Fransız İdare hukukunda, eğer bir kolluk faaliyeti “belirli bir suç” ile ilgiliyse ortada adlî kolluk, yok eğer ilgili değilse ortada idarî kolluk vardır. Örn. bir suçlunun yakalanması için yapılan takipte bir kişinin öldürülmesi fiilî adlî kolluk faaliyeti esnasında işlenmiştir. “Belirli bir suç” demek, illa ki “fiilen işlenmiş bir suç” demek değildir. Bu suç henüz işlenmemiş, hazırlık safhasında olan bir suç da olabilir. Polisin işleneceğini haber aldığı bir suçun faillerini suçüstü yakalamak üzere gerekli faaliyetlerde bulunması, idarî kolluk değil, adlî kolluk faaliyeti teşkil eder. Kimlik kontrolleri, “belirli bir suçla ilgili olma” kriterine göre idarî kolluk veya adlî kolluk faaliyeti niteliğinde olabilir. Eğer polis, belirli bir suçun failini bulmak ve yakalamak için kimlik kontrolü yapıyorsa adlî kolluk faaliyeti; yok eğer belirli bir suçla ilgili olmaksızın böyle bir kontrol yapıyorsa ortada idarî kolluk faaliyeti vardır.
3. **Mevzuatımızdaki Ayrım-** 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’ (PVSK)nda adli kolluk- idarî kolluk ayrımı yapılmamış olmasına rağmen, esas itibarıyla PVSK’nun 2. m’de polisin görevleri iki kısma ayrılmıştır:

KOLLUK

- A) Kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, yönetmeliklere, Hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak,
- B) İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak.

A bendinde polisin suç işlenmesini önleme, yani idarî kolluk görevinin; B bendinde ise polisin işlenmiş suç hakkında bastırma görevinin, yani adlî kolluk görevinin dile getirildiği açıktır.

2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu' (CMK)nun m.164/1'de adlî kolluğun tanımı yapılmıştır. Bu fıkra göre, Emniyet, Jandarma, Gümrük, Sahil Güvenlik görevlilerini ifade eder. Ayrıca adlî kolluğun temel görevi, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda "soruşturma işlemlerini yapmaktır.

B. Ayrımın Sonuçları

1. İdarî kolluk faaliyetleri idare hukukuna tâbidir. Oysa adlî kolluk faaliyetleri ceza hukukuna tâbidir.
2. İdarî kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar idarî yargının görev alanına girer. Oysa adlî kolluk faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara adlî yargıda bakılır.

KOLLUK

3. İdarî kolluk sadece devlet adına değil, mahallî idareler adına da icra edilir. Oysa adlî kolluk sadece devlet adına ifa edilir; münhasıran bir devlet faaliyetidir; dolayısıyla, adlî kolluktan kaynaklanacak zararlardan daima devlet tüzel kişiliği sorumlu olur.
4. Normalde idarî kolluk alanında olan bir işlemin adlî kolluk işlemi olarak yapılması veya kolluk makamının idarî kolluk yetkisini kullanarak yapması gereken bir işlemi adlî kolluk yetkisini kullanarak yapması “usûl saptırması”na yol açar ve dava konusu edildiğinde işlemin bu nedenden dolayı iptal edilmesi gerekir.
5. İdarî kolluk, maddî fiiller ve bireysel idarî işlemler yapabileceği gibi düzenleyici işlemler de yapabilir. Buna karşılık, adlî kolluk düzenleyici işlemler yapamaz; sadece bireysel işlemler ve maddî fiiller yapabilir.
6. Cumhuriyet savcıları, idarî kolluğa emir ve talimat veremez iken, adlî kolluğa emir ve talimat verebilir. Diğer yandan, Cumhuriyet savcıları idarî kolluk amir ve memurları hakkında doğrudan doğruya kovuşturma yapamaz iken, adlî kolluk amir ve memurları hakkında doğrudan doğruya kovuşturma yapabilir.

KOLLUK

III. İdari Kolluğun Özellikleri

- İdarî kolluğun eylem ve işlemleri her zaman “tek-taraflı”dır. Kolluk makamları bireysel veya düzenleyici nitelikte tek-yanlı işlem yapabilir. Buna karşılık, iki-yanlı işlemler, yani sözleşmeler akdedemezler.
- Kolluk yetkisi devredilemez bir yetkidir. Diğer bir ifadeyle, idare sözleşmeyle kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi işini özel kişilere devredemez.
- Kolluk yetkisi kullanılması zorunlu olan bir yetkidir. İdare gerekli olan durumlarda gerekli olan kolluk tedbirini almakla yükümlüdür. Dolayısıyla kolluk yetkisi kullanılması zorunluluğu bakımından bir “bağlı yetki”dir.
- İdarenin kolluk eylem ve işlemleri yapması, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanır.
- Kolluk eylem ve işlemleri hak yaratıcı eylem ve işlemler değildir. Yani kolluk işlemleri kişiler lehine “kazanılmış hak” yaratmaz. Dolayısıyla, kolluk işlemleri her zaman geri alınabilir.
- Kolluk eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan zararlardan, idare ancak “ağır kusur” hâlinde sorumlu olur.

KOLLUK

IV. Genel İdari Kolluk – Özel İdari Kolluk Ayrımı

İdarî kolluk, genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak üzere ikiye ayrılır:

1. “Genel idari kolluk”; kamu güvenliği, kamu huzuru ve genel sağlık amacıyla, belirli bir toprak üzerinde bulunan her birey, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluktur. Genel idari kolluk kamu düzenini sağlamak amacıyla, coğrafi olarak yetkili olduğu sahada herkes hakkında ve her çeşit faaliyet hakkında kolluk tedbir ve işlemleri tesis etmeye yetkili ve görevlidir.
2. Özel idari kolluk ise bütün faaliyetler hakkında değil, sadece belirli bir faaliyet kategorisine ilişkin olarak veya belirli grup kişiler hakkında yetkili olan kolluktur. Örn. orman kolluğu, gümrük kolluğu, tarım kolluğu, av kolluğu, banka ve sigorta kolluğu, turizm kolluğu, çevre kolluğu, imar kolluğu, tarihi ve doğal anıtları koruma kolluğu, vs. özel kolluk niteliğindedir. Bu kolluklar belirli bir coğrafi alanda genel olarak yetkili değildir; sadece özgülendikleri faaliyet konusu bakımından yetkilidirler.

Genel idari kolluğun dışında bir de özel idari kolluğa ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun başıca nedeni, özel koruma ihtiyacı ve daha ağır müeyyide ihtiyacıdır.

KOLLUK

A. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk ile özel idari kolluk arasındaki ayrımın kriteri, bunların arasındaki konu itibarıyla yetki unsuru bakımındadır. Her türlü faaliyet hakkında yetkili olan kolluk genel idari kolluk; sadece belirli bir tür faaliyet hakkında yetkili olan kolluk ise, özel idari kolluktur.

1. Merkezi İdare Kolluğu (Devlet Kolluğu)

Emniyet Teşkilatı Kanununun 3.m'ne göre genel idari kolluk, silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadır. Bunun yanında sahil güvenlik kuvvetleri, çarşı ve mahalle bekçileri, ihtiyaç halinde TSK, genel idari kolluktur.

2. Mahalli İdare Kollukları

Mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tane olduğuna göre, mahalli kolluklar da “il özel idaresi kolluğu”, “belediye kolluğu” ve “köy kolluğu” olmak üzere üç tanedir. Ancak Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3.m'den hareket edilirse, bu kollukların bir “genel idari kolluk” mu yoksa birer “özel idari kolluk” mu oldukları hususu tartışmalıdır. Söz konusu Kanunun 3. m, “özel kolluğu (hususî zabıta)”, “umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir.” diyerek tanımlamaktadır.

Biz mahalli idare kolluklarının genel idari kolluk olduğunu düşünüyoruz. Çünkü gerek belediye kolluğu gerekse köy kolluğu, belirli bir coğrafi alanda genel yetkili bir kolluktur. Mahalli idareler belirli bir coğrafi alanda genel yetkili kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla, mahalli idarelerin kolluk alanında sadece belirli bir tür faaliyet konusunda yetkili olmaları mümkün değildir.

KOLLUK

B. ÖZEL İDARİ KOLLUKLAR

Özel bir kanunla kurulan ve genel kolluk görevi dışında “muayyen vazifeleri” olan, yani sadece belirli tür faaliyetler konusunda görevli olan kolluk ise özel idari kolluktur.

V. KOLLUK MAKAM, AMİR VE PERSONELİ

Kolluk Makamı-Kolluk Amiri-Kolluk Personeli Ayrımı

Özellikle “kolluk makamı” ve “kolluk personeli” arasında ayırım yapmak gerekir. Kolluk makamı, kolluk alanında bireysel ve düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip kişi veya kurullardır. Merkezi idarede, İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlar; belediyelerde belediye meclisi ve belediye encümeni; il özel idarelerinde il genel meclisi, encümeni ve vali; köylerde ise, muhtardır. Dolayısıyla, bunlar kolluk alanında sadece bireysel işlem değil, düzenleyici idari işlemler de yapabilirler. Kolluk personeli ise, kolluk alanında işlem yapmaya yetkili olmayan, sadece kolluk makamlarının yapmış olduğu işlemleri yapmaya yetkili olmayan, sadece kolluk makamlarının yapmış olduğu işlemleri uygulamakla yükümlü olan kamu görevlileridir. Kamu amirleri ise, kolluk personeli üzerinde hiyerarşi yetkisine personelinin hiyerarşik amiridir. Örn., Türkiye’de İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlar, hem kolluk makamı hem de kolluk amiridirler.

KOLLUK

Merkezî İdare Kolluk Personeli.- Emniyet Teşkilatı Kanunu'na göre merkezi idarede genel kolluk personeli, “polis” ve “jandarma” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Polis ile jandarma arasında görev paylaşımı veya ayrımı konu bakımından değil, yer bakımındandır. 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.

a. Polis.- silahlı icra ve inzibat kuvveti olup üniformalı ve sivil olmak üzere iki kısımdır. Üniformalı polis; vasıtalı ve vasıtasız kısımlara ayrılır. Vasıtalı polis; atlı, bisikletli, motorlu ve canlı, cansız diğer vasıtalarla teçhiz edilen kısımdır. Sivil polis; her nevi emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan kısımdır.

Emniyet Teşkilatı Kanunu polisi “idari, siyasi ve adli polis” olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır. “İdari polis, içtimai ve umumi intizamı temin etmekle mükellef olan kısımdır. “Siyasi polis, devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısımdır” “Adli polis, asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğüne kadrodan ayrılan bir kısımdır. Tam teşekküllü bir kadrodan daha az kuvvette olan polis teşekküllerinin tamamı veya bir kısmı adli polis olarak tefrik edilebilir. Polis İçişleri Bakanlığına bağlı bir genel müdürlük olan Emniyet Genel Müdürlüğü halinde teşkilatlandırılmıştır.

KOLLUK

- b. Jandarma.-** Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda düzenlenmiştir. 3. maddesinde jandarma, “emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasına sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti” olarak tanımlanmıştır. Jandarma, “Jandarma Genel Komutanlığı” bünyesinde teşkilatlandırılmıştır. İçişleri Bakanlığına bağlıdır.
- c. Sahil Güvenlik Kuvvetleri.-** Sahil Güvenlik Komutanlığı, silahlı genel bir kolluk kuvveti olarak kurulmuştur. T.C’nin bütün sahilleri, karasuları görev alanıdır. İçişleri Bakanlığına bağlıdır.
- d. Çarşı ve Mahalle Bekçileri.-** Genel kolluk kuvvetlerinin bir parçası olup, en büyük mülki amirin emrinde genel zabıtaya yardımcı silahlı bir kuruluştur. Emniyet teşkilatının bulunduğu yerlerde emniyet amiri, jandarma teşkilatının bulunduğu yerlerde birlik komutanı mesleki amirleridir.
- e. Türk Silahlı Kuvvetleri:** TSK, esas itibariyle bir kolluk kuvveti değildir. Ancak ihtiyaç halinde İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla TSK görevlendirilebilir.

KOLLUK

Özel güvenlik: Özel kanunla kurulmuş ve Bankalarda, AVM'lerde, kimi konser ve spor müsabakalarında görev alan özel güvenlik birimleri, genel idari kolluk niteliğindedir. Ancak yukarıda sayılanlar gibi de değildir. Güvenlik firması ile arasında iş akdine göre hizmet verirler. Nasıl kamu hizmetleri özel kişilere gördürülüyor ise kolluk faaliyetlerinde de özel hizmet alınabilir.

2. Mahalli İdare Kollukları, İl özel idaresi kolluğu, belediye kolluğu ve köy kolluğu diye ayrılır. İl özel idare kolluğunun kendine has bir teşkilat ve görevlileri yoktur. Ancak belediye kolluğu ve köy kolluğunun kendine ait personel ve makamı vardır.

B. Özel İdari Kolluklar: Özel kanunla kurulan ve genel kolluk görevleri dışında muayyen vazifeleri olan, yani sadece belirli tür faaliyetler konusunda görevli olan kolluğa denir. Örn. Orman kolluğu, av kolluğu, gümrük kolluğu, turizm kolluğu, trafik kolluğu, imar kolluğu gibi.

V. KOLLUK MAKAM VE PERSONELİ

Kitabınız 537 ve 538. sayfalardaki tablolara bakabilirsiniz.

KOLLUK

VII. KOLLUK USÛLLERİ

Toplum içinde isteyen herkesin istediđi her řeyi istediđi řekilde yapması, kamu dūzeni bakımından bazı tehlikeli sonuřlar dođurabilir. Bu nedenle, bazı faaliyetlerin yapılabilmesi iřin birtakım dūzenlemeler yapılmıř, birtakım usûller öngör÷lmüřtür. İřte kamu dūzenini korumak amacıyla öngör÷lmüř olan bu usullere, “kolluk usulleri” ismi verilir. Bařlıca üç kolluk usûlü vardır:

A. SERBESTLİK USÛLÜ (DÜZELTİCİ SİSTEM)

Serbestlik usulüne, “düzeltici sistem” veya “bastırıcı rejim” de denir. Bu sisteme “sonradan cezalandırma sistemi” ismini vermek daha uygun olacaktır. Serbestlik usulü veya sonradan cezalandırma sistemi, kamu dūzeni bakımından sonradan telafisi imkansız zararlar doğurmayacağı dūřünülen faaliyetler iřin kabul edilir. Serbestlik usulünün geşerli olduğu bir faaliyet alanında, bireylerin bir faaliyette bulunmadan önce kolluk makamlarından bir izin almak veya kolluk makamlarına bir bildirimde bulunmak zorunlulukları yoktur. İlgili kiři, söz konusu faaliyeti, büt÷n riski ve sorumluluğu kendisine ait olmak üzere serbestce gerçekteştirir.

KOLLUK

Bu faaliyetin yapılmasından dolayı ortaya zararlı bir sonuç çıkmış ise, bu sonuç daha sonradan, ilgili kişiye “düzelttirilir”; yani bu kişi zararı tazmin eder veya cezalandırılır. Örn. Türkiye’de kitap yayınlamak için herhangi bir izin almaya veya bildirimde bulunmaya gerek yoktur. Ancak, yayınlanan kitapta başkasına hakaret edilmiş veya suç işlenmiş ise bunun hesabını daha sonra yazar ve yayıncı verir.

B. İZİN USÛLÜ (ÖNLEYİCİ SİSTEM)

İzin usulüne, “önleyici sistem”de denir. Bu usulde, kamu düzeni açısından tehlikeli görülen bazı faaliyetlerin yapılabilmesi için önceden kolluk makamlarından “izin” alınması gerekir. Örn. bina inşa etmek için “inşaat ruhsatı”, otomobil sürmek için “sürücü belgesi” almak lazımdır. İzin usulü, bir temel hak ve hürriyetin sınırlandırılması anlamına geldiği için, kamu düzeni bakımından tehlikeli bir faaliyet ancak kanunla izne tabi kılınabilir. Dahası bu kanun, Anayasamızın 13. m.deki şartlara da uygun olmalıdır. İdare kanunla izne tabi kılınmamış bir faaliyeti izne tabi kılamaz.

KOLLUK

C. BİLDİRİM USÛLÜ

“Bildirim” usulünde bir faaliyetin yapılabilmesi için önceden izin almaya gerek yoktur; sadece faaliyetin yapılacağı yetkili kolluk makamına bildirilir. Bundaki amaç, kamu düzeni bakımından tehlikeli olabilecek bir faaliyetin yapılacağı konusunda idarenin önceden haberdar olması ve bunun için gerekli tedbirleri almasıdır. Örn. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri K. 10. maddesine göre toplantı yapılabilmesi için toplantının yapılmasından en az kırksekiz saat öncesinden valiliğe veya kaymakamlığa bildirimde bulunulur.

Bildirim usulü ile izin usulü birbirine benzemekle birlikte, İzin usulünde izin verilmedikçe ilgili kişi faaliyette bulunamaz. Ama bildirim usulünde kişi, bildirimde bulunduktan sonra a faaliyeti yapabilir.

VIII. KOLLUK TEDBİRLERİ

Kolluk Tedbiri-Müeyyide Farkı.- “Kolluk tedbiri”, genellikle bu tedbirin uygulandığı kişinin hoşuna gitmeyen bir şeydir. O bakımından, “müeyyide”ye benzer. Ancak, müeyyideden farklıdır. Çünkü müeyyide bir hukuk kuralının ihlaline tepki olarak gösterilen ve hukuk düzeni tarafından öngörülen cebirdir. Yani müeyyideler bastırıcı (cezalandırıcı); kolluk tedbirleri (eylem ve işlemleri) ise, önleyici niteliktedir.

KOLLUK

A. Düzenleyici Kolluk İşlemleri

Kolluk tedbirleri öncelikle, “düzenleyici işlem” biçiminde olabilir. **(1)** Düzenleyici kolluk işlemleri yapma yetkisine kolluk personeli veya kolluk amirleri değil, sadece “kolluk makamları” sahiptir. Dolayısıyla, kolluk makamı olmayan kişilerin düzenleyici kolluk işlemi yapma yetkisi yoktur. **(2)** Düzenleyici kolluk işlemleri, kamu düzenini sağlama ve koruma amacına yöneliktir. **(3)** Bunlar “genel nitelikte”dir. **(4)** Bunlar “kişilik-dışı nitelikte”dir. Kişilik-dışı olma özelliği bakımından önemli olan şey, işlemin muhataplarının sayısı değil, bunların ismen belirlenmemiş olmasıdır.

B. Bireysel Kolluk İşlemleri

Kolluk tedbirleri bireysel idari işlem niteliğinde olabilir. “Bireysel idari işlem” veya “idari karar”, ismen belirlenmiş bir kişi veya belli bir duruma ilişkin olan idari işlemlerdir. Sürücü belgesinin geri alınması, bir gösteri yürüyüşünün yasaklanması, bir derginin bir sayısına el konulması, gazino, kahvehane, bar gibi yerlerin açılmasına izin verilmesi gibi işlemler, birer bireysel kolluk işlemidir. Bireysel kolluk işlemleri, hem kolluk makamları tarafından hem de kolluk amirleri tarafından yapılabilir.

Bireysel kolluk işlemlerinin kanuna dayanması zorunludur. Ancak, bazı olağanüstü ve acil durumlarda kamu düzeninin korunması amacı

KOLLUK

gerektiriyorsa, bu durumun gerektirdiği ölçüde, kanuna dayanmaksızın bireysel kolluk işlemlerinin yapılabileceğinin kabulü gerekir.

Bireysel Kolluk İşlemleri Çeşitleri; emir ve ihtar, yasaklama (faaliyetten men etme) kararları, erteleme kararı, Kapatma kararı, izin verme veya vermeme kararları, alındı belgesi verme.

C. Kolluk Eylemleri

Kolluk aynı zamanda ve çoğunlukla “eylemler” yoluyla da harekette bulunur. Örn. polisin yolda kimlik kontrolü yapması, yolda devriye gezmesi, yol üzerinde hız kontrolü yapması, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapanların etrafında halka oluşturmaları, kanun dışı toplantı haline dönüşen gösteri yürüyüşünü dağıtması, yanlış yere park eden ve trafiğı aksatan arabanın çektilirerek polis otoparkına götürölmesi, polisin silah kullanması vs. kolluk eylemi niteliğinde olan faaliyetlerdir.

IX. KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI

Kolluk eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olabilmesi için, Anayasada öngörölün temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması şartlarına uygun olması gerekmektedir. Türkiye’de temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması sistemi ve şartları Anayasamızın 13.maddesiyle belirlenmiştir:

“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağılı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçölülük ilkesine aykırı olamaz.”

KOLLUK

13. Maddeye göre temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının şartları şunlardır:

- Sınırlama kanunla olmalıdır.
- Sınırlama Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalıdır.
- Sınırlama Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen sebeplere bağlı olmalıdır.
- Sınırlama temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunmamalıdır.
- Sınırlama “demokratik toplum düzeninin gerekleri”ne aykırı olmamalıdır.
- Sınırlama “laik Cumhuriyetin gerekleri”ne aykırı olmamalıdır.
- Sınırlama “ölçülülük ilkesi”ne aykırı olmamalıdır.

Bu şartlar, diğer bir ifadeyle “sınırlamanın sınırları”, kolluk eylem ve işlemlerinin Anayasaya uygunluğu için de geçerlidir.

KOLLUK

Bu şartlar, kolluk yetkisinin sınırlarını oluşturmaktadır. Bunlar şunlardır:

- Kolluk eylem ve işlemi kanuna dayanmalıdır.
- Kolluk eylem ve işlemi Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen sebeplere dayanmalıdır.
- Kolluk eylem ve işlemi Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalıdır.
- Kolluk eylem ve işlemi temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunmamalıdır.
- Kolluk eylem ve işlemi “demokratik toplum düzeninin gereklerine”ne aykırı olmamalıdır.
- Kolluk eylem ve işlemi “laik Cumhuriyetin gerekleri”ne aykırı olmamalıdır.
- Kolluk eylem ve işlemi “ölçülülük ilkesi”ne aykırı olmamalıdır.

Ölçülülük İlkesi.- Temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran bir tedbir olan kolluk tedbirleri de bu tedbirlerle ulaşmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalı; bu tedbirler, söz konusu amaç açısından gerekli olmalı ve nihayet kolluk tedbirleri ile amaç ölçüsüz bir oran içinde bulunmamalıdır.

KOLLUK

Kolluk Eylem ve İşlemi Öngöröldüğü Amaç Dışında Kullanılmamalıdır.-

Anayasanın 13.m'nin eski şeklinin ikinci fıkrasına göre, “temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar... öngöröldükleri amaç dışında kullanılamaz” deniyordu. Bu hüküm, 2001 tarihli Anayasa değişikliği ile Anayasanın 13. maddesinden çıkarılmıştır. Ancak buna rağmen bu hükmün yasakladığı şey, genelde idare hukukunda ve özelde kolluk alanında geçerli olmaya devam etmektedir. Zira bir kolluk yetkisinin öngöröldüğü amaç dışında kullanılması, “yetki saptırması” oluşturur; bu ise, kolluk işlemlerini hukuka aykırı kılar. Örn. Fransız Danıştay'ın 26 Haziran 1875 tarihli Paristet kararına konu teşkil eden olayda, Hükümet millileştirmeyi düşündüğü kibrit fabrikalarına daha az bedel ödemek için, kamu güvenliği ve sağlığı sebebiyle önce kapatmıştır. Fransız Danıştay, Hükümetin bu işleminde yetki saptırması olduğuna karar vermiş ve işlemi iptal etmiştir. Çünkü burada gerçek amaç, Hükümetin iddia ettiği gibi, kamu güvenliğini ve sağlığına korumak değil, idarenin millileştirme bedelinin düşük olmasını sağlamaktı.

KOLLUK

XI. KOLLUK YETKİSİNİN GENİŞLEMESİ

Olağanüstü yönetim usulleri veya olağanüstü hal rejimleri, Devletin kamu düzeninin olağan kolluk yetkileriyle sağlanması ve korunmasının mümkün olmadığı olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvurulacak usullerdir. Bu durumda kolluk yetkileri normal durumlara göre genişler.

9 Temmuz'dan önce olağanüstü yönetim usulü olarak Anayasa'da "olağanüstü hal" ve "sıkıyönetim" olmak üzere iki tür olağanüstü yönetim usulü öngörülmüş idi. 2017 Anayasa Değişikliği ile sadece "**olağanüstü hal kararı**" Anayasa'da yer almaktadır.

A. Olağanüstü Hal İlan Kararı

1. Olağanüstü Hal ilan sebepleri: Savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, Vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten ve 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, ağır ekonomik bunalım hallerinde olağanüstü hal ilan edilebilir.

2. Yetkili Makam, doğrudan Cumhurbaşkanına ait bir yetkidir. Ancak

KOLLUK

Cumhurbaşkanının OHAL ilan etme yetkisi, TBMM'nin onayına tabidir.

Yer yönünden sınırlandırılabilir. Yurdun bir bölgesinde veya tamamında ilan edilebilir.

Süre bakımından sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı 6 ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. OHAL sebepleri ortadan kalkmamış ise, TBMM her defasında 4 ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir.

3.Usul ve Şekil: Cumhurbaşkanı kararı olarak ortaya çıkar. OHAL ilan kararı, verildiği gün RG'de yayımlanır ve TBMM'nin onayına sunulur. TBMM tatilde ise derhal çağrılır. TBMM, OHAL süresini uzatabilir, kısaltabilir veya kaldırabilir.

OHAL İlanının Sonuçları:

- 1.Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık veya ağır ekonomik bunalım sebebiyle ilan edilen olağanüstü hallerde, vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilebilir.
2. Temel hak hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durduran tedbirler alabilir.
- 3.OHAL kanun hükmünde Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılabilir.

KOLLUK

C. Olağanüstü Halin Uygulanması

Olağanüstü halin uygulanmasında görev ve yetki olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine; bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine; birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya bütün yurttan ilan edilmesi halinde koordinasyon ve işbirliği Cumhurbaşkanınca sağlanmak suretiyle bölge valilerine aittir. Ancak henüz bölge valiliği teşkilatı kurulamadığından bölge valilerine ait bu yetki ve görevler uygulamada il valilerince yerine getirilir.

Olağanüstü Yönetim Usullerinde Kolluk Yetkilerinin Sınırları

Anayasa MADDE 15.– “Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.”

Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile santanıpçaya kadar kimse suçlu sayılamaz.

KOLLUK

Bu maddeye göre olağanüstü hâllerde temel hak ve hürriyetlerin durdurulmasının şartları şunlardır:

Bir kolluk tedbirinin olağanüstü hallerde hukuka uygunluğu için şu şartları yerine getirmesi gerektiğini söyleyebiliriz:

- Kolluk tedbiri, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerden birinin mevcut olduğu durumda alınmalıdır.
- Kolluk tedbiri milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemelidir.
- Kolluk tedbiri ölçülülük ilkesine uygun olmalıdır.
- Kolluk tedbiri Anayasanın 15/2. maddede sayılan hak ve ilkelerden oluşan çekirdek alana dokunmamalıdır.

D. Olağanüstü Yönetim Usullerinde yargısal denetim

Anayasamızda, olağanüstü hal makamlarının işlemlerini yargı denetimi dışında bırakan bir hüküm yoktur. Sadece olağanüstü hallerde kanunla yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin sınırlanabileceği hükmü vardır (m.125/6). Dolayısıyla olağanüstü hal makamlarının bütün eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi mümkün olmalıdır.

Ancak 8 Kasım 2016 tarih ve 6755 sayılı kanunla, olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında alınan kararlar ve yapılan işlemler nedeniyle açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

KOLLUK

XI. Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi

Kolluk işlemleri, çoğunlukla muhatapları tarafından gönüllü olarak yerine getirilebilir. Örn. belediye yıkılmaya yüz tutmuş bir binanın yıktırılmasını sahibine ihtar eder. Sahibi de kendisine verilen süre içinde bu binayı yıkar veya yıktırır. Park yasağı olan bir yere otomobilini park etmiş sürücünden, polis arabasını oradan çekmesini ister. Sürücü, arabasını oradan çekerek bu kolluk emrini yerine getirir. İdare, bildirimsiz yapılan bir toplantı ve gösteri yürüyüşünde göstericilere derhal dağılmalarını emreder. Gösteri yürüyüşünü yapan kişiler dağılarak bu emri yerine getirirler. Ancak, bu örneklerde kolluk emrinin muhatabı olan kişiler emri yerine getirmezlerse, örneğin binası yıkılmaya yüz tutmuş kişi binasını yıktırmazsa, sürücü arabasını park yasağı olan yerden çekmezse, göstericiler dağılmazlarsa, kolluk, zor kullanarak verdiği emirleri bizzat kendisi yerine getirir; yani binayı yıkar; arabayı oradan kaldırır; göstericileri kollarından tutarak zorla dağıtılır. İşte buna, kolluğun “zor kullanma yetkisi” denir.

Çeşitli mevzuatımızda kolluğun zor kullanma yetkisini öngören hükümler vardır.

KOLLUK

Zor Kullanmada Ölçölülük İlkesi.- Kolluğun zor kullanma yetkisi, haliyle cebri vasıtalarla icra edilir. Bu cebri vasıtalar polis memurunun bir kişiyi kolundan tutmasından onun üzerine ateş etmesine kadar durumun gereklerine göre değişebilen vasıtalarlardır. Örn. kanun dışı bir gösteri yürüyüşünü dağıtmak için polis, göstericileri kolundan tutup bir başka yol çekip bir başka yola bırakabilir veya göstericileri kolundan tutup çekerek bir otobüse doldurabilir veya gösterici topluluğun üzerine su sıkabilir veya gözyaşı bombası atabilir. Dağıtma işleminde göstericiler polise saldırırlarsa, polisin saldıran kişilere karşı cop kullanması da ihtimal dahilindedir. Bu konularda yukarıda gördüğümüz ölçölülük ilkesi geçerlidir.

Polis zor kullanma yetkisini, ölçülü bir şekilde kullanmalıdır. Örneğin silahsız kişilerin yaptığı bir gösteri yürüyüşünü dağıtmak için polisin silah kullanması ölçüsüz bir tedbirdir; ama topluluğun üzerine ateş açan birisine engel olmak için veya adam öldürüp kaçan bir kişinin yakalanması için polisin silah kullanması ölçülü bir tedbir olabilir. 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun “zor kullanma yetkisini ilişkin sınırın aşılması” başlıklı 256. maddesi, zor kullanmada ölçölülük ilkesinin aşılmasını cezai müeyyideye bağlamıştır. Bu maddeye göre, “zor kullanma yetkisine sahip kamu görevlisinin, görevini yaptığı sırada, kişilerle karşı görevinin gerektirdiği ölçünün dışında kuvvet kullanması halinde, kasten yaralama suçuna ilişkin

KOLLUK

Silah Kullanma.- Polisin kullanabileceği cebri vasıtalar arasında silah da vardır. Ancak bu ölüme yol açabilecek, dolayısıyla polisin kullanabileceği en ağır bir cebri vasıta. Dolayısıyla, polisin bu vasıtaya, kamu düzeni çok ağır bir şekilde bozulmadıkça ve bozulmuş olsa bile gerekli ve kaçınılmaz olmadıkça başvurmaması gerekir. Bu nedenle, kanunlarımızda kolluk güçlerinin silah kullanması şartları çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Örn. 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununun 16.m. polisin silah kullanabileceği halleri ve şartları sınırlı bir şekilde saymıştır.

Acil Durumlar.- Bununla birlikte, kolluk alanında, normal olarak cebri icra yetkisine sahip olunamayan bir durumda dahi, “acil” ve “olağanüstü haller” varsa, kolluk makamlarının cebri icra yetkisini kullanabileceği kabul edilmektedir. Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi, “ev yanıyor, ona itfaiye göndermek için hakimden izin istemez” diyerek dile getirmiştir.

Kolluğun Hukuka Aykırı Olarak Cebir Kullanmasının Müeyyidesi

Kolluk makamlarının yukarıdaki koşullara uymaksızın cebir kullanarak re’sen icra yoluna gitmesi hukuka aykırılık teşkil eder. Bu durumda hakları ihlal edilen kişinin tazminat isteme hakkı, dolayısıyla idarenin sorumluluğu doğar. Eğer kolluğun hukuka aykırı olarak cebir kullanması sonucu kişinin mülkiyet hakkı veya bir temel hak ve hürriyeti ihlal edilmiş ise, ortaya “fiili yol” denen durum ortaya çıkar. Bu durumda idareye karşı açılacak tazminat davası adli yargının görev alanına girer. Buna karşılık, kolluğun hukuka aykırı olarak kullandığı cebir sonucu kişi, mülkiyet hakkı veya bir temel hak ve hürriyeti dışında bir şey bakımından zarar görmüş ise, tazminat istemi konusunda görevli yargı kolu idari yargıdır.

KOLLUK

XII. Kolluk Tedbirlerinin Müeyyideleri

- A.Cezai Müeyyideler:** Ceza Kanununda öngörülmüş hapis veya adli para cezası şeklinde ortaya çıkan müeyyidelerdir. Ceza mahkemelerinde davalar görülür.
- B. İdari Müeyyideler:** İdare tarafından uygulanan hürriyeti bağlayıcı ceza dışında idari para cezası, yıkım, faaliyetten men, izin ve ruhsatın geri alınması, kaydın silinmesi vb. şekillerde ortaya çıkan müeyyidelerdir. İdari yargıda bu tür davalara bakılır.

KAMU GÖREVLİLERİ

Kamu görevlisi kavramı, geniş ve dar anlamda kullanılmaktadır. Ancak ister geniş anlamda, ister dar anlamda kullanılsın, kamu görevlileri mutlak kamu kesimindeki bir örgüte bağlı olarak çalışırlar. Bu nedenle, kamuya yararlı bir hizmeti görenler (Örn taksi ve dolmuş şoförleri ya da fırıncılar) veya yaptıkları hizmetin kamu hizmeti olduğu yasalarca kabul olunanlar (örn. serbest avukatlar), kamu kesimindeki bir kuruluşta çalışmadıkları sürece kamu görevlisi sayılamazlar.

Geniş anlamda kamu görevlisi, hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde görev yapan herkesi ifade eder. Bu anlamda Cumhurbaşkanı'dan kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisidir. Ceza hukukundaki kamu görevlisi kavramı da geniştir. Yasama, yürütme ve yargıda görev yapan herkesi kapsar.

Dar anlamda **kamu görevlisi ise, devletin siyasal yapısını oluşturan organdaki görevlilerle, özel hukuk tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini** ifade eder. İdare hukukunu ilgilendiren dar anlamda kamu görevlileridir.

İdare hukukunda kamu görevlisi, **kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan personeli kapsar.**

Bu bağlamda mesleki bir sıfatla yapmayan seçimle gelen Cumhurbaşkanı, bakanlar, belediye başkanları, meclis üyeleri, milletvekilleri, il genel meclis üyeleri, muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri dar anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilmezler.

KAMUGÖREVLİLERİ

Kamu görevlileri, kamu hukukuna, idare hukuku hükümlerine tabidir ve uyuşmazlıklar idari yargıda görülür. Kamu görevlisi olmayanlar özel hukuka tabidir ve uyuşmazlıklar adli yargıda karara bağlanır.

Anayasamızda ve kanunlarda kamu görevlisi tanımı yoktur. Doktrinde **“Kamu görevlisi, bir kamu tüzel kişisi tarafından bir kamu hukuku bağıyla istihdam edilen görevlilerdir.”** şeklinde tanımlanmıştır. Bir kamu tüzel kişisine bağlı olmalı, idare tarafından istihdam edilmeli, kamu hukuku bağı ile bağlı olmalıdır. Bu üç şart birlikte gerçekleşmelidir.

Bir hizmet ne kadar kamu hizmeti sayılırsa sayılsın, kendi başına çalışan veya özel hukuk kişisi tarafından çalıştırılan kişiler kamu görevlisi sayılmaz. Örn. Dolmuş şöförleri, serbest avukatlar, imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde hizmet ifa eden personel.

Belirli bir süre istihdam edilmesi gerekir. Noterler, re’sen atanan avukatlar, kamu hizmeti imtiyazcıları belirli süre çalışmadıkları için kamu görevlisi sayılmazlar.

Kamu hukuku ile bağlı olma ise atama ile veya idari hizmet sözleşmesi şeklinde olabilir. Memurlar atama ile, sözleşmeli personel ise idari sözleşme ile çalışırlar. Vakıf üniversitelerindeki personel de kamu görevlisidir.

KAMU GÖREVLİLERİ

I. ANAYASAYA GÖRE KAMU GÖREVLİSİ TÜRLERİ

Anayasanın 128. Maddesi, kamu görevlileri ile ilgili temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Buna göre, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."

Aynı maddenin 2. Fıkrasına göre ise, "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır".

Görüldüğü gibi, kamu kesiminde İdare hukuku kurallarına tabi olarak istihdam olunan personel memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kesiminde özel hukuk kurallarına tabi olarak istihdam edilen işçiler arasında yapılacak olan ayırım çeşitli açılardan önem taşımaktadır. Örn. Anayasanın 68/5. Maddesine göre, "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".

KAMU GÖREVLİLERİ

II. DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GÖRE KAMU GÖREVLİSİ TÜRLERİ

657 sayılı Kanunun 4. Maddesine göre kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

1. Memurlar

Memurlar, “devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler”dir. Memurluk bir meslek olarak kabul edilmiştir. Memurluğa ilişkin statü önceden nesnel kurallarla belirlenmiştir. Dolayısıyla siyasal iktidar ile memurlar arasında bir bağ oluşmaz. İktidar değişse de memurlar yerinde kalır. Ayrıca memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi memurların tarafsız olmasını gerektirir. Bunun için memurların siyasal faaliyetlerde bulunması yasaktır.

Memurların, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalışıyor olmaları gerekir.

Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerini ifa ile görevli olmalıdır.

Görevlinin gördüğü hizmet, asli ve sürekli kamu hizmeti olmalıdır.

KAMU GÖREVLİLERİ

2. Sözleşmeli personel

“Zaruri ve istisnai hallere özgü” olmak üzere özel meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak bakanlar kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri sözleşmeli personeldir.

Not: 1 Şubat 2018’den önce 657 sayılı DMK 4/c m.de, “geçici personel” adı altında bir yıldan az süreli ve mevsimlik işlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan personel de istihdam edilmekte idi. Kasım 2017 tarih ve 696 sayılı KHK ile bu personel türü kaldırılmış, sözleşmeli personel statüsüne alınmıştır.

3. İşçiler

Memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan ve iş akdine göre istihdam edilenlerdir. Bunlar hakkında 657 sayılı Kanun uygulanmaz.

Dolayısıyla günümüz personel rejimine göre, Anayasamızda kamu görevlisi olarak, kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği ifade edilmiş, diğer kamu görevlileri sadece sözleşmeli personel kalmıştır. Geçici personel uygulamasına son verilmiş. işçiler ise kamu personeli olarak sayılmamaktadır.

KAMU GÖREVLİLERİ

IV. KAMU GÖREVLİLERİNİN HUKUKİ DURUMU

A. Memurların hukuki durumu kanuni ve nizamidir.

Memurların hukuki durumlarında kanunla veya düzenleyici işlemlerle değişiklik yapılabilir.

Memurların durumuna ilişkin özel anlaşmalar özel düzenlemeler yapılamaz.

B. Sözleşmeli personelin hukuki durumu akdidir. İdare ile yapılan idari hizmet sözleşmesi çerçevesinde çeşitli özel hükümler konulabilir.

V. DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GÖRE MEMURLARI TABİ OLDUĞU HUKUKİ REJİM

Devlet Memurları Kanunu genel bir kanundur. Ancak bazı kamu görevlilerinin kendi özel kanunları olabilir. Örn. Emniyet mensupları, askeri personel.

A. Memurluk mesleği: Türkiye’de memurluk bir meslek olarak kabul edilmektedir. Bu durum siyasal iktidar karşısında güvence sağlar. İktidarda hangi parti olursa olsun, memurlar görevde kalır.

Devlet Memurları Kanunun 3. Maddesi, memurluk mesleğinin temel ilkelerini, sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak saymaktadır.

KAMU GÖREVLİLERİ

a. Sınıflandırma İlkesi

Sınıflandırma, Devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır. Sınıflandırma, memurların yürütmekle yükümlü oldukları hizmetler ve bu hizmetler karşılığı ödenecek ücretler bakımından önem taşımaktadır. Sınıflandırmada iki sistem vardır: 1.si memur esas alınır (rütbe sınıflandırması), 2.de görev esas alınır (kadro sınıflandırması). DMK, rütbe sınıflandırmasını benimsemiştir.

b. Kariyer İlkesi

Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlanır. Genç olarak memuriyete başlayan bir kişi memurluk mesleğinde üst makamlara kadar yükselebilir.

c. Liyakat ilkesi

Liyakat sistemi, kişilerin siyasi ve kişisel ilişkileri ile değil, bilgi ve yeteneklerine göre memurluk mesleğine girmelerini, meslekte ilerleme ve yükselmelerini içeren bir ilkedir. Bu ilkenin karşıtı, kayırma veya ganimet sistemidir. Bu sistem, 1883'e kadar ABD'de uygulanmıştır.

KAMU GÖREVLİLERİ

2. MEMURLUK SINIFLARI

657 sayılı Kanun, Devlet memurlarını 12 sınıf içinde toplamıştır:

a-Genel idare hizmetleri sınıfı

Yönetim, yürütme, büro ve benzeri hizmetleri gören ve diğer sınıflara girmeyen memurlar.

b-Teknik hizmetler sınıfı

Mühendis, mimar, jeolog, kimyager, matematikçi, istatistikçi ve benzeri teknik ve meslek unvanlarında bulunan memurlar.

c-Sağlık hizmetleri sınıfı

Hayvan sağlığı dâhil, sağlık hizmetlerinde mesleki eğitim görerek yetişmiş olanlar ile bunlara yardımcı personel(tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim, hasta bakıcı, ebe vs.)

d-Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı

Eğitim ve öğretim görevi ile görevlendirilmiş olan öğretmenler.

e-Avukatlık hizmetleri sınıfı

Avukatlık ruhsatnamesine sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisine sahip memurlar.

f-Din hizmetleri sınıfı

Dini eğitim görmüş ve dini görev yapan memurlar (imam, müftü, vaiz gibi).

KAMU GÖREVLİLERİ

g-Emniyet hizmetleri sınıfı

Çarşı ve mahalle bekçisi, Polis, komiser, komiser yardımcısı, emniyet müfettişi, başkomiser, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış memurlar.

h-Jandarma Hizmetleri Sınıfı

Jandarma Genel komutanlığı bünyesindeki subay, astsubay ve uzman jandarmalar (8.11.2016 tarih ve 6755 sayılı kanunla eklenmiştir)

ı-Sahil Güvenlik Hizmetleri

Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyesindeki subay ve astsubaylar

i-Yardımcı hizmetler sınıfı

Her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, iş sahiplerini karşılamak ve yol göstermek, temizleme, aydınlatma, ısıtma gibi hizmetleri yapanlar.

j-Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı

Valiler ve kaymakam ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşlarında çalışanlar ve maiyet memurları.

k-Milli istihbarat hizmetleri sınıfı

Milli İstihbarata Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalışanlar.

KAMU GÖREVLİLERİ

B. MEMURLUĞA GİRİŞ

1. MEMURLUĞA GİRİŞTE İLKELER

Anayasanın “Kamu Hizmetine Girme Hakkı” başlıklı 70/1 m. “her Türk vatandaşının kamu hizmetine girme hakkı bulunduğu belirtildikten sonra, 2. fıkrasında hizmete alınmada görevin gerektirdiği nitelikler den başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Memurluğa girişte “serbestlik”, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması olmak üzere 3 ilke vardır. Serbestlik, memurluğa girişin kişinin kendi isteğine bağlı olmasıdır.

Eşitlik, hiç kimseye ayırım yapılmadan kanun önünde eşit muamelenin yapılmasıdır.

Görevin gerektirdiği nitelikler ise, memurun görev yapacağı hizmet gerektirmedikçe başka bir niteliğin aranmaması gerekir. Bazen özel nitelikler gerekebilir. Örn. Yabancı dil gerektiren veya kadın olmayı gerektiren görevlerde bu şartları sağlayanlar göreve getirilebilir.

2. MEMUR OLMA KOŞULLARI

a. Genel koşullar

a.1. Vatandaşlık

Memur olabilmek için, her şeyden önce Türk vatandaşı olmak gerekir. Türk vatandaşlığının kazanılma biçiminin önemi yoktur.

KAMU GÖREVLİLERİ

a.2. Yaş

Memur olabilmek için, kural olarak 18 yaşını bitirmiş olmak gerekir. Ancak, istisnai olarak, örneğin hemşire, ebe, ziraat teknisyenleri, meteoroloji, tapu ve kadastro memurları gibi bir meslek veya sanat okulunu bitirenler, 15 yaşını doldurmak ve kazai rüşt kararı almak koşuluyla memur olabilirler.

a.3. Öğrenim

Memur olabilmek için, en az ortaokul mezunu olmak gerekir. Bununla beraber, bir sınıfta belli görevi alabilmek için, mevzuatla daha yüksek Öğrenim dereceleri ve belli fakülte, okul veya öğrenim dallarını bitirmiş olma koşulu konulabilir. Aynı şekilde, bazı hizmetler için özel bir öğrenim koşulu öngörülebilir.

a.4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak

Devlet memuru olabilmek için “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 düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak” gerekir.

KAMU GÖREVLİLERİ

a.5. Askerlik

Bir kimsenin memur olabilmesi için, askerlikle ilişkisinin bulunmaması gerekir. Bir başka anlatımla, henüz askerlik çağına gelmemiş bulunanlar ya da askerlik çağına gelmemiş bulunmakla beraber muvazzaf askerlik hizmetini yapmış ya da erteletmiş olanlar veya yedek sınıfa geçmiş olanlar memur olabilirler.

a.6. Sağlık

Devamlı olabilecek surette görevi yapmasına engel vücut veya akıl hastalığının ya da sakatlığının bulunması, bir kimsenin memur olmasına kural olarak engeldir.

a.7. Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılmış olmak (1.2.2018 tarihinde eklenmiştir.)

b. Özel koşullar

Özel koşullar, belli bir görevin gereği olarak, Devlet Memurları Kanunu ve öteki kanunlarla ya da yönetmeliklerle konulmuş bulunan koşullardır.

b.1. Diploma almış olmak

b.2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatta aranan şartları taşımak.

KAMU GÖREVLİLERİ

3. Atama yapılacak kadroların belirlenmesi ve duyurulması

4. Sınav: KPSS

a.A grubu Kadrolar İçin Memur Seçme: KPSS + Giriş Sınavı

Bu kadrolarda görev almak isteyenler, KPSS'ye girmek ve kurumların kendi yapacakları imtihanda başarılı olanlar kamu personeli olabilirler.

b. B Grubu kadrolar için KPSS: Alınan puanlara göre tercihte bulunularak hem seçilir hem de yerleştirilir.

B grubu için özel istisnai yazılı sözlü, uygulamalı sınavlar konulabilir.

5.Memur Adaylığına Alınma

Sınavı kazananlar, sıraya göre ilan edilen kadrolara ilgili kurumca önce “aday memuru” olarak alınırlar. Memur adaylık süresi içinde, bir yandan denenir iken, öte yandan yetiştirilir. Adaylık süresi en az bir, en çok iki yıldır. Aday memur, bu süre içinde yalnızca kendi kurumunda çalıştırılır; diğer kurumlara nakledilemez. Adaylık süresi içinde ya da sonunda görevine son verilen aday memurlar, Devlet Personel Bakanlığına bildirilir. Adaylık süresi içinde veya sonunda görevlerine son verilmiş bulunanlar, 3 yıl süre ile Devlet memurluğuna alınmazlar.

KAMU GÖREVLİLERİ

6. Asli Memurluğa Atanma

Adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olanlar disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile asli memurluğa atanırlar.

7. İşe Başlama

İlk defa veya yeniden veya yer değiştirmek suretiyle aynı yerdeki görevlere atananlar atama emirlerinin kendilerine tebliğ gününü izleyen iş günü; başka yerde göreve atananlar tebliğinden itibaren 15 gün içinde görevlerine başlamaları gerekir. Mücbir bir sebep olmaksızın göreve başlamayanlar 1 yıl süreyle devlet memuru olamazlar.

8. İstisnai Memurluklara Atama

Cumhurbaşkanlığı memurlukları, özel kalem müdürlükleri, valilik, büyükelçilik gibi görevler istisnai devlet memurluğu olup en az ortaokul mezunu olanlar bu görevlere getirilebilir. Yukarıda bahsedilen prosedürlere tabi değildir.

KAMU GÖREVLİLERİ

C. Memurların Değerlendirilmeleri ve İlerlemeleri

Atanması yapılan Devlet memurları, kurumların tutulacak personel bilgi sistemine kaydolurlar. Her memur için özlük dosyası tutulur. (2011'den önce her memurun bir sicil dosyası bulunmaktaydı. Bu sicil dosyasına memurun sicil amiri(=amirleri) tarafından düzenlenen ve onun çalışmasını değerlendiren sicil raporları ile varsa müfettişler tarafından verilen denetleme raporları ve beyannameleri konulurdu).

Özlük dosyasına memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri, varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemesinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmete ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.

Memurların İlerlemesi

Kademe ve derece ilerlemesi: Memurlar, bulundukları kademe içinde olumlu sicil aldıkları takdirde her yıl bir kademe ve her üç yılda bir derece alırlar. 15. dereceden 1. dereceye kadar düşerler (bazı memurlar 9. veya 7. derecelerden başlayabilirler).

KAMU GÖREVLİLERİ

D.Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Durumlar

- 1.Kadro Açığı: Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç 6 ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar.
- 2.Görevden uzaklaştırma: Hizmetin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca bulunan memurlar hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir.

Görevden uzaklaştırma, hizmet gerekleri bakımından görevi başında kalması sakıncalı olan bir devlet memuru hakkında uygulanan geçici bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma, hem hakkında ceza kovuşturması ve soruşturması açılan memurlara uygulanır. Disiplin soruşturması açılmış olmakla açılacak ise görevden uzaklaştırma tedbiri gene uygulanabilir. Soruşturmanın her aşamasında görevden uzaklaştırmanın, soruşturmanın selametle yürütülmesini sağlama hizmetinin soruşturma nedeni ile aksamasını önleme olmak amacı vardır.

Yetkili makamlar

Atama yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri valiler, ilaelerde koruyakamlardır.

KAMU GÖREVLİLERİ

Belli bir süre içinde soruşturmanın açılması zorunluluğu

Görevden uzaklaştırma henüz soruşturma açılmadan görevden uzaklaştırılan memur hakkında 10 iş günü içinde başlaması zorunludur. Aksi halde amirin hukuki ve cezai sorumluluğu vardır.

Görevle ilişkinin kesilmesi

Görevle ilişkisi kesilir bununla beraber uzaklaştırılan memurun memurluk statüsü sona ermez. Görevden süre zarfında her türlü hak ve yükümlülüğü görevden uzaklaştırılan ya da görevi ile ilgili olsun ya da olmasın herhangi bir nedenle tutuklanan veya gözaltına alınan bir memura 2/3' ödenir.

Görevden uzaklaştırma tedbiri, bir disiplin soruşturması nedeni ile alınmış ise, en çok 3 ay sürer. Memur hakkında bir süre sonunda bir karar verilmediği takdirde görevine başlatılır. Görevden uzaklaştırma tedbiri bir ceza kovuşturması nedeniyle alınmış ise, her iki ayda bir gözden geçirilir ve varılan sonuç ilgiliye yazılı olarak bildirilir.

KAMU GÖREVLİLERİ

Görevden uzaklaştırma tedbiri:

- Memur hakkında memurluktan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezası verilmiş ise,
- Memurun yargılanmasının men'ine veya beraatına karar verilmiş ise,
- Memur hakkındaki kovuşturma hükümden evvel genel af ile kalkmış ise,
- Memur, memurluğa engel olmayan bir ceza ile cezalandırılmış ve ceza ertelenmiş ise,

Bu yöndeki kararların kesinleşmesi üzerine kaldırılır.

Görevden uzaklaştırma tedbirinin kaldırılması üzerine, memur görevine geri döner. Tedbirinin uygulandığı sürece yapılan 1/3 oranındaki kesintiler de memura geri ödenir. Ayrıca memurun kademe ilerlemesi ve hem de derece yükselmesi yapılır.

KAMU GÖREVLİLERİ

E. MEMURLUĞUN SONA ERMESİ

Memurluğu sona erdiren nedenler, çekilme, çekilmiş sayılma, Devlet memurluğundan çıkarılma, koşullarda eksiklik, ölüm, bağdaşmazlık ve emekliliktir.

1. ÇEKİLME(=İSTİFA)

Memurun için bir hak olarak öngörülmüş bulunan çekilme, memurun kendi istediği ile memurluktan ayrılması. Çekilme, memurun tek yanlı bir irade açıklamasıdır. Ancak çekilme isteyen memur yerine atanan kimsenin gelmesine veya çekilme istediğinin idarece kabulüne kadar görevine devam eder. Yerine atanan memur bir aya kadar gelmediği takdirde üstüne haber vererek görevini bırakabilir. Üstüne haber vermeden istifa edenler 1 yıl süreyle kamu görevine atanamaz.

Devir teslim yapılması gereken görevlerde bunlar yapılmadan bırakılamaz. Devir teslim yapılmadan görev bırakılırsa, 3 yıl süreyle kamu görevine atanamaz.

Olağanüstü hallerde haber vermeden istifa edenler hiçbir şekilde memuriyete alınmazlar.

KAMU GÖREVLİLERİ

2. ÇEKİLMİŞ(=MÜSTAFİ)SAYILMA

Çekilmiş sayılma, bir memurun, belli koşulların gerçekleşmesi halinde, idarenin yapacağı bir işlem ile çekilmiş sayılması anlamına gelir. Başka yerdeki göreve atanan memurlar, on beş gün içinde görev yerine hareket ederek belli yol süresi içinde görevlerine başlamazlarsa kendilerine on günlük bir süre daha verilir. Bu süre içinde zorlayıcı nedenler olmaksızın görevine başlamayan memurlar, memurluktan çekilmiş sayılırlar. Yine askere gidip tekrar görevine başlamayanlar 30 gün içinde, yurtdışına gidilip dönüşte 15 gün içinde, göreve 10 gün gelmeyip terk eden memurlar da çekilmiş sayılırlar. Çekilmiş sayılanlar 1 yıl süreyle memuriyete alınmaz.

3. ÇIKARILMA

- a) Disiplin cezası olarak memurluktan çıkarılma
- b) Olumsuz sicil nedeniyle memurluktan çıkarılma
- c) Üniversite öğretim elemanları için meslekten çıkarma (başka bir alanda memur olabilir)

KAMU GÖREVLİLERİ

4. KOŞULLARDA EKSİKLİK

Memurluğa alınma koşullarından herhangi birini taşımadığı sonradan anlaşılan ya da bu koşullardan birini memurluk sırasında kaybeden memurların memurlukları sona erer. Memurluğun sona erdiğinin bir idari işlem ile tespit olunması gerekir.

5. BAĞDAŞMAZLIK

Memurun, örn. milletvekili seçilmesi gibi memurlukla bağdaşmayan bir görevi kabul etmesi halinde memurluğu sona erer

6. ÖLÜM

Memurluk sıfatı memura kişisel yeteneği dikkate alınarak verildiğinden ölüm halinde memurluğun sona ermesi doğaldır.

7. EMEKLİLİK

Belli bir yaşa ulaşmış ya da belli bir hizmet süresini doldurmuş olan memurların, kendilerine bazı sosyal haklar verilmesi ve maaş verilmesi ile memurluk statüsünden çıkarılmalarına emeklilik denmektedir.

a. Emekliye ayrılma nedenleri

a.1. Zorunlu emeklilik nedenleri

Zorunlu emeklilik nedenlerinden birincisi yaş haddi (65 yaş), ikincisi ise malullüktür. Malullük, memurların çalışma gücünü en az % 60 oranında yitirmesi veya vazifesini yapamayacak durumda olması nedeniyle meslekte kazanma gücünü kaybetmesidir. Malullüğün görev nedeniyle olması halinde vazife malullüğünden söz edilir.

KAMU GÖREVLİLERİ

a.2. Memurun isteği ile emeklilik

58 yaşını dolduran kadın memurlar ile 60 yaşını dolduran erkek memurlar, 9000 gün ödenmiş primi olmak koşuluyla kendi istekleri üzerine emekliye sevk edilirler.

a.3. İdarenin isteği üzerine emeklilik (re'sen emeklilik):

Kadrosuzluk ve ahlak ve yetersizlik nedeniyle re'sen emeklilik uygulanabilir.

b) Emekliliklere sağlanan haklar

Yaşlılık aylığı: İlgili kişinin ortalama kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı ile bulunur. Aylık bağlama oranı % 90'ı geçemez.

Malüllük aylığı: Malüllük nedeniyle emekliye sevkolunana ödenen aylıktır. En az 10 yıl çalışmış olmak ve 1800 gün prim ödemek şartıyla bu aylığa hak kazanılabilir.

Ölüm Sigortası aylığı: Ölen kişinin dul eşine %50, çocuğu olmayan dul eşe %75, çocuk varsa çocuklara %25 oranında aylık bağlanır.

Yaşlılık Toptan ödemesi: İşten ayrılan ve yaşlılık aylığı bağlanması için gerekli yaş şartını doldurduğu halde malüllük ve yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanamayan sigortalıya, malüllük, yaşlılık ve ölüm sigorta primlerinin her yıla ait tutarının belli bir katsayı ile çarpılmasıyla bulunur.

Emeklilik İkramiyesi: Her hizmet yılı için bir aylık tutarında, son aylık üzerinden hesaplanarak emekli ikramiyesi verilir.

Emeklilik hakkının düşme: Bu hakkın kazanılmasından itibaren 5 yıl içinde kullanılmazsa bu hakları düşer.

KAMU GÖREVLİLERİ

F. MEMURLARIN YÜKÜMLÜLÜKLERİ VE TABİ OLDUKLARI YASAKLAR

1. MÜSPET ÖDEVLER(=YÜKÜMLÜLÜKLER)

a. Anayasa ve kanunlara saygılı davranma(=sadakat)ödevi

Bu ödev, hukuk devleti İlkesinin bir gereğidir. Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve Türkiye Cumhuriyeti kanunları sadakatle uygulamak zorundadırlar. Devler memurlarının sadakat yemini yapacakları ve yemin belgesini imzalayacakları öngörülmüştür.

b. Devlete Bağlılık

c. **Tarafsızlık:** Memurlar görevlerini tarafsız bir şekilde, hiçbir ırk, din, Dil, cinsiyet ayrımı yapmadan herkese eşit bir şekilde sunmaları gerekir.

d. **İtaat ödevi:** Memurlar hiyerarşik amirlerinin verdiği emir ve talimatlarını yerine getirmek durumundadır. Ancak kanunsuz emir hükümleri saklıdır. Yani hukuka aykırı bir emir verildiğinde yazılı bir şekilde bu emrin yerine getirilmesi halinde ast sorumlu olmaz, sorumlu üsttür. Konusu suç teşkil eden bir emir hiçbir şekilde yerine getirilmez. Aksi halde ast da üst de sorumludur.

e. Hizmeti kişisel olarak ve kesintisiz bir biçimde yürütme ödevi

Memur hizmeti kişisel olarak ve kesintisiz bir şekilde yürütmek ve günlük çalışma saatlerinde iş başında bulunmak zorundadır. Devlet Memurları Kanunu, memurların haftalık çalışma saatlerini belirlemiştir. Buna göre, Devlet memurları, Cumartesi ve Pazar günleri çalışmamak üzere haftada 40 saat çalışırlar.

KAMU GÖREVLİLERİ

f. Mal bildirme ödevi

Devlet memurları kendileri ve eşleriyle, velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları alacak ve borçları, bildirmek zorundadırlar.

g. Kıyafet yükümlülüğü

Devlet memurları, kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirlenen biçimde giymek ve kuşanmak zorundadırlar.

h. Resmi belge, araç ve gereçleri iade ödevi

Devlet memurları, görevleri sona erdiğinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri geri vermekle yükümlüdürler. Bu yükümlülük, memurun mirasçılara da geçer.

ı. İkamet yükümlülüğü kaldırılmıştır. Devlet memurları, ikamet ettikleri ilin sınırları yetkili amirin izni ile terk edebilmekteydi.

2. Memurların Tabi Oldukları Yasaklar

Memurlar, bazı davranışlardan kaçınmak zorundadırlar. Başlıca yasaklar şunlardır:

a. İkinci görev (başka bir görev alma) yasağı

Memurlar kural olarak ikinci bir görev alamazlar. Bir kadro işgal ederler. Kanun çok istisnai hallerde memurların ikinci bir görev alabileceklerini öngörmüştür.

KAMU GÖREVLİLERİ

b. Bir sanat ve ticaretle uğraşma yasağı

Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre “tacir” veya “esnaf” sayılmalarını gerektirmeyecek bir faaliyette bulunamazlar. Ticaret ve sanayi kuruluşlarında görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil ya da kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkete komandite ortak olamazlar.

c. Grev yasağı: Kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereği memurlar grev hakkına sahip değildir. Ancak işçiler grev yapabilir.

d. Hediye ve çıkar sağlama yasağı

Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.

e. Siyasi partilere girme yasağı

Devlet memurları siyasal partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasal parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar. İstisnaen öğretim üyeleri siyasi partilere üye olabilirler.

KAMU GÖREVLİLERİ

f. Gizli bilgileri açıklama yasağı

Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır.

g. Basına bilgi veya demeç verme yasağı:

Yetkili olan memurlar dışındaki memurların basına bilgi ve demeç vermesi yasaktır.

g. Ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı

Görevinden herhangi bir nedenle ayrılan bir memur, ayrıldığı tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulunduğu kuruma karşı, ayrıldığı tarihten itibaren üç yıl süre ile kurumdaki görev ve faaliyet alanları ile ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamaz, taahhüde giremez, komisyonculuk veya temsilcilik yapamaz.

h. Dernek kurma ve derneklere girme hakları yasaklanabilir.

Anayasanın 33/1.m.nde herkesin önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Ancak bazı kamu görevlileri için dernek kurma hakkı ve derneklere üye olmak hakkına sınırlamalar getirilmesine olanak tanınmıştır. Örn. Silahlı kuvvetler mensupları, kolluk kuvvetleri hakkında kanunla sınırlama getirilebilmektedir.

i. Toplu müracaat ve şikayette bulunmaları yasak idi. Bu yasak kalkmıştır.

KAMU GÖREVLİLERİ

G. MEMURLARIN HAKLARI

1. Memurluk Teminatı (Güvenlik) hakkı

Kanunlarda yazılı haller dışında Devler memurunun memurluğa verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Ayrıca Devlet memurları memurlukla ilgili tüm kuralları kendilerine uygulanmasını isteme hakkına sahiptirler.

2. Hizmet hakkı

Memurluk sadece bir ödev değil aynı zamanda bir haktır. Kamu hizmetlerine katılma, siyasi bir hak olup aktif statü haklarındanndır. Sınıf, derece ve kademe ilerlemelerinin yapılması gerekir.

3.Müracaat, Şikayet ve Dava Hakkı

4.Sendika hakkı

Memurların da sendikal faaliyetlerde bulunması bir haktır. Memur sendikaları bulunmaktadır.

5.İzin hakkı

a.Yıllık izin: Devlet memuruna her yıl belli bir süre dinlenmek amacıyla tanınan iznidir. Yıllık izin süresi, memurun hizmet süresine göre değişir. Şöyle ki; hizmet süresi 1 yıldan 10 yıla kadar olan memurları 20 gün, hizmet süresi 10 yıldan fazla olanların ise 30 gün yıllık izin hakları vardır. Ayrıca zorunlu hallerde bu süreye gidiş-dönüş için en çok ikişer gün de eklenebilir. Ancak öğretmenler yaz tatili ile dinlenme tatillerinde izinli sayılırlar. Bunlara ayrıca yıllık izin verilmez.

KAMU GÖREVLİLERİ

b. Sağlık izni

Aktif işınlara maruz kalan Devlet memurlarına yıllık izinlere ek tanınan bir aylık izindir.

c. Mazeret izni: -Kanuni mazeret izinleri: İdare tarafından zorunlu olarak verilir. Örn. 1-Kadın memura doğumdan önce 8 hafta, doğumdan sonra 8 hafta analık izni verilir. 2-Erkek memura eşinin doğum yapmasından dolayı 10 gün babalık izni, yakınlarının ölümü halinde 7 gün ölüm izni verilir. 3- Kadın memura ilk 6 ay günde 3 saat, ikinci 6 ay 1,5 saat süt izni verilir. 4- % 70 engelli çocuğu olan aileler bir yıl içinde 10 gün mazeret izni kullanabilir. Yetkili amirlerin yukarıdaki haller dışında 10 gün daha mazeret izni verme yetkisi vardır.

d. Hastalık ve refakat izni

Memurlara; kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreleri bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığı halinde 18 aya kadar, diğer hastalık hallerinde ise 12 aya kadar izin verilir. Zorunlu hallerde bu süre 1 katına kadar uzatılabilir. Bu sürenin sonunda memur iyileşmezse, hakkında emeklilik hükümleri uygulanır.

e. Aylıksız izin: Refakat izninin bitiminden itibaren istek üzerine 18 aya kadar aylıksız izin kullanılabilir. Doğum yapan memura veya eşi doğum yapan memura istekleri üzerine 24 aya kadar aylıksız izin verilir.

KAMU GÖREVLİLERİ

6. Maaş hakkı: Devlet memurlarına aylıkları ayın 15'inde peşin olarak verilir.

7. Toplu sözleşme hakkı

8. Yolluk hakkı: Yurtiçi ve yurtdışında geçici görevlendirilen memurlara yol ve taşınma için ödenen gidere denir

9.Diğer sosyal haklar: Tedavi yardımı, aile yardımı gibi haklardır.

H.Memurların Disiplin Rejimi

Disiplin suçu memurların göreviyle ilgili kusurlu bir fiildir. Disiplin cezaları mesleki nitelikte cezalardır. Memurların müspet ve menfi ödevlerini ihlal etmeleri idarenin işleyişini bozacağından disiplin cezasını gerektirir.

İdare kişinin hayatını, mal varlığını veya anayasanın koruması altında bulunan herhangi bir hürriyetine dokunan tarzda bir disiplin cezası veremez. Örneğin, idarenin hapis cezası veya para cezası gibi bir disiplin cezası vermesi mümkün değildir. Disiplin cezaları memurun hürriyetine veya malvarlığına bir zarar vermez. Onun kariyerine ve görevinden kaynaklanan haklarına zarar verir. Disiplin cezası maddi

KAMU GÖREVLİLERİ

I. Disiplin Cezası Türleri

1. Uyarma

Uyarma memura görevinde ve davranışlarında daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Örneğin, özürsüz ve izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek.

2. Kınama

Memura görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ilke bildirilmesidir. Mesela, eşlerin reşit olmayan veya mahcur olan çocukların kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen süre içinde kuruma bildirmemek, görev sırasında amire hal ve hareketiyle saygısız davranmak gibi.

3. Aylıktan Kesme

Memurun brüt aylığından 1/30 ile 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır. Örn., özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek, Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak gibi.

4. Kademe ilerlemesinin Durdurulması

Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır. Mesela göreve sarhoş gelmek veya görev yerinde alkollü içki içmek, özürsüz ve izinsiz 3-9 gün göreve gelmemek, göreviyle ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak, gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek.

KAMU GÖREVLİLERİ

5. Devlet Memurluğundan Çıkarma

Bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Örn., Siyasi partiye girmek, Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek, yetki almadan gizli bilgileri açıklamak, amire ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunanlara bu ceza uygulanır.

Disiplin Cezalarının İlkeleri:

- Kanunsuz disiplin cezası olmaz ilkesinde istisnalar olabilir. Disiplin cezaları kanunda belirtilmesi gerekir. Ancak bazen her olaya göre disiplin cezası öngörülmemiş olabilir. Aynı zamanda kurumların işleyişine göre disiplin suç ve cezalarının ayrı tutulması gerekebilir.
- Bir suçtan bir ceza verilmesi ilkesi
- Geçmişe etki yasağı
- Ölçülülük ilkesi
- Daha hafif cezaya karar verme yetkisi
- Gerekçe ilkesi
- Hürriyeti bağlayıcı disiplin cezası verilmemesi ilkesi

KAMU GÖREVLİLERİ

Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Makamlar

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amirler tarafından verilir. İl disiplin kurullarının kararına dayanan hallerde ise valiler tarafından verilir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir. Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler. Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır.

Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, sicil dosyası hariç soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir (DMK, m. 129/2).

KAMU GÖREVLİLERİ

4. Disiplin Usulü

Disiplin soruşturması belli bir süre içinde başlamalı ve ceza gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren belli bir süre içinde cezanın verilmesi gerekir. DMK m. 127'ye göre uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının verilmesini gerektiren fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren 1 ay içinde; memurluktan çıkarma cezasında ise 6 ay içinde disiplin kovuşturması başlanmadığı veya disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde, ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Disiplin soruşturmaları ceza kovuşturmalarından ayrıdır. Aynı olaydan ceza kovuşturmalarında bir ceza verilmese bile, disiplin soruşturmalarında ceza verilebilir.

Bazı ağır disiplin suçlarında disiplin soruşturması açtıktan sonra memur hakkında görevden uzaklaştırma kararı verilebilir.

Soruşturmayı yetkili amir, soruşturmacı veya soruşturma kurulu atar. Soruşturmacı, konu ile ilgili soruları hazırlar, tanık ve bilirkişiden yararlanabilir, ilgili kişiye savunmasını yapmak üzere süre verilir.

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 (DMK, m. 130).

Disiplin kurulları, yargı organı olmamalarına rağmen yargısal usuller uygulanır, çalışma ilkesi çok önemlidir.

KAMU GÖREVLİLERİ

Soruşturma tamamlanınca soruşturma raporu hazırlanır ve ilgili makama tevdi edilir.

Disiplin amirleri uyarma, kınama, aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde kararı verirler. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası gerektiren bir dosyada ise disiplin kurulu 30 gün içinde kararını bildirir. Memurluktan çıkarma cezası için disiplin kurulu, 6 ay içerisinde kararını ilgiliye bildirir.

Verilen cezalar üst disiplin amirine, memurluktan çıkarma cezaları ise Devlet Personel Dairesi Başkanlığına da bildirilir. Aylıktan kesme cezası alanlar 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlar 10 yıl daire başkanlıkları, üst kademe yöneticiliklerine atanamazlar.

5. Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları

Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz üzerine disiplin amirleri 30 gün içinde karar verirler. Cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilir.

Yargısal Başvuru

2010 Anayasa değişikliğinden önce uyarma ve kınama cezaları ile itiraz üzerine verilen kararlar kesin olup bu ceza kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulamaz (Any. m. 129/3, DMK m. 136/4) şeklindeydi. Değişiklikle birlikte artık bütün disiplin cezalarına karşı süresi içinde görevli ve yetkili idari yargı mercilerine iptal davası açılabilir. Ancak Silahlı kuvvetler mensupları hakkında uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna başvurulamaz.

KAMU GÖREVLİLERİ

6. Disiplin Cezalarının kalkması

Uyarma ve kınama cezaları uygulandığından itibaren 5 yıl, öteki cezalar uygulandığından itibaren 10 yıl geçtikten sonra memur, atamaya yetkili disiplin amire başvurarak disiplin cezasının sicilden silinmesini isteyebilir. Bu süre içinde amir, memurun bütün davranışlarını değerlendirerek disiplin cezasının sicilden çıkarılmasına ya da isteğin reddine karar verir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının sicilden silinmesinde ise ayrıca disiplin kurulunun görüşü de alınır. Disiplin cezası, memurun ceza hukuku anlamında bir suç işlemesinden dolayı verilmişse ve bu suç genel affa uğramışsa disiplin cezası da ortadan kalkar.

VI. Memurlar Hakkında Ceza Kovuşturması

Devlet memurlarının görevleri ilgili suçlardan dolayı kovuşturulması özel bir usule tabi tutulmuştur. Bu özel usul 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, istisnai durumlar hariç, cumhuriyet savcıları kamu görevlileri aleyhine “görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle doğrudan ceza davası açamaz; savcının dava açabilmesi için kanunda sayılan yetkili mercilerin memur hakkında “yargılanmaya izin” vermesi gerekir.

KAMU GÖREVLİLERİ

Ancak aşağıda belirtilen suçlarda 4483 sayılı Kanun uygulanmaz. C. Savcıları doğrudan soruşturma açabilirler:

- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında rüşvet, zimmet, kaçakçılık gibi suçlarda,
- Atatürk aleyhine işlenen suçlarda, Seçimlerde yapılan suçlarda,
- Adli görevlerini kötüye kullanan veya ihmal eden kamu görevlileri hakkında;
- Ağır cezayı gerektiren suçüstü hallerinde ve işkence suçlarında C.savcıları doğrudan soruşturabilirler.
- Öğretim elemanlarının görev suçlarından dolayı özel soruşturma usulü uygulanır.
- MİT mensuplarının görevini yerine getirirken, görevin niteliğinden doğan ve görevin ifası sırasında işlediği fiillerden dolayı Cumhurbaşkanından izin alınması gerekir.

Bunlar dışındaki suçlarda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması hakkında Kanun uygulanır.

KAMU GÖREVLİLERİ

4483 Sayılı Kanuna göre Yargılama Usulü (İzin Usulü):

Memurlar hakkında bir suç ihbarı veya şikayet olduğunda evrakın bir örneğini Cumhuriyet Savcısı, ilgili makama göndererek soruşturma izni ister. C. savcısı delilleri toplar, ancak başka işlem yapamaz. Kamu görevlisinin ifadesine başvuramaz.

Soruşturmaya izin vermeye, ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam; ilde merkez ilçede memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali, kamu kurumlarında görev yapan personel hakkında Genel müdür; Cumhurbaşkanı kararıyla atanan kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanı veya ilgili bakan yetkilidir.

İzin vermeye yetkili merci, bir ön inceleme başlatır. Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine 30 gün içinde karar verir.

Soruşturmaya izin vermeye veya vermemeye ilişkin karara karşı ilgili cumhuriyet savcılığına itirazda bulunulabilir. Ayrıca Danıştay 1. Dairesi ve yetkili bölge idare mahkemelerine itiraz edilebilir.

Hazırlık soruşturması görevli ve yetkili Cum. savcılığıdır. Ancak C.Başkanı İdari İşler Başkanı, TBMM Genel sekreteri, bakan yardımcıları ve valiler hakkında hazırlık soruşturması Yargıtay C.Başsavcısı veya vekili, kaymakamlar hakkında ise ilgili İl C.Başsavcısı veya vekili tarafından yapılır.

KAMU GÖREVLİLERİ

Davaya bakmaya yetkili görevli ve yetkili mahkeme, C.Başkanı İdari İşler Başkanı, TBMM Genel sekreteri, bakan yardımcıları ve valiler hakkında Yargıtay'ın ilgili dairesi, kaymakamlar için il ağır ceza mahkemesidir.

VII. Memurların Hukuki Sorumluluğu

Memurların görevlerini yerine getirirken kusurlu eylem ve işlemlerinden hem idareye hem de idare edilenlere zarar vermeleri mümkündür. Bu durumda memurun mali sorumluluğu doğar.

A.Memurun İdareye Karşı Hukuki Sorumluluğu

Devlet memurunun kast, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, yani idare tazminat ödemek zorunda kalmışsa idare memuruna rücu ederek bu zararı karşılanması ister. Verilen zarar memurun brüt maaşının yarısı kadar ise, memurun rızası ile bu zarar memurun maaşından kesilebilir. Ancak zarar çok daha fazla ise, idarenin cebri icra yetkisi yoktur, idarenin adliye mahkemelerinde rücu davası açması gerekir.

B.Memurun İdare Edilenlere Karşı Hukuki sorumluluğu

Memurun göreviyle ilgisi olmayan kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı kişilere verdiği zararlardan, özel hukuk hükümlerine göre sorumludur.

KAMU GÖREVLİLERİ

Memurların göreviyle ilgili eylem ve işlemlerden doğan sorumluluğunu ise ikiye ayırmak gerekir:

1. Hizmet Kusuru teşkil eden eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluk: Memura hizmet kusurundan dolayı özel hukuk hükümlerine göre değil, kamu hukuku hükümlerine göre memura değil, idareye tam yargı davası açılabilir. Çünkü burada memur değil, idare sorumludur.
2. Kişisel kusur teşkil eden eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluk: Türk hukukunda, Fransız hukukundaki gibi hizmet kusuru-kişisel kusur ayrımı yoktur. DMK'nun ilk çıktığı yıllarda, memurun kişisel kusurundan dolayı, adliye mahkemelerinde tazminat davası açıldığı olmuştur. Ancak Anayasanın 129/5 hükmüne göre, memurun kişisel kusurundan dolayı adliye mahkemelerinde dava açılması mümkün görünmemektedir. Memurun kişisel kusurdan dolayı yine idare aleyhine idari yargıda tam yargı davası açılacak, idareden bu zararın ödenmesi sağlanacaktır. İdare bu zararı öderse, memuruna rücu davası açarak bu zararı memurdan tahsil edebilir.

KAMU MALLARI

İdare üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için personele ihtiyaç duyduğu gibi, eşyaya, yani taşınır ve taşınmaz mallara da ihtiyaç duyar. Taşınır ve taşınmaz mallara sahip olmadan idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi imkânsızdır. İşte bu nedenle idare hukukunun incelediği konulardan biri de “kamu malları”dır.

I. SAHİPLERİNE GÖRE MAL ÇEŞİTLERİ

Mallar sahiplerine göre “özel hukuk kişilerine ait mallar”, “kamu tüzel kişilerine ait mallar” olmak üzere ikiye ayrılır:

A. Özel Hukuk Kişilerine Ait Mallar

Özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardır. Bu mallara özel hukuk kuralları uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür. Özel hukuk kişilerine ait mallara doğrudan “özel mallar” diyemeyiz. Çünkü kamu tüzel kişilerine ait malların bir kısmına da “özel mal” denmektedir.

B. Kamu Tüzel Kişilerine Ait Mallar

Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardır. Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan mallar “kamu malları” ve “özel mallar” olarak ikiye ayrılır:

KAMU MALLARI

1. Kamu Malları

Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve kamu yararına tahsis edilmiş olan mallardır. Bunlara kamu hukuku uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.

2. Özel Mallar

Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan, ama kamu yararına tahsis edilmemiş olan mallardır. Bunlara kamu hukuku değil, özel hukuk uygulanır ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda karara bağlanır.

II. KAMU MALI KAVRAMI VE TANIMI (BİR MALIN KAMU MALI SAYILABİLMESİ İÇİN GEREKLİ ŞARTLAR)

“Kamu malları”, kamunun doğrudan kullanımına veya özel düzenlemelerle bir kamu hizmetine tahsis edilen kamu tüzel kişilerine ait mallardır.

A. Söz Konusu Mal, Bir Kamu Tüzel Kişisinin Mülkiyetinde Bulunmalıdır (Kamu Mülkiyeti Şartı)

Bir malın “kamu malı” olabilmesi için her şeyden önce bir kamu tüzel kişisinin, yani devletin, mahalli idarelerin veya kamu kurumlarının mülkiyetinde bulunması gerekir. Bir özel hukuk kişisinin mülkiyetinde bulunan mallar hiçbir zaman “kamu malı” niteliğinde sayılmazlar.

KAMU MALLARI

B. Söz Konusu Mal, Kamu Yararına Tahsis Edilmelidir (Tahsis Şartı)

Bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan bir malın “kamu malı” sayılabilmesi için, bu malın “kamu yararına tahsis” edilmiş olması gerekir. Kamu yararına tahsis şartının gerçekleşebilmesi için de iki alternatif alt şartı vardır:

1. Söz Konusu Mal, Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis Edilmelidir

Örn. yollar, nehirler, mezarlıklar, deniz kıyıları, pazar yerleri, camiler, parklar gibi yerler, doğrudan doğruya halkın kullanımına tahsis edilmiş (özülenmiş) yerlerdir.

2. Veya Söz Konusu Mal, Bir Kamu Hizmetine Tahsis Edilmelidir

Örn. askeri üsler, kışlalar, okul binaları, karakol binaları, havaalanı binaları, tren garları, metro istasyonları kamu malı sayılır.

Ek Şart: Özel Düzenlenme

Kamu hizmetlerine tahsis alt şartı, kamu malı kavramını gereğinden fazla genişletebilecek yumuşak bir şarttır. Zira kamu tüzel kişilerine ait birçok mal, kamu hizmetlerine tahsis edilmiştir. İşte kamu malları kavramını gereksiz yere genişletmemek için, kamu hizmetine tahsis edilmiş bir malın amacına yönelik olarak “özel bir düzenlenme (tanzim)”ye tabi tutulmuş olması şartı aranmaktadır. Yollar, pazar ve çarşı yerleri, stadyumlar, tren garları, demiryolları, havaalanları, otoparklar, limanlar, kanallar, kilise veya camiler, yönedikleri kamu hizmetleri amacıyla özel bir şekilde tertip edilmişlerdir. Örn, bir cami binası, planı ve inşaat özellikleri bakımından ibadete elverişlidir; ama konut olarak kullanılmaya elverişli değildir.

KAMU MALLARI

III. KAMU MALLARININ TASNİFİ

A. Tahsis Amaçlarına Göre (Sahipsiz mallar – Orta malları – Hizmet malları)

1.Sahipsiz mallar: Üzerinde mülkiyet kurmaya elverişli olan, ama şimdiye kadar bir özel mülkiyet kurulmamış mallardır. Aslında bunlar devletin hüküm ve tasarrufu altında olan mallardır. Göl sahili, kıyılar gibi.

2.Orta Malları: Doğal nitelikleri veya örf-adet veya tahsis suretlerine göre kamunun doğrudan kullanılmasına veya yararlanmasına açık olan mallardır. Örn. Yollar, Pazar yerleri, meralar, mezarlıklar, parklar gibi. Orta malları özel mülkiyete tabi olmayıp kamu mülkiyetine tabidir.

3. Hizmet malları: Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olan mallardır. Örn. Stadyum, hastane, adliye, belediye binası, müze, kütüphane, tren istasyonu gibi.

B.Maddi İçeriklerine Göre (Kara – Deniz – Su - Hava Kamu Malları)

Kara kamu malları, kara parçası üzerindeki kamuya ait mallardır. Otoyol, köprü, kanal, trafik ışıkları, reklam panoları gibi.

KAMU MALLARI

Deniz kamu malları, denizler üzerinde mülkiyet kurulamaz. Zira denizler hiçbir ülkenin egemenliğine tabi değildir. Ancak karasuları devlet egemenliğine tabidir. Deniz kamu olarak kıyıları, sahil şeritlerini örnek olarak verebiliriz.

Su Kamu malları, denizler hariç göl, dere, nehirler, yer altı ve yerüstü suları kamu malı sayılır. Yer altı suları kamu yararına ait sulardır. Toprağa sahip olmak, yer altı sularına malik olma anlamına gelmez.

Hava Kamu Malları, devletin ülkesi üzerinde yer alan atmosfer parçasından oluşur. Belli bir mesafeye kadar kişilerin mülkiyetinde olabilir. Ancak çok yükseklerle ulaşan hava üzerinde kişilerin mülkiyeti olamaz.

C. Oluşum Tarzlarına Göre (Tabii – Sun’i Kamu Malları)

Tabii kamu malı, tabii olaylar sonucu meydana gelmiş kamu mallarıdır. Denizler, göller, akarsular gibi

Sun’i kamu malları ise, insanların müdahalesi neticesinde meydana getirilmiş kamu mallarıdır. Yollar, hastane, otopark, adliye binaları gibi.

D. Taşınabilir Olup Olmamlarına Göre (Taşınır – Taşınmaz Kamu

KAMU MALLARI

V.KAMU MALİ NİTELİĞİNİN KAZANILMASI VEYA KAYBEDİLMESİ

Kamu malı niteliğinin kazanılması;

-Tabii kamu mallarında kendiliğinden;

-Sun'î kamu mallarından tahsis kararıyla ya örf adetle yada idari kararlar olmaktadır. İdari kararlar tahsis, fiili veya formel şekilde tahsis edilebilir.

Kamu malının kaybedilmesi;

Tabii kamu mallarında kendiliğinden,

Sun'î kamu mallarında ademi tahsis kararıyla olur.

VII.KAMU MALLARININ KORUNMASI REJİMİ

A.KAMU MALLARININ DEVREDİLMEZLİĞİ İLKESİ VE BU İLKEDEN KAYNAKLANAN DİĞER İLKELER

1. Kamu Mallarının Devredilmezliği İlkesi mutlak değildir.

Kamu mallarının devredilmezliği ilkesi, kamu tüzel kişilerinin “özel mal” statüsünde olan malların değil, “kamu malı” statüsünde olan mallarının devredilmesini yasaklamaktadır. Dolayısıyla kamu tüzel kişileri özel mallarını özel hukuk hükümlerine uygun olarak devredebilirler. Ancak uygulamada kamu malları iki kurum arasında devir ve tahsis yoluyla bedelsiz olarak devredilmektedir.

Kamu mallarının devredilmezliği ilkesi, anayasal değerde değildir. Dolayısıyla bu ilke, kanun koyucuyu bağlamaz. Yasama organı arzu ediyorsa bir kanunla herhangi bir kamu malının bir özel kişiye devredilmesini öngörebilir. Satabilir.

KAMU MALLARI

2.Kamu Mallarının Devredilmezliğinden Kaynaklanan Diğer İlkeler

Kamu mallarının devredilmezliği ilkesinden türemiş ek ilkeler vardır:

1. Kamu Malları Kamulaştırılamaz

Bir kamu tüzel kişinin sahip olduğu bir kamu malı, bir başka kamu tüzel kişisi tarafından kamulaştırılmaz. Türkiye’de kamu mallarının kamulaştırılamayacağı ilkesi Anayasamızın m.46. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun m.1 ve 30’dan çıkmaktadır. Bir kamu tüzel kişisi, diğer bir kamu tüzel kişinin malına ihtiyaç duyarsa Kamulaştırma Kanunu’nun 30. Maddesinde öngörülen usulü kullanmalıdır. Yani devir ve tahsis edilmelidir.

2. Kamu Malları Haczedilemez: Özel malları haczedilebilir.

3.Kamu malları zaman aşımıyla kazanılamaz.

4. Kamu mallarının üzerinde 3. Kişiler lehine “irtifak hakları (intifa hakkı, oturma hakkı, üst hakkı, kaynak hakkı)”, “taşınmaz yükü” ve “rehin hakkı” gibi sınırlı ayni haklar tesis edilemez.

5. Kamu mallarının tapuya tescil zorunluluğu yoktur.

KAMU MALLARI

VIII. KAMU MALLARININ KULLANILMASI

Kamu mallarının kullanılması iki türlü olabilir:

- 1.Kamu hizmetlerine tahsis edilmiş Kamu mallarının münhasıran idare tarafından kullanılması veya kişiler tarafından dolaylı kullanılması
- 2.Kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu mallarının kolektif kullanımı veya özel kullanımı da söz konusu olabilir.

Kolektif kullanımda serbestlik, eşitlik ve bedavalık ilkesi geçerlidir.

Özel kullanımda ise, izne bağlılık, ücretlilik, geçicilik ilkesi geçerlidir.

IX. KAMU TÜZEL KİŞİLERİNİN ÖZEL MALLARI

Kamu tüzel kişilerinin kamu malları, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve kamu yararına tahsis edilmiş olan mallardır. Kamu tüzel kişilerinin özel malları ise kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan, ama kamu yararına tahsis edilmemiş olan mallardır. Kısaca, özel mallar, kamu tüzel kişilerinin kamu malı niteliğinde olan malları dışında kalan mallarıdır. Örn. Belediyeye ait işyerleri, bakanlığa ait gelir getiren arsalar.

Kamu tüzel kişilerinin özel mallarının tabi olduğu hukuki rejim şu iki ilkeyle özetlenebilir: 1. Bunlar özel hukuka tabidir. 2. Bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda karara bağlanır.

KAMU MALLARI

X. İDARENİN MAL EDİNME USULLERİ

İdare üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyaç duyar. İdare, kamu hizmetini gerçekleştirirken kamuya ait mallar varsa önce bunu kullanır. Kamu malı yoksa veya özel mallara ihtiyaç duyarsa bunları da çeşitli usullerle edinir. Bunlar kamulaştırma, devletleştirme, istimval ve geçici işgaldir.

A. Kamulaştırma

Kamulaştırma (istimlak), özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların mülkiyetinin idareye cebren geçirilmesini öngören bir usuldür. Kamulaştırmanın aşağıda göreceğimiz istimvalden farkı, bu usulün yalnızca “taşınmaz mallar” hakkında uygulanmasıdır.

B. Devletleştirme

Anayasamızın m.47’ye göre “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir”.

Devletleştirmenin konusu “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler”dir. Devletleştirmenin konusuna özel teşebbüse dahil olan taşınmaz veya taşınır bütün mallar ve keza bütün haklar ve borçlar girer. Devletleştirme bu noktada kamulaştırmadan farklıdır.

Kamulaştırma sadece taşınmaz mallar üzerinde yapılabilir. Keza, her çeşit taşınmaz kamulaştırmaya konu olabilirken, devletleştirme her özel teşebbüs hakkında değil, “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler” hakkında yapılır.

Kamulaştırma bir idari işlemle olmasına karşılık, devletleştirme kanunla yapılır.

KAMU MALLARI

C. İstimval

“İstimval” özel mülkiyette bulunan taşınır malların bedeli karşılığında mülkiyetinin veya kullanım ve intifa hakkının idareye cebri geçişini öngören istisnai ve olağanüstü hallerde mahsus bir usuldür. Anayasamızın m.121/2, Anayasanın m.119 uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için, para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilebileceğini belirtmektedir. Burada geçen “mal yükümlülüğü” istimvalin anayasal karşılığıdır. 2935 sayılı OHAL Kanunu m.7’de de benzer düzenleme bulunmaktadır.

Sadece taşınır malların mülkiyetinin devri değil, kullanma hakkının belli bir süre için devri de istimval kapsamına girmektedir. İstimval istisnai bir mal edinme usulüdür ve sadece olağanüstü hallerde uygulanabilir. Çünkü taşınır mallar kural olarak birbirinin yerine kolayca konulabilen mallardır. Normal koşullarda bir taşınır maldan istenildiği zaman istenildiği kadar elde edilebilir. Dolayısıyla, idarenin cebri bir usulle taşınır mal edinmeye ihtiyacı yoktur. İdare normal olarak bu malları satın alma veya kiralama usulüyle elde eder. Ancak deprem, sel gibi doğal afetler neticesinde veya ağır ekonomik bunalım gibi olaylardan sonra ortaya çıkabilecek olağanüstü hallerde idarenin bazı taşınır malları elde etmesi güçleştiğinden bu yola başvurulabilir. Örn. Savaş zamanında ihtiyaç halinde silahların devlet tarafından el konulması veya depremden dolayı kullanılmak üzere ağır iş makinelerine el

KAMU MALLARI

4.GEÇİCİ İŞGAL

Geçici işgal, kamu yararına yönelik bir faaliyet için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaz mala geçici olarak girilmesidir. Pozitif dayanak olarak Anayasa'da yer almasa da kanunlarda geçici işgali öngören düzenlemeler vardır. Üç çeşit geçici işgal şekli vardır:

a. Bayındırlık İşlerinin Yapılması Sırasında Geçici İşgal

Geçici en yaygın şekli “bayındırlık işleri” dolayısıyla olan geçici işgaldir. Bu tür geçici işgalde idare, yol, köprü yapımı gibi bir bayındırlık işi dolayısıyla bu işin yapıldığı taşınmaza komşu binasız araziye, inşaat malzeme ve makinelerini koymak için geçici olarak işgal etmeye ihtiyaç duyar.

b. Bayındırlık Eserlerine Kireç, Taş ve Kum Gibi İptidai Madde Temin Etmek için Geçici İşgal

Köprü, yol gibi bayındırlık eserleri yapılırken bunlarda kullanılmak üzere taş, kum, kireç gibi iptidai malzemelere ihtiyaç duyulur. Bu tür maddeler, bayındırlık eserine yakın özel mülkiyetteki arazilerde bulunabilir. Böyle bir durumda, idare belirli şartlar ve usuller dahilinde bu maddeleri çıkarmak, toplamak ve taşımak üzere özel mülkiyetteki araziye geçici olarak işgal edebilir.

c. Plan, Proje, Kadastro, Tetkik, Araştırma vs. Çalışmalar Amacıyla Geçici İşgal

İdare kadastro çalışması yapmak, imar planı yapmak, karayolu, demir yolu plan ve projesi yapmak için özel kişilere ait arazilere girmek zorundadır. İdare yapacağı bayındırlık eserine uygun arazi bulabilmek için birtakım zemin tetkikleri yapmak üzere özel mülkiyette bulunan araziye geçici olarak girmeye gereksinim duyabilir.

KAMU MALLARI

XI.KAMULAŞTIRMA

Kamulaştırma, Anayasamızın 46. Maddesinin ilk fıkrasından hareketle Şu Şekilde tanımlanabilir: Kamulaştırma, devlet ve kamu tüzeli kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek Şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamının veya bir kısmının, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, mülkiyetini zorla devralmasıdır.

Kamulaştırmanın temel ilkeleri, kamulaştırma işleminin unsurları, kamulaştırmanın aşamaları, yani kamulaştırma usulü, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Kamulaştırma, kişilerin mülkiyet hakkına yapılan bir müdahaledir. Anayasa madde 35'e göre herkes, mülkiyet hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir. İşte kamulaştırma, mülkiyet hakkına kamu yararı amacıyla kanunla getirilmiş ve dolayısıyla Anayasa madde 35'e uygun bir sınırlamadır.

KAMU MALLARI

A. KAMULAŞTIRMANIN TEMEL İLKELERİ

Anayasanın m.46/1'e göre, *"Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir."* Bu fıkradan hareketle, şu ilkelerin kamulaştırmanın temel ilkeleri olduğu söylenebilir:

1. Kamulaştırma, Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir.
2. Kamulaştırma, kamu yararı sebebiyle yapılır.
3. Kamulaştırma, ancak taşınmaz mallar hakkında yapılır.
4. Kamulaştırma, malın gerçek karşılığının ödenmesiyle yapılır.
6. Kamulaştırma, malın gerçek karşılığının ödenmesiyle yapılır. Vergi değeri üzerinden kamulaştırma yapılamaz.
7. Kamulaştırma, malın gerçek karşılığının peşin olarak ödenmesiyle yapılır. Ancak Anayasamıza göre, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskan projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenmesinde taksitlendirmeye gidilebilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir (m. 46/2).

KAMU MALLARI

8. Kamulaştırma, malın gerçek karşılığının nakden ödenmesiyle yapılır. Yani ödeme tahvil, bono ve borç senetleri verilerek yapılamaz. Malın bedelini ödemek için idare tarafından malike rızası olmadıkça taşınabilir veya taşınmaz mal da verilemez.
9. Kamulaştırma, kanunla gösterilen esas ve usullere göre yapılır.
10. Yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz.

B.KAMULAŞTIRMA İŞLEMİNİN UNSURLARI

Kamulaştırma tek yanlı bir idari işlem, yani bir idari karardır.

1. Yetki Unsuru

Anayasamızın m.46/1, “devlet ve kamu tüzel kişileri... kamulaştırmaya... yetkilidir” demektir. Kamulaştırma Kanunu’nun m.1.’de de kamulaştırmanın “devlet ve kamu tüzel kişilerinince” yapılabileceğini belirtmiştir. Bundan şu sonuçlar çıkar:

- a. Kamulaştırma kararı ancak kamu tüzel kişileri tarafından alınabilir.
- b. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan idari birimler kamulaştırma yapamaz.

KAMU MALLARI

c.Özel hukuk kişileri kamulaştırma yapamazlar (Kızılay gibi kamuya yararlı dernekler de kamulaştırma yapamazlar).

Devlet, mahalli idareler ve milli veya mahalli bütün kamu kurumları (üniversiteler, KİT'ler, Vakıflar GM, Orman GM, TÜBİTAK, İSKİ, BUSKİ, EGO vb.) kamulaştırma yapabilirler.

Özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri kamulaştırma yapamaz. Ancak kamu tüzel kişilerinin özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri lehine kamulaştırma yapmaları mümkündür. Örn. kamu hizmeti imtiyazı verilirken bu nevi kamulaştırmalar kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir.

2. Sebep Unsuru

Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma işleminin sebebi özel olarak belirtilmemiştir. Ancak kamulaştırma işleminin amaç unsuru bellidir ve bu “kamu yararı”dır. Dolayısıyla, idare ancak kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik bir sebeple hareket edebilir. Örn, imar planına dayanılarak yapılan kamulaştırma işleminin sebep unsurunu, imar planı oluşturur.

KAMU MALLARI

3. Konu Unsuru

Kamulaştırma işleminin konusu, yani doğurduğu hukuki sonuç, bir taşınmaz üzerindeki özel mülkiyetin sona ermesi ve o taşınmazın idarenin mülkiyetine geçmesidir. Buna göre, taşınır mallar ve kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan mallar kamulaştırmaya konu olamazlar. Konu unsuruna yönelik şu üç kural çıkarılabilir:

- a. Ancak özel mülkiyette bulunan mallar kamulaştırma işlemine konu olabilir.
- b. Ancak taşınmaz mallar, kaynaklar, irtifak hakları kamulaştırma işlemine konu olabilir.
- c. Taşınmaz malların tamamı veya bir kısmı kamulaştırılabilir.

4. Şekil Unsuru

Kamulaştırma işlemi genel olarak yazılı şekle tabidir. Ayrıca kamulaştırma işleminin önemine binaen, Kamulaştırma Kanunu tarafından basit yazılı şekilden, resim şekle kadar değişik birçok özel şekil kurallarına bağlanmıştır. Örn. kamulaştırma kararının alınmasından önce “onaylı imar planı veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve proje” alınması veya bunlar yoksa kamu yararı kararı alınması ve su kararın yetkili mercilerce onaylanması, kamulaştırılacak taşınmaz malların yüzölçümünü ve cinsini gösterir ölçekli planın yapılması tapu siciline şerh verilmesi gerekir.

KAMU MALLARI

5. Amaç Unsuru

Anayasamızın m46./1’da, *“devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde..., kamulaştırmaya... yetkilidir”* demektedir. Dolayısıyla, kamulaştırma işleminin amaç unsurunu, “kamu yararı” kavramı oluşturmaktadır. Kamu yararının gerektirmediği durumlarda idarenin kamulaştırma işlemi yapması, bu işlemi amaç bakımından hukuka aykırı hale getirir.

C. KAMULAŞTIRMANIN AŞAMALARI (KAMULAŞTIRMA USULÜ)

1. İdari Aşama

İdari aşamada sırasıyla şu iş ve işlemler yapılır:

- a. Kamulaştırma bedeli için yeterli ödenek temin edilmesi,
- b. Kamu yararı kararının alınması,
- c. Kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi,
- d. Kamulaştırma kararının alınması ve tapu siciline şerh verilmesinin istenmesi,
- e. Satın alma usulünün denenmesi.

KAMU MALLARI

1.İdari aşama (Ayrıntılar)

a. Kamulaştırma Bedeli İçin Yeterli Ödenek Temin Edilmesi

İdareden yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemine başlanılamaz. Dolayısıyla, idare artık yeterli ödeneği baştan temin etmeden kamu yararı kararı alamaz, kamulaştıracak taşınmazı belirleyemez ve kamulaştırma kararı alamaz.

b. Kamu Yararı Kararının Alınması

İdare yeterli ödeneği temin ettikten sonra “kamu yararı kararı” alır. Kamu yararı kararı, idarenin belli bir işin yapılmasında, örneğin yol, okul, otopark, hastane yapılmasında kamu yararı olduğu yolunda aldığı bir karardır. Kamu yararı kararı, idareye taşınmaz iktisabı için verilmiş bir “izin”dir.

Kamu Yararı Kararı Vermeye Yetkili Makamlar

Kamulaştırma Kanunu’nun m.5’e göre kamu yararı kararı verecek merciler şunlardır:

- Köy yararına kamulaştırmalarda köy ihtiyar kurulu,
- Belediye yararına kamulaştırmalarda belediye encümeni,
- İl özel idaresi yararına kamulaştırmalarda il daimi encümeni,
- Devlet yararına kamulaştırmalarda il idare kurulu,
- Birden çok ili kapsayan Devlet yararına kamulaştırmalarda Cumhurbaşkanı, kamu yararı kararı almaya yetkilidir.

Alınan kamu yararı kararı, ilgili kurumların yürütme organları tarafından onaylanır.

KAMU MALLARI

c. Kamulaştırılacak Taşınmazın Belirlenmesi

Kamu yararı alındıktan sonra, kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi işine geçilir. Kamulaştırmayı yapacak idare, kamulaştırılacak taşınmazların sınırını, yüzölçümünü ve cinsini gösterir ölçekli planını yapar veya yaptırır. Keza kamulaştırılacak taşınmaz malın sahiplerini, tapu kaydı yoksa zilyetlerini ve bunların adreslerini, tapu, vergi ve nüfus kayıtları üzerinden veya ayrıca haricen yaptıracığı araştırma ile belgelere bağlamak suretiyle tespit ettirir.

d. Kamulaştırma Kararının Alınması ve Tapu Siciline Şerh Verilmesinin İstenmesi

Taşınmazın tespit edilmesi işi bittikten sonra, idare taşınmaz hakkında “kamulaştırma kararı” alır. İlgili taşınmaz hakkında kamulaştırma kararı alındığı tapu dairesine bildirilir ve tapu dairesi tapu siciline bu konuda şerh verir. kamulaştırma işlemleri altı ay içinde bitmez ise bu şerh tapu dairesi tarafından re’sen silinir.

e. Satın Alma Usulünün Denenmesi

Kamulaştırma kararının alınmasından sonra, idarenin öncelikle satın alma usulünü denemesi gerekmektedir. İdare en az üç kişiden teşekkül eden bir kıymet takdir komisyonu kurarak taşınmazın tahmini bedelini belirler. İdare daha sonra pazarlıkla satın alma işini yürütmesi için üç kişilik bir veya birden fazla uzlaşma komisyonunu teşkil eder. İdare, tahmin edilen bedeli belirtmeksizin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz malı pazarlıkla satın almak veya idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devralmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla malike bildirir.

KAMU MALLARI

Malik idareye 15 gün içinde başvurursa, malik ile uzlaşma komisyonu arasında pazarlık görüşmeleri yapılır. Tespit edilen tahmini değeri geçmemek üzere, bedelde veya trampada anlaşmaya varılması halinde bir tutanak düzenlenir. Bu tutanak malik veya komisyon üyeleri tarafından imzalanır. İdare 45 içinde bedeli hazıra eder ve malikten tapuda idare adına ferağ vermesini ister. Malik tapuda ferağ verirse, kamulaştırma bedeli kendisine ödenir. Satın alma usulüyle satın alınan veya trampa edilen taşınmaz mal, sahibinden kamulaştırma yoluyla alınmış sayılır ve bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılmaz.

2. Kamulaştırmanın Yargısal Aşaması

Birinci aşamanın sonunda kamulaştırma işlemi tamamlanmış olur. Ancak satın alma usulü neticesinde taşınmazın malikinin tapu sicilinde taşınmazın devrine rıza göstermesi hali dışında, birinci aşamada taşınmazın mülkiyeti idareye geçmez. Bunun için mahkemenin tescil kararı vermesi gerekir. İşte taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesini sağlayan bu aşamaya “adli aşama” denmektedir. Bu aşamadaki iş ve işlemler, asliye hukuk mahkemesi tarafından veya bu mahkeme önünde yapıldıkları için, bu aşama genellikle “adli aşama” olarak isimlendirilmektedir. Ancak, aynı aşamada malikin kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açması mümkün olduğu için, burada sadece adli yargının değil, idari yargının işlemesi de söz konusu olabilir.

KAMU MALLARI

a. İdarenin Asliye Hukuk Mahkemesine Müracaatı (Bedel Tespit ve İdare Adına Tescil Davası)

Yargısal aşama, idarenin asliye hukuk mahkemesine başvurusuyla başlar. Kamulaştırmanın satın alma usulü ile yapılamaması halinde idare, taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine müracaat eder ve taşınmaz malın kamulaştırma bedelinin tespitiyle, bu bedelin, peşin veya Kamulaştırma Kanunu'nun 3/2. maddesine göre, yapılmış ise taksitle, ödenmesi karşılığında, idare adına tesciline karar verilmesini ister.

b. Meşruhatlı Davetiye (Tebliğat ve İlan)

Mahkeme, idarenin başvuru tarihinden itibaren en geç otuz gün sonrası için belirlediği duruşma gününü, dava dilekçesi ve idare tarafından verilen belgelerin birer örneği de eklenerek taşınmaz malın malikine meşruhatlı davetiye ile veya adresleri bulunmayanlara ilan yoluyla tebliğat suretiyle bildirerek duruşmaya katılmaya çağırır. Duruşma günü idareye de tebliğ olunur.

Asliye hukuk mahkemesi tarafından Kamulaştırma Kanunu'nun m.10. uyarınca malike yapılan meşruhatlı davetiyenin tebliğinden veya ilan tebliğinden sonra taşınmaz malın başkasına devir ve ferağ veya temlik yasaktır.

c. Kamulaştırma İşlemine Karşı İdari Yargıda İptal Davası Açılması

Asliye hukuk mahkemesi, yukarıdaki tebligatta ayrıca taşınmaz malın malikine kamulaştırmayı yapan idare aleyhine, 30 gün içinde, kamulaştırma işlemine idari yargıda iptal davası açabileceklerini belirtir. Söz konusu dava açma süresi, tebliğat gününden itibaren başlar.

KAMU MALLARI

d. Duruşmada Tarafların Anlaşmasıyla Bedelin Tespiti

Meşruhatlı davetiye ve ilan aşamalarından sonra, asliye hukuk mahkemesi belirlenen günde duruşma yapar. Malik, idari yargı yerinde iptal davası açıp yürütmeyi durdurma kararı getirmemiş ise, duruşmada hakim, taşınmaz malın bedeli konusunda tarafları anlaşmaya davet eder. Tarafların bedelde anlaşması halinde hakim, taraflarca anlaşılan bu bedeli kamulaştırma bedeli olarak kabul eder.

e. Mahkeme Tarafından Bedelin Tespiti

Duruşmada tarafların bedelde anlaşamamaları halinde, kamulaştırma bedeli hakim tarafından tespit edilir. Kamulaştırma Kanunu'nun 10. Maddesi "hakim, tarafların ve bilirkişilerin rapor veya raporları ile beyanlarından yararlanarak adil ve hakkaniyete uygun bir kamulaştırma bedeli tespit eder" demektedir.

f. Kamulaştırma Bedelinin Bankaya Yatırılması

Tarafların anlaştığı veya tarafların anlaşamaması halinde hakim tarafından kamulaştırma bedeli olarak tespit edilen miktarın tamamının (veya taksitlendirme koşulu varsa ilk taksitinin), peşin ve nakit olarak hak sahibi adına, hak sahibi tespit edilememiş ise ileride ortaya çıkacak hak sahibine verilmek üzere bankaya yatırılması ve yatırıldığına dair makbuzun ibraz edilmesi için idareye 15 gün süre verilir.

KAMU MALLARI

g. İdarece Makbuzun İbrazi ve Taşınmazın İdare Adına Tescil ve Bedelin Hak Sahibine Ödenmesi Kararı

İdarece, kamulaştırma bedelinin hak sahibi adına bankaya yatırıldığına dair makbuzun ibrazı halinde mahkemece, taşınmaz malın idare adına tesciline ve kamulaştırma bedelinin hak sahibine ödenmesine karar verilir ve bu karar, tapu dairesine ve paranın yatırıldığı bankaya bildirilir.

Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesi, asliye hukuk mahkemesinin tescil kararıyla olur. Kanun'un m.10.a göre asliye hukuk mahkemesinin tescil hükmü kesindir; yani bu kararın temyiz edilmesi mümkün değildir. Ancak tarafların bedele ilişkin temyiz hakları saklıdır.

Kamulaştırmanın Yargısal Aşamasının Tamamlanmasının Sonuçları

a. Taşınmaz Mal İdarenin Mülkiyetin Geçer

Mülkiyetin idareye geçmesi, mahkemece verilen tescil kararı ile olur.

b. Malikin Bazı Hakları Kısıtlanır

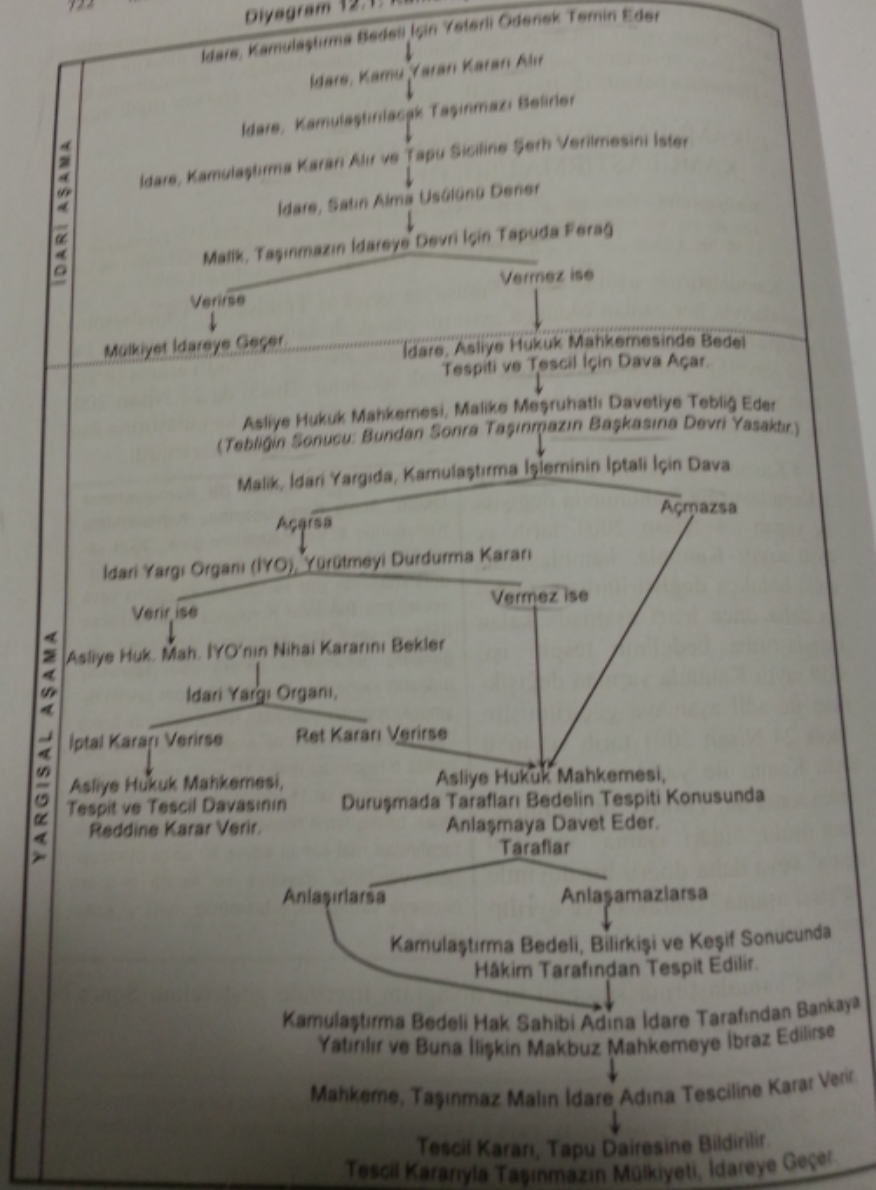
Kamulaştırma K.'nun m.25/2'e göre, *“mahkemece verilen tescil kararı tarihinden itibaren taşınmaz mal sahibinin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz malda yeni inşaat veya ekim yapmak veya mevcut inşaatla esaslı değişiklikler meydana getirmek gibi kullanma hakları kalkar. Bundan sonra yapılanların değeri dikkate alınmaz”*.

KAMU MALLARI

722

IDARE HUKUKU DERSLERİ

Diyagram 12.1: Kamulaştırma Süreci



KAMU MALLARI

D. MALİKİN GERİ ALMA HAKKI

Kamulaştırma Kanunu m.23, malikin geri alma hakkını şu koşulların gerçekleşmesi durumunda kabul etmiştir:

1. Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren 5 yıllık sürenin dolmuş olması gerekir.
2. Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren 5 yıl içinde, kamulaştırma ve devir amacına uygun hiç bir işlem veya tesisat yapılmamış veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz mal olduğu gibi bırakılmış olmalıdır.
3. Taşınmaz malın mal sahibi veya mirasçıları, malı geri alabilmeleri için, kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faiziyle birlikte idareye ödemeleri gerekir.
4. Malik geri alma hakkını, bu hakkının doğmasından itibaren 1 yıl içinde kullanmalıdır.

KAMU MALLARI

E. İDARENİN KAMULAŞTIRMADAN VAZGEÇMESİ

Kamulaştırma bir idari işlem olması sebebiyle, normalde idari işlemlerin “geri alınması” kurallarına uygun olarak geri alınabilir. Ancak, taşınmaz malın mülkiyete idareye geçtiği için ve kamulaştırma bedeli eski malikin malvarlığına dahil olduğu için, Kamulaştırma Kanunu’nun 21 ve 22. Maddelerinde bu kurallar özel olarak düzenlenmiştir.

1. Kamulaştırma Bedelinin Kesinleşmesinden Önce (İdarenin Tek Taraflı Vazgeçmesi)

Kamulaştırma Kanunu’nun 21. Maddesine göre, *“İdare kamulaştırmanın her safhasında kamulaştırma kararı veren ve onaylayan yetkili merciin kararı ile kamulaştırmadan tek taraflı olarak kısmen veya tamamen vazgeçebilir. Şu kadar ki, dava sırasında vazgeçme halinde dava giderleri ile harç, harcanan emek ve işin önemi gözetilerek mahkemece maktuen takdir olunacak avukatlık ücreti idareye yükletilir.”*

2. Kamulaştırma Bedelinin Kesinleşmesinden Sonra (Tarafların Anlaşmasıyla Vazgeçme ve Devir)

Kamulaştırma Kanunu’nun 22. Maddesine göre, “Kamulaştırmanın ve bedelinin kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde,

KAMU MALLARI

keyfiyet idarece mal sahibi veya mirasçılara 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre duyurulur. Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçıları, aldığı kamulaştırma bedelini üç ay içinde ödeyerek taşınmaz malını geri alabilir.” Haliyle burada karşılıklı rızaların uyuşumu gerekir. Eski malik bunu kabul etmiyorsa idarenin bu şekilde kamulaştırmadan vazgeçmesi mümkün değildir.

F. Kamulaştırma Yoluyla İrtifak Hakkı Kurma

1. Genel Olarak İrtifak Hakkı

İrtifak hakkı gibi bir ayni haktır; ama kapsamı mülkiyetten daha dardır. “Mülkiyet hakkı” hak sahibine sahip olduğu eşyayı, “kullanma (usus)”, ondan “faydalanma (fructus)” ve onunla ilgili her türlü “tasarrufta bulunma (abusus)” yetkilerini veren sınırsız bir ayni haktır. “irtifak hakkı” ise, sahibine mal üzerinde “tasarrufta bulunma” yetkisi vermez. Sadece “kullanma” veya sadece “faydalanma” ya da hem “kullanma” hem de “faydalanma” yetkisi veren haktır.

KAMU MALLARI

G. KAMULAŞTIRMASIZ EL ATMA

Kamulaştırmасız el atma, bir kamu tüzел kişisinin özel mülkiyette bulunan bir taşınmazı kamulaştırma işlemi yapmaksızın fiilen işgal etmesidir. İdarenin özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza kamulaştırmасız el atması, Anayasaya ve kanuna aykırıdır ve dolayısıyla hukuka aykırı bir fiil oluşturur.

1. Alelade Kamulaştırmасız El Atma

“Alelade kamulaştırmасız el atma” ile bayındırlık eserleri inşası dışında bir sebeple meydana gelen el atmaları kastediyoruz. Örn. İdare, bir özel kişinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz üzerinde herhangi bir bina yapmaksızın işgal edebilir; kendi arazisi içine katabilir. Örn. üniversite rektörlüğü, üniversite kampüsüne komşu tarlaları her nasılsa kampus sınırları içine katmış olabilir. Bu gibi kamulaştırmасız el atmalar, mülkiyet hakkına yapılan hukuka aykırı bir müdahaledir. Burada bir idari işlem yoktur. Burada idarenin hukuka aykırı ve mülkiyet hakkını ağır bir şekilde ihlal eden bir eylemi vardır. İdare hukuku teorisinde bu tür eylemlere “fiili yol” denir. İdarenin kamulaştırma yapmaksızın özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza el atması, bir “haksız fiil” teşkil eder. Böyle bir durumda, taşınmazına el atılan malik adliye mahkemelerinde, idarenin hukuka aykırı el atmasının engellenmesi için “haksız el atmanın önlenmesi davası” veya bu el atmadan dolayı uğradığı zararların tazmini için “haksız fiil” esaslarına dayanarak “tazminat davası” açabilir.

KAMU MALLARI

2. Bayındırlık Eserleri İnşası Nedeniyle Kamulaştırmasız El Atma: Dolaylı Kamulaştırma Teorisi

Bayındırlık eserleri, kamu yararına tahsis edilmiş ve insan emeği sonucu ortaya çıkan taşınmaz nitelikteki yapılardır. Örn. karayolları, demiryolları, köprüler, alt geçitler, metrolar, limanlar, kanallar, akarsu kenarındaki setler, barajlar, sulama göletleri, termik veya nükleer elektrik santralleri, doğal gaz boru hatları, elektrik dağıtım sistemleri birer bayındırlık eseridir.

İdarenin, normal olarak bayındırlık eseri inşa etmeden önce bu eserin üzerinde inşa edilecek araziyi kamulaştırması gerekir. Ancak idarenin her nasılsa kamulaştırmadan böyle bir arazi üzerinde bayındırlık eseri inşa etmesi ihtimal dahilindedir. Mesela idare kamulaştırmadığı bir arazinin üzerinden otoyol geçirmiş olabilir. Yine idare kamulaştırmadığı bir arazi üzerinde köprü yapmış, baraj yapmış, termik santral kurmuş olabilir. Veya idarenin yaptığı baraj gölünün altında idarenin daha önceden kamulaştırmadığı özel mülkiyette bulunan taşınmazlar kalmış olabilir.

İşte bu şekilde kamulaştırmasız bir şekilde üzerine bayındırlık eseri inşa edilen taşınmaz, idarenin mülkiyetine geçmeli ve taşınmaz maliki men-i müdahale davası açamamalı, sadece malın bedeli olarak tazminat isteyebilmelidir. İşte buna “dolaylı kamulaştırma” denmektedir.

KAMU MALLARI

H. “Arazi ve Arsa Düzenlemesi” Yoluyla Arazilerin % 40’ına Bedelsiz Olarak El Atılması (İmar Kanunu, m. 18)

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “arazi ve arsa düzenlemesi” başlıklı 18. Maddesi şöyle demektedir:

“İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.

Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırkını geçemez.

Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumi hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz.”

KAMU MALLARI

Madde metninden açıkça anlaşıldığı üzere, belediyeler, İmar Kanunu'nun 18. Maddesine dayanarak “arazi ve arsa düzenlemesi” yaptıkları yerlerde arazilerin %40'ına kadar olan bir kısmına kamulaştırma yapmaksızın “düzenleme ortaklık payı” yoluyla el atabileceklerdir. Arazi ve arsa düzenlemesine tabi olan bir yerde arazisi bulunan kişi, bu düzenleme işlemi yapıldıktan sonra arazisinin %40'ını kaybedecektir. Bunun için de kendisine hiçbir şekilde bir bedel ödenmeyecektir. Zira düzenleme dolayısıyla bir değer artışı olmaktadır.

Bu şekilde bedelsiz olarak özel mülkiyetten çıkan araziler üzerinde yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol gibi umumi hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili tesisler yapılacaktır. Dolayısıyla daha önce özel mülkiyette bulunan %40'lık bu yerler, “arazi ve arsa düzenlemesi” sonucunda kamu tüzel kişilerinin mülkiyetin bedelsiz olarak geçecektir.