

İdare Teşkilatı

Türk İdâre Teşkilatına Hakim Olan Genel İlkeler

İdârî teşkilatlanma, idârenin belli kurallara bağlı olarak işlemlerini sağlayan iskeleti olarak tanımlanır. Belli ilkeler altında toplanmıştır. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

- İdârenin kanuniliği ilkesi,
- Merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkesi,
- Yerinden yönetim ilkesi,
- İdârenin kamu tüzel kişiliklerinden oluşması ilkesi,
- İdârenin bütünlüğü ilkesi.

İdârenin Kanuniliği İlkesi

Bu ilke gereğince idârenin kuruluşu, görevi ve yetkisi kanuna uygun olarak yapılır. Bu ilke idârenin varlığının tamamıyla kanuna uygun olması anlamına gelir. Böylece yönetilenlerin tümünün idârenin işlemlerine karşı da kanunla korunması söz konusudur. Bu ilkenin bir öteki boyutu idârenin kuruluşunun kanuna uygun olması ve üstlendiği görevlerinin kanunlarla gösterilmesidir. Son olarak ise idârenin işlemlerinin karşıtı kanıtlanıncaya dek yasaya uygun olduğu ön kabulü hakimdir.

Merkezden Yönetim (İdârî Merkeziyet) İlkesi

Bütün kamu hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi anlamına gelir. Bu ilkeye göre idâre başkent ve taşra örgütlerinden oluşur. Merkezden yönetimin yararlarının en önemlileri idârenin birliğini sağlaması, sivil idârenin üstünlüğü ve uzmanlık ile mali kaynak gereksiniminin giderilmesinde kolaylıktır.

Merkezden yönetimin en önemli sakıncaları ise bürokrasinin çoğalması, demokrasiye zarar gelmesi ve görev yapanların hizmetin gerekleri yerine merkezin isteklerini yerine getirmesidir. Bu sakıncaları gidermek için de merkezi yönetimin gücünü yumuşatacak olan yetki genişliği ilkesi getirilmiştir. Yetki genişliği, merkez adına karar almaya yetkili amirlerin karar alma ve uygulama yetkilerinin bir kısmının başkentteki veya taşradaki bazı yüksek memurlara aktarılmasıdır.

Yerinden Yönetim İlkesi

Bu ilke;

- Yerine veya
- Hizmetine göre olmak üzere ikiye ayrılır.

Yerinden yönetimin yararları vardır. Demokratik hukuk devletinın getirisi olan yerinden yönetimle halkın katılımı sağlanır. Kamu hizmetlerinin daha verimli, hızlı ve etkin biçimde görülmesi sağlanır ve bürokrasi azaltılır. Buna karşın yerinden yönetimin sakıncalarından başlıcaları ise aşırı uygulamalarda üniter devleti tehdit etmesi ve mali özerkliğin kötüye kullanılabilmesi riskidir.

İdârenin Kamu Tüzel Kişiliklerinden Oluşması İlkesi

Bu ilkeye göre, kamu tüzel kişilikleri kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak bir idârî işlemle kurulan üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılan devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleridir. Özel hukuk tüzel kişililerine göre daha üstün yetkilerle donatılmaları ancak daha sıkı hukuki denetimlere tabi tutulmaları anlamına gelir. İdâre tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri terimleri aynı kavramı ifade etmektedir. Kamu hukuku alanında tüzel kişilik Anayasanın 123. maddesine göre, “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur”. Kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması için kanunda açık bir hüküm yoksa aksine işlem ya da yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idârî bir işlemle olabilir.

Yetkide Paralellik İlkesi; kural olarak bir idârî işlemi yapmaya yetkili makamın o işlemi kaldırmaya veya değiştirmeye de yetkili olmasıdır. Usulde Paralellik İlkesi ise idârî işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarının o işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması sırasında da izlenmesi ilkesidir.

İdârenin Bütünlüğü İlkesi

Bu ilkeye göre idâre tüm teşkilatıyla bir bütünlük oluşturur. Bu bütünlük; *hiyerarşi*, *idârî vesayet* ve *özerklik* adlı hukuki araçlarla sağlanır.

Hiyerarşi aynı tüzel kişilik içerisindeki birimler ile merkezî idârenin başkent ve taşra örgütleri arasındaki sıralı hukuki bağıdır.

İdârî vesayet, idârenin bütünlüğünü sağlaması amacıyla merkez konumundaki kamu tüzel kişisinin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Özerklik ise kamu tüzel kişilerinin kamu hizmetlerini yürütürken kendi organlarıyla karar alıp uygulaması ve bu sırada kendi mali kaynaklarını kullanmasıdır. Özerklik;

- Bilimsel özerklik,
- İdarî özerklik, ve
- Mâlî özerklik olarak üçe ayrılır.

Ancak bu üç çeşit özerkliğin hepsinin tek bir kamu tüzel kişiliğinde toplanması şart değildir

İdârenin Teşkilatlanma Biçimleri (Kamu Tüzel Kişiliklerinin Türleri)

Türkiye’de merkezî idârenin yanında yerinden yönetim ilkesi benimsendiği gibi idârenin bütünlüğü ilkesi de terk edilmemiştir. Türkiye’de idâre şu şekilde örgütlenmiştir:

- Devlet idâresi (genel idâre/merkezî idâre),
- Yerel yönetimler,
- Kamu kurumları,
- Kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri.

Devlet İdâresi (Genel İdâre/Merkezî İdâre)

Devlet idâresi ile kast edilen yalnızca yürütme erkidir. Devlet idâresi;

- Başkent ve
- Taşra teşkilatı olmak üzere iki büyük bölüme ayrılır.

Başkent Teşkilatı

Başkent teşkilatı devlet idâresinin üzerine aldığı işlemlerin nasıl yürütüleceğinin planlandığı bölümdür.

Başkent teşkilatı da;

- İcra birimleri ve
- Yardımcı kuruluşlar olarak ikiye ayrılır.

İcra birimleri Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklardır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. Görevi başında olmayan Cumhurbaşkanı (hastalık ve yurt dışı seyahati gibi), Cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet eder ve Cumhurbaşkanı’nın yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanının idârî görevleri, Anayasanın 104. maddesinde “yürütme alanına ilişkin olanlar” biçiminde düzenlenmiştir. Mevcut anayasa düzenlemesine göre, Cumhurbaşkanının TBMM’ne karşı doğrudan bir siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. 6771 sayılı Kanunla 1982 Anayasasında yapılan değişikliklerden sonra, cumhurbaşkanının hem görevleriyle ilgili işlem ve eylemlerinden hem de görevleriyle ilgili olmayan işlem ve eylemlerinden hukuki sorumluluğu kabul edilmelidir.

Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığına hiyerarşik bağlı olan, merkezî idârenin üstlendiği kamu hizmetlerinin örgütlenme biçimidir. Her bakanlık, uzmanlaştığı bir kamu hizmeti alanında devlet kamu tüzel kişiliğini temsil eder. Bundan dolayı da bakanlıkların tüzel kişiliği yoktur.

Anayasanın 106. maddesine göre Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Bu anayasal hüküm çerçevesinde bütün bakanlıklar, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Cumhurbaşkanı bakanları atar veya görevine son verir.

Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.

Bakanlık taşra teşkilatı ihtiyaca göre; il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir. Bakanlarda olduğu gibi bakan yardımcılarını da Cumhurbaşkanı belirler.

Başkentteki yardımcı kuruluşlar, Cumhurbaşkanlığına veya bakanlıklara görevlerinde yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, ya da denetimde bulunmak üzere, çeşitli idârî birimler olarak kurulmuştur. Bunlar kural olarak merkez teşkilatının hiyerarşisi içinde değildir.

Yardımcı kuruluşlar içinde Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Kamu Denetçiliği Kurumu bulunur.

Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdâre Mahkemesi, danışma ve inceleme mercidir.

Genel (Merkezî) İdârenin Taşra Teşkilatı

Taşra teşkilatı ise genel idârenin başkent dışındaki tüm ülkeye yayılmış örgütüne verilen addır. Yani idârenin başkent dışındaki uzantısıdır.

Taşra teşkilatının ilk bölümünü il genel idâreleri oluşturur. İl genel idâresi, esas itibariyle;

- Vali,
- İl idâre şube başkanları ve
- İl idâre kurulu olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır:

İl sınırları içerisindeki en büyük mülki amir olan vali, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idarî yürütme vasıtasıdır. Merkezî idâre kuruluşlarının, yani bakanlıkların il içindeki örgütlerinin başında bulunan yüksek memurlara *il idâre başkanları* denir. Bunlara, “*il şube başkanları*” ya da “*il müdürleri*” de denmektedir.,

İl idâre kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden teşekkül eder. Vali, idâre kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir.

Taşra teşkilatının ikinci bölümü ilçe idâresidir. İlçe idâresi esas itibariyle;

- Kaymakam,
- İlçe idâre başkanları ve
- İlçe idâre kurulu olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.

Kaymakam , ilçede Cumhurbaşkanının idarî yürütme vasıtasıdır İlçenin genel idâresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur.

İlçe idâresinin başındaki kaymakam, görevlerini valinin gözetim ve denetimi altında yapar. Kaymakamlık ilçe sınırları içinde yasaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. İlçe içindeki idârî kuruluşları denetler ve aralarında işbirliğini sağlar. İlçedeki bütün kolluk güçleri, kaymakamın emri altındadır. Kaymakamın hiyerarşik âmiri Validir. İlçe, yetki genişliği esasına göre yönetilmez.

İlçe idâresinde yer alan bakanlık taşra kuruluşlarının başında bulunan memurlara “*ilçe yönetim başkanları*” veya “*ilçe şube başkanları*” denmektedir ve bakanlıkların ilçedeki örgütlerinin başında bulunurlar.

İlçe idâre kurulu, kaymakamın başkanlığı altında, ilçede bulunan yazı işleri müdürü, hükümet tabibi, ilköğretim müdürü, mal müdürü, tarım teknisyeni ve veteriner gibi ilçe idâre başkanlarından oluşur. İlçe idâre kurulunun görevleri, il idâre kurulunun görevlerine benzer.

Büyükşehir Belediyesi kurulmayan il merkezi ile o il içerisinde hiçbir ilçeye bağlı olmayan köylerin ve belediyelerin oluşturduğu alana *merkez ilçe* denmektedir. İlin genel idâresinden sorumlu olan Vali, merkez ilçenin idâresinden de sorumludur. Bir başka deyişle, Valiler merkez ilçede kaymakamlık görevi de yapmaktadırlar.

Uygulamada çeşitli nedenlerle merkezî idâre ile ilgili bazı kuruluşlar, taşra teşkilatlarını il sınırlarını aşacak bir biçimde kurmuşlardır. Bunlara *merkezî idârenin bölge teşkilatları* ya da *bölge kuruluşları* denmektedir.

Merkezî idârenin taşradaki bölge teşkilatı;

- Yetki genişliğine sahip olan olağanüstü hal bölge valiliği ve
- Yetki genişliğine sahip olmayan bölge müdürlükleri olmak üzere iki biçimde ortaya çıkmaktadır.

Yerel Yönetimler

Anayasanın koymuş olduğu ilkeler ışığında mahallî idârelerin ortak özellikleri şunlardır: Tüzel kişilikleri vardır. Özerk kuruluşlardır. Karar organları seçimle iş başına gelir. Organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. Görevleri yasa ile belirtilir. Merkezî idârenin, yerel yönetimler üzerinde vesâyet yetkisi vardır. Görevleri ile orantılı gelir kaynakları vardır. Cumhurbaşkanının izni ile aralarında birlikler kurabilirler. Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.

Türkiye’de yerel yönetimler; *İl özel idâreleri, Belediye ve Köylerdir.*

İl Özel İdâreleri

İl özel idâresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idârî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idâresinin;

- İl genel meclisi,
- İl encümeni ve
- Vali olmak üzere üç organı vardır

Belediye ve Çeşitleri

Belediye , 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesine göre, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idârî ve mâlî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye, bir yerleşim yerindeki nüfus yoğunluğunun doğurduğu doğal bir sonuç olduğundan, belediye kurulması her zaman devletin veya halkın rızasına bağlı değildir. Nüfus ne olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Belediyelerin amaçları, etkinlik alanı ve tüzel kişilikleri açısından aralarında ayrım yoktur. Tek ayrım ise ortak gereksinimlerini giderdikleri yerleşik nüfus yoğunluğundaki ve bunun sonucu olarak da organların ve örgütün genişliğinden kaynaklanır.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmeden önce Türkiye’de dört çeşit belediye bulunmaktaydı. Bu Belediyeler;

- Geleneksel belediyeler,
- Büyükşehir belediyeleri,
- İlçe belediyeleri ve
- İlk kademe belediyeleri idi.

5747 sayılı Kanun ilk kademe belediyelerini ortadan kaldırmıştır.

Geleneksel belediyeler , “belediye” kavramının omurgasını oluştururlar ve bunlara “ *standart belediye* ” diyenler de vardır. Çünkü “ *standart belediye* ” veya “ *klasik belediye* ” tamlamalarıyla belirtilmek istenen belediye türü, Tanzimat’tan sonra gelişen ve 1980’li yıllara kadar başka türü olmayan belediyelerdir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri dışında kalan tüm belediyelere, geleneksel belediye denebilir. Geleneksel belediyelerin organları; *Belediye meclisi*, *Belediye encümeni* ve *Belediye başkanı* dır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3. maddesinde *büyükşehir belediyesi* ; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin de tıpkı geleneksel belediyeler gibi üç organı bulunmaktadır. Bu organlar;

- Büyükşehir belediye meclisi,
- Büyükşehir belediye encümeni ve
- Büyükşehir belediye başkanıdır.

İlçe belediyesi, teknik terim olarak bütün il-çelerde kurulan belediyeleri tanımlamaz. Sadece, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe-lerde kurulan ve üzerinde büyükşehir belediyesinin bir çeşit idârî vesâyet yetkisi bulunan belediyeleri tanımlar. İlçe belediyelerinin organları, personeli, örgütü, gelirleri ve giderleri ile geleneksel belediyeler arasında hiçbir fark yoktur.

Geleneksel belediyelerden farklı olarak, ilçe belediyeleri için şunlar söylenebilir: İlçe belediyelerinin bütçesini, büyükşehir belediyesi kabul etmektedir. İlçe belediyelerinin üzerinde merkezî idârenin idârî vesâyet yetkisinin yanında, kendisine göre merkez konumunda olan büyükşehir belediyelerine de iç idârî vesâyet yetkisi tanınmıştır.

Köy İdâresi

Yerel yönetimlerin en eskisi ve küçüğü ise köydür. Köy, nüfusu 150 ile 5000 arasında olan, taşınır ve taşınmaz mallara sahip, kendisine verilen mahalli müşterek hizmetleri yapan kamu tüzel kişiliğidir.

6360 sayılı kanun, büyükşehir belediyesi olan illerde il sınırları dahilinde bütün köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmasını hüküm altına almıştır.

Köyün;

- Köy derneği,
- Köy ihtiyar heyeti ve
- Köy muhtarı olmak üzere üç organı vardır.

Kamu Kurumları

Kamu kurumları, belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzel kişilik sahibi idâre teşkilatıdır. Türleri şöyle sıralanabilir:

- Faaliyet konularına (işlevlerine) göre kamu kurumları,
- Faaliyet yürüttükleri coğrafi alan açısından kamu kurumları,
- Yönetim biçimi açısından kamu kurumları

Faaliyet Konularına Göre Kamu Kurumları

Kamu kurumları, faaliyet konularına göre;

- İdârî kamu kurumları,
- İktisâdî kamu kurumları,
- Sosyal kamu kurumları,
- Bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları ile
- Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları olmak üzere beş gruba ayrılırlar.

Klasik kamu hizmet ve faaliyetlerini kendi bünyelerinden ayırıp tüzel kişiliğe kavuşturduğu teşkilat birimlerine, *idârî kamu kurumları* ; ticaret, sanayi, maliye, bankacılık, tarım ve madencilik gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmak üzere kamu sermayesi veya katkısıyla kanun ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak idârî işlemler uyarınca kurulup işletilenlerine ise *iktisâdî kamu kurumları* denir.

İnsan topluluklarının çalışma, sağlık, konut, dinlenme, eğlenme, işsizlik emeklilik vs. sosyal gereksinimlerini karşılamakla, kısaca sosyal haklarını ve güvenliğini sağlamakla görevli özerk kamu kurumlarına *sosyal kamu kurumları* denir.

Bilim, sanat, teknik ve kültürel alanlarda devlet önce denetlemeyi ve teşvik etmeyi yeğlerken zaman içinde bu tür hizmet ve faaliyetlerle doğrudan ilgilenirken sonra bunları da kendi görevleri arasında sayarak oluşturduğu kamu kurumlarına *bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları* denmiştir.

Bir başka kamu kurumu türü olan *düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları* , sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme yaparak hizmetten yararlananları koruma görevini yerine getirirler.

Hizmet Sundukları Yer Açısından Kamu Kurumları

Kamu kurumları, faaliyette bulundukları coğrafi alan açısından; *Ulusal, Bölgesel ve Yerel* olmak üzere üçe ayrılırlar.

Ulusal kamu kurumları, ülke çapında kamu hizmeti yürütmekle görevli kamu kurumlarıdır. Bu tür kamu kurumları ülke çapında bazen mülkî idâre (il ve ilçe) temelinde, bazen de bölge temelinde bazen de hem bölge hem de il ve ilçe temelinde örgütlenebilirler.

Bölgesel kamu kurumları sadece belli bir bölgede yaşayanlar için kamu hizmeti üstlenirler. Bir başka deyişle, üstlendikleri kamu hizmetini sadece yetkili oldukları bölgede yürütürler. Bölgesel kamu kurumları faaliyet konuları açısından daha ziyade idârî ve iktisâdî kamu kurumları olarak ortaya çıkabilirler.

Mahallî idârelerden özellikle belediyeler, üstlendikleri kamu hizmetlerinden bir tanesine, yasaların verdiği yetkiye dayanarak tüzel kişilik kazandırıp kamu kurumu haline getirebilirler. Bu tür kamu kurumlarının faaliyet konuları genellikle iktisâdî kamu hizmetleri niteliğindedir.

Yönetim Biçimleri Açısından Kamu Kurumları

Kamu kurumları, yönetim biçimleri açısından;

- Kamusal yönetim biçimleri uygulanan kamu kurumları ve
- Özel yönetim biçimleri uygulanan kamu kurumları olmak üzere ikiye ayrılır.

Kamu yönetim biçimleri uygulanan kurumlar, aslında devlet genel idâresinin eskiden beri sürdürdüğü klasik hizmet ve faaliyetlerin devlet bünyesinden ayrılması sonucu ortaya çıkarlar.

Özel yönetim biçimleri uygulanan kurumlar ise aslında özel kesim tarafından yürütülen bazı faaliyetlerin kamu hizmeti haline sokularak bir tüzel kişilik biçiminde örgütlenmesi sonucu ortaya çıkarlar.

Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri

Kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri, Anayasa 135. maddesi uyarınca, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak öngörülen teşkilat birimleri meslek sanat ve zanaat erbabının ve esnafın zorunlu olarak katıldıkları ve bağlı oldukları kamusal örgütlerdir.

Kamu Görevlileri

Kamu Görevlileri Kavramı

İdârenin insan unsuruna kamu görevlileri denir. Genellikle, kamu görevlilerine “kamu personeli” de denmektedir. Başta devlet olmak üzere bütün kamu tüzel kişilerine bakıldığında, tüzel kişilikleri ve bunlara ait araç, gereç ve malları işleten ve harekete geçiren gerçek kişiler görülür. Fakat bu gerçek kişiler ile içinde çalıştıkları örgüt arasındaki hukuksal bağlar aynı nitelikte olmadığı için, bu kişilerin görev ve yetkileri de birbirinden farklılık göstermektedir. Bir kişinin kamu görevlisi olabilmesi için, kamu kesimindeki bir örgüte bağlı olarak çalışması gerekir. Kamu görevlileri, kamu tüzel kişilerinin çeşitli birimlerinde kamu hukukuna göre çalıştırılan görevlilerdir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.594).

Kamu Görevlilerinin Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması

Geniş anlamdaki kamu görevlilerini, yedi açıdan Sınıflandırmak mümkündür. Bu sınıflama ölçütleri; hizmete alınma yöntemi, belirli bir ücretin ödenip ödenmediği, hizmete hangi süre için girildiği, hizmette aslî veya yardımcı görevli olma durumu, ilgili kişiye hangi hukuk dalının uygulandığı, ölçütleridir. Bu ölçütlerin yanında, Devlet Memurları Kanunu ve Anayasanın öngörmüş olduğu ölçütler de göz önünde tutularak kamu görevlilerinin sınıflandırılması yapılacaktır.

Göreve Alınmaları Yönünden

Normal olarak kamu görevlileri, kamu hizmetlerine kendi istekleri üzerine alınır. Kendi isteğiyle kamu görevlerine girenler, alacakları ücret karşılığında, idâreye emeklerini ve hizmetlerini verirler. Zorunlu olarak kamu görevlerine alınan kamu görevlileri, “yükümlüler” ya da “ödevliler” grubunu oluştururlar.

Ücret Yönünden

Kamu görevlileri ücret yönünden ücretliler ve ücretsizler olmak üzere iki küme ye ayrılırlar. Genel olarak kamu görevlilerine, yaptıkları iş ve harcadıkları emek karşılığı belirli bir ücret ödenir. Bu ücret ödenenlere “ücretliler” denmektedir. Memurlar ve sözleşmeliler bu gruba girerler. Fakat bazı kamu görevi gören kişiler için herhangi bir ücret ödenmez.

Süre Yönünden

Kamu görevlileri, hizmet süresi açısından, sürekliler ve süreli (geçiciler) (Gözübüyük-Tan, 1998, s.580; GiritliBilgen-Akgüner, 2001, s.399) olmak üzere iki kümeye ayrılır. Kamu hizmetinin ayrılmaz birer parçası durumuna gelen kamu görevlileri, kural olarak kesintisiz ve ara vermeden görev yaparlar. Kesintisiz ve sürekli kamu hizmetlerinde istihdam edilen kamu görevlilerine, sürekli kamu görevlileri denir. Bazı kamu görevlileri, ister kamu hizmetinin ayrılmaz bir parçası olsunlar, isterse kamu tüzel kişilerinin organlarında yer alsınlar; üstlendikleri kamu hizmetini yasaların öngördüğü süre içinde yaparlar. Bu tür kamu görevlilerine, “süreli kamu görevlileri” denir.

Asli ve Yardımcı Olmaları Yönünden

Aslî kamu görevlileri, kamu hizmetinin ayrılmaz parçasıdırlar. Aslî kamu hizmetlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri yürütmektedir. Yardımcı kamu görevlileri ise kamu hizmetlerinin kesintisiz ve düzgün

görülmesini sağlamak için, kamu hizmetinin görüldüğü yerin bakımı, onarımı, temizliği gibi işlerde, idâre adına kişisel bir faaliyette bulunan kimselerdir.

Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden

Kamu görevlileri, uygulanan hukuk dalları yönünden iki kümeye ayrılırlar. Kamu görevlilerinin önemli bir bölümüne (memurlarda olduğu gibi) idâre hukuku kuralları uygulanmaktadır. Kamu kesiminde çalışanların bir bölümüne de (işçilerde olduğu gibi), özel hukuk kuralları uygulanmaktadır

Anayasa ve Devlet Memuru Kanunu Yönünden

Anayasamız, kamu görevlilerini memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayırmaktadır. 1982 Anayasasının 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlilerinden memurların; atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları Devlet Memurları Kanunu ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturmaktadır.

Anayasa “diğer kamu görevlileri” kavramının bir tanımını yapmış değildir. Ancak Anayasa’nın 128. maddesi, diğer kamu görevlilerinin de tıpkı memurlar gibi genel idâre esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini görecekları hüküm altına almıştır.

Devlet Memurluğu ve Memurluk Mesleği

Genel Olarak Devlet Memurluğu

Anayasanın 128. maddesi, “Devletin, kamu iktisâdî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idâre esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmünü taşımaktadır.

657 sayılı Kanunun 4. maddesine göre, “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idâre esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler” memurdur. Bu tür kamu görevlilerine, Devlet Memurları Kanunu uygulanır.

Ceza hukukunda memurluk veya kamu görevliliği, üç açıdan önem taşır: İlk olarak memurluk veya kamu görevliliği genel olarak, cezalar açısından ağırlaştırıcı bir etkidir. İkinci olarak bazı suçlar sadece memurlar veya kamu görevlileri tarafından işlenebilir. Üçüncü olarak, memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması da kural olarak özel usullere tâbidir.

Memurluk Mesleği

Kişiler bilgi ve yeteneklerine göre belli bir düzeyde memurluk mesleğine girerler. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, mesleğe girmede ve yükselmeye yeteneği (liyakati) esas almıştır. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi için, memurların tarafsız olması ve memurların siyâsal partilere girmesinin yasaklanması gibi bazı şartların sağlanması gerekir.

Anayasaya göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

İdârenin memur ihtiyacı genellikle iki biçimde ortaya çıkmaktadır: Birincisi, yeni bir kamu hizmeti (kamu tüzel kişiliği) kurulması ya da yürütülmekte olan bir hizmetin genişletilmesi sonucu yeni kadrolara ihtiyaç duyulmasıdır. İkincisi ise; emeklilik, ayrılma, ölüm ve yükselme gibi nedenlerle kadroların boşalmasıdır. İdâre boşalan kadrolarını içten ya da dıştan doldurma yollarından birini tercih eder.

Memur alımında eşitlik ve liyakat ilkelerini gerçekleştiren araç, sınavdır (Gözübüyük, 2004, s.203). Sınavlar, yeterlilik ve yarışma sınavı olarak ikiye ayrılır. İlk defa Devlet memuru olarak atanacakların, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik’e göre; Devlet Personel Başkanlığı tarafından düzenlenen sınava girmeleri ve bu sınavda başarılı olmaları zorunludur

Hizmet içi eğitim; hizmetin içinde yapılan, görevliye, hizmetle ilgili bilgileri veren, beceri kazanmasını sağlayan, sistemli bir eğitim veren etkinliktir (Bensghir, 1995, s.326). Hizmet içi eğitimde sorumluluk, kural olarak kurumlara bırakılmıştır (Gözübüyük, 2004, s.207). Eğitim programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yol göstermek, hizmet içi eğitim alanında eşgüdümü sağlamak ve eğitim etkinliklerini denetlemek, Devlet Personel Başkanlığı'na aittir.

Devlet memurlarının ödev ve yükümlülükleri şunlardır: Anayasa, yasa ve devlete bağlılık, kişisel olarak ve kesintisiz hizmet (işbaşında bulunma) borcu, emirlere uyma ve hukuka aykırı emir, tarafsızlık yükümlülüğü, mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü, uyumlu giyinme, davranış ve işbirliği yükümlülüğü, görev yerinde oturma yükümlülüğü, resmî belge, araç ve gereçleri geri verme yükümlülüğü.

Memurların Değerlendirilmesi

Değerlendirme, memurun görevinde başarılı olup olmadığı konusunda bir yargıya varma işlemidir. Değerlendirme, hem memur açısından, hem de onu çalıştıran idâre açısından önem taşımaktadır. Değerlendirme bir yandan memurla ilgili birçok kararın alınmasında bir araç olarak kullanılmakta, diğer yandan da memura kendi durumunu belirleme, aksayan yönlerini düzeltme olanağı sağlamaktadır.

Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmasında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.

Memurlar Hakkında Disiplin Soruşturması

Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve hâller 657 sayılı Kanunun 125. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Anılan maddede öngörülen disiplin cezaları şunlardır: Uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma

Memurların Ücret Rejimi ve Yükselmesi

Görevinde veya rütbesinde bir değişiklik olmadan, memurun belli bir hizmet süresini doldurması, yeteneğini göstermesi ve olumlu sicil alması durumunda, aylık açısından ilerlemesine kademe ilerlemesi denir. Bu tür ilerlemeye yatay ilerleme de denmektedir (Giritli-BilgenAkgüner, 2001, s.540). Kademe ilerlemesinin yapılması konusunda idâreye tanınan yetki, bağlı yetkidir ve kademe ilerlemesi kendiliğinden olur. Devlet Memurları Kanununun 64. maddesine göre kademe ilerlemesinin yapılmasının koşulları şunlardır: Bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olması, bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması.

Memurların Mali Sorumluluğu

Memurların, üstlendikleri kamu görevlerini yerine getirirlerken kamu hizmetlerinin ilke ve kurallarına ya da memur konumundan doğan borçlarına aykırı davranarak, bazı zararlara yol açma ihtimalleri vardır. Bu doğrultuda memurların yaptıkları işlem veya eylemler, hem kişilere hem de idâreye zarar verebilir. Bu açıdan memurların mâlî sorumluluklarını ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir. Bunlar; memurun bireylere karşı mâlî sorumluluğu ve memurun idâreye karşı mâlî sorumluluğudur.

Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması

Kamu görevlilerinin suç işlemleri durumunda, haklarında üç ayrı biçimde ceza soruşturması yapılabilir. Bunlar; genel hükümlere göre yapılan ceza soruşturması, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa göre yapılan ceza soruşturması, son olarak da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre ceza soruşturmasıdır.

Kamu Görevlilerinin Emeklilikleri

Emeklilik; “belli bir yaşa gelmiş veya belli bir hizmet süresini doldurmuş bulunan kamu görevlisinin, kamu görevlisi statüsünden çıkarılıp emeklilik statüsüne sokulmasıdır” (Gözübüyük-Tan, 1998, s.660). Emeklilik,

hem sosyal güvenlik ilkesinin ve devletin sosyal devlet olmasının bir gereği, hem de idârenin sürekli kamu görevlisi kullanmasının doğal bir sonucudur. Kamu görevlisinin emeklilik statüsüne girmesi, idârî bir işlemle olur. Kamu görevlisinin emekli statüsüne girmesi işlemi, kendi kurumunca yapılır. Fakat kamu görevlisinin emeklilik haklarından yararlandırılma işlemleri, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılmaktadır.

İdarenin Mal Varlığı

Genel Olarak İdârenin Mal Varlığı

İdârenin Mal Varlığının Bulunmasının Nedeni

İdârenin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini ve diğer görevlerini arzu edilen biçimde ve günün koşullarına göre yapabilmesi için belirli bir miktar malvarlığını sürekli bir biçimde bulundurması gerekir. Aksi bir uygulama, idâre işlevinin sürekliliği ilkesiyle bağdaşmaz ve özellikle kamu hizmetleri ile kolluk hizmetlerinin yürütülmesini kesintiye uğratır

Özel hukuk açısından mal varlığı, bir kişinin para ile ölçülebilen haklarının ve borçlarının toplamını ifade etmektedir. Malvarlığı iki kısımdan oluşmaktadır: Bunlar; *Aktif kısım* ve *Pasif kısım* dır.

Kişinin hakları ve alacakları, malvarlığının aktif kısmını oluştururken, borçları da pasif kısmını oluşturmaktadır.

İdârenin malvarlığının büyük bir bölümünü, idarî faaliyetlerin aracını oluşturan eşyalar oluşturmaktadır. Ancak, idârenin malvarlığı da diğer malvarlıkları gibi *taşınır* ve *taşınmaz mallar* ile *alacak* ve *borçlar* dan oluşmaktadır.

İdârenin Mal Varlığının Kısımları

İdârenin malvarlığı, beş ana kısımdan meydana gelmektedir. Bu kısımlar; *İdârenin kamusal malları*, *İdârenin özel malları*, *İdârenin alacakları*, *İdârenin borçları* ve *İdârî irtifaklar* dır.

İdârenin Kamu Malları (Kamusal Mallar)

Kamu tüzel kişilerinin ellerinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardan kamu tarafından kullanılanlarla bir kamu hizmetine o hizmetin bir öğesi olacak biçimde bağlanmış olan mallar, kamusal mal sayılırlar. Diğer bir ifadeyle *Kamu Malları (Kamusal Mallar)*, kamulaştırılamama, haczedilememe gibi bazı ayrıcalıklardan yararlanan özel statüye tabi Devlet veya kamu tüzel kişilerine ait mallardır.

İdârenin elindeki malların özel mal mı yoksa kamusal mal mı olduğunun belirlenmesinde öncelikle bakılması gereken yer kanun metinleridir. Ancak kanun metninde bir malın kamusal mal olup olmadığına ilişkin açık hüküm bulunmuyorsa organik ve maddi koşulların birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılır.

Kamusal Malların Sınıflandırılması: Kamusal mallar çeşitli açılardan tasnife tâbi tutulabilirler.

Kullanma açısından;

- Orta malları
- Hizmet malları ve
- Sahipsiz mallardır.

Kökenleri açısından;

- Doğal kamusal mallar ve
- Yapay kamusal mallardır.

Kamusal mal niteliği kazanmaları açısından;

- Niteliği gereği kamusal mal sayılanlar,
- Geleneksel kamusal mallar ve
- Özgüleme yöntemiyle kamusal mal olanlardır.

Taşınıp taşınamadıklarına göre;

- Taşınır kamu malları ve
- Taşınmaz kamu mallarıdır.

Orta malları (halkın kullanımına ayrılan mallar), herkesin veya halkın bir kısmının doğrudan kullanımına veya yararlanmasına özgülenmiş olan mallardır.

Hizmet malları (belli kamu hizmetlerine ayrılanlar), kamu hizmetinin yürütülmesi için zorunlu olan, hizmetle yakın ilgisi olan kamu mallarına denir.

Sahipsiz mallar, doğrudan doğruya herkesin ortak yararlanmasına doğal nitelikleri gereği açık olan mallardır

Denizler, göller ve atmosfer gibi kamusal mallar, *doğal kamusal mallar* dır.

Kamusal mal niteliğini kazanmaları ve kaybetmeleri hukuki işlemle ve o hukuki işlemin uygulanmasıyla ortaya çıkan kamusal mallara, *“yapay kamusal mallar”* denmektedir.

Özel mülkiyete konu olamayacak nitelikteki kamusal mallar, *“niteliği gereği kamusal mal”* sayılırlar.

Otlak, yaylak, kışlak ve pazar yerleri gibi kamusal mallar, *geleneksel olarak kamu malı* sayılırlar.

Kamu otoritelerinin ellerindeki bir malın, kamusal mal statüsüne sokulmasına, *tahsis* ya da *özüleme* denmektedir. Diğer bir ifadeyle *Tahsis (Özüleme)*, Devletin özel mülkiyetindeki bir malın, orta malı veya hizmet malı hâline getirilmesi ya da bir kamusal malın, bir kamusal mal kümesinden diğerine geçirilmesi işlemidir.

Taşınmaz kamusal mallar, bir yerden başka yere taşınamayan kamusal mallardır.

Kamu tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan halkın doğrudan kullanımına veya bir kamu hizmetinin yürütülmesine özgülenmiş taşınır mallara, *“taşınır kamusal mallar”* denir.

Kamusal Malların Hukuki Durumu

Kamusal Malların Özellikleri: Kamusal mallar çeşitli sebeplerden kaynaklanan bazı özelliklere sahiptir:

1. Kamusal mallar kamulaştırılamazlar.
2. Kamusal mallar satılamazlar, ancak, bu nitelikleri kaldırıldıktan sonra satılabilirler.
3. Kamusal mallar üzerinde devir, ferağ ve ipotek gibi medenî hukuk işlemleri yapılamaz.
4. Kamusal mallar kural olarak haciz edilemez.
5. Kamusal mallar, kural olarak vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle konu olamazlar.
6. Kamusal malların korunması için özel kurallar konulmuştur.
7. Kamusal malların hepsinin tapu kütüğüne yazılması gerekmez.
8. Kamusal mallar, kazandırıcı zaman aşımı yoluyla özel kişiler tarafından iktisap edilemezler.

Kamusal Malların Devredilmezliği İlkesine göre kamusal mallar, nitelikleri gereğince, alınıp satılamazlar, zaman aşımı ile kazanılamazlar.

Kamusal Mal Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi: İdâreye ait herhangi bir malın “kamusal mal” niteliğini kazanabilmesi için kamu tüzel kişisi tarafından iktisap edilme ve tahsis şeklinde iki koşulun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Bir mala kamusal mal niteliğinin verilebilmesi için gereken nedenlerin ortadan kalkması ise, o malın kamusal mal olma niteliğini kaybetmesi anlamına gelmektedir.

Kamusal Mallardan Yararlanma: Kamusal mallardan yararlanma iki biçimde olur. Bunlardan;

- Birincisi ve kural olanı genel yararlanmadır.
- İkincisi ve istisna olanı ise özel yararlanmadır.

Kamusal mallardan özgülenme amacına uygun olarak, herkesin eşit ve serbestçe yararlanabilmesine *genel yararlanma*; belirli kişi ya da kişilerin, kamusal mallardan başkalarının yararlanmalarını da ortadan kaldıracabilecek biçimde yararlanmalarına ise *özel yararlanma adı* verilir.

Kamusal mallardan özel yararlanmalar izne tabidir. Buna *izin ilkesi* denilmektedir. Kamusal mallardan özel yararlanma karşılığı olarak bir bedel alınır. Buna da *bedel ilkesi* denir . Özel yararlanmalarda geçicilik esastır. İzin ile yararlanmalarda, idârenin kamusal malının korunması amacıyla malı her zaman kendi kullanımına alabileceği; verdiği izni süresi sona erdiğinde yenilemeyebileceği ve izin süresi sona ermeden de kamu yararının gerektirdiği durumlarda izni geri alabileceği kabul edilmektedir. Bu *yararlanmanın geçiciliği ilkesi* olarak adlandırılmaktadır.

İdârenin Özel Malları

İdârenin Özel Malı Kavramı: İdârenin mülkiyetinde olan ve idârenin üstlendiği görevlerin yürütülmesinde doğrudan doğruya etkisi olmayan mallara idârenin özel malları denir.

İdârenin Özel Mallarının Ortak Özellikleri şöyle sıralanabilir:

1. İdârenin özel malları kural olarak özel hukuk kurullarına tâbidir.
2. İdâre, özel mallarını, satın alma, miras, bağış gibi özel hukuk hükümlerine göre elde eder.
3. İdârenin özel malları dolayısıyla çıkan uyuşmazlıklar, kural olarak adlî yargının görev alanına girer.
4. Özel mallara da bazı durumlarda, kamu hukuku kuralları uygulanır. Örneğin devletin (hazinenin) özel malları da kamusal malları gibi haczedilemez.

İdâri İrtifaklar

Özel mülkiyet kapsamındaki taşınmazların kullanımına, toplum yararı amacıyla getirilen en önemli sınırlamalardan bir tanesi de *idâri irtifaklardır* . *İdâri irtifaklar* kamu ya da kamusal mallar yararına özel mülkiyet kapsamındaki taşınmazlar üzerinde kurulan sınırlamalar olup, mülkiyet hakkından kaynaklanan bazı ikincil hakları kısmen veya tamamen sınırlandırmaktadır.

İdârenin Gelir Kaynakları ve Alacakları

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin gelirleri üç kaynaktan sağlanmaktadır. Bunlar;

- İdârenin özel hukuka ilişkin gelir kaynakları ve alacakları,
- İdârenin kamu hukukuna ilişkin alacakları ile
- İdârenin borçlanma kaynaklarıdır.

İdârenin Özel Hukuka İlişkin Gelir Kaynakları ve Alacakları, genel bütçe kapsamındaki idârelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirlerdir.

İdârenin Kamu Hukukuna İlişkin Alacakları: Kamu alacakları, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hukukundan doğan ve bu hukuk hükümlerine tâbi olan alacaklarıdır. Kamu alacak ve gelirlerinin en önemlileri; *Vergiler, Para cezaları, Resimler, Harçlar, Bedel, Ruhsatiye, Şerefîyeler* ve *Kamu kredileri* dir.

Kamu Alacaklarının Tahsili: Her ne kadar idâreye kamusal alacaklarını tahsil edebilme açısından özel kişilere göre bir üstünlük ve ayrıcalık tanınması ve böylelikle kamusal alacakların güvence altına almasının sağlanması gerekse de bu gerekliliğe tam olarak uyulmamıştır. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'la yalnızca bazı kamu tüzel kişilerinin kamusal alacakları düzenlenmiştir. Kanun'a göre özel tahsil yöntemini sadece devlet genel idâresi, il özel idâreleri ve belediyeler uygulayabilmektedir. Sayılanlar dışındaki kamu tüzel kişileri her türlü alacaklarını İcra İflas Kanunu'nun öngördüğü yöntemle tahsil edecektir.

Kamu Alacaklarının Düşmesi, temel olarak beş şekilde gerçekleşmektedir. Bunlar; *Ödeme, Zamanaşımı, Terkin, Takas ve Ölüm* dır.

İdârenin Borçları

İdârenin Borçları İdârenin borç kaynakları kamu kredileri, çeşitli mahkeme ilamları, idârenin imzaladığı her türlü borçlandırıcı sözleşmeler, idârenin haksız fiilleri, mevcut kamu hizmetlerinin genişletilmesi veya yeni bir kamu hizmetinin kurulması, personel giderleri, çeşitli bakım ve onarım masrafları şeklinde olabilir.

Belirtmek gerekir ki idârenin borçlarını ödememesi açısından temel ilke idâre aleyhine “cebri icra yasağı”dır. Ancak yargı kararlarının idâre tarafından yerine getirilmemesi, idârenin borçlarını ödememesi ve bunda ısrar etmesi durumlarında idâreden alacağı olan kişiler yetkili idâre mahkemelerinde maddi ve manevi tazminatı içeren tam yargı davası açabileceklerdir.

İdâreye Mal veya Hak Kazandıran Yöntemler

İdâreye mal veya hak kazandıran en önemli kamusal yöntemler; *Kamulaştırma, Dolayısıyla kamulaştırma, İstimvâl (Rekizisyon), Geçici işgal, Devletleştirme, Zorlım (Müsadere) ve İhale yöntemleri* dir.

Kamulaştırma

Danıştay kararlarına göre kamulaştırma; mal sahibinin istekli olup olmadığına bakılmaksızın, özel mülkiyet içinde bulunan bir gayrimenkulün veya irtifakın yahut kaynağın kamu malları arasında yer almasını sağlayan bir idârî yoldur. Diğer bir ifadeyle *Kamulaştırma* , Devlet veya kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, bedelini peşin ödemek koşuluyla, özel mülkiyet-te bulunan taşınmaz malların tamamına veya bir kısmına yasada gösterilen yöntemlere göre kamu yararına el koymasidir.

Malikin kabul etmesi hâlinde, kamulaştırılan taşınmaz malın bedeli yerine, idârenin kamu hizmetlerine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarının verilmesine “ *trampa yoluyla kamulaştırma* ” denilmektedir.

Trampa , bir hak veya bir malın başka bir hak veya mal ile değiştirilmesini amaçlayan sözleşmedir.

Kamulaştırmanın Özellikleri şöyle sıralanabilir:

1. Kamulaştırma, bireylerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan taşınmazların, kaynakların veya irtifakların üzerinde yapılabilir.
2. Kamulaştırma işlemini yapmaya devlet veya Kamulaştırma Kanunu'nda sayılan kamu tüzel kişilerinin yetkili organları ya da mercileri yetkilidir.
3. Kamulaştırma karşılığı olarak taşınmazın gerçek değeri ödenir.
4. Kamulaştırma bedeli ile artırım bedeli kural olarak peşin ve nakden ödenir.
5. Kamulaştırma, hem idârî yön hem de adlî yönü olan bir işlemdir.

Acele Kamulaştırma; Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu'nun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hâllerde veya özel yasalarla öngörülen olağanüstü durumlarda, kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere bir taşınmazın kamulaştırılmasıdır

Kamulaştırma Süreçleri: Kamulaştırma işlemi, *idârî ve yargısal süreci olan bir işlemdir*.

İdârî süreç: Kamulaştırma işleminin idârî süreci, kronolojik olarak; *yeterli ödeneğin sağlanması, kamu yararı kararının alınması, taşınmazın, kaynağın veya irtifakın belirlenmesi, kamulaştırılacak şeyin değerinin saptanması ve satın alma* şeklinde olmaktadır.

Kamulaştırmadan Vazgeçme ; idâre, kamulaştırma işlemi tamamlanmadan her aşamasında, bedel tespit davası açılmış ise, bu dava kesinleşmeden, kısmen ya da tamamen kamulaştırmadan vazgeçebilir.

Yargısal süreç: Satın alma usulünün uygulanması sonucunda tarafların anlaşamaması durumunda, kamulaştırma yapmak isteyen idârenin adlî yargı içinde yer alan asliye hukuk mahkemesine başvurması ile başlamaktadır. Yargısal süreç, hem idârenin adlî yargı içinde yer alan asliye hukuk mahkemelerinde açacağı değer tespit ve tapu tescil davaları ile düzeltim davalarını, hem de taşınmaz sahibinin adlî yargı yerinde açacağı düzeltim davası ile idârî yargıda açacağı iptal davasını kapsamaktadır.

Kamu yararında belirtilen amacın gerçekleşmemesi, ya da gerçekleşme olasılığının ortadan kalkması hâlinde, kamulaştırılan malın sahibine geri verilmesi yoluna “*mâlikin geri alma hakkı*” denir

Kamulaştırmanın Yargısal Denetimi üç şekilde yapılır:

1. Taşınmazın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesinde kamulaştırma yapan idârenin açmış olduğu bedel tespiti ve taşınmazın tescil taleplerini içeren davalar;
2. Kamulaştırma işleminin iptaline ilişkin idârî yargıda açılacak iptal davaları ve
3. Son olarak maddi hatalara karşı adlî yargıda açılacak olan düzeltim davalarıdır.

Bekletici Mesele; Bir dava hakkında esas kararı verebilmek için, bir başka yargı makamında çözülmesi gereken sorunun sonucunun beklenmesidir.

Dolayısıyla Kamulaştırma

İdârenin özel mülkiyet konusu olan herhangi bir taşınmazı, bilerek veya bilmeyerek kamulaştırma usulüne uymaksızın, kamulaştırma işlemine başlandığı tarihte tamamlamadan ve bir bedel ödemedi “fiilen işgal” etmesi ve bir kamu hizmetine tahsis ederek üzerinde bazı bayındırlık eserleri gerçekleştirmiş veya söz konusu taşınmazın kullanımını engellemiş olması halinde; bu gibi durumlarda özel mülkiyete konu olan o taşınmaz kamu hizmetiyle kaynaşmış, dolayısıyla kamulaştırılmış olur.

Türk yargı kararlarında ve hukuk öğretisinde dolayısıyla kamulaştırmaya, *kamulaştırmasız el koyma* ve *kamulaştırmasız el atma* da denmektedir.

İstimvâl (Rekizisyon)

Taşınır malların kamulaştırılmasına, taşınır ve taşınmaz malların kullanımının geçici olarak idâreye geçmesine ve askerlik dışında bireylere bedensel çalışma yükümlülüğü getirilmesine *istimvâl* adı verilir. İstimvâlin özellikleri şunlardır:

1. İstimvâlde idâre, kamu gücüne dayanarak, idârî işlem ve eylem yapar. İstimvâl kararı da bir idârîicrai işlemdir, sözleşme değildir.
2. İstimvâl vergi ve benzeri bir mali yükümlülük değildir.
3. İstimvâl yöntemi, ancak olağanüstü durumlarda uygulanabilir.
4. İdâre istimvâle, ancak maliklerin taşınır mallarını kendi rızaları ile devretmemeleri durumunda başvurabilir.
5. Kural olarak taşınır malın değeri veya taşınır ve taşınmazların kullanma bedelleri idâre tarafından ödenir.
6. İstimvâl konusu olacak taşınır ve taşınmaz malları elinde bulunduranlar, idâreye karşı sorumludur.

Geçici İşgal

Geçici işgal , bir bayındırlık hizmetinin görülmesi esnasında ihtiyaç duyulan taş, kum ve benzeri maddeleri çıkarabilmek ve hazırlayabilmek ya da bazı eşyaları depolayabilmek için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza idâre tarafından geçici olarak el konulmasıdır. *Dava açma süresi* , özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idâre mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

Devletleştirme

Devletleştirme , yasama organının çıkardığı bir biçimsel yasa ile kamu hizmeti niteliği taşıyan bir özel işletmenin, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda bütün malvarlığı ile idâreye geçmesidir.

Zorallım (Müsadere)

Zoralım (müsadere) ; Ceza Hukukunu ilgilendiren yasalarda belirtilen bazı durumlarda, işlenen suçlarda kullanılan veya bu suçlar sonucunda elde edilen belirli malların mülkiyetinin veya suç neticesinde elde edilen bazı kazançların mahkeme kararıyla maliklerinden ya da kazanç sahiplerinden alınarak kamusal bir kuruma verilmesidir. Suç konusu olmamakla birlikte, zoralım konusu eşyanın zoralımına *sulh ceza hakimliği* duruşmasız olarak karar verir.

İdârenin İhale İşlemleri

İhale; idârenin görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, karşılığı idâre tarafından ödenmek üzere gerekli mal ve hizmetlerin alınmasına veya bir işin yasada öngörülen usul kurallarına uymak suretiyle oluşturulan rekabet ortamı içerisinde katılan adaylardan en uygun teklifi sunan özel bir kişiye yaptırılmasına yönelik olan sözleşmelerin oluşum sürecine denmektedir.

İhaleye İlişkin Temel İlkeler: İhâleye egemen olan ilkeler şunlardır: *Açıklık veya saydamlık ilkesi, Yarışma ilkesi, Uygun bedel ilkesi, İhâleye katılacaklarda belli yetenek ve koşulların aranması ilkesi, Yaklaşık maliyetin önceden hesaplanması ve Gizli tutulması ilkesi, Eşik değer ilkesi, Eşit muamele ilkesi, Kamuoyu denetimi ilkesi ve 4734 sayılı Yasada öngörülen diğer ilkeler.* *Açıklık ilkesi* , bir ihalenin resmi gazete veya diğer gazetelerde ilân edilerek mümkün olduğu kadar çok kişinin ihaleye başvurusunun sağlanmasıdır. *Açık ihâle yöntemi* ise bütün isteklilerin teklif verebildiği yöntemdir.

İhalede Uygulanan Yöntemler: İdârenin yaptığı ihalelerde uygulanan yöntemler ihalenin tabi olduğu yasaya göre belirlenmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda ihale;

- Hazırlık aşaması,
- Uygun bedelin sağlanması aşaması,
- Sözleşmenin yapılması aşaması,
- Sözleşmenin yürütülmesi aşaması ve
- Uyuşmazlıkların giderilmesi aşaması şeklindedir

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda ihale;

- Hazırlık aşaması,
- Tekliflerin açılma ve değerlendirme aşaması,
- Sözleşmenin yapılması aşaması,
- İhale sonucunun bildirimi aşaması ve
- Uyuşmazlıkların giderilmesi şeklindedir.

Belli İstekliler Arasında İhâle Yöntemi; yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idârece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği bir yöntemdir. Bu yöntem, işin niteliği gereği uzmanlık gerektirmesi durumunda açık ihâle yönteminin uygulanamadığı hâllerde uygulanmaktadır.

Pazarlık Yöntemi; açık ihâle veya belli istekliler arasında ihâle yöntemi ile yapılan ihâle sonucunda teklif çıkmaması; savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihâlenin acil olarak yapılmasının zorunlu olması gibi durumlarda uygulanan bir yöntemdir.

Doğrudan Temin Yöntemi; 4734 sayılı Kanunun 22. maddesinde belirtilen hâllerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan teminini sağlamaya yönelik bir yöntemdir.

Tasarım Yarışmaları Yöntemi; İdâreler gerekli gördükleri mimarlık, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge planlama ile ilgili bir plan veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzuatında belirlenecek usûl ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödüksüz yarışma yaptırılabilir.

İhâle Komisyonu; idârenin, ihâle ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi (ihâle yetkilisi) veya kurulunun görevlendireceği en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan komisyondur.

İdari İşlemler

İdari İşlem Kavramı

İdari İşlemin Tanımı

İdârî işlem kavramını anlayabilmek için önce, idâre kavramını bilmek gerekmektedir. İdâre iki anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi organik idâre, diğeri de işlevsel idâredir. Organik idâre, devletin yasama ve yargı organları dışında kalan ve yürütme organının doğal uzantısı konumundaki kurum ve kuruluşların tümüdür. İşlevsel anlamda ise yasama ve yargı fonksiyonları ile devletin yüksek yönetimini ilgilendiren salt siyasal nitelikli yürütme işlevi dışında kalan tüm devlet işlevi, idâre işlevidir. Bu işlevleri yerine getiren kamusal makamlar da devletin hangi organı içinde yer alırsa alsın işlevsel açıdan idâredir (Mutlu, 1989, s.31-40).

İdari İşlemin Özellikleri

İdârî işlemlerin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

1. İdârî işlemler tek yanlıdır, yani idârî işlemde etkilenecek kişinin sonucu kabul edip etmemesinin önemi yoktur.
2. İdârî işlemler kamu yararını gerçekleştirmek için yapılır.
3. İdârî işlemlerin içeriği ve yapmakla yetkili kılınan kamu görevlileri, önceden yasalarla saptanmıştır.
4. İdârî işlemler, hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar ve yasalara uygun olarak yapılmaları gerekir.
5. İdârî işlemler yürütülebilir işlemlerdir.
6. İdârî işlemler, re'sen icra yetkisi çerçevesinde idâre tarafından kendiliğinden uygulanırlar.

İdari İşlemlerin Tasnifi

İdârî işlemler beş açıdan tasnife tabi tutulmaktadır. Bu tasnifler, organik açıdan, maddî açıdan, irâdelerin açıklanması açılarından, hukuksal etkilerinin niteliği açısından ve iptal davalarına konu edilme açısından yapılmaktadır.

Organik Açıdan İdari İşlemler

İdâre işlevi sadece devletin yürütme organının doğal uzantısı konumunda olan idâre aygıtı tarafından değil, devletin bütün organları tarafından yerine getirilmektedir. Böyle olunca idârî işlemler, sadece yürütme organı veya idâre aygıtı tarafından değil, bütün devlet organları tarafından yapılması da doğaldır. İşte organik tasnif bir idârî işlemin hangi devlet organı tarafından yapıldığını belirleyen bir tasniftir. Organik tasnife göre idârî işlemler; yasama organının idârî işlemleri, yargı organının idârî işlemleri ve yürütmenin (idârenin) idârî işlemleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Maddi Açıdan İdari İşlemler

İdârî işlemlerin, doğrudukları hukuksal sonuca göre kendi aralarında yapılan tasnife, maddî açıdan tasnif denmektedir. Bu tasnife göre idârî işlemler, dörde ayrılmaktadır. Bunlar; genel düzenleyici işlemler, birel işlemler, karma işlemler ve birden çok ilgiliye yönelik bireysel işlemlerdir.

İradelerin Açıklanması Açısından İdari İşlemler

İrâdelerin açıklanması açısından idârî işlemleri iki açıdan incelemek gerekir. Bir başka deyişle idârî işlemler bu başlık altında önce irâdeyi açıklama biçimi açısından, sonra da irâde açıklama nedeni açısından ele alınacaktır. İradelerin Açıklanma Biçimi Açısından İdârî İşlemler İrâdelerin açıklanma biçimi açısından idârî işlemler, basit, birleşme ve kolektif olmak üzere üçe ayrılırlar.

Basit İşlemler Bir kamu görevlisinin irâde açıklamasıyla oluşan idârî işlemlere basit işlemler denir. Örneğin, öğretim üyesinin öğrenciye not vermesi, tek bir kamu görevlisinin irâde açıklamasıyla oluşan idârî işlemdir (Akyılmaz-Sezginer, 2001 s.211; Özay, 1996, s.378).

Birleşme İşlemler Birden fazla idârî makamın katılımıyla oluşan idârî işlemlere birleşme işlemi denir. Birleşme işlemlerde, birden fazla idârî makamın irâdesi, belirli bir zamanlama sırası içerisinde açıklanır ve sonuç işlemi meydana getirirler. Fakat sonuç işlemi gerçekleştirmeye yönelik her irâde açıklaması ayrı bir idârî işlem niteliğindedir.

Kolektif İşlemler Birden fazla kamu görevlisinin bir araya gelerek müzakere yaptıktan sonra aldıkları kararlara veya yaptıkları işleme, kolektif işlem veya toplu işlem denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.213; Özay, 1996, s.379). Örneğin yönetim kurulu kararları, genel kurul kararları, belediye meclisi kararları.

Hukuksal Etkilerinin Niteliği Açısından İdari İşlemler

İdârî işlemlerin doğurduğu hukuksal etkinin niteliği üç ayrı açıdan incelenebilir. Dolayısıyla, idârî işlemin sonucunun içeriği açısından, bireylerin sahip olduğu haklara etkisi açısından ve etkileme süresi açısından ayrı ayrı tasnife tabi tutmak gerekmektedir.

İptal Davalarına Konu Edilme Açısından İdari İşlemler

İptal Davasına Konu Olan İdârî İşlemler İptal davasına konu olan idârî işlemlere, “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” “etkili işlem”, “etkili karar”, “hukuksal durumu etkileyen karar”, “icrâî işlem”, “icrâî karar”, “uygulanabilir işlem” ve “yürütülebilir işlem” de denmektedir. İdârenin tek yanlı olarak, hukuksal durumlarda değişiklik yapma, hukuksal ilişkileri ve durumları etkileyen kararlar alma yetkisi vardır. İdârenin bu yetkisini kullanarak yaptığı işlemlere iptal davasına konu olan idârî işlemler denir (GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER, s. 18) .

İptal Davasına Konu Olmayan İdârî İşlemler Hukuksal durumlarda değişiklik yapmayan, ilgilinin menfaatini etkilemeyen ve tek başına uygulanamayan idârî işlemlerdir. Bu tür idârî işlemlere, idâre hukuku öğretisinde “etkisiz kararlar” ve “etkisiz işlemler” de denmektedir. Ancak, idâre hukukunun kozalist niteliği gözönünde alınınca, hiçbir idârî işlemin etkisiz olmadığı, en azından bir başka idârî işlem veya kararın nedenini oluşturduğu ortaya çıkar. Bu tür işlemler, genellikle birleşme işlemlerin bir parçasını oluştururlar. Türk İdâre Hukukunda iptal davasına konu olmayan idârî işlemler olarak; görüş bildiren işlemler, danışma işlemleri, hazırlık işlemleri, (ön işlemler) idârenin düşüncesini yansıtan, idârenin iç işleyişi ile ilgili işlemler, uygulama işlemleri gösterilmektedir.

İdari İşlemlerin Öğeleri

Özel hukuk işlemlerinin kurucu öğeleri, irâde açıklaması (icap ve kabulü içeren irâde açıklamaları), bu irâdelerin yöneldiği sonuç (hukuksal işlemin sonucu) ve bazı durumlarda şekilden ibarettir. Fakat idârî işlemler gerek yöneldikleri amaç gerekse yapıları açısından açıklanan irâde ve birçok açıdan özel hukuk işlemlerinden oldukça farklıdır. Bu farklılık yasa koyucu tarafından da dikkate alınmış ve İdârî Yargılama Usulü Kanunun 2. maddesinde idârî işlemlerin öğeleri; yetki, şekil, sebep (neden), konu ve maksat (amaç) olarak saymıştır.

Yetki

İdâreye sağlanan hukuksal güce, yetki denmektedir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.414-415; Strauss, 1993, s.38). Bu güç idâreye yasalarla verilir. “İdârenin kanuniliği ilkesi” gereğince, idâreye tanınmayan bir yetki kullanılamayacağı gibi, idâreye tanınan yetki de mutlaka kullanılmalıdır. Eğer idâreye yasalarla tanınan yetkinin dışına çıkılmışsa veya bu yetki hiç kullanılmamışsa, yapılan idârî işlem yetki yönünden hukuka aykırı olur. İdârî işlemler kamu gücü kullanılarak yapılmaktadırlar. İdârî işlem yapma yetkisinin geçerli ve hukuka uygun olabilmesi için, iki koşulun bir arada bulunması gerekir: Bunlardan birincisi; ilgili makamda bulunan ve idâre adına irâde açıklayan gerçek kişinin (kamu görevlisinin) fiil ehliyetine sahip olmasıdır. İkincisi de o kişinin bu yetkiyi kullanabilmesi için kamu gücüyle donatılmış olmasıdır.

Şekil (Biçim)

Şekil, idârî işlemin hem biçimini hem de yapılırken uyulması gereken usulü gösterir. İdârî Yargılama Usulü Kanunu tarafından idârî işlemin bir ögesi olarak sayılan şekil, hem idârî işlemin hazırlanış yöntemini hem de dış görünüşünü kapsayacak biçimde kullanılmıştır. Bir idârî işlemin yapılmasında hangi şekle uyulacağının hukuk kuralı tarafından belirlenmesi durumunda, söz konusu işlemin bu şekle uygun biçimde yapılması idâre açısından bir zorunluluktur. Bir idârî işlem yapılırken izlenen usul veya yöntemler, o işlem geri alınırken veya kaldırılırken de uygulanır. Buna “usulde paralellik ilkesi” denir. Ancak yazılı hukuk kuralları, bunun aksini de hüküm altına alabilirler.

Sebe

İdârî işlemin sebep ögesine “neden” de denmektedir. İdârî işlemin yapılmasından önce var olan ve idâreyi o işlemi yapmaya yönelten nesnel etkenlere sebep denir. Sebep ögesi, hukuksal bir işlem olabileceği gibi, bir olay da olabilir (Erkal, 2009, s.123). Gösterilen sebebin sadece hukuka uygun olması yetmez, aynı zamanda gerçeğe de uygun olması gerekir. Sebep açısından idârî işlemler üç kümede toplanabilir. Bunlar; sebebi belli idârî işlemler, sebebi idâreye bırakılan idârî işlemler ve sebep gösterilmesi öngörülmemiş idârî işlemlerdir.

Konu

Konu, idârî işlemin doğuracağı sonuçtur. İdârî işlemin konusu, o işlemin hukuk düzeninde yapacağı değişikliktir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.855). Örneğin bütün sınavları başarıyla geçmiş bulunan bir öğrencinin mezun olmasını sağlayan idârî işlemin konusu, kişinin öğrencilik statüsünden çıkarılıp mezun statüsüne sokulmasıdır. Bu işlemin nedeni de, öğrencinin bütün sınavları başarıyla geçmiş olmasıdır. İdârî işlemlerin konuları önceden mevzuat tarafından belirlenmiştir. İdârî işlemlerin konusunun önceden mevzuat tarafından belirlenmesinin nedeni, idâre hukukunun konu yönünden statüler hukuku olmasıdır.

Maksat (Amaç)

İdârî işlemin maksadının mevzuat tarafından belirlenmesi kuraldır. Mevzuat böyle bir belirleme yöntemine başvurmazsa idârî işlemin maksat ögesi, kamu yararı olacaktır. İdârî işlemin diğer ögelerindeki sakatlıkların araştırılması, kamu düzenini ilgilendirdiği için, davacı ileri sürmese bile idârî yargı yerleri tarafından kendiliğinden araştırılır. Fakat maksat ögesindeki sakatlıkların araştırılması kamu düzenini ilgilendirmedikinden, davacı tarafından ileri sürülmelidir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.498). Maksat ögesi mevzuatta düzenleniş açısından, “genel maksat” ve “özel maksat” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar

İdârî işlemlerde ortaya çıkan sakatlıklar üç türdür. Bunlar, yokluk sonucunu meydana getiren sakatlıklar, idârî işlemin iptalini gerektiren sakatlıklar ve idârî işlemin iptalini gerektirmeyen sakatlıklardır.

İdari İşlemlerin Sona Ermesi

İdârî işlemleri sona erdiren nedenler, işlemi yapan idârenin irâdesine bağlı olup olmaması açısından iki biçimde ortaya çıkar. Bunlardan birincisi, “işlemi yapan idârenin irâdesi dışında gerçekleşen nedenler” diğeri de “işlemi yapan idârenin irâdesine bağlı nedenler”dir.

İdarenin Sözleşmeleri

İdârenin sözleşmeleri; idârî sözleşme kavramından daha geniş bir kavram olup hem idârî sözleşmeleri hem de idârenin özel hukuk sözleşmelerini kapsar.

Özel hukuk açısından sözleşme, belirli bir hukûkî sonuç oluşturmak için, eşitlik ilkesi çerçevesinde, en az iki tarafın karşılıklı ve birbirine uygun irâde açıklamalarıyla ortaya çıkan hukuksal işlemlerdir.

İdârenin sözleşmeleri şöyle tanımlanabilir: “Belirli bir hukukî sonuç doğurmak için, bazen eşitlik ilkesi çerçevesinde bazen de idâreye üstünlük tanınarak, idâre ile kişiler arasında, karşılıklı ve birbirine uygun irade açıklamalarıyla yapılan hukuksal işlemlerdir.”

İdârenin Sözleşmelerinin Türleri

İdârenin taraf olduğu sözleşmeler, tabi olduğu hukuk dalına göre;

- İdârenin özel hukuk sözleşmeleri ve
- İdârenin idarî sözleşmeleri olmak üzere iki başlık altında incelenebilir.

İdârenin idarî sözleşmelerine kısaca “*İdarî sözleşmeler*” denmektedir.

İdarî sözleşmeleri, idârenin özel hukuk sözleşmelerinden ayıran ölçütler şunlardır: Eğer yasalar idârenin taraf olduğu bir sözleşmeyi idarî sözleşme olarak belirlemişse, içeriği ne olursa olsun o sözleşmeyi idarî sözleşme olarak kabul etmemiz gerek-çektir. Eğer yasalar idârenin taraf olduğu bir sözleşmeyi özel hukuk sözleşmesi olarak belirlemişse, içeriği ne olursa olsun o sözleşmeyi özel hukuk sözleşmesi olarak kabul etmemiz gerekecektir. Çünkü yasa koyucu idârenin yapacağı o sözleşmenin niteliğini kendisi doğrudan belirlemiştir. Eğer yasalar idârenin taraf olduğu bir sözleşmeyi idarî sözleşme olarak belirlememişse; taraflardan en az biri idâre tüzel kişisi olursa, sözleşme kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ise ve sözleşme özel hukuk hükümlerini aşan hükümler içeriyorsa, sözleşme idarî sözleşmedir, aksi halde söz konusu sözleşme, idârenin özel hukuk sözleşmesidir.

İdârenin Özel Hukuk Sözleşmeleri: İdârenin özel hukuk hükümlerine göre yaptığı sözleşmelere *idârenin özel hukuk sözleşmeleri* denmektedir. Bu sözleşmeler yapılırken, idâre ile karşı taraf hukuk açısından eşit konumdadırlar. Bu tür sözleşmeler özel hukuk hükümlerine göre yapıldıklarından bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargı içerisinde yer alan mahkemeler tarafından çözülecektir. İdârenin özel hukuka göre yaptığı sözleşme türleri beş tanedir. Bunlar;

1. Kamu ihale sözleşmeleri,
2. Abonman sözleşmeleri (su, elektrik, gaz, telefon abonelikleri),
3. 1999’dan itibaren yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri,
4. 2006’dan itibaren yapılan yap-işlet sözleşmeleri,
5. Diğer özel hukuk sözleşmeleri olarak sayılabilirler.

İktisadi, sınai ve ticari kamu hizmetlerini veren kamu kurumlarıyla bu hizmetlerden yararlanmak için kişilerin yaptığı sözleşmelere *abonman sözleşmeleri* denmektedir.

Türkiye’de kamu ihaleleri ve bunlar sonunda imzalanan sözleşmeler, üç kanuna göre yapılmaktadır: 2886 sayılı *Devlet İhale Kanunu*, 4734 sayılı *Kamu İhale Kanunu* ve 4735 sayılı *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*.

İdârenin yapmış olduğu diğer özel hukuk sözleşmelerinden bazıları şunlardır: *Bayilik sözleşmeleri, vedia (saklama) sözleşmeleri, öğrencilerle yapılan burs ve kredi sözleşmeleri, yüklenme senet sözleşmeleri, eczane anlaşmaları*.

İdârenin İdarî Sözleşmeleri: İdârenin, idâre hukuku ilkelerine göre yaptığı sözleşmeler idarî sözleşmeler olarak adlandırılmaktadır. İdarî sözleşmelerin özelliklerini şöyle sıralanabilir: *İdâre hukuku hükümlerine tabi olmaları, idâreye üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması, konusunun, kamu hizmetlerine ilişkin bir konu olması, taraflardan birisinin idâre olması, bazen yasayla idarî sözleşme olarak belirlenmesi ve uyuşmazlıkların idarî yargıda çözümlenmesi*.

İdarî yargı; idarî makamların idâre hukuku alanındaki faaliyetleri dolayısıyla ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümlenmesini konu alan bir yargı türüdür.

İdarî sözleşmeler; Klasik türler, Yeni türler ve Atipik türler olmak üzere üç grupta incelenmektedir

İdarî sözleşmelerin klasik türleri: imtiyaz sözleşmeleri, müşterek emanet sözleşmeleri, iltizam sözleşmeleri, istikraz sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerin işletilmesine ilişkin sözleşmeler, idarî hizmet sözleşmeleri ve orman işletme sözleşmeleridir.

İdarî sözleşmelerin yeni türlerini; elektrik hizmetleriyle ilgili görevlendirme sözleşmesi, otoyollarla ilgili görevlendirme sözleşmesi, 1995-1999 yılları arasında yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri, 1997-2006 yılları arasında yapılan yap-işlet sözleşmeleri, kamu-özel ortaklığı sözleşmeleri ve telekomünikasyon alanındaki görev ve görevlendirme sözleşmeleri olarak saymak mümkündür.

Atipik idarî sözleşmelere, isimsiz idarî sözleşmeler de denmektedir. İdâre, klasik ve yeni türlerin dışında da idarî sözleşme koşullarını taşıyan değişik isimler altında sözleşme yapabilir. Çünkü idâreyi yapacağı sözleşmeyi önceden belirlenen bir türe sokmaya zorlayacak bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Bu sözleşmeler yapılırken bazen ihale yöntemlerine de başvurulmaktadır. Bu tip sözleşmelere, işletme hakkı sözleşmeleri örnek gösterilebilir.

İdârenin Sözleşmelerinin Bölümleri

İdârenin sözleşmeleri genellikle; Şartname ve Anlaşma olarak iki bölümden oluşurlar.

Sartname: İdârenin sözleşmelerinin yapılmasında ve uygulanmasında uyulacak koşulları belirleyen belgeye şartname denmektedir. Şartname, mevzuatımızda, Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanununda ayrı ayrı düzenlenmiştir. Şartnameler; *İdarî şartnameler* ve *Teknik şartnameler* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdarî şartnameler, idâre ile sözleşme imzalamak isteyenlere yönelik talimatları içerirler. Teknik şartnameler ise yaptırılacak işin projesini içerirler. Şartnameler, doğrudan doğruya idâre tarafından tek yanlı olarak düzenlenirler. Dolayısıyla, sözleşmeciler şartnamelerin hazırlanmasında idâre ile pazarlık yapma şansına sahip değildirler. Şartnameler iki türlü hüküm taşırlar. Bunlar;

- Sözleşmenin yapılma sürecine ilişkin hükümler ve
- Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin hükümlerdir

Şartnamelerdeki sözleşmenin yapılması sürecine ilişkin hükümler, daima tek yanlı ve genel düzenleyici işlem niteliğindedir. *Şartnamelerdeki sözleşmenin uygulanmasına yönelik olan hükümler*, sözleşmeler imzalanıncaya kadar düzenleyici işlem niteliğindedir, sözleşme imzalandıktan sonra ise akdî niteliğe bürünürler. Dolayısıyla sözleşmenin uygulanmasına yönelik şartname hükümlerini, sözleşme imzalandıktan sonra idâre tek taraflı olarak değiştiremez.

Anlaşma: idâre ile sözleşmeci özel hukuk kişisi arasında imzalanan ve iki tarafın karşılıklı iradelerinin uyuştüğunu gösteren kısa bir belgedir. Anlaşma metninde tarafların iradelerini simgeleyen imzalarının bulunması gerekir. İdârenin sözleşmelerinin anlaşma kısmına karşı kural olarak üçüncü kişiler iptal davası açamazlar.

İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanması

İdârenin sözleşmelerinin uygulanması, idârenin ve sözleşmecinin sözleşmede taahhüt ettikleri edimleri (yükümlülükleri) karşılıklı olarak yerine getirmeleri ile olur. Sözleşmelerin uygulanmasında, bir tarafın yükümlülüğü kendisi için bir borç, karşı taraf için bir hak oluşturur. Dolayısıyla, sözleşmelerin uygulanması demek, tarafların borçlarını ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak yerine getirmeleri demektir.

Sözleşmelerde Sözleşmecinin Borçları: İdârenin sözleşmelerinde sözleşmecinin borçları; *şahsen ifa*, *sözleşme* ve *şartname hükümlerine uygun*, *tam ve zamanında ifa* ve *dürüst ifa* dır.

Şahsen ifa sözleşmeci, sözleşmede hangi edimleri taahhüt ettiyse, kural olarak onları bizzat kendisi yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmeci, sözleşmede üstlendiği yükümlülüklerini, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun biçimde, tam ve zamanında yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmeci, sözleşmeyle üstlendiği yükümlülüklerini sadece sözleşme öncesi düzenlenen, ihale belgelerine, genel, özel veya teknik şartnamelere ve sözleşme hükümlerine göre değil, aynı zamanda dürüstlük kurallarına uygun olarak da yerine getirmekle yükümlüdür.

Sözleşmelerde Sözleşmecinin Hakları: İdârenin imzalamış olduğu sözleşmelerde sözleşmecinin hakları; *ücret hakkı* ve *tazminat hakkı* dır. İdârenin imzaladığı sözleşmelerde sözleşmenin karşı tarafı

genellikle özel hukuk kişisidir ve sözleşme imzalarken kamu yararını gerçekleştirme amacı değil, kendi kazancını düşünecektir. Bundan dolayı da sözleşmedeki yükümlülüklerini yerine getirdiği sürece, *ücret almaya hak kazanır* .

İdârenin imzaladığı sözleşmelerin karşı tarafının ikinci hakkı, tazminat isteme hakkıdır. Çünkü sözleşmecinin “ *sözleşmenin malî dengesinin gözetilmesini* ” istemeye, idârenin yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesinden kaynaklanan zararlarının karşılanmasına ve haksız yere sözleşmenin feshedilmesinden kaynaklanan zararlarının giderilmesini istemeye hakkı vardır. Bunlar da ancak *tazminat hakkının kullanılması* yla elde edilebilir. Sözleşmecinin tazminat hakkı, eğer bir davaya konu olmuşsa ve dava sonucunda idâre aleyhine bir tazminata hükmedilmiş ise, verilen kararların yerine getirilmesi, genel hükümlere tabi olacaktır.

Sözleşmelerde İdârenin Borçları: Sözleşmeci gibi *idâre de sözleşmede yüklendiği yükümlülüklerini* iyi niyetle ve tam olarak yerine getirmek zorundadır. İdârenin bu genel borcunun dışında bazı özel borçları da olabilir. Örneğin bazı sözleşmelerde idâre, sözleşmeciye arazi sağlamak veya onun lehine kamulaştırma yapmak yükümlülüğü altına girebilir.

Sözleşmelerde İdâreye Tanınan Hak ve Yetkiler: İdâre, imzaladığı sözleşmelerde sözleşmeci karşısında birçok üstün hak ve yetkilerle donatılmıştır. Bu hak ve yetkiler, şöyle sıralanabilir:

- Denetim ve yönlendirme yetkisi,
- Yaptırım uygulama yetkisi,
- Tek taraflı değişiklik yapma yetkisi,
- Fesih yetkisi.

Denetim ve Yönlendirme Yetkisi: İdâre istediği zaman sözleşmecinin sözleşme hükümlerine uygun olarak yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyebilir ve bu amaçla sözleşmeciden her çeşit bilgi ve belge isteyebilir. İdârenin bu yetkisi, idâre hukukunun genel ilkelerinden kaynaklanmaktadır.

Yaptırım Uygulama Yetkisi: İdâre, taahhütlerini sözleşmeye uygun bir biçimde ve zamanında yerine getirmeyen sözleşmeciye karşı yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Bu yetki, özellikle idarî sözleşmeler açısından önem kazanmaktadır. Çünkü, idârenin özel hukuk hükümlerinden kaynaklanan ödemezlik (adem-i ifa) def'i ve adlî mahkemelere başvurarak tazminat isteme hakkı, idarî sözleşmeler için yetersiz kalmaktadır. İdârenin sözleşmeciye uygulayabileceği yaptırımlar; parasal yaptırımlar, zorlayıcı yaptırımlar ve fesih yaptırımı olmak üzere gruplandırılmaktadır.

Tek Yanlı Değişiklik Yetkisi: Özel hukuk sözleşmeleri, ancak tarafların karşılıklı rızalarıyla değiştirilebilir. Buna “sözleşmelerin hükümlerinde değişiklik yapma özgürlüğü” denmektedir. Fakat kural olarak özel hukuk sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinde tek taraflı olarak değişiklik yapamazlar. Buna da “ahde vefa ilkesi” denmektedir. İdâre hukukunda ise idarî sözleşmelerin tek yanlı olarak idâre tarafından değiştirilebileceği kabul edilmektedir. İdarî sözleşmelerde idâreye tek yanlı olarak değişiklik yapma yetkisinin tanınmasının nedeni, kamu hizmetlerinin değişkenliği ve günün koşullarına uyarlanmasının zorunlu olmasıdır.

Hizmet Yararına Fesih Yetkisi: Hizmet yararına fesih, sözleşmecinin kusurlu davranışından kaynaklanan yaptırım niteliğindeki fesihten farklıdır. Bu tür fesih yetkisine, sözleşmecinin hiçbir kusuru olmasa bile idâre sahiptir. Ancak hizmet yararına fesih yetkisi, idârenin özel hukuk hükümlerine göre imzaladığı sözleşmelerde kullanılamaz. Çünkü bu tür sözleşmelerde tarafların eşitliği ilkesi geçerlidir. Hizmet yararına fesih yetkisi, ancak idarî sözleşmelerde kullanılabilir. Bu yetki mutlaka kamu yararına kullanılmalıdır.

Hizmet yararına fesih yetkisinin özellikleri şunlardır: Bu yetki, bütün idarî sözleşmelerde geçerli olan genel bir yetkidir. Hizmet yararına fesih, kamu düzenine ilişkindir. Sözleşmede öngörülmesine gerek yoktur. Hizmet yararına fesih durumunda sözleşmecinin tazminat isteme hakkı vardır.

Hizmet yararına fesih yetkisinin kullanılmasının özel bir türü, rachatdır. İmtiyaza konu olan kamu hizmeti işletmesinin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesindeki öngörülen koşullar çerçevesinde idâre tarafından satın alınmasına *rachat* denmektedir.

Sonradan Gelişen Durumların İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanmasına Etkileri

İmzalandıkları sırada var olmayan bazı durumlar veya olaylar, sözleşmeler uygulanırken sonradan ortaya çıkabilirler. Bu sonradan ortaya çıkan olaylar veya durumlar nedeniyle, idârenin imzaladığı sözleşmelerin hükümlerinin yerine getirilmesi zorlaşabilir veya imkânsız hale gelebilir. Bu yeni durum veya olaylar, sözleşmenin taraflarının borç ve yükümlülüklerini ya tamamen veya kısmen ortadan kaldırır ya da en azından bir tarafa yeni yükümlülükler yükler. İdârenin imzaladığı sözleşmelerin uygulanmasını etkileyen yeni olay veya durumlar, “*mücbir sebep*”, “*fait du prince*” ve “*öngörülemezlik*” durumlarıdır.

Mücbir Sebep: Tarafların iradesi dışında ortaya çıkan, önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan, sözleşmenin yerine getirilmesini engelleyen dış kaynaklı olaylara *mücbir sebep* denmektedir. Mücbir sebebe, zorlayıcı neden de denmektedir. Mücbir sebebe örnek olarak, doğal afetler, yasal grevler, savaş ve seferberlik gibi durumlar örnek olarak gösterilebilir. Mücbir sebeplerin varlığı, hem idâreyi hem de sözleşmeciyi, sözleşmeyi yerine getirme borcundan kurtarır. Bir başka deyişle, mücbir sebep nedeniyle yükümlülüğünü yerine getirmeyen taraftan karşı taraf tazminat isteyemez. Mücbir sebebin varlığı idârenin her türlü sözleşmesi için sonuç doğurur.

Fait Du Prince: İdarî sözleşmenin koşullarının, idârenin sözleşme yapma yetkisi dışındaki başka bir yetkisine dayanarak aldığı karar veya yaptığı işlemleriyle ağırlaşması durumunda özel şirketin bu zararının karşılanması için kullanılan ilkeye “*fait du prince*” ilkesi denir. Örneğin, sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişisi olan şirketin kullandığı bir hammadde üzerine konan yeni vergi, işçi asgari ücretlerinde ve sosyal sigorta primlerinde, sözleşmenin diğer tarafı olan idâre eliyle yapılan artışlar nedeniyle malî denge bozulur. Bu durumda idâre, özel şirketin zararını gidermekle yükümlüdür. Çünkü böyle durumlarda “idarî bilinmeyen nedenle” sözleşmenin dengesi bozulmuş olur.

Öngörülemezlik: *Öngörülemezlik (imprevision) ilkesi*, sözleşmenin taraflarının iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkan, sözleşmenin yapıldığı zamanda öngörülemeyen olaylar sebebiyle, sözleşmecinin olağandışı şekilde ağırlaşan yükünün bir kısmının idâre tarafından karşılanmasını ifade eden ilkedir. Öngörülemezlik kuramına göre idârenin, sözleşmenin karşı tarafı olan özel hukuk kişisinin zararını karşılayabilmesi için, mücbir sebep veya önlenemeyen durumda olduğu gibi mutlak bir imkânsızlık değil, ekonomik imkânsızlık söz konusu olacaktır. Öngörülemezlik kuramı gereğince, idârenin karşı tarafa yapacağı yardım, geçici niteliktedir

İdârenin Sözleşmelerinin Sona Ermesi

İdârenin imzaladığı sözleşmeler iki biçimde sona ermektedir. Bunlardan;

- Birincisi normal sona ermedir.
- Diğer de zamanından önce sona erme yani fesihtir.

Normal Sona Erme: *Normal sona erme*, sürenin dolması ve sözleşme konusu edimin yerine getirilmesi biçiminde olur.

Fesih: İdârenin yaptığı sözleşmelerin zamanından önce sona erdirilmesine fesih denir. Üç türlü fesih olabilir:

- Tarafların karşılıklı anlaşmasıyla fesih,
- İdâre tarafından tek yanlı olarak fesih ve
- Mahkeme kararıyla fesih.

Tarafların Anlaşmasıyla Fesih: İdârenin sözleşmeleri, tarafların karşılıklı iradelerinin uyuşması ile sona erebilir. Bu tür feshe, *tarafların anlaşmasıyla fesih* denmektedir

İdâre Tarafından Tek Yanlı Fesih: İdâre, bazı durumlarda imzaladığı sözleşmeleri tek yanlı olarak feshedebilir. Bu durumlar, *sözleşmecinin kusuru nedeniyle fesih ve hizmet yararına fesih* tir.

Sözleşmecinin Kusuru Nedeniyle Fesih: Sözleşmecinin yüklendiği edimi yerine getirirken ağır kusur işlemesi durumunda, bir yaptırım olarak idâre sözleşmeyi tek yanlı olarak feshedebilir. Böyle bir durumda idârenin fesih için yargıya başvurması gerekmez. Ancak sözleşmeci, idârenin bu fesihte haksız olduğunu ileri sürerek idâre aleyhine tazminat davası açabilir.

Hizmet Yararına Fesih: İdâre, imzaladığı idarî sözleşmeleri, sözleşmecinin kusuru olmasa bile kamu yararının gerektirdiği durumlarda, tek yanlı olarak her zaman feshedebilir. Bu tür feshe *hizmet yararına fesih* denir. Ancak idâre bu tür fesih yetkisini kullandığı zaman, sözleşmecinin tazminat isteme hakkı doğar.

Mahkeme Kararıyla Fesih: İdârenin sözleşmeleri, idârenin veya sözleşmecinin talebi üzerine mahkeme kararıyla sona erdirilebilir. Bu duruma, *mahkeme kararıyla fesih* denir.

İdârenin Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar

İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davaları, idârenin sözleşmelerinin niteliğine göre; “*İdârenin özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan davalar*” ve “*İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davalar*” şeklinde ikiye ayırmak gerekmektedir.

İdârenin Özel Hukuk Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar: İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin akdî hükümlerinden kaynaklanan davalar, adlî yargıda çözülecektir. Çünkü idârenin özel hukuk sözleşmelerinin akdî hükümleri açısından taraflar arasında eşitlik söz konusudur. İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin imzalanmasından önce izlenmesi gereken idarî usuller çerçevesinde yapılan ve sözleşmeden ayrılabilen işlemlerden kaynaklanan davalar ise idarî yargıda açılacaktır.

İdarî Sözleşmelerden Kaynaklanan Davalar: İdarî sözleşmelerden kaynaklanan davalar, kural olarak idarî yargıda çözülür. Davalar, ister sözleşme öncesi yapılan ve ayrılabilir idarî işlemlerden kaynaklanan davalar olsun isterse sözleşmenin düzenleyici veya akdî nitelikteki hükümlerinden kaynaklanan davalar olsun, fark etmez.

İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davaların görüm ve çözümü konusunda üç olasılık vardır. Bunlar; *Tam yargı davaları*, *İptal davaları* ve *Tahkim yoludur*.

İdârî Sözleşmelerden Kaynaklanan Tam Yargı Davaları: İdarî sözleşmelerin akdî kısmından kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkında tarafların açtığı davalar tam yargı davasıdır. Tam yargı davaları, İdarî Yargılama Usulü Kanununun 2/b maddesinde, idarî eylem veya işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan zarara uğrayanlar tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

Tam yargı davası ile idâre hukuku alanında ihlal edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi veya uğranılan zararın giderilmesi sağlanır. İdarî sözleşmelerden kaynaklanan tam yargı davalarını ancak sözleşmenin tarafları açabilirler. Ancak, idarî sözleşmelerin konusu olan kamu hizmeti iyi yürütülüyorsa ve bundan üçüncü kişilerin hakları zarar görmüşse, hizmet kusuruna dayanarak sözleşmeyi imzalayan idâreye karşı tam yargı davası açabilirler.

İdârî Sözleşmelerden Kaynaklanan İptal Davaları: İdarî yargıda iptal davaları, idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalardır. Kural olarak idarî sözleşmelere karşı iptal davası açılmaz. Bunun birkaç istisnası vardır.

Birinci istisna , sözleşme yapılmadan önce idârenin yaptığı sözleşmeye hazırlık işlemleri, ayrılabilir işlem niteliğinde olduğundan iptal davasına konu edilebilir. Ayrılabilir işlem teorisine göre, birden çok işlemde oluşan bir süreçte, işlemlerden her birinin nihai işlemde ayrı, ondan bağımsız bir kimliği veya etkisi var ise, iptal davasının konusunu oluşturmak bakımından, içinde bulunduğu idarî süreçten ayrılarak iptal davasına konu olabilecekleri kabul edilmektedir. Ancak buradaki ayrılabilir işlemler de iki türdür:

- Birinci tür ayrılabilir işlemler, sözleşmenin yapılmasına ilişkindir ve bu tür ayrılabilir işlemlere karşı, sözleşmeci ve üçüncü kişiler iptal davası açabilirler.
- İkinci tür ayrılabilir işlemler ise, sözleşmenin uygulanmasına ilişkindir. Bu tür ayrılabilir işlemlere karşı sadece üçüncü kişiler iptal davası açabilirler.

Ayrılabilir işlemin iptalinden sonra yapılması gerekenleri, idâre ve sözleşmeci birlikte kararlaştırmalıdır. Bu durumda dört şey yapılabilir: *Birincisi* , idâre iptal edilen ayrılabilir işlemin yerine hukuka uygun bir ayrılabilir işlem yapabilir. *İkincisi*, iyi niyetli olan sözleşmecinin zararını tazmin ederek sözleşmeyi tek yanlı olarak feshedebilir. *Üçüncüsü*, idâre veya sözleşmeci, idârî yargıya başvurarak sözleşmenin feshedilmesini isteyebilirler. *Dördüncüsü*, idâre ve karşı taraf anlaşarak sözleşmeyi feshedebilirler.

İkinci istisna, sözleşmenin düzenleyici hükümlerine karşı açılan iptal davalarıdır.

Üçüncü istisna , sözleşmeli kamu görevlisi çalıştırmak için yapılan idarî hizmet sözleşmeleridir. Bu tür sözleşmelerin hem akdî hükümlerine, hem düzenleyici hükümlerine hem de sözleşme yapılmadan önce idârenin yapması gereken hazırlık işlemlerine karşı iptal davası açılabilir.

Son istisna ise, idarî sözleşmelere karşı iptal davasının açılabilmesine ilişkin bir yasa hükmünün bulunmasıdır.

İdârî Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar İçin Tahkim Yolu: İdarî sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar için son yol olarak tahkim yolu gösterebilir. Tahkim, tarafların aralarındaki mevcut veya muhtemel bir uyuşmazlığın hakemlerce çözümlenmesi için yaptıkları bir anlaşmadır. Devlet tarafından denetlenen, kararları kesin hüküm oluşturan ve tıpkı mahkeme kararları gibi icra edilebilen özel bir yargı faaliyetidir. İdarî sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde kural olarak tahkim yoluna gidilemez. Ancak Anayasamızda 1999 yılında yapılan değişiklikle, kamu imtiyazı sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü için, millî ve milletlerarası tahkim yoluna başvurulabilmenin yolu açılmıştır.

Kamu Hizmetleri

Kamu hizmeti, Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir

Kamu Hizmetinin Öğeleri

Kamu hizmetinin dört önemli ögesi bulunmaktadır:

- Birincisi, kamu hizmetini sunan (organik öge),
- İkincisi kamu hizmetinin sunulduğu kişiler,
- Üçüncüsü kamu yararı,
- Dördüncüsü de kamu hizmetine yönelik faaliyetlerdir.

Kamu Hizmetini Sunan (Organik Öge)

Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için bu faaliyetin bir kamu tüzel kişisi veya onun gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi gerekir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından, kendi mal varlıklarını kullanarak ve kendi personeli eliyle yürütülen faaliyetler, kamu hizmeti olmaya elverişli faaliyetlerdir.

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri üstlendikleri faaliyetleri doğrudan doğruya yürütebilecekleri gibi, bu faaliyetleri kendi denetimleri altında bulunan özel hukuk kişileri aracılığıyla da yürütülebilirler. Ancak özel hukuk kişisinin yürüttüğü faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, bu faaliyetlerin yürütülmesi konusunda, idârenin kolluk yetkilerini aşan ve doğrudan faaliyetin işleyişine yönelik bir denetim yetkisine sahip olması ve o faaliyetin özel hukuk kurallarını aşan kamu hukuku rejimine tabi olması gerekir

Hizmetin Sunulduğu Kişiler

Kamu hizmetinin diğer ögesi, kamu hizmeti alanlar yani hizmetin arz edildiği kişilerdir. Sadece hizmeti alanlar değil, almaya aday olanlar da bu kapsamda değerlendirilir. Kamu hizmetlerinin kamusal ya da özel yönetim yöntemlerine tabi tutulmuş olmalarına göre, kişilerin kamu hizmetleri karşısındaki durumları da bazı farklılıklar göstermektedir.

Kamusal Yönetim Usullerine Tabi Hizmetler Karşısında Bireylerin Durumu: Kamusal yönetim usullerine göre yürütülen kamu hizmetler karşısında kişiler kamusal-nesnel bir hukuki konuma sahiptir ve bu konumda kişilerin hakları hukuk kuralları tarafından belirlenmiştir. Bireyler bu hukuki durumun niteliği gereği olarak:

1. Eşitlik ilkesi uyarınca yararlanırlar.
2. Yararlananlar arasına girdikten sonra da düzgün, sürekli ve gereği gibi işlemlerini idâreden isteyebilirler.
3. İptal davası yoluyla, yararlanmayı engelleyen, hizmetin işleyişini aksatan mevzuata ve hukuka aykırı idârî işlemleri ortadan kaldırtabilirler.
4. Bu yüzden bir zarara uğramışlarsa tam yargı davası açarak zararlarını idâreye tazmin ettirmek imkânına sahiptirler.

Adayların ise eşitlik ilkesi gereğince yararlanmayı talep hakkı vardır.

Özel Yönetim Usullerine Tabi Hizmetler Karşısında Bireylerin Durumu: Kişilerin, özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri, özellikle iktisâdî kamu hizmetleri karşısındaki durumlarının ilk bakışta bir ticari işletmenin müşterileriyle ilişkisine benzeyen ve sözleşmeye dayanan bir ilişkiden ibaret olduğu söylenebilir.

Özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetlerinden yararlanma statüsüne, kişiler bir sözleşme ile girerler. *Abonman sözleşmeleri* olarak adlandırılan bu sözleşmeler uygulamada özel hukuk sözleşmeleri sayılıp, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir. Ancak abonman sözleşmelerin hükümleri ve koşulları düzenleyici işlemlerle belirlendiğinden, aslında katılmalı sözleşmelerdendir. İdâre özel hukuk hükümlerine tabi olan bu sözleşmelerde tek taraflı değişiklik yapma hakkını her zaman muhafaza eder.

Kamu Yararı (Kamu Hizmetinin Manevî Ögesi)

Kamu yararı , toplum için hayati bir değer ve önem taşıyan bazı faaliyetlerin kâr amacı gözetilmeksizin, idârece yürütülmek suretiyle toplumun bu hizmetlerden faydalandırılmasıdır. Özel hukuk kişilerince işletilmesine rağmen kamu yararı içerdiği için kamu hizmeti sayılan hizmetler vardır. Bunlara örnek olarak belediye sınırları içinde sefer düzenleyen özel halk otobüsleri verilebilir.

Kamu Yararını Hedefleyen Faaliyet (Kamu Hizmetinin Maddî Ögesi)

Kamu hizmetinin bir diğer ögesi, hem hukuk alanında hem de fizik alanında değişiklikler yapan faaliyetlerdir. Bundan dolayı kamu hizmetlerinin bireylere yönelik fiilî durumlar, kamu hizmetinin maddî ögesini oluşturmaktadır. Söz konusu maddî öge yani faaliyet (fiilî durumlar) olmazsa toplumun ortak ihtiyacı karşılanmamış olur. Bu durum ise “hizmet kusuru” nedeniyle idarenin sorumluluğunu gerektirir. Bir başka deyişle, kamu hizmetinin maddî ögesi, “organik öge” olarak adlandırılan kamu hizmetini sunanların kamu yararını gerçekleştirmek için giriştikleri faaliyetlerdir.

Kamu Hizmetlerinin Özellikleri

Kamu hizmetlerinin tümüne hâkim olan bazı özellikler vardır. Bu özellikler;

- Süreklilik, kesintisizlik ve düzenlilik,
- Genellik ve tarafsızlık,
- Değişkenlik ve uyarlanabilirlik,
- Eşitlik ve bedelsizlik ilkeleridir.

Süreklilik, Kesintisizlik ve Düzenlilik İlkesi

Düzenlilik ilkesi, belirli, düzenli, öngörülebilir ve herkese her zaman aynı yoğunlukta hizmet sunulması olarak tanımlanabilir. Süreklilik ilkesi ile anlatılmak istenen ise her bir kamu hizmetinin niteliğine göre toplumun ortak ihtiyacı devam ettiği müddetçe verilmesidir. Kesintisizlik ilkesi de şüphesiz süreklilik ilkesinin yansıması ve tamamlayıcısı niteliğindedir. Buna göre kamu hizmetlerinin sürekli olmasının yanında kesintisiz olması da gerekir. Bu ilkeler kamu hizmetinin kalitesini de ifade eder.

Genellik ve Tarafsızlık İlkesi (Eşitlik-Nesnellik)

İdâre, kamu hizmetlerini sağlarken anayasal bir zorunluluk olarak herkese eşit ve adil davranmalıdır. Önceden belirlenen kurallar ışığında uygun olan herkes, aynı nispette ve yoğunlukta, herhangi bir ayrıma maruz kalmadan faydalanabilir. En temel anlamıyla eşitlik ve genellik ilkeleri bunu ifade eder.

Değişkenlik-Uyarlama İlkesi

Toplumun yapısı ile teknik imkânlar zamanla gelişip değiştiğine göre, kamu hizmeti de değişir. Değişkenlik ve uyarlanmanın hız ve sınırı, idârenin içinde bulunduğu devletin ekonomik, bilimsel ve sosyal düzeyine göre farklılık gösterir.

Kamu Hizmetlerinin Bedelsizliği İlkesi

Bu ilke kamu hizmetlerinin bedelsiz olmasını ifade eder. Önemle belirtilmelidir ki günümüzde belirli bazı kamu hizmetlerinden faydalananlardan alınan belli miktardaki paralar bu ilkeye hâlel getirmez. Çünkü teknik anlamda bu paraların niteliği bir “ *bedel* ” değil, dolaylı birer “ *vergidir* ”. Çünkü özel kişilerin faaliyetlerindeki gibi fiyat ya da ücret hesaplama değil, ilgili kişilerin veya kitlelerin ödeme gücünü de göz önüne alan bir katılma payı amacını gütmektedir.

Kamu Hizmetlerinin Kurulması, Düzenlenmesi, Kaldırılması

Bütün idârî faaliyetlerde olduğu gibi kamu hizmetlerinin kurulmasında, düzenlenmesinde ve kaldırılmasında, idârenin kanuniliği ilkesi geçerlidir.

Kamu Hizmetlerinin Kurulması

Kamu hizmetleri kanunla kurulmak zorundadır. Çünkü devlet ve idâre adına para harcama yetkisi, ancak kanun koyucu tarafından bütçeyle verilebilir. Bir toplumda ortak bir ihtiyacın meydana gelmesiyle, idâre ya doğrudan kamu hizmetini kendisi örgüt kurarak veya idârenin kolluk denetiminin ötesinde bir denetim ve düzenleme yetkisi çerçevesinde söz konusu kamusal ihtiyacı özel kişilerin karşılamasına izin verir. Özel kişiler tarafından kamu hizmeti yürütülmesi söz konusu olduğunda, bunun sonucu olarak özel kişilere kamu gücü ayrıcalıkları tanınır. Kamu gücü, idârenin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklardır.

Kamu Hizmetlerinin Düzenlenmesi

Kamu hizmetlerinin kurulduktan sonra düzenlenmesi, esas itibarıyla idâreye aittir. Ancak, idâre bu iç düzenlemeyi yaparken, temel hak özgürlükler bakımından, düzenleyici işlemlerin sınırlarını aşmamalıdır. Bundan dolayı, üçüncü kişilerin hak ve özgürlüklerine müdahale edilme ihtimali doğarsa son derece titiz davranılmalıdır, fakat hizmetten faydalananlar söz konusu ise bu derece bir hassasiyet gösterilmesine lüzum yoktur. Çünkü onlar zaten kamu hizmetinden faydalanırken bu şartları kabul etmişlerdir. Lakin elbette bu durum faydalananların hak ve özgürlüklerini zedeleyecek seviyede olmamalıdır.

Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması ve Özelleştirme

Kamu hizmetlerinin kaldırılıp, özel teşebbüs hâline getirilmesi kanunla olmak zorundadır. Bir kamu hizmetinin konu, amaç ve yönetim usulü-nün değiştirilmesi de aynı esaslara bağlıdır. Bir kamusal ihtiyacın doğması üzerine ilk defa kurulan veya kamu yararı gereğince devletleştirme yöntemiyle kamu hizmeti hâline gelen idârî faaliyetler, kamusal ihtiyacın ortadan kalkmasıyla yetki ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde veya özelleştirme yöntemine uygun biçimde kaldırılır.

Yetkide paralellik ilkesi; kural olarak bir idârî işlemi yapmaya yetkili makamın o işlemi kaldırmaya veya değiştirmeye de yetkili olmasıdır. Usulde paralellik ilkesi; idârî işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarının o işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması sırasında da izlenmesi ilkesidir. Özelleştirme; iktisadî, malî, hukukî, sosyal ve siyasal nedenlerle milli ekonomi içerisinde kamu kesimi faaliyetlerinin sınırlandırılmasına veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar bütünüdür.

Kamu Hizmetlerinin Türleri ve Hukuki Rejimi

Kamu hizmetlerine bakış açısı, *o hizmeti sunan özneye göre, tekel olup olmamasına göre, hizmetin sunulduğu coğrafi yere göre, hizmetin konularına göre ve hizmete uygulanan yönetim usullerine göre* farklılık göstermektedir.

Hizmeti Sunan Özneye Göre Kamu Hizmeti Türleri

Günümüzde kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idâre kuruluşları tarafından görülmesi şartı aranmamaktadır. Buna göre kamu hizmetleri;

- Kamu tüzel kişileri tarafından sunulan kamu hizmetleri,
- Özel hukuk özneleri tarafından sunulan kamu hizmetleri ve
- Kamu-özel karma oluşumlar tarafından sunulan kamu hizmetleri olmak üzere üçe ayrılır.

Ortak gereksinimleri karşılamaya yönelik bir özel girişim faaliyeti kamusal mallar üzerinde yürütülüyorsa, bu faaliyet “*virtü-el kamu hizmeti*” olarak kabul edilebilir ve kamu hizmetlerinin hukuki rejimine tabi olabilir.

Tekelli-Tekelsiz Olmalarına Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, konularını oluşturan faaliyetlerin özel kesime de bırakılmasına veya özel kesime tamamen yasaklanmasına göre iki türe ayrılmaktadır. Bunlar;

- Tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetleri ve
- Tekel biçiminde yürütülmeyen kamu hizmetleridir.

Örneğin posta ve telgraf hizmetleri ile iş ve işçi bulma hizmetleri *tekel kamu hizmetleri* ne örnek verilebilir. Buna karşılık aynı konuda hem kamu hem özel hukuk kişileri faaliyet gösterebiliyorsa bu da *tekel olmayan kamu hizmeti* sınıfına girer. Eğitim, sağlık ve şehir içi ulaşım hizmetleri tekel olmayan kamu hizmetlerine örnektir.

Hizmetin Sunulduğu Coğrafi Yere Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, yürütüldükleri coğrafi alana göre; *Evrensel kamu hizmetleri, Ulusal kamu hizmetleri, Bölgesel kamu hizmetleri* ve *Yerel kamu hizmetleri* olmak üzere dörde ayrılmaktadır.

Kamu hizmetinin sunulduğu alan, ülke sınırlarını aşyorsa, o hizmete *evrensel kamu hizmeti* denebilir. Buna örnek olarak internet erişimi hizmeti verilebilir.

Ulusal (millî) kamu hizmetleri, tüm ülke düze-yinde yürütülen ve bundan dolayı da ülkede yaşa-yan herkese sunulan kamu hizmetleridir. Buna TCDD’nin verdiği ulaştırma *hizmeti* örnek verilebilir.

Ülke sınırlarına ulaşmayan fakat il sınırlarını aşan ve “bölge” olarak adlandırılan coğrafi alanda sunulan kamu hizmetlerine *bölgesel kamu hizmetleri* denmektedir. Örneğin, bölgesel kalkınma ajansları böyledir.

Belli bir il, belde veya köy sınırları içinde yaşayan kişilere sunulan kamu hizmetlerine *yerel kamu hizmeti* denmektedir.

Kişilerin Yararlanma Biçimine Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, kişilerin yararlanma biçimlerine göre;

- “Doğrudan doğruya bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri” ve
- “Dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Doğrudan kişisel faydalanma imkânı olan kamu hizmetlerinde fertlerin her biri idâreyle kendi arasında olmak üzere ilişki kurar. Örneğin, öğretim, sağlık, posta, su, gaz, elektrik gibi kamu hizmetlerinden kişiler

ayrı ayrı faydalanırlar. Fakat yol ve köprülerden faydalanırken olduğu gibi, bazı hizmetlerden de kişisel olarak değil, *dolaylı olarak faydalanırlar*.

Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, konularına göre dört türdür:

- İdârî kamu hizmetleri,
- İktisâdî kamu hizmetleri,
- Sosyal kamu hizmetleri,
- Bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetleri.

Kamu hizmetlerinin konuları, her zaman bu dört türden birinin içine tamamen sokulamayacağından, üstün nitelikleri göz önünde tutularak bir ayırım yapılmaktadır.

İdârî Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler idârenin eskiden beri gördüğü geleneksel kamu hizmetleridir. Bayındırlık işleri, kamu mallarının bakımı ve korunması, eğitim ve öğretim, sağlık, tapu-kadastro hizmetleri, nüfus işleri gibi idârenin klasik faaliyetleri idârî kamu hizmetlerindendir. İdârî kamu hizmetlerinde kamu hukuku kuralları geçerlidir, kamu tarafından görülür ve buradan doğan uyuşmazlıklar idârî yargıda çözülür. İstisnaen kanunen ya da içtihatların müsaadesiyle bu uyuşmazlıklar adlî yargıda da görülebilir.

İktisâdî Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlayan demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi sınaî ve ticari nitelikte olup daha çok imtiyaz usulü ile gördürülen hizmetlerdi. Fakat, 20. yüzyılın başından itibaren özellikle 1. Dünya Savaşından sonra devletin sanayi, ticaret, tarım ve maliye alanlarında, özel teşebbüslerle birlikte doğrudan doğruya yaptığı faaliyetler de iktisâdî kamu hizmetleri hâline getirilmiştir. İktisâdî kamu hizmetlerinde genel olarak özel hukuk kuralları uygulanır, fakat bu husus mutlak değildir; zira bu tür kamu hizmetlerinin bünyesi özel faaliyetlerle bütünüyle aynı değildir.

Sosyal Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler, devlet ve öteki kamu tüzel kişileri tarafından öteden beri yürütülen emeklilik ve fakirlere yardım gibi faaliyetlerin yanı sıra, öncelikle 2. Dünya Savaşından sonra gelişmeye başlayan çalışma düzenine ve sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir.

Bunların bir kısmı idârenin tekelinde olup, (örneğin, iş ve işçi bulma) bir kısmı da özel teşebbüsle birlikte, yan yana yerine getirilmektedir. Ayrıca, sosyal kamu hizmetleri, ilgililer ve çoğu kez herkes için (örneğin, sosyal güvenlik) katılma zorunluluğu koyar. Kural olarak sosyal kamu hizmetleri salt pratik gerekçelerle özel hukuk rejimine tabi tutulmuşlardır.

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Hizmetleri: Genellikle özel faaliyetlere konu olan çeşitli yayınlar, tiyatro, müzik, resim ve sinema gibi kültür hareketleri, günümüzde idârenin doğrudan uğraş alanına girmektedir.

Bu alanlardaki çalışmaların nitelikleri, klasik idârî kamu hizmetlerinin örgüt biçimleri, işleyiş yöntemleri, görev ve yetki kuralları ve usulleriyle bağdaşmamaktadır. Bundan dolayı bu tür hizmetlerin görülmesi amacıyla özerk kuruluşlar, bağımsız personel, serbest usuller ve geniş maddi imkânlar kabul etmek mecburiyetinde kalmıştır.

Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri

Kamu hizmetlerinin dokuz tür usulle görülmekte veya yürütülmektedir. Bu usuller; *emanet usulü*, *müşterek emanet usulü*, *iltizam usulü*, *ruhsat usulü*, *imtiyaz usulü*, *yap-işletdevret usulü*, *yap-işlet usulü*, *görevlendirme usulü* ve *özel yasalarla kurulan dernek ve vakıflar eliyle yürütülüş usulü* dür.

Emanet Usulü

Kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği haricinde diğer kamu tüzel kişileri tarafından kendi araç gereç, personel ve imkânları kullanılarak yerine getirilmesine *emanet usulü* denir.

Müşterek Emanet Usulü

Bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idâreye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle yürütülmesine, *müşterek emanet usulü* denir.

Müşterek emanette, sermaye tamamen idârenindir. Hizmetin yürütülmesini üstlenen özel hukuk kişisi emeği ve bilgisiyile hizmeti yürütmekte ve masraflarını da yararlananlardan alınan bedelin bir kısmı ile karşılamaktadır. Yararlananlardan alınan bedelin arta kalan kısmı da, idâre ile bu kişi arasında, sözleşmede kararlaştırıldığı ölçüde paylaşılacağından, bir fazlalık olmaması durumunda özel hukuk kişisi hiçbir şey elde edememekte, ancak kendi hakkını isteyebilmektedir.

İltizam Usulü

Kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi usulüne *iltizam usulü* denir. Sözleşmedeki bedel maktu, götürü veya orantılı kazanç da olabilir.

Ruhsat (İzin) Usulü

Ruhsat ya da izin usulünde, özel hukuk kişisi ile idâre arasında bir sözleşme bulunmamakta, “ruhsat”, “izin” gibi isimler taşıyan ve tek yanlı bir irâdenin sonucu olan idârî işlemler bu ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Ancak özel hukuk kişileri birer mükellef olmadıklarından, ruhsata konu olan kamu hizmetinin yürütülmesi yükümlülükleri, özel kişilerin kendi istekleriyle idâreye başvurup gerekli izni aldıktan sonra başlamaktadır.

Özel teşebbüs böyle bir etkinlik sonucu kâr elde edebildiği hâlde, kamu hizmetinin bedelsizliği il-kesinin doğal bir uzantısı olarak yararlandıran is-teyebileceği ücret de kural olarak idâre tarafından belirlenir. Özel hukuk kişileri, yürüttükleri hizmeti aksattıkları takdirde, kendilerine verilen ruhsat iptal edilir.

İmtiyaz Usulü

Kamu hizmetinin uzun süreli olarak ilgili idâre ile aralarında imzalanmış bulunan bir idârî sözleşmeye dayalı olarak; sermayesi, kârı, zararı ve hasarı Türk hukuk düzenine göre anonim şirket statüsündeki imtiyazcı bir özel hukuk kişisine ait olmak üzere kamu hizmetinin tekel biçiminde gördürülmesine, *imtiyaz usulü* adı verilmektedir.

İmtiyaz sözleşmesinin yapılış biçimi, Menafii Umumiye Ait İmtiyazat Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre devlet tüzel kişisi adına imtiyaz verme yetkisi eskiden Bakanlar Kuruluna ait iken, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten sonra şimdi Cumhurbaşkanına aittir.

İdârî sözleşmelerin uygulanmasında idâre, özel hukuk sözleşmelerinde bulunmasına imkân olmayan bazı üstün ve ayrıcalıklı yetkilere (denetim ve yönlendirme yetkisi, yaptırım uygulama yetkisi, sözleşmede tek yanlı değişiklik yapma yetkisi, hizmet yararına fesih yetkisi ve imtiyazı satın alma (rachat) yetkisi) sahiptir.

İmtiyaz sahibi özel teşebbüs; tekel olma, idâreye ait bazı yaptırımlar uygulama, lehine kamulaştırma yapılmasını isteme, idâreye ait araç ve gereçleri kullanma, kamu malları üstünde veya altında tesisler yapma gibi bazı ayrıcalıklara sahiptir. İmtiyaz sahibinin bu ayrıcalıklar dışında iki önemli hakkı daha vardır. Bunlardan *birincisi* hizmetten yaralananlardan alınan ve esas itibariyle idâre tarafından belirlenen, harç ya da resim niteliğindeki ücretlerdir. *Diğeri de* sözleşmenin malî dengesinin korunmasını isteme hakkıdır.

İmtiyaz usulünde, süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve uyarlanma ilkelerinin yükümlüsü anonim şirkettir. Bununla birlikte, idâre, hizmetle ilgili genel düzenlemeler yapabildiği gibi yararlananlardan alınacak bedeli de belirleyebilir. Kamu hizmeti, imtiyaz usulü ile yürütülüyor olsa bile, her ne pahasına olursa olsun, kesintiye uğramamalıdır.

Kamu hizmeti imtiyazı, nihayetinde bir idârî sözleşmeye göre Türk hukukuna göre kurulmuş bir anonim şirkete kamu hizmeti kurdurulup işlettilmesini içermektedir. İmtiyaz, idârî sözleşmeleri sona erdiren nedenlerden veya koşullardan bir tanesinin gerçekleşmesi üzerine sona erer. İmprevision (öngörülemezlik) durumunda, imtiyaz sahibi şirketle idâre anlaşamazlarsa, yargı kararıyla imtiyaza son verilebilir.

Yap-İşlet-Devret Usulü

Bir kamu hizmetiyle ilgili üretim, iletim ve dağıtım etkinliklerine ilişkin işletmelerin yerli veya yabancı özel hukuk öznelerinin kurulup işletilmesi ve belli bir süre sonra karşılıksız olarak söz konusu hizmete ilişkin işletmelerin herhangi bir karşılık ödenmeden idâreye devredilmesi yöntemine *yap-işlet-devret* usulü denmektedir.

Yap-İşlet Usulü

Bu usulü düzenleyen Kanun sadece termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile bu termik santrallerde üretilen enerjinin satışını kapsamaktadır. Bu usulde imzalanan sözleşmeler özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmiştir.

Görevlendirme Usulü

Bu usul üç ayrı kamu hizmeti alanında geçerlidir:

- Elektrik enerjisi alanındaki görevlendirmeler,
- Ulaşım alanındaki görevlendirmeler ve
- İletişim alanındaki görevlendirmeler.

Özel Yasalarla Kurulan Dernek ve Vakıflar Eliyle Kamu Hizmeti Yürütülme Usulü

Kızılay ve Türk Hava Kurumu gibi dernekler, yasalarla kurulmuşlardır ve kendi amaçlarına uygun olarak üstlendikleri kamu hizmetlerini yürütmekle görevlidirler.

Kolluk Hizmetleri

İdârenin kamu düzeninin bozulmasını önleme, bozulduğunda da eski duruma getirmek için yürüttüğü etkinlikleri anlatmak için üstlendiği ve sürdürdüğü hizmet ile yürütme için kurduğu örgüte kolluk denir.

İdâre, kolluk alanında yasaklar koyarak, kısıtlamalar getirerek ve izinler vererek faaliyet göstermektedir. Güvenlik, kolluk faaliyetlerinin en önemli bölümüdür.

Kolluğun Amacı ve Konusu

Kolluğun amacı kamu yararıdır. Kamu düzeninin sürekliliğini sağlamayı amaçlar.

İdârenin kolluk görevlerinin yedi türlü konusu bulunmaktadır. Bu konular şunlardır:

- Genel güvenlik,
- Genel sağlık,
- Genel ahlâk,
- Dirlik ve esenlik,
- Kamusal estetik,
- İnsan onurunu koruma ve
- Bireyleri kendilerine karşı korumadır.

Bu konular aynı zamanda kamu düzeninin öğeleridir. Eğer kolluk etkinlikleri bu konuların dışında bir konu gerçekleştirmek için yapılırsa hukuka aykırı olur.

Kolluğun Amacı: Kamu Düzeni Kavramı

Bozulduğunda kamu yararını olumsuz yönde etkileyen ve bozulmasının önlenmesiyle kamu yararı gerçekleşen düzendir.

Kolluğun korumak istediği düzen, kamu düzenidir. Ancak burada söz konusu olan maddî anlamdaki kamu düzenidir.

Kolluğun Konusu: Kamu Düzeninin Öğeleri

Kamu düzeninin öğeleri, *klasik ve modern* anlayışın birlikte değerlendirilmesiyle şöyle sıralanabilir:

Klasik anlayışa göre kamu düzeninin öğeleri şunlardır:

- *Genel Güvenlik (Kamu Güvenliği)*: İnsanların can ve mallarından emin olmalarıdır.
- *Genel Sağlık (Kamu Sağlığı)*: İnsanların hastalıklara maruz kalmadan sağlıklı bir çevrede hayat sürebilmeleridir.
- *Dirlik ve Esenlik (Kamu Huzuru)*: Toplumsal düzenlilik ve rahattır.

Modern anlayışa göre kamu düzeninin öğeleri şunlardır:

- *Genel Ahlak*: Dışa vurulan ahlaki tutum ve davranışlardır.
- *Kamusal Estetik*: Modern anlayışa uygunluğun saplanmasına çalışılmasıdır.
- *İnsan Onuru*: İnsanların haysiyet ve şereflerine saygı duyulmasıdır.
- *Bireylerin Kendilerine Karşı Korunması*: Bireylerin bazen kendilerine karşı da korunmaları gerekebilir

Kolluk Türleri ve Ayrımları

Kolluk türleri;

- İdâre tarafından yürütülen kolluk ve
- Özel sektör tarafından yürütülen kolluk (özel güvenlik) olmak üzere ikiye ayrılır.

İdâre Tarafından Yürütülen Kolluk

İlgili düzenlemelere göre de polis üçe ayrılır:

- İdârî polis (idârî kolluk),
- Adlî polis (adlî kolluk),
- Siyâsî polis.

İdârî Kolluk-Adlî Kolluk Ayrımı

Adlî Kolluk: Suç kolluğu da denilen adlî kolluğun amacı suçları kovuşturmak, suçluları ve kanıtlarını toplayıp yargı yerlerine vermektir. Bu yüzden bastırıcı niteliktedir.

Görevi; Cumhuriyet savcılarının adlî işlerle ilgili verdiği görevler yerine getirmek, suç ihbar ve şikâyetlerini Cumhuriyet savcılığına bildirmek, kendilerine verilen emirler doğrultusunda delil toplamak. Adlî kolluğun görevleri ayrıntılı bir şekilde Adlî Kolluk Yönetmeliğinin 6. maddesinde düzenlenmiştir.

Adlî Kolluk Yönetmeliğinin 8. maddesine göre, adlî kolluk görevlileri, kolluk görevlilerinin ilgili mevzuatına göre taşınması gerekli olan niteliklere sahip olmalıdır.

Adlî Kolluk Yönetmeliğinin 12. maddesine göre, Cumhuriyet başsavcıları ve Cumhuriyet savcıları; adlî kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülebilmesi amacıyla, adlî kolluk görevlilerince ifa edilen adlî işlemleri her zaman denetler.

İdârî Kolluk: Amacı, kamunun, düzen içinde yaşamasını sağlamaktır. Önleyici ve koruyucu işlemler yaparlar. Suçun işlenmesinde caydırıcılığı sağlamaya çalışırlar. Önleyici, düzenleyici ve durdurucu etkileri vardır.

Suç ve Cezalarda Kanunilik ilkesi;

- Suç ve cezanın kanunla konulması gerektiğini ifade eder.
- Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz.
- İdârenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.

İdârî Kolluk-Adlî Kolluk Ayırımının Temelleri

Görevlerinin niteliği, amacı, tabi oldukları hukuki rejim ve teknikleri farklıdır.

İdârî kolluk suç öncesinde harekete geçer. Bastırıcı nitelikteki suç sonrası kolluk ise adlî kolluktur.

İdârî kolluk idârî makamların emri altındadır. Bu yüzden idârî kolluk görevlerinin yürütülmesi esnasında ortaya çıkacak uyuşmazlıklar idârî yargı yerleri tarafından çözülecektir. Buna karşılık adlî kolluk, adlî makamların emri altındadır. Bu nedenle adlî kolluk görevleri yürütülürken ortaya çıkan uyuşmazlıklar ise adlî yargı yerlerinde çözümlenir.

İdârî kolluğun amacı, kamunun düzen içinde yaşamasını sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için kamu düzeninin işleyiş kurallarını, ilgili kanunlara uyarak koyar, önleyici ve koruyucu yönü ağır basan bir uygulama getirir.

İdârî Polis-Siyâsî Polis Ayırımı

Devletin milli güvenliğin korunması için giriştiği gizli polis faaliyetleridir. Siyâsî polis faaliyetleri, idârî kolluk kavramının dışında kalır. Bu faaliyetler, Cumhurbaşkanlığına bağlı Millî İstihbarat Teşkilatının görevidir. MİT, kural olarak istihbarî bilgi toplamak ve ilgili devlet organlarının değerlendirmesine sunmakla görevlidir.

Özel Sektör Tarafından Yürütülen Kolluk (Özel Güvenlik)

Kolluk faaliyetleri, kamu gücünün kullanılmasını gerektirmektedir. Çünkü kolluk faaliyetlerinin özü, kamu düzeninin korunması amacıyla kişi hak ve özgürlüklerine sınırlamalar getirilmesidir. Genel yapı böyle olmakla beraber, gelişen olaylar nedeniyle, yeni güvenlik ihtiyaçları ortaya çıkmıştır.

Çeşitli ihtiyaçlar nedeniyle kamu güvenliğini korumak açısından yardımcı ve tamamlayıcı nitelikte özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi kanunla düzenlenmiştir.

Kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetleri, İçişleri Bakanlığından izin almış özel güvenlik şirketleri tarafından sağlanabilmektedir.

İdârî Kolluk ve Türleri

İdârî kolluk, kamu düzenini korumak, kollamak, toplum yaşamına yönelik tehlikeleri önlemek ve güvenliğini sağlamak için kurulan, zor kullanma yetkisine sahip devletin kurduğu idârî kuruluşlar ve bu kuruluşların faaliyetidir.

İdârî kolluk da kendi içinde;

- Genel idârî kolluk ve
- Özel idârî kolluk diye ikiye ayrılır.

Genel İdârî Kolluk

Toplumda güvenliğin, genel ahlâkın, dirlik ve esenliğin bozulmasını önlemeye, bozulduğunda da geri getirmeye yönelik etkinliklerdir. Genel idârî kolluk faaliyetleri;

- Polis,
- Jandarma,
- Çarşı ve mahalle bekçileri tarafından yerine getirilir.

Kural olarak polis şehir ve kasabaların, jandarma ise kırsal yörelerin genel kolluk hizmetlerini görürler. Polis, İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü içerisinde örgütlenmiştir. Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Belediye sınırları içinde polis örgütüne yardımcı olmak üzere çarşı ve mahalle bekçileri örgütü de kurulur ve bu örgüt de genel kolluğun içinde yer alırlar.

Özel İdârî Kolluk

Özel idârî kolluğa, “özel kolluk” veya “hizmet kolluğu” da denmektedir. Genel kolluğun amaçlarından bir veya birkaçına yönelik olmakla beraber, yasalarla farklı bir hukuksal düzene bağlı tutulan kolluk hizmetleri ile genel kolluğun amaçları dışında bir düzenin korunması amacıyla yürütülen kolluk hizmetleridir.

Özel idârî kolluğun amacı genel idârî kolluğun amacı ile aynı olabileceği gibi farklı da olabilir.

Kolluk Yetkisinin Kullanılışındaki İlkeler ve Kolluk Yetkisinin Sınırları

Kolluk Yetkisine Hâkim Olan İlkeler

Kolluk yetkisinin kullanılışında dört temel ilke vardır. Bu ilkeler kısaca şöyle açıklanabilir:

- **Hukukilik İlkesi:** Hukuk kuralları idâreye kolluk yetkisini hangi amaçla vermişse, idâre o yetkiyi o amaçlar için ve sınırlı olarak kullanabilir.
- **Ölçülülük İlkesi:** Bir hakkın veya özgürlüğün sınırlandırılmasında kullanılan araç, sınırlamayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalı, araç amaç için zorunlu ve gerekli olmalı ve araçla ulaşılmak istenen amaç arasında makul denge olmalıdır. Ölçülülük ilkesinin oluşturan üç alt ilke kısaca şöyle açıklanabilir:
 - Elverişlilik ilkesi: İdâre tarafından alınmış olan bir kolluk önleminin hedeflenen amaca ulaşmaya uygun olmasına elverişlilik ilkesi denmektedir.
 - Gereklilik ilkesi; hukukun öngördüğü amaçlara ulaşılmasına imkân veren birçok kolluk önlemi arasında bireysel çıkarlara en az zarar verici olanının seçilmesini ifade eder.
 - Orantılılık ilkesi: Kolluk önlemleriyle amaçlanan hedef ile bu hedefe ulaşmak için kullanılan araçlar arasında adalet duygusunun ve ortak aklın kabul edebileceği bir oran olmasını ifade eden ilkeye orantılılık veya âdil denge ilkesi denmektedir.
- **Gecikmede Tehlike Bulunması İlkesi:** İdârî kolluğun hak ve özgürlüklere müdahale edebilmesi için bir davranış veya olayın ya da faaliyetin kamu düzenini bozacağı yönünde ciddi kanıtlar ve işaretler olmalıdır.
- **Müdahalede Haklılık İlkesi:** İdârî kolluğun şüpheli gördüğü tutum ve davranışlara müdahale edebilmesi için şüphenin belirli bir yoğunlukta olması gerekir.

Kolluk Yetkisinin Sınırları

Kolluk yetkisinin kullanışı, doğrudan bireylerin hak ve özgürlüklerinin kullanımı ile ilgili olduğu için sınırsız bir yetki değildir. Bu nedenle kolluk yetkileri; *amaç, konu, yer ve zaman* açılarından sınırlandırılmıştır.

Amaç Bakımından Sınırları

Genel kolluk görevinin amacı; güvenlik, esenlik, sağlık ve bazı durumlarda genel ahlâk, kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunması öğelerinden oluşan kamu düzenini gerçekleştirmekten ibarettir.

Sebeup Bakımından Sınırları

Genel idârî kolluk ancak kamu düzenini gerçekten tehdit eden veya tehlikeye koyan durum ve eylemler belirdiğinde harekete geçebileceğinden; bu nitelikte olmayan sebep ve saikler ileri sürülerek yapılacak kolluk işlem ve eylemleri hukuka aykırı düşer.

Konu Bakımından Sınırları

Kolluk faaliyetleri sırasında yapılacak işlemlerin konusu, kolluk görevlileri tarafından müdahale edilecek durumların şiddetine göre belirlenir. Kamu düzenini sağlamak ve korumak için alınan önlemler hafiften ağıra doğru ilerlemelidir.

Yer Bakımından Sınırları

Yer açısından kolluk yetkileri genişleyebilir veya daralabilir. Ancak bir yer açısından tanınan bir kolluk yetkisi başka bir yerde kullanılamaz.

Kolluk yetkisinin genişleyip daraldığı yerleri; *konutlar, özel işyerleri ve umuma açık yerler, kamusal yerler, başkent ve taşra, büyük şehirler ve kasabalar, yoğun trafiği olan yollar ve az gelip geçilen yollar* olmak üzere ayırmak suretiyle incelemek gerekmektedir.

Zaman Bakımından Sınırları

Kolluk yetkileri zaman bakımından da değişiklik ve ayrılık gösterebilir. Kolluk görevli bulunduğu sınırlar içinde, suçu önlemek ve delilleri korumak konusunda zaman farkı gözetmeksizin her zaman görevli ve yetkilidir. Bununla beraber, kolluk yetkisi toplumun olağan yaşantısı ile olağandışı zamanlarda farklılık gösterir.

Toplumun olağan yaşantı düzeninde olduğu zamanlarda, kolluğun görev ve yetkisi en alt sınırlardadır. Ancak olağan dışı zamanlarda kolluk güçlerinin görev ve yetkilerinde genişleme söz konusu olabilir.

Olağanüstü hâl; belli sebeplerin ortaya çıkması halinde, temel hak ve özgürlüklerin geçici olarak, kısmen ya da tamamen durdurulmasına, vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilmesine olanak sağlayan olağanüstü yönetim usulüdür.

Kolluk İşlemleri ve Eylemleri

İdârî kolluk makamlarının işlem ve yaptırımları;

- Kural işlemler ve
- Birel işlemler olarak ikiye ayrılır.

Ancak kolluk işlevi bazen de sadece kolluk eylemi olarak kendini göstermektedir.

Kolluk Makamları, Üstleri ve Personeli

Kolluk makamları , kolluk faaliyetleri konusunda düzenleyici genel işlem yapmaya yetkili kılınmış bulunanlardır. Genel idârî kolluk açısından Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve vâililer kolluk makamlarıdır. Belediyelerin kolluk makamları, belediye meclisleridir. Köylerin kolluk makamı ihtiyar heyetidir. Diğer özel kollukların kolluk makamları ise, özel kolluğun bağlı bulunduğu idârî birimin en yetkili karar organı veya ilgili veya bağlı olduğu bakanlıktır.

Kolluk üstleri , görevli oldukları çevrede kolluğa ilişkin bütün olay ve durumlar hakkında koşul veya birel işlem yapma konusunda genel bir yetkiye sahip olan ajanlardır.

Genel ve özel kolluk personeli değişik kamu tüzel kişilerine tabi olmasına rağmen, ödev ve denetim yönünden, bütün ülkede İçişleri Bakanının, illerde vâlinin, ilçelerde kaymakamların, bucaklarda müdürlerin otoritesi altında toplanmıştır.

Kolluk İşlemleri ve Usulleri

Maddi tasnife göre kolluk alanında öne çıkan idârî işlem türleri, *kural işlemler* ve *birel işlemler* dir.

İdârenin kamu düzenini korumak için yaptığı işlemlere *düzenleyici işlemler (kural işlemler)* denir. Kolluk alanında yapılan düzenleyici işlemler; *tüzükler, yönetmelikler, adsız düzenleyici işlemler ve genel emirler* dir.

Kamu düzenini sağlamaya yönelik yasaların ve düzenleyici kolluk işlemlerinin bireye uygulanması niteliğindeki işlemlere ise *birel işlemler* denir. Kolluk alanındaki birel işlemler; *izin verme (ruhsat verme), bildirim alma, faaliyetin yasaklanması (men edilmesi), faaliyetin ertelenmesi, emir ve uyarı, kapatma, re'sen icra ve zor kullanma* olarak sıralanabilir.

Re'sen icra; idârenin bazı durumlarda uygulayabildiği, kendiliğinden davranarak kamu düzenini tehdit eden eylemleri önlemek ve bozulanı geri getirmek yetkisidir

Anayasa Mahkemesine göre, idârenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idâre hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara "*idârî yaptırım*" denilmektedir.

Kolluk Eylemleri

Kolluk genel ve birel işlemler yanında ve çoğunlukla eylemler yaparak faaliyette bulunur. Bunlara *kolluk eylemi* denir. Kolluk eylemleri de birer idârî eylemdir. Kolluk alanındaki idârî işlemleri sadece kolluk makamları ve kolluk üstleri yapabilirken, idârî eylemleri o eylemi yapacak her kolluk görevlisi yapabilir.

İdârî Kolluk Yetkilerinin Birbiriyle Çatışması ve Yarışması

Birden fazla kolluk makam, üst ve personeli olunca, bunların kullandıkları yetkilerin birbiriyle çatışma ve yarışma ihtimali her zaman vardır.

Merkezî İdâre Kolluk Makamlarının Çatışması ve Yarışması

Merkezi idâre kolluk makamlarının çatışması ve yarışması halinde çözüm şöyle olmalıdır: Kural olarak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine aykırı işlem yapamaz. Ancak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine göre daha sınırlandırıcı kolluk işlemi yapabilir.

Merkezî İdâre Kolluğu ile Yerel Yönetim Kolluklarının Çatışması ve Yarışması

Merkezi idâre kolluğu ile yerel yönetim kolluğu çatışırsa çözüm şöyle olmalıdır: Kural olarak yerel yönetim kolluğu, merkezi idâre kolluğunun yaptığı işlemlere aykırı işlem yapamaz. İstisna olarak, yerel yönetim kolluğu merkezi idâre kolluğunun işlemine göre daha sınırlayıcı kolluk işlemi yapabilir. Ancak bunun için daha sınırlandırıcı önlemlerin alınmasını, yerel koşullar gerekli kılmalıdır.

Yerel Yönetim Kolluklarının Kendi İçinde Çatışması ve Yarışması

Yerel yönetim kollukları kendi içinde çatışma ve yarışması halinde bunun nasıl giderileceği , görev alanı başlığını taşıyan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 8. maddesinde düzenlenmiştir.

Genel Kolluk ile Özel Kolluklar Arasındaki Çatışma ve Yarışma

Genel kolluk ile özel kolluklar arasındaki çatışma ve yarışma farklı şekillerde ortaya çıkabilir.

Bazı durumlarda özel kolluk yetkisi, genel kolluk yetkisini saf dışı bırakır. Böyle durumlarda, konu ve amaçları genel kolluğunkinden tamamen ayrı olan özel kolluklar bakımından çatışma ve uyuşmazlık düşünülemeyeceğinden yalnızca bunlara özgü kural ve usuller geçerli olur.

Bazı durumlarda, özel kolluk yetkisi yanında genel kolluk yetkisi de kullanılabilir. Böyle bir yetki yarışmasında genel kolluk makamlarının yaptığı kolluk işlemlerinin, özel kolluk makamlarının işlemlerine göre izin verici değil, sınırlandırıcı olması gerekir.

Genel kolluk, bazı durumlarda özel kolluğun yerine geçebilir. Ortaya çıkan tehlikenin bastırılması için derhal müdahale gerekiyorsa, genel kolluk makamı, özel kolluk makamının yetkili olduğu alanda derhal müdahale edebilir.

Bazen bir kolluk makamı, aynı zamanda hem genel kolluk hem de özel kolluk yetkisine sahip olabilir. Bu durumda, çeşitli olasılıklar ortaya çıkabilir. Bazı durumlarda söz konusu makam, aynı önlemi ister genel

ister özel kolluk yetkisine dayanarak alabilir. Bazı durumlarda da söz konusu genel kolluk makamı, özel kolluk yetkisini kullanarak, bu faaliyetin bir yönüne müdahale edebilir. Bunun dışında genel kurallar geçerlidir.

İdarenin Denetlenmesi Ve Mali Sorumluluğu

Anayasamıza göre, Devletimiz hukuk devletidir ve bu niteliği değiştirilemez, değiştirilmesi dahi teklif edilemez. Diğer taraftan idâre hukukumuzun en önemli ilkelerinden bir tanesi, idârenin kanuniliği ilkesidir. Bu iki ilke gereğince, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış olan idârenin denetlenmesi ve gerektiğinde sorumluluğuna gidilmesi zorunludur.

Denetleme Kavramı ve İdârenin Yargısal Denetlenmesi

Denetleme Kavramı

Sosyal bilimlerde denetim denince, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne kadar ulaştığını belirlemek üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması, yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara ve hukuka uygunluğunun araştırılması anlaşılır. İdâre de nihayetinde bir örgüttür. Böyle olunca idârenin işlerinin plan ve programlara uygun ve verimli bir biçimde yürüyüp yürütülmediğinin denetlenmesi gerekir. Bu anlamda denetim yöneticilerin temel görevlerinden biridir.

İç hukuktaki idârenin denetlenme yol ve yöntemlerini, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine hizmet etmesi açısından idârenin;

- Yargısal denetimi ve
- Yargı dışı yollardan denetimi olmak üzere ikiye ayrılabilir.

İdârenin Yargısal Denetimi

İdârenin yargısal denetimi, yapılan idârî işin hukuka uygunluğunun yürütme ve idâreden yansız ve bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesidir. Bu denetim sonucunda çıkan “ *hüküm* ”, kanun yolları tüketildikten sonra “ *kesin hüküm* ” halini alır ve bu kesinleşmiş hükme karşı olağanüstü yargı yolları dışında başka hiçbir mahkemede yeniden başvuru yapılamaz. İdârenin yargısal denetiminde başlıca iki sistem bulunmaktadır:

- Birincisi, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan “*yargı birliği*” sistemidir.
- Diğer de Fransa ve Türkiye gibi Kara Avrupası hukuk sistemi içinde yer alan ülkelerde uygulanan “*yargı ayrılığı*” sistemidir.

İdârenin Yargısal Olmayan Yollardan Denetimi

İdârenin yargı dışı denetimi;

- İdarî denetim,
- Siyasî denetim ve
- Kamuoyu denetimi olmak üzere üç farklı yoldan yapılır.

İdârenin İdâre Tarafından Denetlenmesi

İdârenin idâre tarafından denetlenmesine kısaca idârî denetim denmektedir. İdarî denetim, yürütme organı içinde yer alan makamlar tarafından denetlenmesi işidir.

İdârî denetim çeşitli biçimlerde karşımıza çıkabilmektedir. Bunlar;

- İç idârî denetim ve
- Dış idârî denetimdir.

İç Denetim; bir idârî birimin kendi kendini denetlemesidir. Dört şekilde gerçekleşir ve kısaca şöyle açıklanabilir:

- **İdârenin Kendini Denetlemesi:** İdârî işlem veya eylemden zarar gören kişiler, bu işlem veya eylemi gerçekleştiren idârî makama başvurarak işlemin geri alınmasını, kaldırılmasını, değiştirilmesini, iptal edilmesini, eyleme son verilmesini veya varsa zararlarının giderilmesini isteyebilir. Yapılan başvurular, başvurunun konusu olan idârî işlemin veya eylemin, o işlem veya eylemi yapan idâre tarafından denetlenmesini hedeflemektedir. Başvuru üzerine idârî makam, kendi yaptığı işlem veya eylemin hukuka uygunluğunu veya yerindeliğini tekrar inceleyebilir. Hakkının ihlal edildiğini iddia eden ilgili kişi idâreye başvurarak, uğramış olduğu zararın sulh yoluyla giderilmesini de dava açma süresi içinde isteyebilir. Buna da *uzlaşma* denir.
- **Hiyerarşik Denetim:** Üstün ast üzerindeki denetimi olarak ifade edilen *hiyerarşik denetim* de, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapılır. Hiyerarşik denetim kendiliğinden veya başvuru üzerine yapılabilir. Eğer başvuru üzerine yapılırsa, bu başvuru dava açma süresini durdurur.
- **Organik İdârî Denetim:** Her kamu tüzel kişiliğinin içerisinde bulunan denetleme organlarının yaptığı denetime, *organik idârî denetim* denmektedir. *Organik idârî denetim* , aynı tüzel kişilik içinde yer alan bir organın yapmış olduğu işlemin yetkili başka bir organ tarafından denetimidir.
- **5018 Sayılı Kanuna Göre Kurulan İç Denetim Birimlerince Yapılan Denetim:** İlgili Kanun maddesine göre iç denetim, kamu idâresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idârelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Dış Denetim; bir idârî birimin, bir başka kamu kurumu tarafından denetlenmesine denir. Dış denetim ikiye ayrılır:

- **Vesayet Denetimi:** Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendi dışındaki bir başka idârî birim tarafından yasanın gösterdiği sınırlar içinde denetlenmesidir.
- **Özel Denetim Kuruluşlarının Yapılan Dış Denetim:** Özel yetkili denetim kuruluşları tarafından idâre üzerinde yapılan denetime özel denetim denmektedir. *Özel denetim* , Vesayet makamı olmayan ve denetim konusunda uzman birimlerce yapılan denetimdir.

Türkiye’de özel denetim yapan diğer uzman kuruluşlar

- Devlet Denetleme Kurulu,
- Sayıştay,
- Kamu Denetçiliği Kurumu,
- Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu ile
- İnsan Hakları Kurulu’dur.

Devlet Denetleme Kurulunca Yapılan Denetim: Devlet Denetleme Kurulunun kuruluş yasası, 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, Anayasa değişikliğine uygun olarak, 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, yeni hükümet sistemine uygun olarak yeni baştan düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak bu kurul sayesinde idâre cihazının yanında, bazı sivil toplum kuruluşlarını da denetleyebilmekte ve belirlediği ölçütler doğrultusunda yönlendirebilmektedir. Kurul kendiliğinden araştırma ve inceleme yapamaz, Cumhurbaşkanı tarafından açıkça görevlendirilmesi gerekli ve zorunludur.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’nca Yapılan Denetim: 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, gerçek ve tüzel kişilere, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sahip oldukları her türlü bilgi ve belgeye erişim hakkı amacıyla başvuru yapma hakkını tanımıştır.

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunca Yapılan Denetim: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun 8. maddesine göre kurulan İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Bu (6701 sayılı) Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz, Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkili Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuştur. Cumhurbaşkanı bu teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü hallerde bakan vasıtasıyla kullanabilir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu; *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanlığı* ile *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu* olmak üzere iki organdan oluşmaktadır.

Siyâsî Denetim: İdârenin TBMM Tarafından Denetlenmesi

Siyâsî denetim, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan denetimdir. Bu denetim ya doğrudan TBMM tarafından yapılmakta ya da dolaylı olarak Sayıştay ve Kamu Denetçiliği aracılığıyla yapılmaktadır. Böyle olunca siyasî denetimi de; *“Doğrudan siyasî denetim”* ve *“Dolaylı siyasî denetim”* olmak üzere ikiye ayırıp incelemek gerekmektedir.

Doğrudan Siyasî Denetim: Doğrudan siyasî denetim denince anlaşılması gereken, parlamentonun bir başka kuruma veya devlet organına gerek duymadan kendi genel kurulunu veya komisyonlarını kullanarak idâreyi denetlemesi anlaşılır. Bu tür siyasî denetim, Cumhurbaşkanlığı sisteminde sırasıyla;

- Yazılı soru,
- Genel görüşme,
- Meclis araştırması,
- Meclis soruşturması,
- Dilekçe komisyonu aracılığıyla veya
- İnsan hakları inceleme komisyonu aracılığıyla yapılan siyasî denetim olmak üzere altı biçimde gerçekleştirilmektedir.

Dolaylı Siyasî Denetim: Sayıştay aracılığıyla veya Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla yapılan denetimler ise *dolaylı denetim yoludur*. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendisine bağlı veya kendisi adına denetim yapan kamusal kuruluş veya makamlar aracılığıyla idâre üzerinde yaptığı denetime *dolaylı siyasî denetim* denmektedir. Bu tür siyasî denetim ya *Sayıştay* aracılığıyla yapılmakta ya da *Kamu Denetçiliği Kurumu* aracılığıyla yapılacaktır.

Sayıştay Aracılığıyla Yapılan Denetim: Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idâreleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Aracılığıyla Yapılan Denetim: Bazı ülkelerde idâre “ombudsman” (kamu hakemi), médiateur (arabulucu) gibi kamu denetçileri tarafından denetlenebilmektedir. 6328 sayılı Kanunun 5. maddesine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, idârenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idârenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idâreye önerilerde bulunmakla görevlidir. İlgili Kanun maddesine göre, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır

Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi, idârenin her çeşit toplum kümesi tarafından örneğin sivil toplum örgütleri, medya, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar vb. tarafından denetlenmesidir. Kamuoyu denetimi, bazen yargısal denetimden bile daha etkili olabilmekte, daha olumlu sonuçlar doğurabilmektedir. Kitlel iletişim (medya) demokratik toplumlarda idâre üzerindeki en etkin araçlarından birisidir. Kitlel iletişim, yönetenlerle yönetilenler arasında bir çeşit aracıdır. İletişimin geliştiği, farklı görüşlerin ifade edildiği ortamlarda kamuoyu, idârenin uygulamalarını eleştirdiği gibi, yapılan hukuka aykırılıkları ve yolsuzlukları da ortaya çıkarır. Bu yüzden demokratik toplumlarda kitlel iletişim, “*dördüncü kuvvet*” olarak adlandırılır.

İdârenin Mâli Sorumluluğunun Tabi Olduğu Hukuk Dallarına Göre Türleri

Mâli Sorumluluk Kavramı

Mâli sorumluluğa, çoğu zaman, “*hukukî sorumluluk*” da denmektedir. Mâli (hukukî) olarak sorumluluğun, birbirlerinden farklı iki anlamı bulunmaktadır: *Birincisi* alacaklının borçluya ait malvarlığına zora başvurarak alacağın yerine getirilmesini sağlama gücünü ifade etmektedir. *İkincisi* ise, genel davranış kurallarına veya kendisine ait olan bir borca aykırı davranan kişinin, bu eylemi ile verdiği zararı tazmin etme zorunluluğu anlamına gelmektedir. İkinci anlamı ile sorumluluk tazminat borcunun kaynağıdır.

Sorumluluk kavramının temelinde yatan düşünce, “*herkes neden olduğu zararları gidermek zorundadır*” prensibine dayanmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin gereği olan idârenin mâli sorumluluğu; birey için bir hukukî koruma alanı olarak varlık göstermesi nedeniyle aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de ayrılmaz bir parçasıdır.

İdârenin Mâli Sorumluluğunun Tabi Olduğu Hukuk Dallarına Göre Türleri

Dallarına Göre Türleri İdâre, çoğu zaman idâre hukuku kapsamında, bazen özel hukuk kapsamında faaliyette bulunmaktadır. Dolayısıyla idârenin mâli sorumluluğunu da idârenin faaliyetinin tabi olduğu hukuk dalına göre ikiye ayırarak incelemekte fayda vardır. Bu ayırımda, idâre adına yapılan işlem, eylem veya idâre ile hukukî ilişki kurulan olayın muhatapları ile idâre arasında hukukî eşitlik bulunup bulunmadığıdır. Anayasanın 125. maddesindeki “İdâre, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü, idârenin her iki hukuk dalına ait sorumluluğunun Anayasal dayanağını oluşturmaktadır

İdârenin Özel Hukuka İlişkin Mâli Sorumluluğu: Bu sorumluluğa, *idârenin medenî sorumluluğu* da denir. Bu en geniş anlamıyla, idârenin, özel hukuk öznesi olarak diğer kişilere özel hukuk alanında verdiği zararı karşılaması demektir. İdârenin özel hukuka ilişkin mâli sorumluluğunun kaynakları;

- İdârenin özel hukuka göre yapmış olduğu sözleşmeler,
- İdâre tarafından gerçekleştirilen özel hukuka ilişkin eylemler ve
- İdâre lehine gerçekleşen sebepsiz zenginleşmelerdir.

İdârenin Özel Hukuk Hükümlerine Göre Yaptığı Sözleşmelerden Kaynaklanan Sorumluluğu: İdârenin özel hukuka göre yaptığı sözleşmelerden *kamu ihale sözleşmeleri*, *abonman sözleşmeleri*, *yap-işlet-devret sözleşmeleri*, *yap-işlet sözleşmeleri* ve *diğer özel hukuk sözleşmeleri* nden doğan borçlar idârenin yerine getirmekle yükümlü olduğu borçlardan olup, idâre bu açıdan sorumlu tutulur.

İdârenin Özel Hukuk Hükümlerine Göre Yaptığı Eylemlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu: İdârenin özel hukuk kapsamındaki bir diğer sorumluluğu, eylemleridir. Bu anlamda idârenin eylemleri, idâre tarafından kişilerin şahıs varlıklarına veya malvarlıklarına zarar verilmesidir. İdârenin eylemlerinden kaynaklanan mâli sorumluluğu;

- Kusura dayanan haksız fiil sorumluluğu ve
- Kusura dayanmayan sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdârenin Kusura Dayanan Haksız Fiil Sorumluluğu: İdârenin gerçekleştirdiği haksız fiillere fiilî yol denir. Fiilî yol, idârenin mülkiyet hakkına ve kamu özgürlüklerine ağır ve hukuk dışı bir tutumla müdahalesi durumunda ortaya çıkar. Bu zararlardan idâre mâli açıdan sorumludur. Bu davalar adlî yargıda görülür.

İdârenin Kusura Dayanmayan Özel Hukuk Sorumluluğu: Kusura dayanmayan sorumlulukta ise idârenin haksız fiil (fiilî yol) olarak nitelendirilmeyen eylemlerinden doğan zararlarından sorumlu olmasıdır. Bu tür sorumluluğa *idârenin özel hukuka ilişkin objektif sorumluluğu* (*kusursuz sorumluluk veya sebep sorumluluğu*) da denir. İdârenin bu sorumluluğunda, kusur dışında haksız fiil sorumluluğunun bütün öğeleri aranır.

İdârenin Lehine Gerçekleşen Sebepsiz Zenginleşmelerden Dolayı Sorumluluğu: İdâre lehine bir sebepsiz zenginleşmeden söz edebilmek için, bir malvarlığı değerinin idârenin malvarlığına geçmesi veya idârenin malvarlığından çıkması gereken bir malvarlığı değerinin çıkmaması gerekir. Aksi durumlar, sebepsiz zenginleşme kavramıyla açıklanamaz.

İdârenin İdâre Hukukuna İlişkin Mâli Sorumluluğu: Bu sorumluluk veya kısa ifadesiyle “ *idârî sorumluluk*”, idârenin taraf olduğu ve kamu hukuku çerçevesinde ortaya çıkan dolayısıyla da idârî yargıda çözümlenen mâlî sorumluluğudur.

İdârenin sorumluluğu; idârenin bir kişiye verdiği zararın, idârenin malvarlığından bazı değerlerin zarar gören kişinin malvarlığına aktarılmasıyla tazmin edilmesi demektir. İdârenin kamu gücü ve ayrıcalıklarıyla donatılmış faaliyetlerinden zarar gören kişiler zararlarını idâre hukukuna göre idâreden talep ederler ve bu konudaki tazminat davaları idârî yargıda karara bağlanır. İdârî sorumluluğun kaynağı üç tanedir:

- İdarî sözleşmeden kaynaklanan sorumluluk,
- İdârenin kusur sorumluluğu,
- İdârenin objektif sorumluluğu.

İdârî Sözleşme Nedeniyle İdârenin Sorumluluğu: İdâre kusurlu davranışıyla, keyfi kararıyla, idârî sözleşmenin diğer tarafına zarar verirse bunu tazmin etmek zorundadır. Bunun dışında idârî sözleşmeler nedeniyle idârenin sorumluluğu üç olasılık çerçevesinde gerçekleşir. *Birinci olasılık*, sözleşmenin karşı tarafının, sözleşmede öngörülmeleyen bazı edimleri kendiliğinden sunmuş olmasıdır. *İkinci olasılık*, *Fait Du Prince* durumudur. Sözleşmeden doğan idârî sorumluluk, *fait du prince*’den (egemenlik olgusundan) kaynaklanabilir. *Üçüncü olasılık*, öngörülemezlik (İmprevision) kuramı çerçevesinde gelişen durumlardır.

Fait Du Prince; idârî sözleşmenin koşullarının, idârenin sözleşme yapma yetkisi dışındaki başka bir yetkisine dayanarak aldığı karar veya yaptığı işlemleriyle ağırlaşmasıdır. Özel şirketin bu zararının karşılanması için kullanılan ilkeye “ *fait du prince* ” ilkesi denir. **Öngörülemezlik (İmprevision) Kuramı;** Sözleşmenin taraflarının iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkan, sözleşmenin yapıldığı zamanda öngörülemez olaylar sebebiyle, sözleşmecinin olağandışı şekilde ağırlaşan yükünün bir kısmının idâre tarafından karşılanmasını ifâde eder.

İdârenin Kusur Sorumluluğu: İdârenin hukuka aykırı bir eylemi veya işlemiyle yol açtığı zararı tazmin etmesidir. Bu kusurlu sorumluluk; *İdârî faaliyete ilişkin ortaya çıkan hizmet kusuru* ve *Personele ilişkin ortaya çıkan görev kusuru (görevsel kusur)* olarak ikiye ayrılır.

Hizmet Kusuru; bir kamu hizmetinin kurulmasında, yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıklar veya eksiklikler şeklindedir. İdârenin tutum ve davranışının hizmet kusuru olduğunu ispat zarar görene düşer. Hizmet kusuru, nesnel ve anonim niteliktedir. *Genel ve asli bir sorumluluk* türü olması sebebiyle başka bir kusur türüyle birleştiği zaman öncelikli olarak hizmet kusuruna başvurulur. Hizmet kusuru; *Hizmetin kötü işlemesi*, *Hizmetin geç işlemesi* ve *Hizmetin hiç işlememesi* biçimlerinde ortaya çıkmaktadır.

Görev Kusuru; kamu görevlisinin zarar doğuran tutum ve davranışının görevi sırasında ve göreviyle ilgili biçimde meydana gelmiş olmasıdır. Bu zarar belli bir kişiye atfedildiği için anonim değildir. Kamu personelinin vermiş olduğu zararı devlet tazmin eder, sonrasında devlet ödediği tazminat için sorumlu kamu görevlisine rücu eder.

Görevle İlgili Olmayan Kişisel Kusur: Kamu personelinin göreviyle ilgili olmayan kusurlu eylemleri ise özel hukuk hükümlerine tabidir.

Hizmetten Ayrılabilen Kişisel Kusur: Kamu personelinin, üstlendikleri kamu hizmetinin gerektirdiği yetkileri kullanırken kin, garez, husumet gibi duygularla hareket etmeleri veya suç işlemleri durumunda ortaya çıkan kusura, “ *hizmetten ayrılabilen kusur*” denmektedir. İdâreye kural olarak bir sorumluluk yüklenemez ve bu davalar adlî yargı alanına girer.

İdârenin Kusursuz Sorumluluğu: İdârenin bazı tutum ve davranışlarından kaynaklanan zararların, idârenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın karşılanması yoluna gidilmesidir. Bu sorumluluk hali; “*Teknik risk sorumluluğu*”, “*Sosyal risk sorumluluğu*” ve “*Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi*” gibi durumlarda karşımıza çıkar.

İdârenin Sorumluluğunun Şartları

İdârenin mâlî sorumluluğunun üç şartı vardır. Bunlar; *İdâreye ait bir davranış*, *Zarar* ve *İllyet bağıdır*.

İdâreye Ait Bir Davranış

Zarar verici tutum ve davranış idâreye atfedilecek bir davranış olmalıdır. Bu davranış; *İdârenin özel hukuk sözleşmeleri, Fiilî yol uygulamaları, Sebepsiz zenginleşme durumları, İdârenin özel hukuka tabi objektif sorumluluğunu gerektiren durumlar, İdarî işlemler veya İdarî eylemler* şeklinde karşımıza çıkabilir.

Zarar

İdâreye atfedilen faaliyetleri sonucunda bir kimsenin malvarlığında (maddi zarar) veya kişilik varlığında (manevi zarar) bir zarar meydana gelmiş olmalıdır.

İdârenin sözleşmelerinden, idarî işlemlerden, idarî eylemlerden, fiilî yol uygulamalarından, sebepsiz zenginleşmelerden veya idâre ile ilişkilendirilebilecek herhangi bir tutum ve davranışlardan doğan zararların; idâre tarafından tazmin edilebilmesi için, söz konusu zararın bir takım şartları taşıması gerekir. Bunlar şöyle sıralanabilir: *Zarar, gerçek ve kesin olmalıdır. Zararın özel olması gerekir. Zarar, meşru bir menfaat ya da hakka yönelik olmalıdır. Zarar, maddî ya da manevi nitelikte olabilir. Zarar, parayla takdir edilebilen bir zarar olmalıdır. Zarar, anormal olmalıdır.*

İlliyet Bağı

İlliyet bağı (*nedensellik*), iki olay arasındaki sebep-sonuç ilişkisinden ibarettir. Bir olay diğer bir olayın doğmasına neden olmuş ise onun sebebi sayılır. İlliyet bağıyla ilgili oluşacak zarar, idâreye atfedilen davranış sonucu gerçekleşmiş olmalıdır. Aksi takdirde idâre sorumlu tutulamaz.

İdârenin Mâlî Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Haller

İdârenin mâlî sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan haller altı tanedir. Bu hallerde idâre ortaya çıkan zarardan dolayı sorumlu tutulamaz. Bu haller şunlardır:

- Tazmini gereken bir zararın bulunmaması,
- Zararın zarar gören kişinin kendi rıza veya tutum ve davranışından (kusurundan) kaynaklanması,
- Zararın 3. bir kişinin eyleminden doğması,
- Zararın kesin, önlenemez nitelikteki olağanüstü bir olaydan (mücbir sebepten) meydana gelmesi,
- Zararın ani, umulmayan veya o sırada bilinmeyen olaylar sonucu meydana gelmesi,
- Zarar ile idârenin faaliyeti, davranışı arasında bir illiyet bağının olmaması.