

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARE HUKUKU AÇISINDAN KARAYOLLARI YAPIMI VE
İŞLETİLMESİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİ

İrem KARAALİ

DANIŞMAN
Prof.Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL

İZMİR- 2019

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : İREM KARAALI
Öğrenci No : 2015800432
Tez Başlığı : İdare Hukuku Açısından Karayolları Yapımı ve İşletilmesinde İdari
Denetim Yetkisi

Savunma Tarihi : 03/07/2019
Danışmanı : Prof.Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>
Prof.Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL	- Dokuz Eylül Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyei Muhlis ÖĞÜTÇÜ	- Dokuz Eylül Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi Mine TURHAN	- İzmir Ekonomi Üniversitesi

İmza

İREM KARAALI tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği ☒ / oy çokluğu () ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin ARIKAN
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “İdare Hukuku Açısından Karayolları Yapımı Ve İşletilmesinde İdari Denetim Yetkisi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

..../..../.....



ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
İdare Hukuku Açısından Karayolları Yapımı Ve İşletilmesinde İdari Denetim
Yetkisi
İrem KARAALİ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Kamu Hukuku Programı

Karayolları, gerek ulaşım gerek taşımacılık faaliyetlerinde toplumsal yaşamın en önemli ihtiyaçlarından biri haline gelmiştir. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte özellikle köprü, otoyol gibi yüksek maliyetli olan yolların yapımı için devlet kaynakları yetersiz hale gelmeye başlamış, sonrasında bu hizmetlerin görülmesi için özel hukuk kişilerine yetki verilmiştir. Karayollarının yapımı ve işletilmesi hizmetlerinin özel hukuk kişilerine devredilmesi, hizmetin yapımı ve işletilmesinde sorumluluğun kimde olduğu, denetim ve yaptırım uygulama yetkisinin kimde olacağı gibi soruları doğurmuştur.

Çalışmamızda ilk olarak karayolları üzerinde yapım ve işletme faaliyetleri ortaya konulmuştur. İkinci bölümde ise bu faaliyetler üzerindeki idari denetimin, hizmetin idare veya özel hukuku kişisi tarafından yapılmasına ve işletilmesine göre ayırarak idare hukuku ve kamu hizmeti bağlamında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler : Karayollarının yapımı, karayollarının işletilmesi, idari denetim, kamu hizmeti

ABSTRACT

Master's Thesis

**Administrative Audit on Construction And Operation Of Highways From The
Point of Administrative Law**

İrem KARAALİ

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Law

Public Law Program

Highways have become one of the most important necessities of social life in both transportation and carriage activities. With the development of technology, the resources of the state have become inadequate for the construction of high-cost roads such as bridges and highways. Following this inadequacy, private entities have been authorized to fulfill these services. Giving the authorization of the constructing and operating services of highways has raised questions about the responsibilities of the private entities and authority to implement audits and sanctions.

In this thesis, the first section explains the construction and operation activities of highways. In the second section, which constitutes the basis of our study, administrative supervision of these activities is evaluated within the context of administrative law and public service by separating the service operation being fulfilled by the administration or private law person.

Keywords: Construction of highways, operation of highways, administrative audit, public service

İDARE HUKUKU AÇISINDAN KARAYOLLARI YAPIMI VE İŞLETİLMESİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x

GİRİŞ	1
-------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK KARAYOLLARI YAPIMI VE İŞLETİLMESİ

I. KARAYOLLARININ TANIMI VE KAPSAMI	3
II. KARAYOLLARININ ÖNEMİ VE GELİŞİMİ	6
III. KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN KURULUŞ AMACI VE GÖREVLERİ	7
A. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş Amacı	7
B. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün İdari Teşkilat İçindeki Yeri	8
C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Karayolları Genel Müdürlüğü İlişkisi	9
D. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Görevleri	10
IV. KARAYOLLARI YAPIM HİZMETLERİ	11
A. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Kapsamı	11
1. Karayolları Yapımında Güzergah Tespiti	12
2. Karayolları Üzerinde Tesisatların Yapımı	12
3. Karayolları Üzerinde İşaretlemelerin Yapımı	13
B. Karayolları Yapım Hizmetinin Hukuki Niteliği	14
C. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Yerine Getirilmesi	16

1. Karayolları Yapım Hizmetlerinin İdare Tarafından Yerine Getirilmesi	16
a. Karayolları Yapım Hizmetinin Karayolları Genel Müdürlüğü Tarafından Yerine Getirilmesi	16
b. Karayolları Yapım Hizmetinin Yerel Yönetimler Tarafından Yerine Getirilmesi	18
2. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yerine Getirilmesi	20
a. Karayollarının Yap- İşlet-Devret Usulü ile Yapımı	21
b. Karayollarının Yapım İşi İhale Usulü İle Yapımı	23
c. Karayollarının Görevlendirme Usulü İle Yapımı	25
V. KARAYOLLARI İŞLETME HİZMETLERİ	26
A. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Kapsamı	26
B. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Hukuki Niteliği	27
C. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Yerine Getirilmesi	28
1. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Karayolları Genel Müdürlüğü Tarafından Yerine Getirilmesi	28
2. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yerine Getirilmesi	28
a. Karayollarının 3996 Sayılı Kanun Kapsamında İşletilmesi	30
b. Karayollarının 4046 Sayılı Kanun Kapsamında İşletilmesi	32
c. Otoyolların 3465 Sayılı Kanun Kapsamında İşletilmesi	33

İKİNCİ BÖLÜM

KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN KAPSAMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

I. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI	35
II. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN ÖNEMİ VE AMAÇLARI	37
A. Karayolları Üzerinde İdari Denetimin Önemi	38
B. Karayollarında İdari Denetimin Amaçları	39

1. Karayollarında Can Ve Mal Güvenliğinin Korunması Amacı	40
2. Karayollarında Çevre Ve İnsan Sağlığının Korunması Amacı	42
3. Karayollarında Huzurun (Dirlik ve Esenlik) Sağlanması Amacı	44
III. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN KAPSAMI	45
A. Karayollarında Yapım Hizmetleri Üzerinde İdari Denetimin Kapsamı	46
1. Karayollarının Ulaşım Elverişli Olarak Yapımı Üzerinde İdari Denetim	47
2. Karayolları Üzerinde Gerekli İşaretlemelerin Yapımı Üzerinde idari Denetim	49
3. Karayolları Üstündeki Yapılar Üzerinde İdari Denetim	50
4. Yerel Yönetimlerin Sorumluluğunda Yapılan Yollar Üzerinde İdari Denetim	51
5. Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yapılan Karayolları Üzerinde İdari Denetim	54
B. Karayollarının İşletilmesi Üzerinde Denetimin Kapsamı	55
1. Karayollarının Ulaşım Açık Tutulması Üzerinde Denetim	56
2. Özel Hukuk Tüzel Kişileri Tarafından İşletilen Karayolları Üzerinde İdari Denetimin Kapsamı	58
3. Karayolları Geçiş Ücretlerinin Düzenlenmesi ve İhali Geçişler Üzerinde Denetim	60
a. İdare Tarafından İşletilen Karayolları Üzerinde Geçiş Ücreti Uygulaması Ve Tahsili Usulü	60
b. Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilen Karayolları Üzerinde Geçiş Ücreti Uygulaması ve Tahsili	61
c. Geçiş Ücreti Tahsil Usulündeki Farklılıkların Değerlendirilmesi	61
d. Geçiş Ücreti Tahsil Usulü İle İlgili Yasa Hükmünün İptali Talebi Ve Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü	62
e. Geçiş Ücreti Tahsil Usulündeki Farklılıkların Uygulamada Yaratdığı Sorunlar	68
4. Karayollarının İşletmesi Kapsamında Araç Muayeneleri Ve Denetimi	71
a. Karayolunda Faaliyet Gösteren Araçların Muayene Faaliyetinin Özel Hukuk Kişisi Tarafından Görülebilmesinin Dayanağı	71

b. Karayolları İşletme Faaliyetleri Üzerinde İdari Denetim Yetkisinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Kullanılmasına Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı	73
IV. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ	74
V. KARAYOLLARININ YAPIM VE İŞLETMESİ HİZMETİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİ TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNİN İDARİ DENETİM YETKİSİNE ETKİSİ	76
SONUÇ	79
KAYNAKÇA	81

KISALTMALAR

ATM	Asliye Ticaret Mahkemesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
AYMKBB	Anayasa Mahkemesi Kararları Bilgi Bankası
Bkz.	Bakınız
D.	Daire
Dan.	Danıştay
DEÜHF	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
E.	Esas
Ed.	Editör
HD.	Hukuk Dairesi
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu Kararları
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KTk	Karayolları Trafik Kanunu
KTY	Karayolları Trafik Yönetmeliği
m.	Madde
R.G.	Resmi Gazete
S.	Sayı
s.	Sayfa
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TDK	Türk Dil Kurumu
T.	Tarih
ÖYK.	Özelleştirme Yüksek Kurulu
UM.	Uyuşmazlık Mahkemesi
Yarg.	Yargıtay
YHGK.	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

GİRİŞ

Karayolları, tarih boyunca ulaşımın en temel unsuru olmuştur. Ulaşım ve taşımada karayollarının varlığı ve elverişliliği toplumsal bir ihtiyaç haline gelmiştir. Devletin toplumsal ihtiyaçların görülmesi yükümlülüğü bir takım hizmetleri yürütme zorunluluğu doğurmuştur. Bu hizmetlerin gereği gibi yapılması ve yürütülmesi yine devletin sorumluluğundadır. Bir toplumsal gereksinim olan karayollarının yapımı ve işletilmesi faaliyetlerinin gereği gibi yürütülmesi ve bu amaçla uygulanan denetimin ortaya konulması bu çalışmanın amaçlarındandır.

Teknolojinin gelişmesi ve nüfus artışı ile ulaşım ve taşımanın önemi gitgide artmıştır. Tekerleğin icadından başlayan süreçte taşıt çeşitliliği gittikçe artmış, teknolojinin gelişimiyle de taşıtlar ile taşınan malzemelerin türleri çeşitlenmiştir. Kısacası günümüzde karayolu üzerinde gerçekleşen faaliyetlerin bileşenleri artmış ve bu bileşenlerin tümünü dirlik ve düzen içinde bir arada tutmak zorlaşmıştır. Karayollarında dirlik ve düzeni sağlamak, yaşanabilecek kaoslara engel olmak için sistematik bir denetime ihtiyaç duyulmuştur. Çalışmamızda bu denetim türlerinden idari denetim incelenecektir.

Çalışmamızın birinci bölümünde karayolları yapım ve işletim hizmetlerinin kapsamı ve niteliği ortaya konulmuştur. Karayollarının toplumsal bir ihtiyaç haline gelmesi ve devletin bu ihtiyaçları hangi yöntemlerle cevap verdiği anlatılacaktır. Bir kamu hizmeti olarak karayolları yapım ve işletim hizmetlerinin görülüş usulleri, münhasıran idare tarafından görülmesi gereken faaliyetlerden olup olmadığı, genel idare esasları çerçevesinde açıklanmıştır. Karayolları yapım hizmeti usulleri ile işletme hizmeti usulleri ayrı ayrı ele alınmıştır. Karayolları yapım ve işletme faaliyetlerinin özel hukuk kişileri eli ile yürütülmesinin mümkün olup olmadığı, faaliyetin özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilmesinin hizmetin kamu niteliğine etkisi de birinci bölümde ele aldığımız konulardır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde idarenin denetim yetkisinin dayanağı, amaçları ve hedefleri tespit edilecektir. İdarenin karayolları üzerindeki denetim yetkisinin önemi ile hukuki niteliği ortaya konulacaktır. İdarenin karayollarının yapımı ve işletmesi faaliyetleri üzerinde denetim yetisinin kapsamı ele alınacaktır. Karayolları üzerinde idarenin denetim yetkisinin gereği gibi kullanılmaması halinde

meydana gelecek zararlar ve sorumluluk halleri örnek yüksek yargı kararları ile anlatılacaktır.

İkinci bölümün devamında, karayollarını yapan ve işleten kişinin özel hukuk kişisi olması halinde sorumluluğun idarede olup olmayacağı değerlendirilecektir. Bu değerlendirme yapılırken kolluk faaliyetinin özel hukuk kişilerince yürütülmesinin mümkün olup olmadığı tartışması, bir kolluk faaliyeti olarak denetim yetkisinin özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilip getirilemeyeceği kapsamında değerlendirilecektir.

Son olarak karayolları yapım ve işletme faaliyetlerinin özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi ve kamu kişileri tarafından yürütülmesine göre ayrı ayrı değerlendirilecek, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri arasındaki farklılıklar ve bu farklılıkların uygulamada yarattığı sorunlar yerel mahkeme kararları ile ortaya konulacaktır. Karayolları yapım ve işletim faaliyetlerinin özel hukuk kişilerince yerine getirilmesi hali Anayasa'nın 128. ve 47. Maddeleri bağlamında değerlendirilecek ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki kararları birlikte incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK KARAYOLLARI YAPIMI VE İŞLETİLMESİ

I. KARAYOLLARININ TANIMI VE KAPSAMI

Karayolları genel olarak; yerleşim birimlerini birbirine karadan bağlayan, üzerinde motorlu kara taşıtlarının gidip geldiği, her türlü taşıma işinin yapıldığı yollar olarak tanımlanabilir.

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun¹ 2. maddesinde karayollarını, “trafik akışına imkân sağlamak üzere kamunun yararlanmasına açık olan arazi şeritleri, köprüler, tüneller, her türlü sanat yapıları, koruma yapıları ve diğer alanlar” olarak tanımlamıştır. Bu kanun kapsamında üç çeşit yol tanımı yapılmıştır. Devlet yolları; yerel yönetimlerin sorumluluğu dışında kalan, transit trafiği, deniz, hava ve demiryolu ulaşım sistemleriyle uyumlu olarak illere, limanlara, tersanelere, hava alanlarına, demiryolu istasyonlarına, sınır kapılarına kesintisiz olarak ulaştıran ana yollardır. İl yolları; yerel yönetimlerin sorumluluğu dışında kalan, deniz, hava ve demiryolu ulaşım sistemleriyle uyumlu bir şekilde illeri birbirine, devlet yollarına, limanlara, tersanelere, demiryolu istasyonlarına, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan ve bir il sınırı içinde başlayıp il içinde biten yollardır. Otoyol; trafik seyrinde asgari hız sınırlaması uygulanan, seyahat hızı yüksek ve üzerinde erişme kontrolünün uygulandığı, yüksek standartlara sahip, karayolunu ifade eder. Erişme kontrolü uygulaması, transit trafiğe tahsis edilen karayollarında, yaya, hayvan ve motorsuz taşıt ve araçların girmesinin engellendiği, sadece izin verilen motorlu taşıtların yararlanabildiği, belirli yerler ve şartlar dışında giriş ve çıkışın yasak olduğu, trafiğin özel bir kontrole tâbi tutulmasına ilişkin uygulamayı ifade etmektedir.

O halde karayolları; il, ilçe, köy, kasabaların birbirine karadan bağlantılanan ve üzerinde motorlu kara araçlarının seyir halinde kullandığı, gidiş, geliş gibi belli güzergahlarının olduğu, kullanımı sırasında gerekli kuralların ve bu kurallara

¹ Bu kanunun adı “Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu” iken 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 76. maddesi ile metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.

uyulduğunun denetiminin idare veya idarenin denetimi altında özel kişilerin yaptığı her türlü taşıma işinin yapıldığı anayoldur.

Karayolu, taşıma ve ulaşım ağının en önemli unsurlarındandır. Ulaşım yollarının kullanılması anlamına gelen trafik ile karayolunu birbirinden bağımsız düşünemeyiz. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu² tanımlar başlıklı 3. maddesinde karayolu; *“Trafik için, kamunun yararlanmasına açık olan arazi şeridi, köprüler ve alanlar”* olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunun “uygulama” başlıklı 2. maddesinde *“aksine hüküm bulunmadığı hallerde, karayolu dışındaki alanlardan kamuya açık olanlar ile park, bahçe, patik yeri, garaj, yolcu ve eşya terminali, servis ve akaryakıt istasyonlarında karayolu taşıt trafiği için faydalanılan yerlerin, erişme kontrollü karayolunda ve para ödenerek yararlanılan karayollarının kamuya açık kesimlerinde ve belirli bir karayolunun bağlantısını sağlayan deniz, göl ve akarsular üzerinde kamu hizmeti gören araçların, karayolu araçlarına ayrılan kısımlarında da bu kanun hükümlerinin uygulanacağı”* hükme bağlanmıştır. Hükme göre, aslında karayolu tanımına uymamakla birlikte, karayolu sayılan yollar mevcuttur. Aksine bir hüküm olmadığı sürece karayolu ile bağlantısı olan alanlar da karayolu kapsamında sayılacağı ve Karayolları Trafik Kanunu’na tabi olacağı³ kabul edilmiştir. Trafik bağlamında değerlendirildiğinde karayolu kavramının Karayolları Genel Müdürlüğü’nün sorumluluk alanında olan yol tanımından daha geniş kapsamlı olduğu görülmektedir.

6001 sayılı yasa ve 2918 sayılı Kanun’da yapılan yol tanımlarından hareketle, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün sorumluluk alanına dahil olan devlet yolları, il yolları ve otoyolların yanı sıra, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün hizmet alanı dışında olmasına rağmen, köy yolu, belediye yolu gibi taşıt trafiğinden faydalanılan yolların karayolu tanımı kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.

² R.G., 18.10.1983, S.18195.

³ “Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanması için kazanın mutlaka karayolunda meydana gelmesi gerekmeyip karayolu ile bağlantısı olan, karayolu sayılan bir alanda meydana gelmesi halinde de karayolunda meydana gelmiş gibi kabul edilir. Davaya konu trafik kazasının meydana geldiği yerin (harfiyat alanın) karayolu ile bağlantısı bulunup bulunmadığının tespiti yapılmaksızın kazanın karayolunda meydana gelmediği trafik kazası sayılamayacağı gerekçesi ile davanın reddine karar verilmiştir. Oysa ki, 2918 sayılı KTK’nın 2. maddesi gereğince kaza yerinin karayolu bağlantısı olup olmadığının ve bu kanunun kapsamında olup olmadığı konusunda trafik bilirkişi eşliğinde keşif yapılarak belirlenmesi gerekirken eksik inceleme ile yazılı gerekçeyle davanın reddine karar verilmiş olması doğru değildir.” Yarg.17. HD. E. 2014/16429, K.2017/950, T. 2.2.2017.

Karayolları Trafik Kanunu bağlamında düşünüldüğünde karayolu tanımındaki en önemli unsur, yolun kamunun kullanımına açık olmasıdır. Karayolunun sınırı, motorlu ve motorsuz araç trafiğine sunulan, kamuya bırakılmış ve kullanımına verilmiş ve genellikle özel mülkle olan sınıra kadardır. Özel mülke tabi bir arazi içindeki yollar ve havaalanları karayolu kapsamında değildir. Kamunun kullanımına açık olmayan alanlar denilince akla gelen en önemli bir diğer alan da askeri alanlardır. Bu alanlar karayolu kapsamı dışında tutulmuştur.

Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanması bakımından karayolunun araç kullanımının aktif ya da pasif olmasının önemi yoktur. Ayrıca, karayolu olarak kabul edilen yerlerin zeminin toprak, çakıl, asfalt veya beton olması arasında bir fark yoktur. Bu durumda örneğin, "karayolu olarak tabir edilen bütün yerlerde, arabalı vapurlarda, kara parçalarını birbirlerine bağlayan köprülerde, tünellerde, kamu araçlarına veya özel araçlara tahsis edilmiş park yeri veya bahçelerde, işyeri, okul, alışveriş merkezlerinin, hava limanlarının park yerlerinde, havalimanlarındaki uçak pisti dışındaki motorlu taşıtların kullanımına açık olan yerlerde, otoyol, otobanlar, otoban gişelerinde, otobüs terminalleri gibi konumlarda Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanacağına"⁴ hükmedilmiştir. Nitekim Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında da karayolu ile bağlantısı olan yerlerde Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanması hüküm altına alınmıştır⁵.

O halde karayolu, Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğundaki otoyollar, devlet yolları ve il yolları olmakla beraber karayolu ve trafik ilişkisi bağlamında düşünüldüğünde, taşıt trafiğinin açık olup olmadığı önemli olmaksızın kamunun yararlandığı, köy, orman, dağ, tarla ve yayla yolları da dahil olan yollar da karayolu kapsamında kabul edilecektir.

⁴ Ayşe Havutçu ve Emre Gökyayla, **Uygulamada 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununa Göre Hukuki Sorumluluk**, Ankara, 1999, s. 19.

⁵ "Tüm bu açıklamalar ışığında somut olay değerlendirildiğinde: davacının sigortalısı araç fabrikanın ambar kısmında yükleme yaptığı sırada davalı şirkete ait aracın çarpması sonucu hasarlanmış; sigorta bedeli dava dışı sigortalıya ödendikten sonra davacı ödediği bu bedelin rücuen tahsilini talep etmiştir. Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanması için kazanın mutlaka karayolunda meydana gelmesi gerekmemekte; karayolu ile bağlantısı olan, karayolu sayılan bir alanda meydana gelmesi halinde de karayolunda meydana gelmiş gibi kabul edilmektedir. Davaya konu trafik kazasının meydana geldiği fabrika sahasının da 2918 sayılı KTK'nın 2/a maddesi gereğince karayolu ile bağlantısının olmasına; özel izinle girilmesinin, özel güvenliğinin olmasının KTK'nın 2. maddesinin uygulanmasına engel bulunmamasına göre, kazanın meydana geldiği yer karayolu sayılan yerlerden olup, karayolları trafik kanunu uygulanır." Yarg. HGK. E.2011/17-499, K. 2011/557, T. 28.9.2011.

II. KARAYOLLARININ ÖNEMİ VE GELİŞİMİ

Yolcuların ve eşyaların gitmesi gerektiği yerlere aktarmasız bir şekilde varmalarını sağlayan karayollarının tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Tekerlekli taşıtların ortaya çıkması bu taşıtların daha çabuk ve güvenli şekilde mesafe kat etmelerini sağlayan yolların yapımına sebep olmuştur. Yeni tekerlek çeşitlerinin yapılması ve geliştirilmesi yeni araç tiplerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 18. yüzyılda geliştirilen yaylı arabalar sayesinde insanlar ve eşyalar daha kolay taşınmaya başlanmıştır⁶. Ulaşımın gelişmesiyle uzak mesafe taşımaları yaygınlaşmış ve karayolu, ticaretin bel kemiği haline gelmiştir.

Türkiye’de yurt içinde gerçekleştirilen yük ve yolcu taşımacılığı bakımından en çok karayolu ulaşım sistemi tercih edilmiş olup, yurtiçi yolcu taşımacılığının % 89’u ve yük taşımacılığının % 90,2’si karayolu ile yapılmaktadır. Verilere göre karayollarında yapılan yük taşımacılığı 253 milyar ton/km’ye, yolcu taşımacılığı ise 301 milyar yolcu/km’ye ve gerçekleşen toplam yol kullanımı 119,6 milyar taşıt/km’ye ulaşmıştır. Yap İşlet Devret projesi kapsamında yapılan, Gebze-Orhangazi-İzmir Projesi, Kuzey Marmara Otoyolu projesi, “İstanbul-Bursa-İzmir Otoyolu Projesi, Osmangazi Köprüsü, Avrasya tüneli projeleri büyük çaplı karayolu yapım projeleri olmuştur⁷.

Karayolu taşımacılığı, hemen hemen her istenilen noktaya ulaşabilme özelliği nedeniyle diğer taşıma sistemlerinden daha yaygın olarak yapılmakta olup dünya genelinde kullanımına en çok başvuru taşımacılık tipi olarak ortaya çıkmaktadır. Karayolu taşımacılığı ile hem yolcular hem de eşyalar rahatlıkla taşınabilir hale gelmiştir. Karayolu taşımacılığı, yolcuların ve eşyaların gitmesi gerektiği yerlere aktarmasız bir şekilde ulaşmasını sağlaması sayesinde çok tercih edilen bir ulaşım türü olmuştur.

⁶Ana Britanica, Ana Yayıncılık A.Ş ve Encyclopaedia Britannica, Cilt:20, s.432.

⁷Karayolları Genel Müdürlüğü 2018 yılı faaliyet raporu

<http://www.kgm.gov.tr/sitecollectiondocuments/kgmdocuments/kurumsal/faaliyetraporu/2017faaliyet.pdf>, (12.04.2018).

III. KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ’NÜN KURULUŞ AMACI VE GÖREVLERİ

A. Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş Amacı

Ülkemizde 1929 yılında Nafia Vekaleti (Bayındırlık Bakanlığı) bünyesinde “Şose ve Köprüler Reisliği” kurulmuş ve çıkarılan yol kanunu ile karayolu yapım çalışmalarına hız verilmiştir⁸. Cumhuriyetin ilk yıllarında bir bölümü Nafia Vekaleti, bir bölümü de İktisat Vekaletine bağlı olarak yürütülen "Ulaştırma" ve "Haberleşme" hizmetleri 27 Mayıs 1939 tarihinde 3613 sayılı kanunla kurulan ‘Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’⁹na verilmiştir. Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin geliştirilmesi, kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettilmesi hususlarında, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde, milli politika, strateji ve hedefleri belirlemek ve uygulamak, gerektiğinde güncellemek Bakanlığının görevleri arasındadır.

Ülkelerin gelişiminde önemli bir yeri olduğu bilinciyle karayollarına gerçekleştirilen ve gerçekleştirilecek altyapı yatırımlarının hızlı, ekonomik, çağın ve geleceğin teknolojilerine uygun ve en verimli şekilde sonuçlandırmak ve karayolunun geliştirilmesi amacıyla 1950 yılında mülga 5539 sayılı kanun ile Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 6001 sayılı Kanun¹⁰ ile otoyolların, devlet ve il yollarının plan, proje, yapım, bakım ve işletilmesi Karayolları Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki 4 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre Karayolları Genel Müdürlüğü’nün kuruluş amacı; “karayolları ağının ulaştırma ana planı, stratejik plan ve programlar çerçevesinde ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla

⁸ <http://www.kgm.gov.tr/sayfalar/kgm/sitetr/kurumsal/tarihce.aspx> , (03.01.2018).

⁹ Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın ismi değiştirilerek “Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı olmuştur.

¹⁰ 02.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nın 76. maddesi ile kanunun adı “Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun” iken “Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

işbirliği içinde ulusal düzeyde geliştirilerek yaygınlaştırılmasına; karayolları ve karayollarıyla ilgili altyapı ile diğer yatırım ve hizmetlerin, ekonomik ve sosyal gelişmenin gereklerine uygun, diğer ulaşım sistemleri ile uyumlu, güvenli ve çevreye duyarlı bir şekilde yapılması ve/veya yaptırılmasını sağlamaktır.”

B. Karayolları Genel Müdürlüğü’nün İdari Teşkilat İçindeki Yeri

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki 4 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre Karayolları Genel Müdürlüğü, kanunlarla ve cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevleri yürütmek üzere kurulmuştur. Karayolları Genel Müdürlüğü Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’na bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, merkezi Ankara’da olan özel bütçeli bir kuruluştur.

Siyasal veya yönetsel gereksinimlerle bazı kamu hizmetlerinin merkez yönetimi dışında yer alan ayrı tüzel kişiliği olan kuruluşlarla yürütülmesi zorunluluğu doğmuştur¹¹. İdari teşkilat içerisinde kendi tüzel kişiliği olan, belirli bir ya da birkaç kamu hizmetini yürütmekle görevli olan kurumlar, kamu kurumu olarak adlandırılmaktadır. Kamu kurumları, merkez hiyerarşisine tabi olmayan, icrai karar alabilme yetkisine sahip, kamu gücüne sahip kurumlardır. Bu kurumlar teknik nitelikteki kamu hizmetlerini merkezi teşkilattan ayrı olarak kendi tüzel kişilikleri ile yürütür¹². Merkez yönetimi dışında yer alan bu kamu kurumları, yönetimde birliği sağlanması amacıyla idari vesayet ile denetlenmektedir¹³.

Genel Müdürlüğün en üst yöneticisi genel müdür olup, genel müdürlük hizmet ve faaliyetlerini denetlemekle görevlidir. Öte yandan genel müdür, kalkınma planlarına, stratejik plana ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde yürütür. Merkez ve taşra teşkilatının faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olan kişi de genel müdürdür.

¹¹ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 32. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s.38.

¹² Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.95.

¹³ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, 7. Bası, İstanbul, 2015, s. 261.

Karayolları Genel Müdürlüğü, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelir. Merkez teşkilatı; Etüt, Proje ve Çevre Dairesi Başkanlığı, Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Yol Yapım Dairesi Başkanlığı, Tesisler ve Bakım Dairesi Başkanlığı, Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığı, İşletmeler Dairesi Başkanlığı, Makine ve İkmal Dairesi Başkanlığı, Sanat Yapıları Dairesi Başkanlığı, Taşınmazlar Dairesi Başkanlığı, Program ve İzleme Dairesi Başkanlığı, Danışma ve denetim birimleri, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Yardımcı hizmet birimleri, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı'ndan oluşur.

Taşra teşkilatı ise bölge müdürlüğü, ikmal müdürlüğü, atölye müdürlüğü ve bölge müdürlüğüne bağlı teknik, idarî ve bakım şube müdürlüğü, baş mühendislik ve şefliklerden oluşur. Karayolları Genel Müdürlüğü görev ve sorumluluklarını bu hizmet birimleri ile yerine getirir.

C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Karayolları Genel Müdürlüğü İlişkisi

Kamu hizmetleri bakanlıklar şeklinde örgütlenmektedir¹⁴. Kamu hizmetinin örgütlenmesi, bakan, bakan yardımcıları, genel müdürlükler, müdürlükler ve diğer birimler şeklindedir. Ülkemizde ulaşım hizmetlerinin genel muhatabı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'dır. "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile ulaşım faaliyetlerinde kontrol, koordinasyon, gözetim görevleri ayrıntıları ile düzenlenmiştir. "Ulaştırma ve denizcilik iş ve hizmetleriyle ilgili altyapı, şebeke, sistem ve hizmetleri; ticari, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, teknik gelişmelere uygun olarak planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek ve geliştirmek hizmetleri" Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı sorumluluğunda yerine getirilen hizmetlerdir.

Bakanlık, "ulaştırma hizmetlerinin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşmalar yapmak ve bu alanlarda uluslararası mevzuatın gerektirmesi halinde mevzuat uyumunu sağlamakla, hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli,

¹⁴ Onur Karahanoğulları, **Kamu hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim**, 3. Bası, Ankara 2015, s.289 .

güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamakta” görevlidir.

Devletçe yaptırılacak olan yolların plan ve projelerini hazırlamak veya hazırlatmak ve onaylamak, ulaştırma altyapılarının inşaatını yapmak ve/veya yaptırmak, yapımı tamamlananları ilgili kuruluşlara devretmekle bakanlık görevlidir. Bu görev ve yetkilerin çoğu bakanlığa bağlı genel müdürlükler tarafından yerine getirilir.

Karayollarının yapımı ve bakımı ile görevli müdürlük olan Karayolları Genel Müdürlüğü, bakanlığa bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, merkezi Ankara’da olan özel bütçeli bir kuruluştur. Karayolları Genel Müdürlüğü hizmetleri, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile idari vesayet ilişkisi içinde yürütür.

D. Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Görevleri

Karayollarıyla alakalı faaliyetlerin en verimli ve çağın gereklerine uygun usullerle yönlendirilmesi ihtiyacından hareketle ve karayolunun geliştirilmesi amacıyla 1950 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Müdürlüğün kuruluş, amaç ve görevleri “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirlenmiştir. Kararnameye göre müdürlük, kanunlarla ve cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevleri yürütmekle görevlidir. Anılan kararnamede Karayolları Genel Müdürlüğünün görevleri ayrıntıları ile düzenlenmiştir, 211. Maddeye göre “karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, bakımını yaptırmak, onarımını yaptırmak, işletmek ve işlettirmek” Karayolları Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Yol ağları, kamu yararı, milli savunma ihtiyaçları ve bu ağların gelişmesine tesir eden ekonomik amiller göz önünde tutulmak suretiyle Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından tespiti ve ilgili bakanlığın incelemesinden sonra, bakanlığın onayı halinde uygulanır. Genel Müdürlük; kanunlarla görevli, yetkili ve sorumlu kılındığı hizmetlerin yürütülmesi amacıyla yönetmelik ve diğer idarî düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

6001 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre otoyolların, devlet ve il yollarının plan, proje, yapım, bakım ve işletilmesi görevi Karayolları Genel Müdürlüğü'ndedir. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yol ağı dışında olan, diğer kuruluşların sorumluluğundaki yollar ise turistik yollar, köy yolları, orman yolları şeklindedir. Turistik yolların yapım ve bakımı, Kültür ve Turizm Bakanlığınca sağlanan finansmanla yine Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Köy yollarından 5302 sayılı Kanun gereği İl Özel İdare Müdürlükleri, orman yollarından 6831 sayılı Kanun gereği Tarım ve Orman Bakanlığı sorumludur. Şehir içi yollarından ise 5393 sayılı Kanun gereği belediyeler sorumludur.

IV. KARAYOLLARI YAPIM HİZMETLERİ

A. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Kapsamı

4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Karayolları Genel Müdürlüğü'nün görevlerini ortaya koyduğu 211. maddesi'ne göre karayolları yapım hizmetlerinin kapsamı, karayolu üzerinde bir düzen oluşturma, belirli standartlara yükseltme, bakım ve onarım çalışması ile güvenli işlemesi için elzem olan tesislerin kurulmasıdır. Karayolları üzerindeki akaryakıt istasyonları, dinlenme tesisleri, garajlar, bekleme noktaları, kaçış rampaları, makine ve malzeme ambalajları ile depoları, servis alanları, yolların ağaçlandırılması için fidan ve çiçeklerin temini, acil durum telsiz irtibat tesisatları, alıcı-verici telsiz istasyonları, haberleşme şebekelerinin yapımı olarak değerlendirilebilir.

Karayolları yapım hizmetleri kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün amaçları, karayolları ağının, altyapı ve diğer yatırım ve hizmetlerinin en ekonomik, verimli, çağdaş teknolojik gelişmelerden faydalanarak gelecek öngörülerini ile entegre bir stratejik plan içerisinde ilgili diğer kuruluş ve kurumlarla işbirliği içerisinde ulusal düzeyde ekonomik ve sosyal gelişmenin gereklerine uygun, diğer ulaşım sistemleri ile entegre olabilecek, güvenli ve çevreyi koruyucu bir şekilde yapılması ya da yaptırılmasıdır.

6001 sayılı Kanun'un 19. maddesi ve devamında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışma esasları belirlenmiştir. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün

yapım hizmetleri üzerinde çalışma esasları karayolu güzergâhının tespiti, karayollarında tesisatların yapımı, ışıklandırma sistemlerinin, levha ve işaretlerin yapımı şeklindedir.

1. Karayolları Yapımında Güzergah Tespiti

6001 sayılı Kanun'un 19. Maddesine göre Karayolları Genel Müdürlüğü, “otoyol, devlet ve il yolları ağına giren karayolu güzergâhlarına ve bunların değişikliklerine ilişkin planlarını hazırlar. Sonrasında belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerlerde imar planlarına işlenmesini belediye veya ilgili kurum ve kuruluşlardan talep eder.” Belediye veya ilgili kurum ve kuruluşlar, karayolu güzergâhlarına ilişkin planlara itirazlarını en geç otuz gün içinde bildirecektir. Bu süre sonunda planlara herhangi bir itiraz edilmemişse güzergâh planları, ilgili kurum veya kuruluşlar açısından imar planına esas olmak üzere kesinleşecektir.

Güzergah tespiti kapsamında erişme kontrolüne geçiş veya erişme kontrolün kaldırılması söz konusu olabilir. Karayolları, “Genel Müdürlüğün teklifi doğrultusunda bakanlık teyidi ile karayolunu erişme kontrollü karayoluna dönüştürülebilir veya erişme kontrolü kaldırılabilir.” Mevcut olan ya da yeniden düzenlenen karayollarında, yasaklamalar, kısıtlamalar ve erişme kontrolü uygulamasının kaldırılması Resmi Gazete’de yayımlanır. İşletme hakkı verilen veya devredilen karayollarının ücretli ve erişme kontrollü olma niteliği taraflar arasındaki sözleşmeye göre belirlenir ve sözleşmeleri süresince korunacaktır.

2. Karayolları Üzerinde Tesisatların Yapımı

Karayolları üzerinde tesisat yapımı, karayollarının etkili olduğu alan içerisinde her türlü elektrik, altyapı gerektiren kanalizasyon, doğalgaz ve su boru hatları ve aynı nitelikteki donanımların kurulması anlamına gelir.

6001 sayılı Kanun'un 24. maddesine göre Karayolları Genel Müdürlüğü'nün etkili olduğu alan içerisinde her türlü “elektrik, altyapı gerektiren kanalizasyon, doğalgaz ve su boru hatları ve aynı nitelikteki donanımların kurulması ya da bu gayelerle herhangi bir durumda karayollarında etkinlikte bulunulması” Genel

Müdürlüğün iznine tâbidir. İhtiyaç olduğunda, söz konusu donanımların mevcut konumlarının değiştirilmesi, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından ilgili kuruluşlardan talep edilebilir. İlgili kurum veya kuruluşlar, bütün masraflardan sorumlu olmak üzere, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından kararlaştırılan sürede bu değişikliği yerine getirmek zorundadır. Aksi durumda Karayolları Genel Müdürlüğü, mevcut konum değiştirme prosedürlerini, bütün masrafları ilgili kurum ve kuruluştan parasını toplamak üzere bizzat yapar veya yaptırır.

Elektrik haberleşme hatları ve benzeri tesisatların, trafik işaret ve levhaların görüşünü engellemeyecek şekilde kurulması gerekir. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun “karayolu dışında, kenarında veya üzerindeki diğer levhalar, ışıklar ve işaretlemeler” başlıklı 16. maddesine göre; “karayolu dışında, kenarında veya karayolu sınırı içinde, trafik işaretlerinin görülmelerini engelleyecek, anlamlarını değiştirecek veya anlaşılmasını güçleştirecek, uygulamada tereddüte sebep olacak, yanıltacak, trafik için tehlike veya engel yaratacak şekilde levhalar, ışıklar, işaretlemeler ile ağaç, direk, yangın musluğu, çeşme, parmaklık gibi yapıları dikmek, koymak veya bulundurmak” yasaktır.

3. Karayolları Üzerinde İşaretlemelerin Yapımı

İdare, karayolunun yapısında, yol kenarında, yolun yapım ve bakımı ile ilgili olarak yapılacak çalışmalarda levha, ışık ve işaretleme ile gerekli tedbirler almakla yükümlüdür.

Karayolları bünyesinde gerçekleştirilen bütün çalışmalarla zorunlu olan durumlarda karayolları içinde olmayan, normal trafik güvenliğini düzenleyen ışıklar, işaretler, elektrik direği, ağaç, bariyer, korkuluk, istinat duvarı konusunda karayolu trafik güvenliğinin sağlanması için gerekli tedbirlerin düzenlenmesi gayesiyle, trafik işaretleri hakkında yönetmelik, düzenlenmiştir.

“Karayolu Trafik Güvenliğinin Sağlanması Yönünden, Yolun Yapısında Yapılacak Her Türlü Çalışmalarda Alınacak Tedbirler ile Karayolu Dışında, Kenarında veya Üzerindeki Diğer Levhalar, Işıklar ve İşaretlemeler Hakkında

Yönetmelik¹⁵” isimli yönetmeliğe göre çalışma esnasında, çalışma alanı, çalışacak kişiler ve çalışmayı gerektiren işi alanlar ya da işi alanlardan, Karayolları Genel Müdürlüğü’nce düzenlenmiş olan çalışma, onarım, yapım ve bakımlarda gerekli temel trafik işaretlemesine uygun olarak işaretlenecektir.

Yönetmeliğin kapsamı, “özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşlarınca karayolu yapısında yapılacak her türlü çalışma, zorunlu hallerde karayolu dışında, kenarında veya üzerinde bulunacak olan standart trafik işaretleri dışındaki levhalar, ışıklar, işaretler, ağaç, direk, yangın musluğu, çeşme, parmaklık, çit, ihata duvarı ve benzeri elemanların tesis edileceği yer, nicelik, nitelik, usul, esas ve şartları konusunda, karayolu trafik güvenliğinin sağlanması amacına yönelik alınması gerekli tedbirler” olarak belirlenmiştir. Karayolları üzerindeki işaretlemeler yönetmeliğin öngördüğü usullerde yapılacaktır.

B. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Hukuki Niteliği

Karayolu ulaşımı, hem ulaşım faaliyetleri hem ticari faaliyetler bakımından toplumsal bir ihtiyaç haline gelmiştir. Diğer toplumsal ihtiyaçlara erişmek için öncelikle yolun kullanıma elverişli ve erişilebilir olması gerekmektedir. Örneğin; eğitim, sağlık, ticaret gibi toplumun ihtiyacı ve gereği olan hizmetlere ülkenin her yerindeki insanların kolaylıkla ve imkansız engellere takılmadan ulaşabilmesi gerekmekte olup, kar, kış, dağ, tepe demeden köy, kasaba, şehirlerde yaşayan herkesi, hizmetlerin sağlandığı yerlere ulaştırmak için karayolu ulaşım hattının olması önemli bir toplumsal ihtiyaçtır. İdareler sosyal devlet ilkesinden hareketle toplumun ihtiyacını karşılamakla yükümlüdür. Toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere yürütülen faaliyetler hukuken kamu hizmeti olarak nitelendirilebilir.

Kamu hizmetinin tek bir tanımı olmamakla birlikte, belli başlı özellikler hizmeti kamu hizmeti olarak nitelendirilmek için ortaya konulabilir. Doktrinde de kamu hizmetine ilişkin farklı tanımlar yapılmıştır. Onar, kamu hizmetini “Devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya

¹⁵ R.G., 19.06.1985, S.18789.

sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler¹⁶” olarak tanımlamıştır. Duran ise “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, toplumun, umurun, halkın ya da toplulukların genel ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği ya da sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı türlü faaliyet¹⁷” olarak tanımlamıştır. Giritli/Bilgen/Akgüner’in tanımına göre “görülmesinde toplumsal yarar olan toplumsal bir gereksinmeyi karşılamak amacıyla kamu tüzel kişileri veya onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından, özel bir hukuksal düzen içinde yürütülen etkinlikler¹⁸” kamu hizmetidir.

Anayasa Mahkemesi de yukarıda yaptığımız tanımlar ile benzer olarak kamu hizmetini “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve tophuma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler¹⁹” şeklinde tanımlamıştır.

Ulusoy’ın ifadesiyle “Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi için bir idari makam ile arasında sıkı bir bağın olması gereklidir fakat bu bağın mutlaka o faaliyetin, o idare tarafından bizzat yürütülmesi anlamına gelmemektedir”²⁰. Kamu hizmeti tanımlarındaki organik unsur yani ‘kamu tüzel kişisi tarafından görevlendirilmiş ve kamu görevlileri eli ile yürütülen faaliyet’ olma özelliği zamanla önemini yitirmiş ve kamu hizmetini gören kişinin idare olma zorunluluğu ortadan kalkmıştır²¹.

Kamu hizmetinin farklı tanımları olmasına rağmen bu tanımlardan yola çıkarak bir takım ölçütler çıkarılabilir. Kamu hizmetlerinin genel ilkeleri²² olarak tanımlanabilen bu ölçüler hizmetin süreklilik, düzenlilik, değişkenlik, uyarılama, nesnellik, eşitlik ilkelerine göre yürütülmesidir.

İzah edilen unsurlara göre kamu hizmetlerini, kamunun ortak gereksinimlerinin bir kamu tüzel kişisi tarafından veya idarenin denetimi altında olan

¹⁶ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, 3. Bası, Cilt:1, İstanbul, 1966, s. 13.

¹⁷ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, , İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, s.307.

¹⁸ Giritli, Bilgen ve Akgüner, s. 846.

¹⁹ AYM, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 23.06.199, R.G., 20.03.1996, S.22586, Giritli, Bilgen ve Akgüner, s. 846.

²⁰ Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004, s.18.

²¹ Ulusoy, s. 18.

²² Duran, s.309.

bir özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilen faaliyet olarak da tanımlayabiliriz. Karayolları yapım hizmetinin, hizmetin sürekli ve düzenli olarak yürütülen, toplum ihtiyaçlarına ve teknolojik gelişmelere göre değişen ve kendini uyarlayan, toplumun yararına sunulan ve herkesin eşit olarak yararlandığı bir faaliyet olması özellikleri ile kamu hizmeti niteliğinde olduğu sonucuna ulaşabiliriz.

O halde, karayolları yapımı toplumsal bir gereksinim olup, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu önemli kamu hizmetlerinden bir tanesidir. Karayolu ağının toplumsal ihtiyaçlara cevap verecek şekilde erişilebilir olmasını sağlamak bir kamu hizmeti olup, bu hizmeti yerine getirmek idarenin görevidir.

C. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Yerine Getirilmesi

1. Karayolları Yapım Hizmetlerinin İdare Tarafından Yerine Getirilmesi

6001 sayılı Kanun'a göre Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğu otoyolları, devlet ve il yolları üzerindedir. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yol ağı içinde olmayıp, diğer kuruluşların sorumluluğundaki yollar ise; köy yolları, turistik yollar, orman yolları ve şehir içi yollarıdır. Köy yolları il özel idare müdürlüklerinin, turistik yolların yapım ve bakımı, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na sağlanan finansmanla Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Orman yolları Tarım ve Orman Bakanlığı'nın, şehir içi yolları ise belediyelerin sorumluluğunda yapılır²³.

a. Karayolları Yapım Hizmetinin Karayolları Genel Müdürlüğü Tarafından Yerine Getirilmesi

Karayolları ve karayollarıyla ilgili yatırım ve hizmetlerin yapılması ve/veya yaptırılması konusunda Karayolları Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Otoyol, Devlet yolu ve il yolu niteliğindeki yol ağları; kamu yararı, millî savunma ihtiyaçları ve bu ağların gelişmesine tesir eden ekonomik etkenler göz önünde tutulmak

²³ <http://www.kgm.gov.tr/sayfalar/kgm/sitetr/kurumsal/yolagi.aspx> e.t. , (17.08.2018).

suretiyle Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından ilgili kuruluşların görüşü alınarak tespit edilecek ve bakanlık onayı ile uygulanacaktır. Düzeltmeler, değiştirmeler, eklemeler ve çıkarmalar da aynı usulle yapılacaktır. Karayolları Genel Müdürlüğü bu görevleri hizmet birimleri ile yerine getirmektedir. Bu hizmet birimlerinin görevleri “Karayolları Genel Müdürlüğü Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği” ile belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 10. maddesine göre, “Karayolları Genel Müdürlüğü’ne bağlı Etüt, Proje ve Çevre Dairesi Başkanlığı; Yapımına karar verilen otoyolları, Devlet yolları ve il yolları, malzeme ocakları ve tesislerin, çevreye olabilecek etkilerinin belirlenmesi açısından değerlendirmekle” görevlidir. Başkanlık, büro ve arazi etüt çalışmalarını çevre mevzuatı gereğince yapmakla, harita, plan ve projeler ile çevresel etki değerlendirme raporlarını hazırlamakla veya hazırlatmakla, uygulamaların çevresel etki değerlendirme raporları doğrultusunda yapılmasını sağlamak için kontrol yaparak önerilerde bulunmakla görevlidir. “Yapımı kararlaştırılmış olan otoyollar, devlet ve il yollarının istikşafını yapmak, büroda ve arazide etütler yapmak suretiyle, yol güzergahı koridorunu belirlemek, ilgili birimlerden gerekli bilgileri temin etmek, bu bilgiler doğrultusunda metrajlar ve projeleri hazırlamak veya hazırlatmak, yapım çalışmaları devam eden veya biten işlerin projesine uygunluğunu izleyerek görüş ve önerilerde bulunmak” da başkanlığın görevleri arasındadır.

Yönetmeliğin 12. maddesine göre, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne bağlı “Yol Yapım Dairesi Başkanlığı, plan ve programlarla yapımı kararlaştırılmış olan devlet yolu ve il yollarını, proje bütünlüğünü sağlayacak, büyük sanat yapıları, sanat yapıları, hizmet tesisleri, sosyal tesisler, dinlenme tesisleri ve benzerlerini yapmak veya yaptırmakla” görevlidir. Karayollarının yapımı aşamasında, onaylanmış karayolu projeleri uyarınca karayolu sınır çizgisi içerisinde kaldığı tespit edilen su, kanalizasyon, doğalgaz ve petrol boru hatları ile elektrik, haberleşme, fiber kablo hatları ve ilgili tesislerin karayolu yapımını engellemeyecek şekilde yeniden düzenlenmesine ilişkin iş ve işlemleri ilgili kurum ve kuruluşlarla da koordine ederek gerçekleştirme görevleri de Yol Yapım Dairesi Başkanlığı’na aittir.

Yönetmeliğin 13. maddesine göre, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne bağlı Tesisler ve Bakım Dairesi Başkanlığı; kar mücadelesine ilişkin usulleri ve kar mücadelesi yapılacak yolları belirlemek, kar mücadelesini yapmak veya yaptırmak,

olağanüstü hallerde ulaşımı sağlayacak alternatifler oluşturmak, karayolları sınır çizgileri dâhilinde çevre kirliliğine neden olan veya trafik güvenliğini tehlikeye sokan her türlü atık madde ile moloz, inşaat, evsel, kimyasal ve benzeri atıkları toplatmak ve bertaraf ettirmek, bu yollara ait her türlü büyük sanat yapıları ve sanat yapılarının bakım onarımlarını yapmak veya yaptırmak, tünellerin havalandırma, aydınlatma, enerji temini, su temini, yangın söndürme, kontrol sistemi, haberleşme, sinyalizasyon ve benzeri ikincil işleriyle ilgili projelendirme şartnamelerini hazırlayarak projelerini yapmak veya yaptırmak, yapım şartnamelerini oluşturarak ikincil işler imalatlarını yaptırmak, karayollarında, yol boyu her türlü tesis ve işletmelerin, park alanlarının kontrolünü ve denetimini yapmakla görevlidir.

Yönetmeliğin 17. maddesine göre, Karayolları Genel Müdürlüğü'ne bağlı Sanat Yapıları Dairesi Başkanlığı, “Yapılacak tünel, köprü, viyadük gibi büyük sanat yapılarının projelendirme kriterlerini belirlemek ve teknik şartnamelerini hazırlamak veya hazırlatmak, projesi tamamlanmış olan tünelleri, köprü ve viyadükleri yapmak veya yaptırmak, tarihi köprülerin bakımı ve onarımını yapmak veya yaptırmak, karayollarından taşınacak ağır, özel ve tehlikeli yüklerin taşınmasına ilişkin büyük sanat yapıları açısından görüş vermekle görevlidir.”

b. Karayolları Yapım Hizmetinin Yerel Yönetimler Tarafından Yerine Getirilmesi

Yerel yönetimlerin sorumluluk sahasında bulunan karayolları kapsamında yolların yapımından, sorumluluk alanına giren yerel yönetim sorumludur. Gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu ve gerekse 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel yönetimlerin karayolları yapımı üzerindeki ödev ve sorumlulukları düzenlenmiştir²⁴.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7. maddesine göre “büyükşehir belediyesi sınırlarındaki “mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve anayolları yaptırmak, bakım onarım ve bunların temizliği, ilan ve

²⁴ Müslüm Akıncı, **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, Legal Kitapevi, İstanbul, 2017, s. 558.

reklam asılacak yerleri ve bunların ebatlarını belirlemek” büyükşehir belediyesinin sorumluluğundadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesine göre, il sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri, nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarını, su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını yapabilir veya yaptırabilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6. maddesine göre il özel idaresi, belediye sınırları dışında yol yapımına ilişkin hizmetleri yerine getirmekle görevli ve yetkilidir. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde karayolu güzergâh planları, il özel idareleri tarafından yerine getirilir. Köylerde gerçekleştirilen stabilize ve asfalt yol yapımı, yol bakım çalışmaları, içme suyu ve sulama suyu çalışmaları, gölet, menfez, kanalizasyon gibi özellikle köylerin altyapısıyla ilgili çalışmalara destek olmak il özel idaresinin görevidir.

Yerel yönetimlerin sınırları dahilindeki yollar üzerinde levha, ışık, işaret, ağaç, direk, yangın musluğu, parmaklık, çit, ihata duvarı ve benzeri elemanların tesis edilmesi, “Karayolu Trafik Güvenliğinin Sağlanması Yönünden, Yolun Yapısında Yapılacak Her Türlü Çalışmalarda Alınacak Tedbirler ile Karayolu Dışında, Kenarında veya Üzerindeki Diğer Levhalar, Işıklar Ve İşaretlemeler Hakkında Yönetmelik” 13. maddesine göre; belediye sınırları dışında yolun yapım ve bakımı ile görevli kuruluşun, belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarda ilgili belediye başkanlığının iznine bağlı olduğu düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre karayoluna yapılmak istenen bu tesisler ile ilgili başvurular görevli kuruluşun ilgili birimine yapılacak ve verilen izinler valiliğe bildirilecektir.

Yerel yönetimlerin bu hizmetleri gereği gibi yerine getirmemesi idarenin sorumluluğunu doğurur. Belediye sınırlarında bulunan yol üzerindeki hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmediği gerekçesiyle açılan davada Danıştay, “belediyenin su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü sorumluk sahasındaki yağış sularının toplanması için gerekli her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak, bu tesislerin kurulmasını sağlamakla sorumlu olduğunu, bu nedenle davalı büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan yağmur ve atık sularının toplanması ile ilgili yapıların yol ile bağlantısını sağlayan rögar kapaklarının bakım, onarım, gözetim

sorumluluğu davalı idarede olup, rögar kapağının gevşek olması nedeniyle taşıtın çarpması ile meydana gelen kazada, rögar pimlerinin trafik güvenliğini tehlikeye düşürecek şekilde sıkıştırılmaması karşısında idarenin sorumluluğu olduğu” yönünde karar vermiştir²⁵.

2. Karayolları Yapım Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yerine Getirilmesi

Karayollarının yapım hizmetlerini devlet tarafından karşılanması gereken toplumsal bir ihtiyaçtır. Devlet tarafından yürütülen bu hizmetler kamu hizmeti olarak idare eliyle yerine getirilmektedir. Anayasa’nın 128. maddesi “devletin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve kamu görevlileri eli ile yürütüleceğini” düzenlemiştir.

İdare Hukukunun kuruluş döneminde, kamu hizmeti, kamunun faaliyeti ve kamu hukuku unsurlarının bir arada olması ilkesi benimsenmiştir²⁶. Klasik kamu hizmeti anlayışına göre yapılacak hizmetlerin kamu hukuku ilkelerine göre yapılması esas olmakla birlikte kamu hizmetlerinin mutlaka idare tarafından yürütülmesi zorunluluğu önemini yitirmiştir. Artık kamu hizmetlerini bütünüyle idare hukuku esaslarına göre yürütülen bir faaliyet olarak görmek mümkün değildir²⁷. İdare kamu hizmetlerinin görülüş usullerinde özel hukuk kişilerinden yararlanmaktadır.

Klasik anlamda kamu hizmetlerinin görülmesi usullerinde kamu hizmetleri, idarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip olduğu idari sözleşmelerle özel hukuk kişilerine gördürülmektedir. İmtiyaz usulü ile yapılan bu sözleşmelerde idarenin yönlendirme yetkisi, yaptırım uygulama yetkisi, sözleşmede tek yanlı değişiklik yapma yetkisi, hizmet yararına fesih yetkisi gibi yetkileri bulunmaktadır. İmtiyaz usulünde, idare belli bir kamu hizmetini sermayesi, kârı, hasarı ve zararı özel kişiye ait olmak üzere kurulması veya işletilmesini ifade etmektedir. İmtiyaz usulünde kamu ile özel hukuk kişisi arasındaki ilişki imtiyaz sözleşmesi olarak tanımlanan

²⁵ Dan. 8.D. E.2011/9162, K. 2016/659, T.05.02.2016, Akıncı, s.559.

²⁶ Karahanoğulları, s.289.

²⁷ Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, <https://www.anayasa.gov.tr/media/4806/turguttan.pdf>, s.244.

idari bir sözleşme ile verilmektedir. Anayasa'nın 47. maddesindeki düzenlemeler ile birlikte artık kamu hizmetlerinin idare ile özel hukuk kişinin eşit şartlarda olduğu özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmelerle yapılabilmesinin yolu açılmıştır.

O halde karayolu yapım hizmetleri niteliği gereği münhasıran idare eliyle görülmesi esas olmakla birlikte, hizmetin nihai sorumlusu olan idare hizmetin görülmesi amacıyla özel hukuk kişisini çeşitli usuller ile idari veya özel hukuk sözleşmeleri ile yetkilendirebilmektedir. Özel hukuk kişilerinin kamu hizmetlerini görmesinin çeşitli usulleri vardır.

a. Karayollarının Yap- İşlet-Devret Usulü ile Yapımı

3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” özel hukuk kişilerinin kamu hizmetlerinin görülmesine katılmasını düzenlemektedir. 3996 sayılı Kanun’a göre Yap-İşlet-Devret modeli, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modelidir. Bu model yatırım bedelinin sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini düzenlemektedir.

3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” 3. maddesinde, Yap-İşlet-Devret modeli, “ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” biçiminde tanımlanmıştır.

3996 sayılı Kanun kapsamında yapılacak yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı şirketler eli ile gerçekleştirilmesindeki usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesine uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin diğer ilkelere yer verilmek suretiyle belirlenecektir.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun’a göre köprü, tünel, otoyol, otopark ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yapılması işletilmesi ve devredilmesi konularında sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilebilir. Güncel olarak Avrasya Tüneli projesi, Osmangazi Köprüsü Projesi, Yavuz Sultan Selim Köprüsü Projesi yakın tarihlerde devlet ile özel kişi arasında düzenlenen sözleşme ile yap-işlet- devret usulü ile yaptırılan hizmetlerdendir.

Karayolunun yapımı ile görevli şirket, görevlendirildiği işleri, uygun göreceği şahıs veya kuruluşlar eliyle de yaptırabilir. Yap-işlet-devret modeli ile görülen hizmet sözleşme ile belirlenen süreler sonunda tekrar kamuya devredilecektir. Bu kanun kapsamında yapılan otoyol işletmesi ile ilgili sözleşmeler en fazla 49 yıla kadar süreli olarak düzenlenecektir.

3996 sayılı Kanun’un ilk halinin 5. Maddesinde yap-işlet-devret sözleşmesi “özel hukuk hükümlerine tabi ve imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte” bir sözleşme olarak nitelendirilmiştir. Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde idare ile özel hukuk kişisi arasında yapılacak sözleşmelerin, imtiyaz sözleşmesi olduğu ve bu nedenle bu sözleşmelere özel hukuk hükümlerinin değil idare hukuku hükümlerinin uygulanması gerektiği gerekçesiyle ‘imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte’ hükmü Anayasa’ya aykırı bulunmuştur. İptal kararının gerekçesini Anayasa Mahkemesi “bir hizmetin kamu hizmeti, bir sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi olup olmadığı yasaya göre değil niteliğe göre belirlenir²⁸” şeklinde açıklamıştır.

Yargıç bir sözleşmenin niteliği konusunda yasada belirtilen nitelendirilme ile bağlı değildir²⁹. Yasal düzenlemeler sözleşmenin niteliği değiştirici etki yaratamaz. Yasa hükmünde ‘imtiyaz teşkil etmeyecek şekilde’ nitelendirilmesi sözleşmenin idari ve imtiyaz olma niteliğini değiştirmeyecektir. Ancak, o dönemde Anayasa Mahkemesi’nin iptal gerekçesini oluşturan bu görüşün aksine gelişmeler yaşanmıştır.

1999 yılında Anayasa’nın 47. maddesinde yapılan değişiklik ile “Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenebilmesi” olanaklı hale

²⁸ AYM, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 28.06.1995, R.G., 20.03.1996, S.22586 .

²⁹ Kutlu, s.25.

gelmiştir. Hukukumuzda 1999 yılında Anayasa'nın 47. maddesindeki değişiklik ile giren bu usulden önce özel kişilerin kamu hizmetlerini yürütme konusunda yetkilendirilmeleri idari sözleşmeler ile gerçekleştirilmekteydi. Yukarıda izah ettiğimiz üzere kamu hizmetleri, özel kişiler tarafından, idari sözleşme niteliğinde olan imtiyaz sözleşmeleri ile gördürülmekteydi. Anayasa değişikliği ile birlikte, kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda özel hukuk kişilerinin, özel hukuk sözleşmeleri ile yetkilendirmesi yasal hale gelmiştir.

İdari sözleşmeler ile düzenlenen imtiyaz sözleşmesinde kamu hizmetinin kurulmasının, işletilmesinin, hizmetten yararlanan kişilerden alınacak ücret karşılığında her türlü kâr ve zararı imtiyazcıya ait olmak üzere, ifasını öngören idari nitelikte bir sözleşmedir. Öte yandan yap-işlet-devret modelinde ise “görevli şirketçe üretilen mal ve hizmetler için idare tarafından talep garantisi verilebilir.” Bu durum devlet tarafından özel işleticiye talep garantisi verilmesi anlamına gelip, taahhüt edilen talebin altında kalması halinde devlet ödeme yükümlülüğü altına girmektedir.

Yap-işlet-devret modeli, klasik anlamda kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi yöntemlerinden olan imtiyaz usulü ile bu yönlerden ayrılmaktadır. Bu özellikleri itibari ile yap işlet devret modeli ile kurulan sözleşmenin idari bir sözleşme olmadığı ve idarenin üstün olmadığı aksine tarafların eşit olduğu bir sözleşme olduğu anlaşılmaktadır.

b. Karayollarının Yapım İşi İhale Usulü İle Yapımı

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin, kanunda yazılı usul ve şartlarla, istekliler arasından seçilecek bir yüklenici üzerine bırakılması usullerini düzenlemektedir. 4734 sayılı Kanun'a göre karayolu yapımı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan, yahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapım işleri ihale usulü ile özel hukuk kişilerine yaptırılır.

4734 sayılı Kanun'a göre yapım, “bina, karayolu, demiryolu, otoyol, rıhtım, tersane, liman, tünel, köprü, metro, viyadük, havalimanı, spor tesisi, alt yapı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat,

imalat, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, nakliye, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri işlerini” ifade eder. Karayolları ve üzerindeki yapıların yapımı, ihale usulü ile özel hukuk kişilerine verilebilir.

Karayollarının yapımı kapsamlı bir iş olup bu işler, cadde ve sokaklara beton parke taşı ile yol ve kaldırım yapılması işi, karayollarında altyapı inşaatı ve elektrik iletim tesisleri yapım işi, mevcut tahrip olmuş yolların asfalt yama ile onarımının yapılması işi, köprü veya tünellerin tadilat, bakım ve onarım yapılması işi gibi işlemler yapım işi ihalesi gibi farklı işler farklı ihaleler ile özel hukuk kişilerine yaptırılabilir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 4.maddesinin 3.fıkrasında; “bu kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklere sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur” demekle tarafların eşit olduğunu ortaya koymuştur.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre idare tarafından ihale işinin detaylarını düzenleyen ihale dökümanı hazırlanır. İhale dokümanında, isteklilere talimatları içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur.

Teknik şartnamede teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verilir. İşin teknik ayrıntıları ve şartları ile projesini de kapsayan teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması zorunludur. Yapım işinin uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılır. Teknik şartnamede işin gerçekleştirilmesine ilişkin hususlar belirtilmekte, idari şartnamede ise, yeterliğe ilişkin aranan belgeler belirtilmektedir.

İhale edilen özel hukuk kişisi, yol yapım işini, plan ve projeler doğrultusunda, sözleşme ve şartnamede belirtilen esaslara uygun bir şekilde yapmakla yükümlüdür. İdare, bu usüle göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

İhale konusu işin taraflar arasında aktedilen sözleşmeye aykırı olması halinde uyuşmazlığın nasıl çözüleceği konusu sözleşmenin niteliğinin tespiti önem arz etmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi'ne intikal eden bir uyuşmazlıkta, inşaat yapım işi ihalesinin sözleşmede belirlenen sürede tamamlanmaması karşısında idare sözleşmeyi feshetmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi, “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun kamu hukukunu ilgilendiren yasalar olması nedeniyle, sözleşme aşamasına kadar yasaya dayanılarak idarece alınan karar ve yapılan işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların idari yargı yerinde, sözleşme yapıldıktan sonra sözleşme hükümlerinin uygulanması nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların ise sözleşme ve özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi gerekmekte” olduğuna ayrıca “sözleşme yapıldıktan sonra tesis edilse bile sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanmayan, sözleşmeden doğan bir hak veya alacağın takibi niteliğini taşımayan, idarenin kamu gücüne dayanarak ve tek yanlı olarak tesis ettiği idarî işlemlerin iptali istemiyle açılan veya bu nitelikteki idarî işlemler nedeniyle doğan tazminat istemleri nedeniyle açılan davaların da idarî yargı yerinde görülüp çözümlenmesi gerektiği” kararına varmıştır³⁰.

c. Karayollarının Görevlendirme Usulü İle Yapımı

Köprü ve otoyol gibi yüksek maliyetli yolların yapımı için devlet kaynaklarının yetersiz hale gelmesiyle bu hizmetlerin görülmesi için özel hukuk kişilerine yetki verilme gereksinimi doğmuştur.

3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” karayolları yapım hizmetlerinde özel hukuk kişinin görevlendirilmesi usulünü düzenlemektedir. Kanuna göre erişme kontrollü karayollarının (otoyolların) yapımı, bakımı ve işletilmesi ile hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesinde sermaye şirketleri görevlendirilebilir. Genel Müdürlükçe yapılmış ve yapılmakta olan otoyollar üzerindeki hizmet tesislerinin

³⁰ UM., E. 2014 / 1097, K. 2014 / 1145, T. 29.12.2014, <http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/d4da6dd8-f6bc-4bb4-b2f0-ff62e881d561?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (01.06.2019).

yapımı ve işletilmesi özel şirketlere verilebilir. Kanunun 5. maddesine göre otoyollar ile ilgili tesislerin yapımı, bakımı ve işletilmesi görevi en fazla 49 yıllığına sermaye şirketlerine verilebilmektedir.

Yapılacak görevlendirmenin kapsamı “bütün tesisleri ile birlikte otoyolun veya yolculukla ilgili hizmet tesislerinin, Genel Müdürlükçe yapılmış veya yaptırılmış projesine, sözleşmeye ve sözleşme eki şartnamelere, standartlara göre yapımı, bakımı ve işletilmesini veya proje yapımı da dâhil yapımı, bakımı ve işletilmesi, mevcut otoyolların, işletme ve bakım tesislerinin veya yolculukla ilgili hizmet tesislerinin bakımı, iyileştirilmesi, genişletilmesi veya işletme haklarının devri” şeklindedir. Görevlendirmeler idare tarafından hazırlanacak olan şartnamelere göre yapılır.

Görevlendirilen şirket, 3465 sayılı Kanun 6. maddesine göre sözleşme süresi sonunda otoyol ile bütün tesisleri, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne, borç ve taahhütten arı olarak kullanılabilir şekilde kendiliğinden ve bedelsiz olarak devredecektir. 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği 9. maddesine göre tüm tesisleriyle birlikte otoyolun veya yolculukla ilgili hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesi sırasında, görevin başlamasından bitimine kadar geçen süre içinde, mevzuatta öngörülen her türlü hukuki, mali ve cezai sorumluluk görevli şirkete aittir.

V. KARAYOLU İŞLETME HİZMETLERİ

A. Karayolu İşletme Hizmetlerinin Kapsamı

İşletme kavramı genel olarak ticari amaçla mal ve hizmet üreten birimleri ifade eder. İşletme, bir şeyi, bir kimseyi, bir yeri kullanarak veya çalıştırarak yarar sağlamak anlamına da gelir. İşletme hakkı, bu yararı sağlama hakkını elinde bulundurma anlamına gelir. Bir işletmeyi çalıştırarak bu işletmeden gelir elde etmek veya ekonomik değeri olan bir varlığı bakıp gözettikten sonra semerelerinden yararlanmak da işletme hakkını elinde bulundurana aittir.

Karayolları üzerinde işletme yetkisi, bir yeri kullanarak ve çalıştırarak ekonomik değerinden yararlanma hakkını verdiği gibi bu yerin bakım ve ihtiyaçlarını karşılama yükümlülüğü de verebilir. Karayollarını işletme hakkına sahip olan kişinin, karayollarının yapım ve bakımını belirli standartlarda tutma görevi de işletme hizmeti kapsamındadır. Kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan idare, bu tesislerin yapımını, işletme hakkının devri karşılığında özel kişilere devredebilir. İşletme hakkını devralan özel kişi, gerekli tesisini yapar, işletme faaliyetini finanse eder, bakım ve yenilemesi hizmetlerini yürütür.

B. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Hukuki Niteliği

Karayollarının yapımı ile kamu hizmetinin sunulması tamamlanmayacaktır. Karayolunun kullanıma açık olması ve kullanımın sürekli ve elverişli olması, karayolunun belirli standartlarda tutulması sunulan kamu hizmetinin ayrılmaz parçalarıdır. Karayollarının kullanıma açık, herkes için erişilebilir olması idarenin Anayasa'dan kaynaklanan asli ve sürekli görevlerindendir.

Anayasa değişikliği ile kamu hizmetinin bir kamu idaresi ve kamu idaresinin hiyerarşisine tabi olan kamu idaresi personeli tarafından doğrudan doğruya işletilmesi özelliklerinin, kamu hizmetinin mutlak bir unsuru olmaktan çıkmıştır. Artık 'kamusal yönetim' biçimi kamu hizmetinin ayrılmaz bir ögesi olmadığını yapım hizmetlerinin hukuki niteliğinin tartışıldığı başlıkta ortaya koymuştuk. Yapım hizmetlerinde olduğu gibi işletme hizmetleri bakımından da idarenin, toplum yararına, halkın genel ihtiyaçlarını karşılamak için giriştiği faaliyetler, hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın, kamu hizmeti sayılacaktır³¹.

O halde karayollarının işletme faaliyetleri de yapım faaliyetleri gibi toplumsal bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik bir hizmet olup kamu hizmeti niteliğindedir.

³¹ Duran, s.306.

C. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Yerine Getirilmesi

1. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Karayolları Genel Müdürlüğü Tarafından Yerine Getirilmesi

Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğunda olan yolların işletilmesi ile İşletmeler Dairesi Başkanlığı görevlidir. İşletme yetkisi kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü, işletme hakkı devir işlemleri sonuçlanana kadar işletmeye açık otoyolların bakım ve işletmelerini yapmak veya yaptırmak, kamu finansmanından karşılanarak yapılan yollar da dahil, geçişi ücretli olan yolların ücretlendirme, para toplama ve buna bağlı iş ve işlemlerini, yapmak veya yaptırmak, elektrik ve elektronik ücret toplama sistemleri ile aydınlatma sistemlerinin sürekli bakımlarını yaptırmak, işletilmesini sağlamak, kontrol etmekle görevlidir.

Karayolları Genel Müdürlüğü Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği 15. maddesine göre “geçişi ücretli olan otoyol, köprü ve tünellerin, işletme merkezlerinin bakım ve işletmesini sağlamak, işletme hakkı devredilen veya yap-işlet-devret modeli ile yapılan yollarda işletme süresi dolanların geri/devir alınması ve bunların işletme haklarının ilgili mevzuata göre yeniden devri işlemlerini yürütmek, işletme hakkı devredilmeyen veya yap-işlet-devret modeli kapsamı dışında yapılan erişme kontrollü olan yolların üzerinde bulunan bakım, işletme ve ücret toplama tesisleri ile yolculukla ilgili park alanları, servis alanları gibi hizmet tesislerinin işletmesini yapmak, yaptırmak ve denetlemek” Karayolları Genel Müdürlüğü’nün işletme faaliyetleri arasındadır.

2. Karayolları İşletme Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yerine Getirilmesi

İdare eliyle yürütülen hizmet ve faaliyetlerden genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olmayan, özel yönetim biçimine elverişli olanların devlet gözetiminde olmak kaydıyla, özel teşebbüslere yaptırılabilir. Bu yetki, dayanağını Anayasa’nın 47. maddesinden almaktadır. Hükme göre devletin, kamu iktisadî

teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkları özelleştirilebilir ve buna ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenecektir”

Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca idarenin genel esaslarına göre yürütmekle yükümlü olunan hizmetler memurlar ve kamu görevlilerince yürütülecektir. Söz konusu maddeden, bazı görevlerin muhakkak kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır ancak kimi hizmetler doğrudan doğruya kamu tüzel kişileri tarafından işletilirken, kimi zaman hizmetin işletilmesi özel hukuk kişilerine devredilebilir. Bir kamu hizmeti olan karayolu hizmetleri kamu tüzel kişileri tarafından işletildiği gibi, kamu yararını sağlaması şartını sağladığı sürece özel hukuk kişileri tarafından da işletilebilir.

Kamu hizmetlerinin işletme hakkının özel hukuk kişilerine özel hukuk sözleşmeleri ile devredilebilir hale gelmesiyle, bütün kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilip getirilemeyeceği; özel kişiler tarafından yerine getirilen bu hizmetlerin tamamının özel hukuk rejimine tabi olup olamayacağı yönünde tartışmalar başlamıştır³². Bir görüş ‘*artık bütün kamu hizmetlerinde özel hukuk usullerinin uygulanabileceği, idarenin görevinin yalnızca hizmeti düzenlemek ve denetlemek olduğu, hizmetin yürütülmesini ise özel kişilere devredebileceği*’³³ , yönünde iken, diğer görüş, ‘*bütün kamu hizmetlerinin özelleştirilemeyeceği, bazılarının idareye mahsus olduğu bunların da sosyal kamu hizmetleri olduğu*’³⁴

³² Elvin Evrim Dalkılıç, “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı” Ankara Barosu Dergisi, 2013/ 2, s.110.

³³ “Belirli bir hizmete ilişkin idari teşkilat kurulmasının öngörülmesi, o hizmetin bütünüyle bizzat idarece işletilmesi gerektiği ve devletin kamu hizmetleri mutlaka kendi eli ile yerine getireceği anlamına gelmemelidir. İdare, teşkilatıyla kamu hizmetini düzenlemek ve denetlemekte, hizmetin yürütülmesini ise özel kişilere bırakabilmektedir. Anayasa’nın bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi için idari teşkilat kurulmasını öngörmesi, nihai sorumluluğun idarede olması ve etkin bir denetim yapılması koşuluyla, hizmetin özel kişilerce yürütülmesine engel teşkil etmeyecektir.” Ali Ulusoy, “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları”, Hukuk Ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed. Ali Ulusoy, Ankara, Liberte Yayınları, 2001, s. 11-12.

³⁴ “Sosyal kamu hizmetleri, Anayasa’nın 2., 5., 41., 55., 56., 57., 60. maddeleri uyarınca kurulmuştur. Sosyal kamu hizmetlerinin özelleştirmesi olanağı yoktur. Sosyal kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, Anayasa’nın 2. ve 46. maddelerine aykırıdır. Anayasa’nın 47. maddesinde özelleştirilmenin kabul edilmesi bu durumu değiştirmeyecektir. Anayasa, sosyal kamu hizmetlerini yerine getirmek ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirmek üzere, devlete ödevler vermektedir. İdareye görevler yüklemektedir. Devletin bu konuda etkin olması, buna göre edimlerde bulunarak sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirmesi gerekir. Bu nedenle KİT’lerin önce bir kanunla iktisadi alanda ticari esaslara göre etkinlik göstermek üzere kurulması ancak sonra özelleştirilmesi hukuki olarak olanaklı olmayacaktır.” Giritli, Bilgen ve Akgüner, s.47.

savunmaktadır. Katıldığımız ikinci görüşe göre bir takım kamu hizmetlerinin özel hukuku kişisi eli ile yürütülmesi mümkün olmakla beraber, sosyal kamu hizmetlerinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi ve özelleştirme kapsamı dışında tutulması gerekmektedir.

Kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan idare, karayolu ve üzerindeki tesislerin işletme hakkını belirli koşullarla özel hukuk kişilerine devredilebilir. Otoyollar ve bu yollar üzerinde bulunan bakım ve işletme tesisleri, hizmet tesisleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının işletme hakkının çeşitli usullerle özel hukuk kişilerine verilmesi mümkündür. Bu usuller aşağıda anlatılan görevlendirme, özelleştirme veya yap-işlet-devret gibi idare ile özel hukuk kişisi arasında yapılan bir sözleşme ile gerçekleşir. İşletme hakkını özel hukuk kişisine devreden sözleşmelerin özel hukuk veya kamu hukuk sözleşmesi olup olmadığına ilişkin nitelendirme, sözleşmenin konusu veya şartnamelerde yer alan kurallara göre belirlenecektir³⁵.

a. Karayollarının 3996 Sayılı Kanun Kapsamında İşletilmesi

Yap-İşlet-Devret modeli, “idarenin, özel kişiyle yaptığı sözleşme ile bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya belli bir süre işletilmesi karşılığında, yararlananlardan ücret ya da bedel almak, masrafları kâr ve zararı özel işletene ait olmak üzere kendi buyruğu ve sorumluluğu altında sağladığı bir yönetim biçimidir.”

Kamu kuruluşlarının veya işletmelerin aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı kamuda kalmak şartı ile belirli bir süre ve şartlar altında, bedel karşılığında işletilmesi hakkı özel sektöre verilir³⁶. Günümüzde, teknolojinin ve ihtiyaçların hızla gelişmesi nedeniyle, devletin sınırlı bütçesi ile yapılamayacak yatırımları gerçekleştirmek ve toplumun hizmetine sunmak amacıyla kullanmak için geliştirilmiş bir usul olup karayollarının işletilmesinde yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir.

³⁵ Meltem Kutlu, **İdarenin Sözleşmelerin İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir 1997, s 110.

³⁶ Şerife Gençoğlu, **Türk Hukukunda Yap-İşlet-Devret Modeli**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.23.

3996 sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un 2. maddesi "köprü, tünel, otoyol, otopark ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yapılması işletilmesi ve devredilmesi konularında sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilebileceğini" öngörmektedir. Bu doğrultuda genellikle köprü ve otoyol yapımları konusunda özel hukuk kişileri görevlendirilmiş ve bu yolların işletilmesi yetkisi de görevlendirilen sermaye şirketlerine devredilmiştir.

Sözleşmenin kapsamı, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları , yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleridir. Ayrıca Kanal İstanbul gibi büyük çaplı veya benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli parklar, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi işleri de sözleşme kapsamında yapılır. Sözleşmenin tarafları bir yanda idare diğer yanda sermaye şirketi veya 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerdir.

Yap-işlet-devret modeli ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup bu model kapsamında elde edilecek kar dahil yatırım bedelinin sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içinde ürettiği mal ve hizmetin idarece ve hizmetten yararlananlarca satın alınacağı bir işletme yöntemidir. Ayrıca 3996 sayılı Kanun 3. maddesinde, bu kanun çerçevesinde yapılacak yatırım ve hizmetlerin özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri ve yabancı şirketler ile idare arasında yapılacağı düzenlenmiştir. Kanunun 5. maddesi ile bu sözleşmeler ile yürütülen hizmetlerin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu öngörülmüştür.

Sözleşme süresi sonunda, işletme hakkı sahibi, otoyol ve bütün tesisleri, borç ve taahhütten ari olarak kullanılabilir şekilde Karayolları Genel Müdürlüğü'ne kendiliğinden ve bedelsiz olarak devredilecektir.

Yatırım ve/veya hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumludur. Bu şirketlerin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümler taraflar arasındaki sözleşmede yer alacaktır.

b. Karayollarının 4046 Sayılı Kanun Kapsamında İşletilmesi

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile kamu hizmetlerinin görülmesinde özelleştirme uygulamasını düzenlemektedir. Özelleştirme, bir anlamıyla, “idarenin birtakım faaliyetlerden tamamen çekilmesi ve sadece kolluk denetimi yaparak serbest rekabet ortamının sağlanmasına hizmet etmeyi, bir yandan kamu hizmeti olduğuna kuşku duyulmayan kimi faaliyetler bakımından emanet usulü ile görülmeyip bu alanlara özel hukuk kişilerinin de katılımını sağlaması, özelleştirme aynı zamanda da kamu mallarının satılmak suretiyle ekonomiye sokulması” anlamlarında kullanılmaktadır³⁷.

Kanunun 1. maddesine göre özelleştirmenin kapsamı, “genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) işletme haklarının ekonomide verimlilik artışı, kamu giderlerinde azalma sağlamak, hazineye ait taşınmazları değerlendirmek suretiyle kamuya gelir elde etmek gerekçeleri ile özel hukuk kişilerine verilmesidir.” Karayolları üzerinde, köprü ve otoyollar ile bunlar üzerindeki hizmet tesisleri, bakım ve işletme tesisleri, ücret toplama merkezleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi özelleştirme kapsamında özel hukuk kişilerine devredilmesidir.

³⁷ Aydınoglu, s. 31.

6001 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre "Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğunda bulunan otoyollar ile bunlar üzerinde bulunan bakım ve işletme tesisleri, hizmet tesisleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının işletme hakkının verilmesi 4046 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na gerçekleştirilir."

Örneğin, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 24.02.2003 tarih ve 2003/4 sayılı kararı ile Edirne- İstanbul-Ankara otoyolu, Pozantı -Tarsus- Mersin otoyolu, Tarsus- Adana-Gaziantep otoyolu, Toprakkale-İskenderun otoyolu, İzmir- Çeşme otoyolu, İzmir -Aydın otoyolu Boğaziçi Köprüsü ve Fatih Sultan Mehmet Köprüsü'nün özelleştirme programına alınmasına karar verilmiştir³⁸. Bu tesisleri özelleştirme yoluyla devralıp işletecek yatırımcıların bakım, onarım işletim ve benzeri işlere yönelik yükümlülüklerinin Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından belirlenmesini ve buna ilişkin denetim ve kontrolleri Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirmesine karar verilmiştir.

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu hükümleri çerçevesinde kamu hizmetleri, altyapı tesislerinin inşasından, karayollarının işletilmesine kadar birçok alanda ve değişik biçimlerde özelleştirme ile karşılaşmaktadır. Bu hizmetler özelleştirme kanununda düzenlenen satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi gibi usullerle gerçekleştirilmektedir. 4046 sayılı Kanun'un 15. maddesi gereğince işletme hakkı verilmesi, kiralama veya benzeri diğer yöntemlerle kullanma hakkının özel hukuk kişilerine devri süresi 49 yılı geçemeyecektir.

c. Otoyolların 3465 Sayılı Kanun Kapsamında İşletilmesi

3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun 5. maddesine göre yapımı, bakımı ve işletilmesi ile hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesinde sermaye şirketleri görevlendirilebilecektir. Bu görevlendirme 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamına alınanlar hariç olmak üzere otoyolların, işletme ve bakım tesislerinin veya hizmet

³⁸ Tan, s. 388, <http://www.kgm.gov.tr/sayfalar/kgm/sitetr/kurumsal/tarihce.aspx>, (01.06.2019).

tesislerinin bakımı, iyileştirilmesi, genişletilmesi veya işletme haklarının devri şeklinde de olabilecektir.

3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun Uygulama Yönetmeliği” 2. maddesine göre otoyolların işletmesiyle ilgili görevlendirme; “bütün tesisleri ile birlikte otoyolun veya yolculukla ilgili hizmet tesislerinin, genel müdürlükçe yapılmış veya yaptırılmış projesine, sözleşmeye ve sözleşme eki şartnamelere, standartlara göre yapımı, bakımı ve işletilmesini kapsayabileceği gibi mevcut otoyolların, işletme ve bakım tesislerinin veya yolculukla ilgili hizmet tesislerinin bakımı, iyileştirilmesi, genişletilmesi veya işletme haklarının devri” şeklinde olabilir. Görevli şirket, Genel Müdürlükçe işletme izni verilmeden otoyol veya yolculukla ilgili hizmet tesisleri işletmeye açamayacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN KAPSAMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

I. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

Denetim, bir durumun doğruluğunu tespit, bir faaliyetin işleyişindeki düzenlilik halinin devamı, faaliyetin olması gereken hale gelmesi ve bu durumu koruması için alınacak önlem ve diğer etkinlikleri ifade eder. Kamu kuruluşu veya özel kuruluşların işlemlerinin mevcut normlara uygun olarak yapılıp yapılmadığına ilişkin incelemeler sonucunda, bu işlerin normlara aykırılıklarını tespit edecek olan mekanizma denetim olarak tanımlanabilir.

Denetim ve gözetim, idari yapının doğasında olan; idarenin temel öğelerinden birisidir. İdarenin sorumluluğunda gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yürütülmesi, ancak etkili bir denetimle kontrol altında tutulabilir. İdare, Anayasa ve yasaların kendisine yüklediği görevleri yerine getirir ve bunları kamu hukuku kurallarına uygun olarak, idari yargının denetiminde gerçekleştirir.

İdarenin denetim yetkisinin amacı ve sınırı Anayasa tarafından düzenlenen sosyal devlet ve hukuk devleti ilkeleri oluşturur. Toplumsal ihtiyaçlara ve gelişen ekonomiye uygun bir altyapı, kapasiteli bir yol ağının, trafik sisteminin kurulması, bakımı, günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek sistemlerin kurulması devletin sosyal yükümlülükleri arasında sayılabilir³⁹.

Bir Danıştay kararında da belirttiği üzere, *“kamu hizmetinden faydalananın, ihtiyaçların karşılanması için yürütülen hizmetin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini istemesi ve faaliyeti yürüten idarenin de bunu sağlamak zorunluluğu sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir⁴⁰.”*

İdare, bir yandan kamu hizmetleri yoluyla toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına doğrudan ya da dolaylı katılarak sosyal devlet olmanın bir gereğini yerine getirirken bir yandan da, bir hukuk devleti olarak temel hak ve özgürlüklerin

³⁹ Aydınöğlu, s.99.

⁴⁰ Dan. 10. D. E. 1998/6434, K. 1999/6047, T. 16.11.1999, Aydınöğlu, s.99.

haksız bir biçimde kısıtlanması sonucunu doğurmayacak biçimde hareket etmesi gerekmektedir⁴¹. Kamu hizmetlerinin yerine getirilişini denetleyen idare denetim görevini yerine getirirken; bireyin çıkarı ile kamu yararı arasında dengeyi gözetmesi gerekmektedir

Anayasa'nın 128. maddesi 1. fıkrasına göre “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” Anayasanın 128. maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülemeyeceği öngörülmektedir. Diğer yandan da idare tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin de ancak kamu görevlileri eliyle görülebileceği ifade etmektedir.

Genel idare esasları kavramı, kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usullerini ifade etmektedir. Bu usuller idari işlemlerin kamu gücü kullanarak tesis edilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Günday'ın ifadesiyle “bir faaliyet için kamu gücü kullanılarak tek yanlı işlemler tesis ediliyorsa o faaliyete genel idare esaslarının uygulandığı söylenebilir⁴².”

Anayasa Mahkemesi hangi hizmetlerin genel idare esaslarına göre yürütülen faaliyet olduğunu belirlemek için bazı kriterler ortaya koymuştur. Bu kriterleri bir kararında yansıtmıştır. Şöyle ki;

“Anayasa'nın 125. maddesinin dördüncü fıkrasında bahsedilen, ‘yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesi’ hükmündeki ‘esaslar’ sözcüğü ile 128. maddesindeki ‘genel idare esasları’ kamu yönetimlerinin görevlerinin dayanaklarıdır” şeklinde bir değerlendirme yapmıştır⁴³.

Başka bir kararında, “Merkezi idare ile statüler bir ilişki, devletin kamu gücünün, emretme yetkisinin kullanılması unsurlarını genel idare esaslarına göre yürütülecek hizmetlerin belirlenmesinde objektif ölçüsü” olarak ortaya koymuştur⁴⁴.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, “genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin yapısal ve işlevsel özellikleri onu diğer kamu hizmetlerden ayırır. Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetleri merkezi idare sıkı bir ilişki

⁴¹ Aydınoglu, 102.

⁴² Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 582.

⁴³ AYM, E. 1987/16, K. 1988/8, T. 19.4.1988, AYMKBB, (07.04.2019).

⁴⁴ AYM, E. 1990/12, K. 1991/7, T. 4.4.1991, R.G., 13.08.1991, S.20959.

içinde olması, devlet hiyerarşisi içinde düzenlenmesi ve hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu gücünden yararlanılması gibi özelliklere sahiptir. Ayrıca genel idare esasları ile görülecek hizmetler ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilebilecektir.” şeklinde açıklanmıştır⁴⁵.

O halde Anayasa Mahkemesi’ne göre genel idare esasları; “hizmetin, kamu hukukuna tabi olmasını, merkezi idare ile sıkı bir ilişki içinde olmasını, devletin kamu gücünü ve emretme yetkisini kullanılmasını” ifade ettiği anlaşılmaktadır. Denetim yetkisinin bu sayılan kriterleri içinde barındırması, faaliyeti genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir faaliyet kapsamına almaktadır. Bu nedenle idarenin denetim faaliyeti münhasıran idare tarafından, Anayasa m.128’e göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile yerine getirilir.

II. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN ÖNEMİ VE AMAÇLARI

Denetim, “olaylarla ilgili sonuçları belli kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak ölçmek ve analiz etmek, bu sonuçları kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekte gerçekleşmesi muhtemel hataların önlenmesini sağlayacak sistematik bir süreç⁴⁶” biçiminde ifade edilmektedir.

İdari anlamda denetim, idari yapı içerisinde bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi iç yapılarında oluşturulmuş olan özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki birimlerce kontrol edilmesidir. İdari denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine rehberlik etmek amacıyla, faaliyetlerin süreç ve sonuçlarını, önceden belirlenmiş olan mevzuat hükümlerine, amaç ve ilkelere riayet edecek şekilde yürütüldüğünü ölçen ve değerlendiren mekanizmadır⁴⁷.

⁴⁵ AYM, E. 1992/44, K. 1993/7, T. 9.2.1993,R.G., 19.06.1993, S.21612, Çiğdem Sever, “Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa’nın 128. Maddesinin I. Fıkrası”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2013 /3, s.254.

⁴⁶ TDK sözlük, <http://sozluk.gov.tr/>, (15.09.2018).

⁴⁷ Akıncı, s. 50.

A. Karayolları Üzerinde İdari Denetimin Önemi

Denetim olgusu idarenin en önemli görevlerindendir. Denetim ve gözetim, idare olgusunun doğasında olan; onun temel öğelerinden birisidir. İdari faaliyetlerin yürütülmesi, ancak etkili bir denetimle kontrol altında tutulabilir ve olası yanlışlıklar düzeltilir. Denetim görevi verilerek idarenin yönetimde sorumluluğunun doğması amaçlanır. Denetimle kamu hizmetine ilişkin istenen veya istenmeyen olgular ortaya konarak hukuka aykırılıkların önüne geçilmeye ve doğan zararlar giderilmeye çalışılır⁴⁸. Kamu hizmetini yürüten bu yapının aksayan veya kötü işleyen yanları ve buna sebep olan kişiler yapılacak denetim ile ortaya çıkarılır.

Bir kamu hizmeti olarak karayolları üzerinde yapılan faaliyetlerin “ekonomik, kontrollü, güvenli, seri, insan sağlığına zarar vermeden ve çevreye olumsuz etkisi olmayacak veya en az olacak şekilde” yapılması beklenir. Bu amaç ile korunan hukuki yarar “kamu düzeni”dir. Kamu düzeni, devlet tarafından kolluk hizmetleriyle halka sağlanan güvenlik⁴⁹ olarak tanımlanır. Kamu düzeni toplumda 3 ana unsuru korumak adına sağlanır. Bunlar güvenlik, sağlık ve huzur (dirlik-esenlik) unsurları olup bu başlıklar ‘Karayolları Üzerinde İdari Denetimin Amaçları’ başlığı altında incelenecektir.

Toplum olmanın gereği olan ortak yaşamı sürdürebilmek için belli bir düzen ve disipline ihtiyaç vardır. Bunun sağlanabilmesi için idareye düşen görev kamu düzeninin sağlanması ve korunmasıdır. Kamu düzeni, bireysel çıkarlar ile toplumsal çıkarlar arasında bir denge kurmayı amaçlarken⁵⁰ bu dengenin ihlal edilme ihtimali olan değerler karşısında objektif kurallar ve düzenler bütününe ihtiyaç duyar. Bu ihtiyaç doğrultusunda meydana getirilen kurallar kamu düzenini sağlamakta, bozulan düzeni eski hale getirme görevi ile de korumayı amaçlamaktadır.

İdare hizmetin kuruluşunda sorumlu olmasının yanı sıra bu hizmetin yürütülmesi için gerekli bakım ve gözetiminden de sorumludur. Bakım, işletilen hizmetin işler kalmasını sağlamak için gerekli olan her türlü önlemin alınmasını

⁴⁸ Akıncı, s. 2.

⁴⁹TDK sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59e0fea071d026.63765617, (13.10.2017) .

⁵⁰Ezgi Palas, **İdarenin Kolluk Faaliyetlerinden Doğan Sorumluluğu ve Gelişimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2014, s.15.

zorunlu kılmaktadır⁵¹. İdare yapmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yürütürken hizmetin işleyişini sürekli olarak denetlemek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almakla yükümlüdür⁵². İdarenin denetim faaliyetinin amacı büyük ölçüde düzeni sağlamaktır.

İdarenin en önemli ilkelerinden biri olan idarenin belirliliği ilkesi burada devreye girmektedir. Emir ve yasakların yasalarla belirlendiği ve herkes için eşit, açık, anlaşılabilir olan bu ilkelerin gereği gibi uygulandığı bir toplumun düzenli olduğundan söz edilebilir. İdare, bu kurallara herkes tarafından uyulduğuna emin olmak amacıyla denetim yetkisini kullanacaktır.

Karayolları üzerinde kamu düzenini sağlamak için hem yolun hem de yol üstünde gerçekleşen faaliyetlerin denetim altında olması gerekir. Yolun emniyetle kullanımını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında tutulmasının yanı sıra, yapılan faaliyetin teknik yeterliliğe sahip taşıtlarla yapılmasının sağlanması da kamu düzenini ve güvenliğini korumak açısından önemlidir. Karayolu üzerinde kamu düzenini sağlanması sürekli ve düzenli denetimlerle sağlanacağından, karayolları üzerinde idari denetim oldukça önemlidir.

B. Karayolları Üzerinde İdari Denetimin Amaçları

Denetim kavramının içeriğinde gözetip bakmak eylemini de içerdiğinden, denetimden bahsedilen pek çok noktada gözetimden de bahsedilebilir. Denetim kavramının içinde gözetim korumak, bakmak, özen göstermek kavramlarını da içerir. Ayrıca bir çalışma ya da uygulama sürecini etkinlik ve amaca uygunluk bakımından yakından denetleme de gözetim kavramının bir diğer tanımıdır. Denetimin temel amacı, var olanı belirleyip, olması gerekenle karşılaştırmaktır. Bu yönüyle denetim, faaliyetlerin standartlara uygunluğu amaçlamaktadır.

⁵¹ Akıncı, s.563.

⁵² Tuncay Armağan, **İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1997, s. 45.

1. Karayolları Üzerinde Can ve Mal Güvenliğinin Korunması Amacı

İdare, kendi sorumluluğuna bırakılan kamu hizmetlerini, yasanın verdiği yetki sınırları içinde, gereği gibi yürütmekle yükümlüdür. Hizmetin gereği gibi yürütülmesi amacıyla gereken teşkilatı kurmak ve gereken araç gereç ve personeli her an hizmete hazır tutmakla yükümlüdür. İdare, kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde yürütülmesi için gereken tüm özeni göstermekle yükümlüdür. Can ve mal güvenliğinin sağlanması, kamu düzenini sağlayacak temel unsurlardandır. Güvenlik, kişilere, topluluğa ya da mallara zarar gelmesi muhtemel kazaların ve tehlikelerin önlenmesini ifade eder. Can ve mal güvenliğinin sağlanması, bireylerin bu tehlikelerin idare tarafından önleneceği yönünde bir inanç ve kanaat sahibi olmalarını ifade etmektedir⁵³. Öte yandan bireylerin umumi yerlerde kaza gibi tehlikelere maruz kalmaksızın, can ve malları için endişe duymaksızın yaşamlarını sürdürmelerinin sağlanmasını ifade etmektedir⁵⁴.

6001 sayılı Kanun'a göre idare, “karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmasını sağlamak, karayollarını onarmak, işletmek, işletmekle” görevli bulunmaktadır. Ayrıca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu 7. maddesi (a) bendinde “yapım ve bakımdan sorumlu olduğu karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri almak ve aldırmanın” Karayolları Genel Müdürlüğü görev ve yetkisi altında olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan kanunlara göre, karayolları üzerinde işleyen trafiğin can ve mal güvenliğini sağlayacak şekilde yürütmek ve bu hizmetin yürütülmesi sırasında hizmet kusurundan meydana gelecek zararların ödenmesi ile de idare yükümlüdür.

Danıştay güvenliğin sağlanmasına yönelik gerekli önlemlerin alınmadığı olayda; “Davalı idareye ait rögar kapağının yerinde olmadığı, üzerinin açık olduğunun tespit edildiği buna göre olayda denetim ve gözetim görevini yerine getirmeyen idarenin kamu güvenliğini tehlikeye atması nedeniyle kusurlu olduğunun

⁵³ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, 1. Bası, İstanbul, 2009, s. 45.

⁵⁴ Günay, s.248 .

kabulü gerekir⁵⁵” demek suretiyle güvenliğin sağlanmamasının kusur olduğu sonucuna varmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na intikal eden bir uyuşmazlıkta; *“Kazanın Akaryakıt tankerinden yola dökülen ham petrolden dolayı araç sürücüsünün kontrolden çıkarak devrilmesi ile meydana geldiği anlaşılmıştır. İdarenin denetim görevi ile trafik akışını bozacak hatalı davranışları engelleme görevinin yapılmamasından kaynaklanan bir kusurun varlığı dosyadaki belgelerden anlaşılmaktadır. Bu halde denetim hizmetinin gereği gibi yerine getirilmemesi ile bağlantılı bir nedenle meydana gelen bir kaza nedeni ile davalı idarenin hizmet kusuru kriterlerine göre tazmin sorumluluğu bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.”* ‘Olayda trafiği düzenleme ve yönetme durumunda olan trafik denetleme ekiplerinin yasa uyarınca gerekli tedbirleri almayarak trafik güvenliğini tehlikeye atan akaryakıt tankerini trafikten men etmeyerek denetleme görevini yerine getirmediği görülmektedir. Bu aracın kurallara aykırı olarak seyrüseferine devam ederek yola akaryakıt dökülmesinin neden olduğu kazanın da bundan kaynaklandığı tespit olduğundan olayda trafik denetleme ekiplerinin bağlı olduğu İçişleri Bakanlığının hizmet kusuru bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır⁵⁶”

⁵⁵ Dan. 10.D. E.2005/4824, K. 2007/5843, T. 01.05.2007, <https://www.kararara.com/T%C3%BCm%C3%BC/search?q=dan%C4%B1%C5%9Ftay+10.+daire+2005%2F4824+esas> , (01.06.2019).

⁵⁶ Açılan davada “Kazanın, kazaya karışan tanker sürücüsünün dikkatsiz ve tedbirsiz davranışından kaynaklandığı kabul edilmekle; yolun fiziksel durumundan, yapımından, trafik güvenliğine ilişkin işaretlemelerden ya da bunların gereği gibi yapılmamasından kaynaklandığı yolunda herhangi bir tespit bulunmadığı; bu halde kamu görevlileri dışında ve idareler ile herhangi bir hukuksal ilişki bulunmayan üçüncü bir kişinin fiilinden kaynaklanan zararlardan idarenin hukuksal olarak sorumlu tutulamayacağı” gerekçesiyle dava, **Adana 1. İdare Mahkemesi, E.2002/71, K. 2003/739, T.30.06.2003** kararı ile reddedilmiştir.

Davanın reddi yönündeki yerel mahkeme kararı; *“trafiği düzenleme ve yönetme durumunda olan trafik ekiplerinin karayolları trafik kanunu 65. maddesi (d) ve (g) bentleri uyarınca gerekli tedbirleri almayarak trafik güvenliğini tehlikeye atan akaryakıt tankerini trafikten men etmeyerek denetleme görevini yerine getirmediği, aracın kurallara aykırı olarak seferine devam ederek yola akaryakıt dökülmesine neden olduğu ve kazanın da bundan dolayı meydana geldiği sabit olduğundan; trafik denetleme ekiplerinin bağlı olduğu İçişleri Bakanlığı'nın hizmet kusuru bulunduğu”* sonucuna varılarak bozulmuşsa da yerel mahkeme, ‘*olayda kazanın, kazaya karışan tanker sürücüsünün dikkatsiz ve tedbirsiz davranışından kaynaklandığı kabul edilmekle; yolun fiziksel durumundan, yapımından, trafik güvenliğine ilişkin işaretlemelerden ya da bunların gereği gibi yapılmamasından kaynaklandığı yolunda herhangi bir tespit bulunmadığı; bu halde kamu görevlileri dışında ve idareler ile herhangi bir hukuksal ilişki bulunmayan üçüncü bir kişinin fiilinden kaynaklanan zararlardan*

Karayolları Genel Müdürlüğü gerekli ikaz ve ihbar levhası koymayarak, gerekli temizlemeleri yapmayarak yol emniyetini tehlikeye düşürmesi halinde kamu güvenliğini sağlama görevini gereği gibi yerine getirmediğinden sorumlu olduğunun kabulü gerekir. Kararda da ifade edildiği üzere “İdare, üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmekle yükümlüdür. Hizmetin işleyiş veya yerine getiriliş sırasında gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle kişilere verilen zararın idarece giderilmesi zorunludur”.

2. Karayolları Üzerinde Çevre Ve İnsan Sağlığının Korunması Amacı

Karayolunda yapılan taşıma faaliyetinin çevreye olumsuz etkisi en az olacak şekilde yapılması gerekir. Anayasamızın 56. maddesine göre “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir.” Kamu sağlığını korumak amacı ile pozitif edim yükümlülüğü yükleyen bu hüküm, sağlık unsuru bakımından kamu düzenini sağlamakla görevli kolluğa, yalnızca insanlar üzerinde değil, toplumun genelinde sağlığı bozucu her türlü canlı veya cansız nesnelerde de önlem alma ödevi yüklemektedir⁵⁷. Yani idare tarafından alınacak tedbirler sadece insanlara yönelik değil, hayvanlar ve diğer canlılar ile taşınır, taşınmaz mallara yönelik olmak durumundadır.

Çevre güvenliği bağlamında değerlendirdiğimizde ise bu unsur, yürütülen bir faaliyetin çevre öğelerine, insan ve diğer canlıların sağlığına, kişilerin mallarına yönelik bir çevre riski ortaya çıkarıp çıkarmadığını ifade eder. Çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla çıkarılan 2872 sayılı Çevre Kanunu 1. maddesi ile “bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma

idarenin hukuksal olarak sorumlu tutulamayacağı' gerekçesiyle davanın reddi kararında direnmiştir. Dan. 8. D. E.2003/4766, K.2004/1698, T. 09.04.2004.

Nihayet İDDK incelemesi sonucu tekrar ele alınan dosyada “trafiği düzenleme ve yönetme durumunda olan trafik denetleme ekiplerinin yasa uyarınca gerekli tedbirleri almayarak trafik güvenliğini tehlikeye atan akaryakıt tankerini trafikten men etmeyerek denetleme görevini yerine getirmediği görülmektedir. Bu aracın kurallara aykırı olarak seyrüseferine devam ederek yola akaryakıt dökülmesinin neden olduğu kazanın da bundan kaynaklandığı tespit olduğundan olayda trafik denetleme ekiplerinin bağlı olduğu İçişleri Bakanlığının hizmet kusuru bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.” Adana 1. İdare Mahkemesi E.2009/116, K.2009/1072.

ilkeleri doğrultusunda korunması” amacını ortaya koymuştur. Çevresel kamu düzenini korumak amacıyla çevre kanunu dışında çok sayıda düzenleme de bulunmaktadır. Bu düzenlemeler doğrultusunda alınacak önlemler ve bunların denetimi idarenin yetki ve sorumluluğundadır.

Karayolları üzerinde toplumun genel huzurunu bozan herhangi bir etmen kamu düzeninde de bozulma yaratacaktır. Toplum hayatının normal gereklerini aşan gürültü, toz, duman, kir, koku unsurları toplumun huzur ve sükûnunu olduğu kadar geleceğini de tehdit eder boyutlara ulaşabilir⁵⁸. İdare yasal sınırlar içerisinde alacağı uygun tedbirlerle önleme, tehlikeleri ortadan kaldırma görevinden imtina edemez⁵⁹.

Taşıma ve nakliye faaliyetlerinin karayolunda yapılması oldukça yaygındır. Akaryakıt, kimyasal madde, petrol gibi pek çok tehlikeli maddenin taşınması da karayolu ile sağlanmaktadır. Karayolunda meydana gelebilecek herhangi bir kaza halinde bu maddelerin çevre ile teması büyük zararlar doğurabilir. Tüm bu olasılıklar toplumun huzurunu bozacak unsurlar olarak nitelendirilecektir. Kamu düzenini sağlamakla yükümlü olan kolluk kuvvetleri, dirlik ve esenliği koruyarak çevreyle birlikte insan ve diğer canlıların geleceğini de koruma altına almış olur.

Karayolunda taşınması yapılan tehlikeli maddenin dış dünyaya vereceği olumsuz etkilerden; insan hayatı ve sağlığı kadar, çevrenin bizzat kendisi de korunmaya muhtaç olmaktadır. Bu nedenle çevrenin korunmasına yönelik alınacak önlemler kamu düzenine ilişkin olup doğrudan idareyi ilgilendirmektedir. Örneğin tehlikeli maddelerin toprağa, havaya veya suya karışmaması için alınan önlemler genel sağlığın ve toplumun sağlığının korunmasını amaçlar. Petrol veya asit yüklü bir konteyner, karayolunda seyir halinde iken akma veya sızdırma sonucu toprağa veya suya karışmasına sebep olarak genel sağlığı ve ekolojik dengeyi tehdit edebilir. Bu nedenle bu maddeleri taşıyan araçlar üzerinde ve bu araçların karayolunda seyri halinde idarenin daha sıkı bir denetim uygulanması gerekmektedir.

Çevre kirliliği ve çevresel zarar olgusunun toplum üzerinde yarattığı tehdit ve tehlikelere karşı idari kolluğa başvurulur. Çevresel zararlar idari kolluk ve özellikle

⁵⁸ Muhlis Ögütçü, **Çevre Kolluk İşlemleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2000, s. 97 .

⁵⁹ Akıncı, s.127 .

çevresel kolluk tedbirlerine konu oluşturur ve çevresel kamu düzenini korumayı amaçlar⁶⁰.

6001 sayılı Kanun'un 30. maddesine göre "karayolları sınır çizgileri dâhilinde çevre kirliliğine neden olan ve/veya trafik güvenliğini tehlikeye sokan her türlü atık madde ile moloz, inşaat, evsel, kimyasal ve benzeri atıkların bırakılması yasak olup idarenin denetimi ile tespit edilmesi halinde bu fiilleri işleyenler hakkında 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri uygulanacaktır." Karayolunda yapılan faaliyetlerin çevreye zarar vermeyecek şekilde yapılması konusunda denetim yetkisi, Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilen personel veya trafik polisi, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde jandarma personeli tarafından kullanılacak olup, yasada öngörülen hükümlere aykırılığın tespit edilmesi halinde bu kişiler hakkında idarî para cezası uygulanacaktır.

3. Karayollarında Huzurun (Dirlik ve Esenlik) Sağlanması Amacı

Dirlik ve esenlik olarak da kullanılan kamu huzuru kavramı, yaşamın normal seyrini olumsuz yönde etkileyebilecek gürültü, toz, duman, koku ve rahatsız edici ışık gibi her türlü düzensizlik ve karışıklığın olmadığı bir düzeni ifade eder⁶¹. Kamunun huzuru, toplumun düzen ve huzur içinde yaşaması ve bu huzurun dış dünyadan gelecek düzensizlik ve karışıklıklar tarafından bozulmaması anlamına gelir.

Kamuda karmaşa ya da kaos yaratabilecek her karışıklık kamu huzurunu bozan etkenlerden en somutudur. Karayolu üzerinde trafik işaret, levha ve ışıklarının çalışmaması, karayollarının bozuk veya işlevi dışında kullanımı, karayolu üzerinde yasalarla izin verilenler dışında araçların kullanılması (otoyolda at arabası veya bisiklet kullanılması gibi) gibi unsurlar maddi düzene aykırı olduğu için toplum huzurunu da bozan unsurlardır. Örneğin erişme kontrolü uygulanan yollarda yaya, hayvan ve motorsuz taşıt ve araçların girmesi engellenerek, belirli yerler ve şartlar dışında giriş ve çıkışın yasak olduğu, trafiğin özel bir kontrole tâbi tutulmaktadır. Bu yolların kontrol altında tutulması için idare denetim yetkisini kullanmaktadır.

⁶⁰ Ögütçü, s. 79.

⁶¹ Onar, s.1479.

Trafikte seyir halindeki araçların egzozlarından çıkan duman veya kornalardan gelen gürültü de huzur ve sükun bozan unsurlardır. Gürültü, duman, koku kamu huzurunu bozan unsurlardan olup denetim yetkisini kullanan idarenin amacı kamusal düzeni sağlamak ve sürdürmektir. Bu amaçla karayollarını sürekli denetim ve gözetim altında tutarak karayolları üzerinde huzuru sağlamak ve korumaktadır.

III. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN KAPSAMI

İdare, görevli olduğu kamu hizmetlerini gereği gibi yürütmek amacıyla önceden gerekli önlemleri almak ve gerekli özeni göstermekle yükümlüdür.

Gerek 6001 sayılı Kanun'da düzenlenen "Görev alanına giren karayollarında, uygun göreceği yol işaretlerini belirlemek, uygun yerlere koymak ve bu kapsama giren işleri yapmak veya yaptırmak" hükmü gerek 2918 sayılı Kanun'un 1. maddesinde düzenlenen "yapım ve bakımdan sorumlu olduğu karayollarında can ve mal güvenliği yönünden gerekli düzenleme ve işaretlemeleri yaparak önlemleri almak ve aldırarak" görevleri ile idarenin bu hizmetler üzerinde gözetim sorumluluğu ortaya konulmuştur.

Anayasa'nın 125. maddesine göre "idare eylem ve işlemlerinden doğan zararı tazminle yükümlüdür." İdare hukukunda idarenin sorumluluğu kusurlu ve kusursuz sorumluluk olarak yer almaktadır. İdarenin kusura dayalı sorumluluğu idarenin hizmeti hiç yapmaması, gereği gibi yapmaması veya kötü yapması sonucu doğmaktadır.

İdarenin yürütmekte olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki hizmetin kötü işlemesine sebebiyet veren nesnel nitelikli bir bozukluk veya aksaklık olması halinde bu hizmetler üzerinde denetim görevini gereği gibi yerine getirmemesinden ötürü idarenin sorumluluğu hükümleri uygulanacaktır. İdare karayollarının yapım ve işletilmesi üzerindeki hizmetlerin eksik veya gereği gibi yerine getirilmemesi halinde bu zararın tazmini ile sorumlu olacağı haller ileride Yargıtay ve Danıştay kararları ile ortaya konulacaktır.

A. Karayolları Yapım Hizmetleri Üzerinde İdari Denetimin Kapsamı

Karayolları Genel Müdürlüğü, karayollarıyla ilgili hizmetlerin, teknolojinin gereklerine uygun, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarla uyumlu, diğer ulaşım sistemleri ile uyum içinde, çevreye ve diğer canlılara zarar vermeyecek şekilde duyarlı ve güvenli bir şekilde yapılması veya yaptırılması ile görevlidir. Bu bağlamda Karayolları Genel Müdürlüğü'nün denetim yetkisinin kapsamı, görev alanına giren karayolu ağlarının teknik nitelik ve şartlarını tespit etmek, yapım faaliyetleri için gerekli şartnameleri hazırlamak, karayolları üzerinde bulunan bakım ve işletme tesislerinin, hizmet tesislerinin, diğer mal ve hizmet üretim birimlerinin yapımını, bakımını, onarımını ve işletmesini gereği gibi yapmak veya gereği gibi yapılmasını sağlamak üzerindedir. Karayolunun denetim yetkisi genel olarak, karayolun geçtiği bölgenin ulaşım elverişliliği, tesislerin yol koşullarına uygunluğu, işaret ve levhaların yolun emniyetle kullanılmasına uygun olarak yapılması, yoldaki buzlanmanın giderilmesi, yoldaki çukur gibi olumsuzlukların giderilmesi gibi yapım faaliyetleri üzerindedir.

İdare yapmakla yükümlü olduğu yollar üzerinde yapım işlerini gereği gibi yapmakla beraber yolun işleyişini de sürekli kontrol etmek ve işleyiş sırasında gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. 6001 sayılı Kanun'da karayollarının emniyetle kullanılmasını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmamak, trafik güvenliğini sağlamak için öngörülen görevleri tam ve eksiksiz yerine getirmek de idari denetimin kapsamındadır. Karayolları Genel Müdürlüğü, yol yapımı, bakım ve korunması ile görevli bir kamu kurumudur. Bir kamu kurumu tarafından kamu yasaları uyarınca yapılmış olan tesislere bakma ve o tesisleri kullanma yükümlülüğü yine kamu yasalarından doğan bir yükümlülüktür. O halde, bir kamu tesisinin gerek yapılmasındaki, gerekse kullanılması veya korunmasındaki kusurdan doğan zararlar; idari karar ve eylemlerden doğan zararlar niteliğinde olacaktır⁶².

İdarenin bakım ve denetim görevini yerine getirmemesi, idarenin hizmet kusuru olarak değerlendirilir ve kusur sorumluluğu ilkelerine göre sorumluluk doğurmaktadır. İdarenin bu yükümlülüklerini yerine getirmemek suretiyle yolun

⁶² Yarg. 4.HD. E. 4. E. 2008/3344, K. 2008/14759, T.27.11.2008, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=47&t=9624>, (01.06.2019).

gereği gibi işlememesine sebebiyet vermesi halinde bu zararı tazminle yükümlüdür. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yolun gereği gibi yapılmasını sağlamak için gerekli önlem ve denetimlerin yapılmaması hizmet kusuru olmaktadır. Hizmet kusurundan kaynaklanan zararlar yönünden açılan davaların, İdari Yargılama Usulü Hakkındaki Kanun'un 2.maddesi hükmü uyarınca idare aleyhine tam yargı davası olarak açılması gerekmektedir.

1. Karayollarının Ulaşım Elverişli Olarak Yapımı Üzerinde İdari Denetim

İdare, karayolunun kuruluşu esnasında yolun ulaşım elverişliliğini sağlamak ve denetlemekle yükümlüdür. Karayolunun geçtiği yeri tespit edip, çevresel koşullara uygun olan yolun tesisi, bu yol üzerinde ulaşım, görüş alanına engel olmayacak şekilde emniyet altında tutulması üzerinde sorumluluk idareye aittir.

Danıştay, kararında “karayolunu geçirdiği yerin heyelan bölgesi olduğunu, elverişli olmamasına rağmen bu bölgede yol inşa edilmesi nedeniyle davalı idarenin sorumlu olduğu, sonucuna varmıştır⁶³.” Anılan kararda “davalı idarenin yolun geçtiği yerin heyelan bölgesi olduğunu bilerek hizmete açtığı, yolun açılışından itibaren yolun alt tarafında taşınmazları olan ilgililerce idareye şikayet ve taleplerde bulunulduğu, ancak yolun yine de herhangi bir önlem alınmaksızın hizmete açık tutulduğu” tespit edilmiş ve idarenin denetim yükümlülüğünü yerine getirmemesinden dolayı sorumlu olduğu sonucuna varılmıştır.

Yol ağı üzerindeki yol ve köprüleri inşa ve ıslah etme, onarma ve emniyetle kullanmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurma ve bu konularda gerekli eğitim yapma görevleri Karayolları Genel Müdürlüğü'ne ait olmakla birlikte Karayolları Genel Müdürlüğü bu görevlerini alt hizmet birimleri ile yerine getirmektedir.

Danıştay, “havanın yağışlı olması ve yol üzerine dökülen mazot ve motor yağının etkisiyle yolun kayganlaşması nedeniyle meydana gelen trafik kazasında, karayolunun bakım ve onarımından sorumlu olan davalı idarenin, kendisine yasalarla

⁶³ Dan. 10. D. E.1993/724, K.1993/3146, T.13.09.1993, Akıncı, s. 578.

verilmiş olan görevleri tam ve eksiksiz yerine getirmeyerek hizmet kusuru bulunduğu bahisle olduğu ileri sürülen” davada, “uyuşmazlığın, özel hukuktaki araç işletenin hukuki sorumluluğundan değil, 6001 sayılı Yasada karayollarının emniyetle kullanılmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, bakımını yaptırmak, onarmak, onarımını yaptırtmak, işletmek, işlettmek, temizliğini yapmak, yaptırmak şeklinde öngörülen görevlerin tam ve eksiksiz yerine getirilmemesinden kaynaklandığı dolayısıyla yürütülen hizmetlerin kusurlu işletildiği, meydana gelen zararda hizmet kusuru bulunduğu iddiasından kaynaklanmakta olduğundan davanın görüm ve çözümü idare mahkemelerine ait olduğu⁶⁴” şeklinde karar vermiştir.

İdarenin bu hizmetleri yerine getirirken hizmetin kusurlu işlemesi veya hiç işlememesi nedeniyle meydana gelen zararlardan sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Hizmetin kusurlu işlemesinden dolayı idareye karşı açılacak davaların idari yargı tarafından görülmesi öngörülmüşse de trafikten kaynaklı davalara bakmakla hangi mahkemenin görevli olduğu konusunda uyuşmazlığa düşülmektedir. Bu uyuşmazlığın sebebi 2918 sayılı Kanun 110. maddesi “İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davaları, adli yargıda görülür” hükmünden kaynaklanmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesi, “2918 sayılı Kanun 110. Maddesinin, karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzeninin sağlanması, trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri kapsadığını ayrıca kanunun trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev yetki ve sorumluluklarını, çalışma usullerini de kapsadığını, bu nedenle açılacak sorumluluk davalarının görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu⁶⁵” sonucuna varmıştır.

2918 sayılı Kanun’un 110. maddesi, açıkça motorlu araçların verdiği zararlardan bahsetmekle, genel mahkemelerde görülmesi gereken bu sorumluluğu

⁶⁴ Dan. 10. D. E. 2011/11522, K. 2012/5347, T. 31.10.2012, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=16871>, (01.06.2019).

⁶⁵ UM. E.2018/296, K.2018/293, T. 28.05.2018, <http://www.uyusmazlik.gov.tr/uyusmazlik-mahkemesi-kararlari>, (01.06.2019 .

sınırlı bir şekilde düzenlemiştir. Görevli yargı yerini tayin etmede motorlu taşıt araçlarının verdiği zararlarla sınırlı biçimde düzenlenen bir sorumluluk söz konusudur. Bu nedenle uyuşmazlık mahkemesinin kararında, bu madde hükmünün, trafik ile ilgili tüm yükümlülükler bakımından uygulanacağı şeklindeki kararının kanun maddesinin çok geniş yorumladığı kanaatindeyiz. Bu nedenle, uyuşmazlık mahkemesinin genel mahkemelerde görülmesine karar vermiş olduğu “asfalt yol üzerinde açılan 5x5 m çapında ve 4,9 m derinliğindeki çukura yeterli işaretleme, aydınlatma (reflektif özelliği bulunan levha vs.) yapılmaması ve önlem alınmaması sebebi ile sevk ve idaresindeki motosiklet ile düşerek yaşamını yitirmesi” nedeniyle açılan davaya bakmakla görevli mahkemelerin idare mahkemeleri olması gerektiği kanaatindeyiz.

2. Karayolları Üzerinde Gerekli İşaretlemelerin Yapımı Üzerinde idari Denetim

Karayolunun kullanımında yol ile ilgili bilgileri veren trafik işaret levhalarının yerleştirilmesi, yol yapım çalışmaları sırasında ve kullanım sürecinde ulaşımın emniyetli bir şekilde sağlanması için gereken uyarıların yapılması, bu uyarıları içeren gerekli işaretlemelerin yapılması üzerinde denetim yetkisi idarededir.

Karayolları Genel Müdürlüğü'ne bağlı “Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığı, genel müdürlüğün görev alanına giren yollarda can ve mal güvenliğini sağlamaya yönelik olarak “ışıklı ve ışısız işaretlemeleri, yatay ve düşey işaretleri, aktif ve pasif koruma tertibatlarını düzenlemekle görevlidir. Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığı güvenlik araç ve tesislerini trafik güvenliği kuralları ile işaretleme standartlarına uygun olarak belirlemek, uygulamak, uygulatmak ve denetlemek, karayolları sınır çizgileri dâhilinde çevre kirliliğine neden olan ve/veya trafik güvenliğini tehlikeye sokan her türlü atık madde ile moloz, inşaat, evsel, kimyasal ve benzeri atıkları toplatmak ve bertaraf ettirmekle karayolları üzerinde denetim görevini yerine getirmektedir.

Örneğin, park halinde bulunan kamyonu arkadan çarpmak suretiyle meydana gelen kazada sonrası yapılan incelemede, her ne kadar araç sürücüsü yol kesiminin izin verdiği ölçüden daha hızlı bir şekilde araç kullanıyor olsa da, yol kesiminin

özelliğine uygun yolda bulunması gereken trafik işaretlerinin bulunmamasından dolayı, trafik işaretlemeleri üzerindeki sorumluluğu nedeniyle idareye kusur izafe edilebilir⁶⁶.

Yol yapım veya bakım çalışmasının olduğu yerde gerekli önlem işaretlerinin yapılmaması sonucu oluşabilecek kaza ve zararlardan, yeterli önlemler almayan idarenin hizmet kusuru söz konusudur. Danıştay, “Yapılan inceleme sonucu, kazanın meydana geldiği üçlü kavşağın, kavşak şeklindeki geometrik düzensizlikler, ve işaret bozuklukları nedeniyle birinci derecede trafik kazası riski taşıdığı anlaşılmış bu durumda hizmet kusuru ilkesi gereği masrafın davalı idare tarafından karşılanması gerektiği anlaşılmıştır⁶⁷” şeklindeki kararı ile hizmet kusuru ilkesini ortaya koymuştur. Danıştay kararları ile de ifade edildiği üzere karayolları üzerinde güvenli bir seyir sağlanması konusunda görevli olan idare bu işaretlerin usulüne uygun olup olmadığı konusunda sürekli denetim yetkisine sahip olup, bu yetkinin gereği gibi yerine getirilmemesi halinde sorumlu tutulacaktır.

3. Karayolları Üstündeki Yapılar Üzerinde İdari Denetim

Karayolları üzerindeki bariyer, banket, karayolu sınır çizgileri gibi üst yapıların, yapımı ve bunlar üzerindeki denetim yetkisi idarededir. Denetimle yetkili makam karayolunun bağlı olduğu idari birime göre değişiklik gösterse de yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerin eksik veya gereği gibi olmamasından kaynaklanan sorumluluk bir bütün olarak idarededir.

İdarenin üst geçit inşa etmemesinden kaynaklı meydana gelen olayda “karşıdan karşıya geçerken meydana gelen kazada, idarenin kaza tarihi itibari ile üst geçit yapmaması ve orta geçitte bulunan tel çitleri onarmaması suretiyle hizmet kusuru işlediğinin kabulüne⁶⁸” karar verilmiştir. Kısaca idare, yasa ile görevli olduğu ya da kendi iradesine yüklenen faaliyet ve hizmetleri mali ve teknik imkanları veya özel örgütü bulunmadığı gerekçesiyle yerine getirmekten kaçınamaz ve bu çekinmeye bağlı sorumluluktan kurtulamaz.

⁶⁶ Akıncı, s.569.

⁶⁷ Dan. 10. D. E.1994/4606, K.1995/5183, T. 08.11.1995, Akıncı, s. 570.

⁶⁸ Dan. 15.D. E.2014/10073, K.2016/108, T. 22.02.2016, Akıncı, s. 570.

Yol üzerinde herhangi bir kaza halinde meydana gelecek olan zararı azaltacak yapıların idarece yapılması gerekir. “Seyir halindeki aracı davalı idarenin bakım ve sorumluluğunda olan yol üzerinde bulunan mıcıra kaptırarak araç hakimiyetini kaybetmesi ve yolun solunda banket ve korkuluk bulunmaması nedeniyle açılan davada idarenin hizmet kusuru bulunması nedeniyle sorumlu olduğuna⁶⁹” karar verilmiştir. Karayolu üzerindeki bulunan üst yapılarla ilgili bir diğer olayda Danıştay, “...meydana gelen trafik kazasında, yolun sağ tarafı uçurum olduğu halde sürücüyü ikaz edecek herhangi bir yatay veya dikey işaretlemenin yapılmaması, oluşacak herhangi bir kazada hasarı en aza indirecek bir bariyer bulunmaması nedeniyle Karayolları Genel Müdürlüğü’nün kusurlu olduğu⁷⁰” sonucuna varmıştır.

Karayolu üzerinde seyir halindeki araçların kurallara uygun ve dikkatli hareket etme yükümlülüğü olmakla beraber idarenin de gerekli koruyucu önlemleri alması hukuken zorunludur. Danıştay kazaya etkisi doğrudan olmamasına rağmen bariyerlerin kapalı olması halinde kazanın sonuçlarının bu kadar ağır olmayacağı görüşünde olduğu kararda “Yolun sağında bulunan bariyersiz kısmın daha önceki kazalardan dolayı aşırı zarar gördüğü, bariyerin açık olduğu daha önce idareye bildirilmesine rağmen bakım ve tamiri yapılmadığı görülmüştür. Yol kenarındaki bariyerin açık olmasına rağmen bakım ve onarımının yapılmaması, bariyerlerin olmayan kısmı için uyarıcı levha, işaret koymayan idarenin kamu hizmetini eksik yerine getirmesinden dolayı kusuru bulunmaktadır⁷¹” hükmüyle idarenin denetim görevini gereği gibi yerine getirmeyerek kusurlu olduğunu kabul etmiştir.

4. Yerel Yönetimlerin Sorumluluğunda Yapılan Yollar Üzerinde İdari Denetim

Karayolları üzerinde yapım faaliyetleri üzerinde idarenin denetimle görevli ve sorumlu olduğu kabul edilmekle, denetim yükümlülüğünün hangi idarede olduğunun tespiti önem arz eder. Bu tespit yapım hizmeti gerçekleştirilen karayollarının il, ilçe sınırlarında veya dışında olup olmadığı gibi bir ölçü ile yapılabilir. Karayolları Genel

⁶⁹ Dan. 15. D. E.2016/892, K.2016/3017, T.28.04.2016 , Akıncı, 581.

⁷⁰ Dan. 8. D. E.2004/672, K.2004/1829, T.15.04.2004, Akıncı, s.568.

⁷¹ Dan. 15.D. E.2013/13580, K. 2016/2371, T. 07.04.2016, Akıncı, s.581.

Müdürlüğü'nün hizmet alanı dışında yerel yönetimlerin hizmet alanı dahilinde yapılan yollardan yerel yönetimler sorumlu olacaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7. maddesine göre büyükşehir belediyesi yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan bulvar, cadde, anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yönetmek işleri büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumluluğu arasında sayılmıştır. Belediye sınırları içindeki yollardan belediyeler, köy ve diğer yollar üzerindeki yollardan ise il özel idaresi sorumludur.

5393 sayılı Belediye Kanunu 14. maddesinde görev ve sorumlulukları ortaya onulmuştur. Kanun'a göre belediye sınırları dahilindeki imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapıların yapım ve bakımından belediyeler sorumludur.

Belediyenin sorumluluğu ile ilgili olarak açılan davada “davalı belediyenin sorumlu olduğu yolda yol bakımının ve denetiminin yapılmaması, yolda çökme ve yol ortasında rögar kapağı bulunması, trafik düzeni ve güvenliğinin sağlanmaması, yol üzerine ve rögar kapağının çevresine uyarı levhası ve herhangi bir işaret konulmaması, hiçbir önlem alınmaması sebebiyle kusurlu olduğu⁷²” gerekçesiyle denetim görevini gereği gibi yerine getirmeyen idarenin sorumlu olduğuna karar verilmiştir. “Davalı belediyenin onarım çalışmaları nedeniyle caddedeki orta refüj aralığını kapatılması ve gerekli işaretlemelerin tam yapılmamış olması yüzünden bu yolda ters yönde seyreden bir otomobilin çarpması nedeniyle idarenin kusurlu olduğu⁷³”sonucuna varılmıştır.

Karayolları üzerinde davacı şirket tarafından işletilen Dinlenme Tesislerine ait totemin (direkli tabela) kaldırılmasına ilişkin açılan davada, Danıştay “6001 sayılı Kanun uyarınca erişme kontrollü karayolu üzerindeki dinlenme tesisleri ile ilgili işlemler de dahil olmak üzere her türlü denetim ve izin yetkisinin Karayolları Genel Müdürlüğü'ne verilmiş olduğunu belirtmiştir. Mevzuat uyarınca otoyol kenarında veya dışında yapılacak her türlü işaret, levha ve reklam tabelaları için belediye sınırları içinde ilgili belediye başkanlığından izin alınması gerektiğini, her

⁷² Yarg. 17. HD. E.2014/10858, K.2014/10015, T.28.04.2016
<https://www.kararara.c-om/forum/viewtopic.php?f=77&t=8598>, (01.06.2019).

⁷³ Dan. 8. D. E.1982/2490 , K. 1983/120, T.26.01.1983, <https://www.kararara.c-om/forum/viewtopic.php?f=77&t=8598>, (01.06.2019).

ne kadar, erişme kontrollü karayolu üzerindeki her tür denetim yetkisinin idarede olduğunu belirtmiştir. Verilmesi gereken hizmet ile trafik güvenliğinin sağlanması açısından idarelerinin izni ile yerine konulan direkli tabelanın bulunduğu yerden kaldırılmaması gerektiği belirtilmişse de; davacı şirket tarafından işletilmekte olan işyerinin, Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde yer aldığı, bu nedenle işletme kapsamında denetim yetkisinin Büyükşehir Belediyesinde olduğunu ortaya koymuştur. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bu sınırlar içinde yetkisinin olmaması nedeniyle iptal işlemi hukuka uygun bulunmamıştır⁷⁴” karar verilmiştir.

Sorumluluğun tespitinde hizmetin hangi yerel yönetimin sorumluluğunda yapıldığı kadar, yol üzerindeki tesisin kim tarafından yapıldığı da önem arz etmektedir. Örneğin karayolu üzerindeki tesisat kapakları Telekom, DSI, KGM gibi farklı idarelerin hizmetleri kapsamında yapılmış olabilmektedir. Yargıtay sorumluluğun belirlenmesinde öncelikle işlemi yapan idarenin tespit edilmesi gerektiği görüşündedir. Konuyla ilgili bir kararda “sorumlunun tespiti için kazaya neden olan rögar kapağının hangi kurum ve kuruluşa ait olduğunun belirlenmesi ve kusur araştırmasının sonra tartışılarak karar verilmesi gerekir⁷⁵” demekle karayolu üzerindeki tesisatları yapan kurum veya kuruluşların da sorumluluğundan bahsetmiştir.

Belediyenin yetkisi dahilinde olan karayolu üzerinde meydana gelen kazada “Yoldan 10 cm. yüksek olduğu belirlenen rögar kapağına çarparak hayatını kaybetmiştir. Bilirkişi raporunda, sürücünün süratli araç kullanmasından dolayı sekizde üç oranında, olaya sebebiyet veren yol seviyesinden yüksekte olan rögar kapağının yapımından ve bakımından sorumlu yetkili kuruluşun ise sekizde beş oranında kusurlu olduğu kanaatine varılmıştır. Olayda belediyenin sorumluluğunda olduğu iddia edilen bariyer sistemindeki gerekli bakım ve düzenlemeyi yapmayan Büyükşehir Belediyesi’nin hizmet kusuru işlediğine⁷⁶” karar verilmiştir. Başka bir olayda “trafik akışına uygun olmayan yükseklikte bulunan rögar kapağına çarpan

⁷⁴ Dan. İDDK. E. 2015/2118, K. 2017/3716, T. 15.11.2017 , <https://www.kararara.c-om/forum/viewtopic.php?f=77&t=8598>, (01.06.2019).

⁷⁵ Yarg. 17. HD. E. 2014/11510, K. 2014/10799, T. 07.07.2014 <https://www.kararara.c-om/forum/viewtopic.php?f=238&t=264814> (29.05.2019).

⁷⁶ Yarg. 17. H.D. E. 2014/12617, K. 2014/11090, T. 10.7.2014 <https://www.kararara.c-om/forum/viewtopic.php?f=47&t=22350>.

araç sürücüsünün ölümünden, belediye başkanlığının sorumlu olduğu⁷⁷” sonucuna varılmıştır.

Belediye tarafından yolda yapılan çalışmalar nedeni ile meydana gelen kazada, “yol kazı ve boru döşeme çalışması sırasında, konulması gereken uyarı ve işaretleme levhalarını koymaması nedeniyle meydana gelen kazada, karayolu üzerindeki yol bakım ve onarım çalışmaları sırasında gerekli işaretlemeler yapılmadan yolun sağ şeridinin trafiğe kapatılması nedeni ile kazanın meydana geldiği, bu nedenle olayda belediyenin kusurlu olduğu,” anlaşılmışsa da davanın görülmesinde hangi mahkemenin görevli olduğu konusunda uyuşmazlığa düşülmüştür. Genel mahkeme, idarenin kusurlu eylemi dolayısı ile idari yargı yerlerinde çözülmesi gerekirken, idare mahkemesi 2918 sayılı Kanun 110. maddesi gereği trafikten kaynaklı uyuşmazlığın çözüm yerinin genel mahkemeler olması nedeniyle genel mahkemelerin görevli olduğunu savunmuş ve sonuç olarak Uyuşmazlık Mahkemesi⁷⁸ 2918 sayılı Kanun 110. maddesi kapsamında genel mahkemelerin görevli olduğu sonucuna varmıştır.

5. Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yapılan Karayolları Üzerinde İdari Denetim

Toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler⁷⁹ kamu hizmetleridir. Kamu hizmetleri, devletin gözetimi ve denetimi altında olmak koşuluyla özel kişiler tarafından yürütülebilir. Genel olarak yapım hizmetleri, devletin sınırlı bütçesi ile

⁷⁷ Dan. 1.D. E.2008/653, K.2008/917, T.10.07.2008, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=8598>.

⁷⁸ “...bahsi geçen Kanun maddesinin Karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzeninin sağlanarak trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri kapsadığı ve Kanunun, trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev yetki ve sorumlulukları ile, çalışma usullerini kapsadığı, dolayısıyla oluşan trafik kazası nedeniyle açılacak sorumluluk davalarının görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu; meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan bu davanın da adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.” UM. E.2013/987, K. 2013/1148, T. 01.07.2013 <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=16871> (22.03.2019).

⁷⁹ Onar, s. 13.

yapılamayacak yatırımları gerçekleştirmek ve toplumun hizmetine sunmak amacıyla belli koşullar altında özel kişilere devredilebilir.

3996 sayılı Kanun’da düzenlendiği üzere “Yatırım ve hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumludur. Bu şirketlerin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümler sözleşmede yer alır.” Hizmeti yürütecek olan şirketlerin sözleşmeye uygun hareket edip etmedikleri idare tarafından denetlenecektir.

Özel hukuk kişileri tarafından yapılan karayolları üzerinde idari denetimin kapsamı yapılacak olan denetim özel hukuk kişinin verilen karayolları yapım yetkisinin teknik şartnameye uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi noktasındadır.

Birinci bölümde bahsettiğimiz karayollarının yapım hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından görülmesi usullerinden biri ile yapılan yollar üzerinde idare, bu yolların idare ile özel hukuk kişisi arasında imzalanan sözleşme hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesini denetler.

B. Karayollarının İşletilmesi Üzerinde Denetimin Kapsamı

İdare, “yapmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerini gereği gibi ifa etmekle beraber, bu hizmetin işleyişini sürekli olarak kontrol etmek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almak suretiyle denetim altında tutmakla” yükümlüdür.

4 No’lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre otoyol, devlet yolu ve il yollarının işletilmesi hakkı Karayolları Genel Müdürlüğü’ndedir. “Karayolları Genel Müdürlüğü işletme yetkisi kapsamında otoyol, devlet ve il yollarında karayolu sınır çizgisi içinde kalan uygun alanlar ile karayolu sınır çizgisi dışında Karayolları Genel Müdürlüğü devir ve temlik edilmiş veya Karayolları Genel Müdürlüğü mülkiyetinde olan diğer alanlardaki taşınmazları ve tesisleri kiraya verir, bunlar üzerinde irtifak hakkı, kullanma izni veya ön izin verilmesi gibi işlemleri yapar.”

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından işletilen yollarda yapılması yasaklı ve kısıtlı faaliyetler 6001 sayılı Kanun 18. maddesinde sayılmıştır. Bu maddede sayılan faaliyetlerin yapılması, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından işletilen ve erişme kontrolü uygulanan karayolları sınırları içinde tesis kurulması veya faaliyette bulunulması genel müdürlüğün iznine ve denetimine tabidir. Karayolları Genel Müdürlüğü ulaşım güzergahı üzerinde yapılan tesislere usulüne uygun olmak kaydıyla işletme ruhsatı verir ve tesisin ruhsata uygun faaliyette bulunduğunu sürekli olarak denetler. Bu işletmelere ruhsat verilmemesi idarenin önleyici denetimi kapsamındadır ve bu kapsamda denetimleri yerine getirmemiş olması idarenin sorumluluğunu doğuracaktır. İleride yargı kararları ile de açıklanacağı üzere idarenin denetim görevini yerine getirmemesi veya bu konuda gerekli yaptırımları uygulamaması hizmet kusuru anlamına gelerek idarenin sorumluluğunu doğuracaktır.

1. Karayollarının Ulaşım Açık Tutulması Üzerinde Denetim

Karayollarının kullanıma elverişli olması için gereken bakımları yapmak idarenin sorumluluğundadır. Düzensizlik ve bozuklukların giderilmesi ve giderilene kadar gerekli önlemlerin alınması, her türlü hava koşulunda karayolunun kullanıma elverişli tutulmasını sağlamakla yükümlüdür. Yoldaki çukur gibi bozuklukların düzeltilmemesi ve denetlenmemesi nedeniyle meydana gelen kazada Danıştay, “Yol üzerindeki çukurlar nedeniyle meydana gelen kazada, yolun yapım, bakım, onarım hizmetleri ile sorumlu olan davalı idarenin hizmetin işleyişi ile ilgili kusuru olduğunun kabulüne⁸⁰” karar vermiştir. Yoldaki bozukluklar giderilirken de bu çalışma esnasında trafik akışını olağan şekilde sağlamak adına gerekli önlemler alınmalıdır. Danıştay onarım çalışmaları esnasında gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle meydana gelen kazada “yol üzerindeki onarım çalışmaları nedeniyle kapatılması ve gerekli işaretlemelerin yapılmamış olması nedeniyle ters yönde

⁸⁰ Dan 15. D. E.2014/657, K. 2016/2746, T. 21.04.2016 , Akıncı, s. 562.

seyreden otomobilin çarpması sonucu meydana gelen kazada, idarenin kusurlu bulunduğu ve tazminata hkmedilmesine⁸¹” karar vermiştir.

İdare, yolların hava şartları karşısında gerekli tedbirler alarak emniyetli bir biçimde kullanıma açık tutmakla yükümlüdür. Karayolları her türlü hava koşuluna uygun olarak kullanıma açık tutulmalı, kullanımının sakıncalı olduğu hallerde gerekli uyarılar yapılmalı ve elverişli önlemler almalıdır. Danıştay, “Seyir halindeyken yolun buzlu olması nedeniyle kayarak yol kenarındaki kişiye çarpması şeklinde meydana gelen olayda idarenin kusurlu olduęu⁸²” yönünde karar vermiştir.

Anayasa’nın 65. maddesinde devletin görevlerini “mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde” yerine getireceği ngrlmştir. Bu hüküm doğrultusunda hizmetin hiç işlememesi durumu, mali kaynakların yetersizliği sonucu oluşmuşsa hizmet kusurunun da mevcut olmayacağını ngrşse de Danıştay, “*yol yapımının maliyet unsuru nedeniyle gerçekleştirememiş olması olayda idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıracak bir neden olarak kabul edilemez*” gerekçesiyle itihatını ortaya koymuřtur⁸³. Yani, denetim görevini etkili olarak yerine getirmesine rağmen, gerekli önlemleri elverişli olarak almaması halinde de idare sorumlu tutulacaktır.

Danıştay, karayolu üzerinde işletilen tesislere ilişkin olarak, doğal afet bölgesinde karayolu kenarında ruhsatsız çalıştırılan ve ruhsatsız olmasına rağmen kapatılmayan işletmenin yarattığı zarar nedeniyle, idareyi sorumlu bulmuştur. “*Heyelan sonucu meydana gelen ölümlü olayda, normal ölçülerle yola 25 metre mesafede çalıştırılması gereken kahvehanenin 5 metrede çalıştırılması, herhangi bir ruhsat almadan işletilmeye devam edilen kahvehane için idarenin herhangi bir işlem tesis etmemiş olması, idarenin kendisine verilen ayrıcalık ve yetkileri kullanmaması, heyelan bölgesinde yer alan karayolu ve üzerindeki işletmenin hizmete açık bırakılması nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidilmelidir*”⁸⁴ şeklinde karara varmıştır.

“80 metre uzunluğunda buz tabakasının yolda olması nedeniyle yapılan tuzlamanın buzu ortadan kaldıracak şekilde kimyasal etki göstermediği başka bir

⁸¹ Dan 8. D. E.1982/2490, K.1983/120, T. 26.01.1983, Akıncı, s.563.

⁸² Dan. 15.D. E.2015/8714, K.2016/1426, T.07.03.2016 , Akıncı, s.567.

⁸³ Dan. 10.D. E. 93/724, K. 93/3146, T.13.09.1993, Danıştay Bilgi Bankası, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/> , (23.03.2019) .

⁸⁴ Dan. 10. D. E.1993//724, K.1993/3146, T.13.09.1993, Akıncı, s.578.

ifadeyle buzu eritemediği, -12 derecenin altındaki sıcaklıklarda tuzlamanın buz çalışmalarında fayda sağlamadığının idarenin kabulünde olduğu, kazanın meydana gelmesine etkili olan buzun, can ve mal güvenliğini sağlayacak şekilde ortadan kaldırılmasını sağlamayan davalı idarenin kazanın meydana gelmesinde %75 oranında kusurlu olduğu ve hizmet kusurunun bulunduğu⁸⁵”sonucuna varmıştır. Anılan karar bize idarenin sadece gerekli önlemleri almasının değil en etkili önlemi almasının zorunlu olduğunu olduğunu göstermektedir. Öyle ki dava konusu olayda idare tuzlama çalışmalarını yapmıştır ancak bölgedeki buz kütesini eritememiştir. İdarenin çalışmalarını buzlanmayı tamamen ortadan kaldıracak şekilde etkili yapması gerekirdi. Etkili olmayan yetersiz önlemlerin alınmış olması idareyi sorumluluktan kurtarmaya yetmemiştir.

2. Özel Hukuk Tüzel Kişileri Tarafından İşletilen Karayolları Üzerinde İdari Denetimin Kapsamı

6001 sayılı Kanun 18. maddesinde sayılan karayolunda yapılması yasaklı faaliyetler işletme hakkı devredilen karayolları bakımından da geçerli olup, işletme hakkı devredilen şirketin bu kurallara uygun hareket etmesi gerekmektedir. İdarenin İşletme hakkı devredilen şirketler üzerindeki denetiminin kapsamı işletme yetkisinin yasaya ve sözleşmeye uygun olarak kullanıp kullanılmadığı noktasındadır.

Özel hukuk kişiler tarafından yapılan yolların işletme yetkisi de 4046, 3465 ve 3996 sayılı Kanunlar kapsamında belirli süre ve koşullarla özel hukuk kişilerine devredilebilir. Devredilecek görevin kapsamı; otoyolun bütün tesisleri ile birlikte, yolculukla ilgili hizmet tesislerinin, Genel Müdürlükçe yapılmış veya yaptırılmış

⁸⁵ “Adli Tıp Kurumu Raporunda belirtilen karayolu üzerindeki buzlanmanın, kazanın meydana gelmesine olan etkisinin %75 olması ve karayolları üzerinde işleyen trafiği can ve mal güvenliğini sağlayacak şekilde yürütmesi davalı idarenin yasal görevi olduğundan, ana karayolu üzerinde bulunan 80 metre uzunluğundaki buzun trafik emniyetini sağlayacak şekilde yol üzerinden kaldırılması da davalı idarenin yasal görevidir. Davalı idare tarafından dosyaya sunulan belgelere göre, kazanın meydana geldiği 22.12.2009 tarihinde Köroğlu 260-01 yol kesimine 6 m3 tuz ve agrea döküldüğünün belirtildiği, kesim levhasından kilometre ve kaza bölgesinin anlaşılamadığı, çalışma saati bilgilerinin bulunmadığı kaza anında 80 metre uzunluğunda buz tabakasının yolda olması nedeniyle yapılan tuzlamanın buzu ortadan kaldıracak şekilde kimyasal etki göstermediği başka bir ifadeyle buzu eritemediği, -12 derecenin altındaki sıcaklıklarda tuzlamanın buz çalışmalarında fayda sağlamadığının idarenin kabulünde olduğu, dolayısı ile buz tabakasının oluşmasını önleyici veya ortadan kaldırım nitelikte çalışma yapılmadığı görülmüştür.” Dan. 15. D. E. 2018/736, K. 2018/6709, T. 04.10.2018, www.legalbank.net (10.03.2019).

projesine, sözleşmeye ve sözleşme eki şartnamelere, standartlara göre yapımı, bakımı, iyileştirilmesi, genişletilmesi ve işletme haklarının devri şeklinde olabilir.

3465 sayılı Kanun 4. maddesine göre “erişme kontrollü karayollarının yapımı, bakımı ve işletilmesi ile hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesinde sermaye şirketleri görevlendirilebilir.” Ayrıca Genel Müdürlükçe yapılmış ve yapılmakta olan otoyollar üzerindeki otel, motel, lokanta, akaryakıt istasyonu gibi hizmet tesislerinin yapımı ve işletilmesi hakkı şirketlere verilebilir. Sözleşmeler 49 yıla kadar süreli olarak düzenlenir ve bu süre, bütün tesislerin yapım, bakım ve işletilmesini de kapsar. 3465 sayılı Kanun 5. maddesine göre “işletme yetkisi devredilen görevli şirket, görevlendirildiği işleri, genel müdürlüğün uygun göreceği şahıs veya kuruluşlar eliyle de yaptırabilir. Bu halde dahi görevli şirketin genel müdürlüğe karşı yükümlülükleri devam eder.” Kanunun lafzından da anlaşılabacağı üzere işletme yetkisi devredilen yollar üzerinde idarenin denetim ve gözetim görevi devam etmektedir. İşletme yetkisi devredilen şirket, görevlendirildiği işleri sözleşmeye uygun olarak yapma konusunda idareye karşı sorumludur.

İdare, işletme hizmetinin idare tarafından belirlenen usul ve esaslara göre yapılıp yapılmadığını denetler. İdare bu denetimi yaparak süreç içerisinde yüklenici firmanın bu yetkisini kullanırken kamu yararını ihlal edecek şekilde kullanmasını önüne geçmeyi hedeflemektedir.

Anayasa’nın 48. maddesine göre “Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.” Bu hükmün, devletin özel faaliyetler üzerindeki müdahalesi, denetim ve yaptırım uygulama yetkisinin dayanağı olduğu söylenebilir. Diğer taraftan Anayasa’nın 167. maddesi, “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” hükmü, özel kişiler eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin denetlenmesinin kapsamını ve dayanağını oluşturur.

Kamu yararı açısından değerlendirdiğimizde, örneğin karayolları üzerinde ulaştırma hizmetleri söz konusu olduğunda idare, belli bir gruba ya da bölgeye değil,

hizmeti eşit bir dağılımla sunar⁸⁶. Bu hizmetlerin özelleştirilmesi halinde özel hukuk kişileri, hizmetin eşit olarak dağıtılmasından çok kâr maksimizasyonu kaygısı taşıyabilir veya Belli gruplar hizmetin sunulmasında kartelleşmeye gidebilir. Bu hizmetlerin eşit bir şekilde sunulmasını sağlamak, ekonomik güç birleşmesini engellemek, kamusal bir görev olarak idarenin denetiminin kapsamını oluşturur.

3. Karayolları Geçiş Ücretlerinin Düzenlenmesi ve İhali Geçişler Üzerinde Denetim

Karayolunun işletme faaliyeti kapsamında otoyol ve erişme kontrollü yolların ücretli olması kararlaştırılabilir. 6001 sayılı kanun 14. maddesine göre “otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayollarının geçişi ücretli olacak kesimleri Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan tarafından belirlenir.” Bu karayollarının geçiş ücretlerine tabi olup olmaması ve bu ücretlerin belirlenmesinde “ücretlendirilecek olan karayolunun mesafesi, trafik yoğunluğu, aracın cinsi, sosyal ve ekonomik faktörler dikkate alınır. Geçiş ücreti düzenlenmesi çıkarılacak yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan onayı ile yürürlüğe girer. Geçiş ücretli olan karayollarından, ücretsiz olması uygun görülen kesimleri ile ücretsiz geçiş yapmasına izin verilecekler genel hükümlere göre belirlenir. Kanun koyucu ücretsiz olması uygun görülen kesimleri düzenlerken “işletme hakkı verilen veya devredilen karayolları hariç” demekle, kapsam dışında tutmuştur. Bu durum işletme hakkı devredilen karayollarının işletilmesi üzerinde geçiş ücreti uygulanması konusunda takdir yetkisinin özel hukuk kişisine bırakıldığını göstermektedir.

a. İdare Tarafından İşletilen Karayolları Üzerinde Geçiş Ücreti Uygulaması Ve Tahsili Usulü

6001 sayılı Kanun’un 30. maddesine göre geçiş ücreti kararlaştırılan erişme kontrollü yollar üzerinde ücret tahsili yapılıp, yapılmadığının denetimi Genel

⁸⁶ Zeynep Nihal Aydınoglu, **Özel Kişiler Tarafından Yürütülen Kamu Hizmetlerinde İdarenin Denetim Ve Gözetim Yükümlülüğü**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s,78.

Müdürlüktedir. Genel Müdürlük işletimindeki erişme kontrolünün uygulandığı karayolları için belirlenen geçiş ücretlerini ödemedен geçiş yaptığı tespit edilen araç sahiplerine Genel Müdürlük tarafından, “geçiş ücreti ödemedен giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücretinin dört katı tutarında idarî para cezası verilir.” Ödenmeyen geçiş ücretleri ve idarî para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre ilgili vergi dairesi tarafından takip ve tahsil edilecektir.

b. Özel Hukuk Kişisi Tarafından İşletilen Karayolları Üzerinde Geçiş Ücreti Uygulaması ve Tahsili

6001 sayılı Kanun’un 14. maddesine göre, 4046 Sayılı Kanun, 3465 sayılı Kanun ve 3996 sayılı Kanun hükümlerine göre “işletme hakkı verilen veya devredilen karayollarında geçiş ücretinin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller ile ücretsiz geçiş yapmasına izin verilecek olanlar sözleşmelerde düzenlenir.”

6001 sayılı Kanun’un 30. maddesine göre 4046, 3465 ve 3996 sayılı Kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollardan geçiş ücretlerini ödemedен geçiş yapan araç sahiplerinden, “işletici şirket tarafından geçiş ücreti ödemedен giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücreti ile birlikte, bu ücretin dört katı tutarında ceza uygulanacaktır. Uygulanacak olan bu ceza ise genel hükümlere göre tahsil edilecektir.”

c. Geçiş Ücreti Tahsil Usulündeki Farklılıkların Değerlendirilmesi

Yukarıda izah ettiğimiz üzere 6001 sayılı Kanuna göre, 4046, 3465 ve 3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollardan geçiş ücretlerini ödemedен geçiş yapan araç sahiplerine, ceza uygulama yetkisi de özel hukuk kişisine aittir. Verilen bu cezaların tahsili usulü ise 6001 sayılı Kanun’un 30. maddesine göre genel hükümlere tabi olacaktır. Bu hükümde dikkat çeken husus idare tarafından yapılan ve işletilen ücretli yollarda verilen para cezasının tahsil usulü 6183 sayılı Amme Alacakların Tahsili Usulü Kanunu kapsamında yapılacak iken özel kişiler tarafından işletilen ücretli yollarda verilen para cezasının tahsil usulü

genel hükümlere tabi olmasıdır. İdare tarafından yapılan yollar üzerindeki hukuka aykırı faaliyetler nedeniyle uygulanacak cezalar idari para cezası niteliğinde olur iken, özel kişiler tarafından yapılan yollar üzerindeki hukuka aykırılıklar nedeniyle uygulanan cezalar özel hukuk kapsamında uygulanacak bir ceza olması aynı iki işlemin farklı sonuçlar doğurması gibi bir anlama gelmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirlilik ilkesidir. “Belirlilik ilkesi, “bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmeleri, tutum ve davranışlarını bu kurallara göre güvenle belirleyebilmeleri” anlamını taşımaktadır. Hukuki belirlilik, yasal düzenlemelerin erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi özellikleri ile sağlanabilir.” Hukuki belirlilik ilkesinde, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir ve herkes için eşit olması beklenir.

6001 sayılı Kanun'un 30. maddesine bakıldığında işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollarda “itiraz konusu kural kapsamında ceza yaptırımına tabi tutulan eylem, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün işletimindeki karayollarından ücret ödenmeden geçiş yapılması” şeklinde gerçekleşen eylem ile aynı mahiyette olmasına rağmen, karayolu üzerinde ücret ödemeden geçiş yapılması eylemine ilişkin ikili bir yaptırıma tabi tutulduğu görülmektedir. Uygulanan bu ikili yaptırım tarzı yasal düzenlemelerin belirli ve eşit olması ilkesine dolayısı ile idarenin belirlilik ilkesine uygun olmayacaktır.

d. Geçiş Ücreti Tahsil Usulü İle İlgili Yasa Hükümünün İptali Talebi Ve Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü

Otoyollardan yapılacak geçiş ücretleri ile ilgili tarifenin belirlenmesi ve ihlalli geçişlerde uygulanacak yaptırımlar 6001 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Karayolları Genel Müdürlüğünün hizmetlerine ilişkin 6001 sayılı Kanun'da otoyollardan yapılacak geçişlerin ücret ödenmeden yapılması halinde bu yaptırım genel hükümlere tabi olduğu düzenlenmiştir. Otoyol geçişlerinin ücretlendirilmesine ilişkin 30. maddesinin 5. fıkrasına göre “ 4046, 3465 ve 3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollardan geçiş ücretlerini ödemedten geçiş yapan araç sahiplerinden, işletici şirket tarafından o güzergâhın en uzun mesafesine

ait geçiş ücreti ile birlikte, bu ücretin dört⁸⁷ katı tutarında ceza, genel hükümlere göre tahsil edilecektir.”

Anılan hüküm çeşitli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bunlardan ilki uygulanan cezanın niteliğı, kabahat niteliğinde olup olmadığı, kamu hizmeti ile alakalı bir hizmetin kuruluşu ve düzenlenen cezai yaptırımlara karşı açılacak davaların genel hükümlere tabi olmasının Anayasa’ya aykırı olması nedeniyle iptal edilmesi gerektiğı yönündedir.

Diğer tartışma, öngörülen cezanın ödeme usulünün gösterilmemesinden kaynaklanmıştır. Geçiş ücretini usulüne uygun şekilde ödeyenlere cezai yaptırım uygulanmayacağı öngörülmüşse de ‘usulüne uygun’ olmanın kriterinin belli olmayışı bu nedenle Anayasaya aykırı olması iddiasıyla iptal edilmesi gerektiğı şeklindedir.

6001 sayılı yasanın 30. maddesinin 5. fıkrası hükmünün Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali amacıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur.

Başvurunun gerekçesi, “kuralda öngörülen para cezasının idari para cezası niteliğinde olduğu, idari para cezasının bir idari yaptırım türü olduğu, niteliğı gereğı idari yaptırımların kanunen yetkilendirilmiş bir idare tarafından uygulanması gerektiğı, bu yetkinin işletme hakkını devrettiğı özel hukuk kişilerine devretmenin idari yaptırım uygulama yetkisinin devredilmesi anlama geleceğı, bu yetkinin özel hukuk kişilerine devredilmesinin idarenin belirlilik ilkesine aykırılık anlamına geleceğı, bu nedenle Anayasa’ya aykırı olduğu” dur.

Anayasa Mahkemesi iptal talebine ilişkin karar gerekçesinde, “4046,3465,3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollar ve erişme kontrollü karayolları ile Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından işletilen otoyollar ve erişme kontrollü karayollarının yapım ve işletmesine ilişkin usul ve esasların birbirinden farklı olduğu” görüşündedir. İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılan yap-işlet-devret modelinde yapılacak hizmet ve yatırımlar özel hukuk kişileri tarafından ve özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler kapsamında gerçekleştirildiğı, bunun yanında devlet yollarının yapımı ve işletmesinin Karayolları Genel Müdürlüğü’nün görev ve

⁸⁷ Daha önce uygulanması öngörülen ceza oranı 10 katı iken 16/5/2018 tarihli ve 7144 sayılı Kanun’un 18 . maddesiyle, bu fıkra da yer alan “On” ibaresi “Dört” şeklinde değiştirilmiştir.

sorumluluğu altında yapılan hizmetlerin idare hukuku hükümlerine tabi olduğu bu bağlamda birbirlerinden farklı olduğunu ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi, “Karayolları Genel Müdürlüğü işletimindeki otoyollardan ücret ödemedен geçiş yapılması halinin kabahat niteliğinde olduğu, ancak özel hukuk kişilerince işletilen otoyollarda ücret ödemedен geçiş yapılması eyleminin kabahat olarak nitelendirilemeyeceği bu nedenle idari yaptırıma tabi olmadığını, dolayısı ile idari yaptırım uygulama yetkisinin devredilmiş olmadığı⁸⁸” yönünde karar vermiştir.

Sonuç olarak, 30. maddenin 5,6 ve 7 No’lu fıkralarının Anayasa’ya aykırı olduğu iddiası ile AYM’ye başvurulmuş olsa da yapılan inceleme sonucunda Anayasa Mahkemesi, “Anayasanın 128. maddesinde devletin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini memur ve diğer kamu görevlileri eli ile yürüttüğünü hatırlatarak, ilgili karayolunun Karayolları Genel Müdürlüğü görev ve sorumluluğu kapsamında yapılması gereken devlet yolu niteliğinde olmadığı, yap işlet devret modeli kapsamında, devlet yoluna alternatif olarak yapılan yüksek standartlı bir yol olduğunu, bu nedenle ücret ödemedен yapılan geçişin idari nitelikte bir yaptırım değil kabahat olarak nitelendirilmesi gerektiğini, idari nitelikte bir yaptırım olarak kabul edilemeyeceğini; ceza kesilmesinin işletme hakkının bir uzantısı olduğu, yaptırım uygulama yetkisinin işletme hakkına sahip özel kişide olduğu” yönünde bir değerlendirme yaparak ilgili hükmün Anayasa’ya aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, devlet yollarından ücret ödenmeden geçiş yapılması halindeki yaptırımın idari para cezası uygulanması şeklinde olup, tahsilinin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun’a göre yapılması; özel hukuk kişilerince yapılan ve işletilen yollardan ücret ödemedен geçiş yapılması halinde yaptırımın özel hukuka tabi bir ceza uygulanması şeklinde olup, tahsilinin 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’na göre yapılmasına yönelik 6001 sayılı Kanun 30. maddenin 5. fıkrası hükmünün Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Kararın karşı oy yazısında “*idare eliyle yürütülen hizmet ve faaliyetlerden, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olmayan, diğer bir deyişle özel*

⁸⁸ AYM, E. 2017/166, K. 2018/8, T.18.01.2018, R.G.,27.02.2018, S.30345.

yönetim biçimi ile gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, Devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesinin mümkün olduğu ancak bu durumun, hizmetin kamusal niteliğini değiştirmeyeceği” savunulmuştur⁸⁹.

Karşı oy yazısında da savunulduğu üzere, “Karayolları Genel Müdürlüğü’nün işletimindeki karayollarından ücret ödenmeden geçiş yapılması şeklinde gerçekleşen eylem kabahat olarak nitelendirilmiştir. İşletme hakkı verilen veya devredilen otoyollardan ücret ödenmeden geçiş yapılması ile Karayolları Genel Müdürlüğü’nün işletimindeki otoyollardan ücret ödenmeden geçiş yapılması şeklinde gerçekleşen eylemler aynı olup bu ikisinin farklı mahiyette olduğu kabul edilemez. Birinin kabahat olup diğerinin kabahat olmaması kabul edilemez. Bu durumda her iki eylemin de 5326 sayılı Kanun’un 2. maddesindeki düzenlenen kabahat niteliğinde olduğu kabul edilmelidir.” Gerçekten de iki eylem de geçiş ücreti uygulanan yoldan ücret ödemediği geçiş yapılması şeklinde gerçekleşmekte ancak işletmecisi farklı olan yollar farklı nitelendirilmekte ve farklı yaptırıma tabi tutulmaktadır. Bu durumun yukarıda izah ettiğimiz hukuki belirlilik ilkesi ile uyuşmadığı görülmektedir.

Ücretli olması öngörülen karayollarından ücret ödemediği geçiş yapılması şeklinde gerçekleşen eylemlerin yaptırıma tabi tutulmasının amacı kamu açısından oluşan zararın giderilmesidir. Kamu hizmetinin düzenli ve sürekli olarak işleminin devamının sağlanması için bu hizmetten yararlananların eşit yaptırımlara tabi

⁸⁹ “Kolluk faaliyeti içinde yer alan zorunlu denetim hizmeti ve bu denetim sonucunda idari para cezası ile uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklinde idari müeyyideler uygulamaya ilişkin görev ve faaliyetler genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olup, idarenin asli ve sürekli görevlerindendir.” Anayasa’nın 128. maddesine göre, kolluk faaliyetleri arasında yer alan bu tür kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur. “Karayolları Genel Müdürlüğü’nün işletimindeki otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayollarından geçiş ücreti ödenmeden geçiş yapılması şeklinde gerçekleşen eylem kabahat olarak nitelendirilmiş ve bu eylem sebebiyle ödenmesi gereken para cezasının ise idari para cezası olduğu ifade edilmiştir. İşletme hakkı verilen veya devredilen otoyollarda ceza yaptırımına tabi tutulan eylem, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün işletimindeki otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayollarından ücret ödenmeden geçiş yapılması şeklinde gerçekleşen kabahat niteliğindeki eylem ile aynı mahiyettedir. Esasen, 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 2. maddesinde kabahat, kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak nitelendirilmiştir. İtiraz konusu kuralda da ücret ödenmeden geçiş yapılması şeklindeki eylemin haksızlık olarak nitelendirilerek para cezasının ödenmesi şeklinde yaptırıma tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, itiraz konusu kuraldaki eylemin niteliği itibarıyla 5326 sayılı Kanun’un 2. maddesindeki kabahat tanımına uymadığı da söylenemez.” AYM, E. 2017/166, K. 2018/8, T.18.01.2018, üye Muammer Topal karşı oy yazısı.

tutulmaları önemlidir. Karayollarının yapımı ve işletilmesi hizmetleri işletmecisinin idareye veya özel hukuk kişisi olmasından bağımsız olarak bir kamu hizmetidir. Bu nedenle uygulanacak olan yaptırımların da karayolunun işletmecisinden bağımsız olarak kamu açısından uğranan zararın giderilmesi amaçlanmaktadır. Bu durum Anayasa Mahkemesi kararının karşı oy yazısında “ *yaptırım uygulanmasında amaç, kamu hizmetinin düzenli işlemesine katkı sağlanmasıdır. Bu amaçla ücret ödenmeden geçiş yapılması şeklinde gerçekleşen eylemin kabahat, bu eylem dolayısıyla öngörülen para cezasının da bir idari yaptırım niteliğinde olmaktadır.*” şeklinde açıklanmıştır.

İdari yaptırımlar, idarenin kolluk yetkisi kapsamındadır. Kolluk faaliyetleri, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerdendir. Bu itibarla da memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi gereken idari para cezası verme ve bu konuda icrai işlem yapma yetkisini özel hukuk tüzel kişisi olan işletici şirketlere verilmesi Anayasanın 128. maddesine aykırı olacaktır.

Yaptırım uygulama yetkisinin devredilip devredilemeyeceği tartışmasında ise; İdari yaptırımların ancak kanunen yetkilendirilen idare tarafından yerine getirilebileceğini ve bu yetkinin özel hukuk kişilerine devredilmesinin Anayasaya aykırı olacağını Kabul eden Anayasa Mahkemesi, bu kanun tarafından düzenlenen yaptırım uygulama yetkisinin zaten bir idari yaptırım olmadığını savunmakta o nedenle idarenin yaptırım uygulama yetkisinin devredilmediğini savunmaktadır.

6001 sayılı Kanun 30. maddesinin 5. fıkrasında -birinci fıkradan farklı olarak- işletici şirket tarafından tahsil edilecek cezanın “idari para cezası” olduğu belirtilmemiştir. Böyle bir niteleme olmasa da gerek cezayı doğuran olayın gerekse cezanın miktarı ve hesaplanma usulünün aynı olması her iki fıkradaki cezanın aynı mahiyette olduğunu göstermektedir. Kanunun 30. maddesinin gerekçesi ve maddeye ilişkin komisyon raporlarında beşinci fıkrada belirtilen cezaların idari para cezalarından farklı mahiyette olduğuna dair bir açıklama bulunmamaktadır.

Karşı oy gerekçesinde de izah edildiği üzere, “müeyyideler kamu hukukunda ve özel hukukta farklı şekillerde ortaya çıkmakta; başlıca özel hukuk müeyyideleri cebrî icra, tazminat, geçersizlik (yokluk ve butlan) şeklinde tasnif edilmekte ve tek

tarafı bağlamazlık, ileri sürülemezlik, eksikliklerin tamamlanması gibi özel hukuk müeyyideleri de bulunmaktadır⁹⁰.”

6001 sayılı Kanun’un 30. maddesinin 7. fıkrası hükmünün Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali amacıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur.

Başvuruda özetle, “itiraz konusu kuralda geçiş ücretini ödemedi geçiş yapanlardan ödemesiz geçiş tarihini izleyen on beş gün içinde geçiş ücretini usulüne uygun olarak ödeyenlere ceza uygulanmayacağı öngörülmüş ise de usulüne uygun ödemenin ne şekilde olacağının belirtilmediği, özel hukuk tüzel kişilerince idareden farklı tahsil yöntemlerinin benimsendiği, bu durumun belirlilik ilkesine aykırılık teşkil ettiği, kişileri güçsüz ve çaresiz bıraktığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2. 5. ve 6. maddelerine aykırı olduğu” gerekçesiyle, maddenin iptali için başvurulmuştur.

Anayasa Mahkemesi “cezasızlık halinin kapsamının nesnel bir şekilde belirtildiğini, ayrıca geçiş ücretinin ödenmesinin yöntemlerinin tek tek sayılmasının oldukça güç olduğu, bu nedenle hükmün belirlilik ilkesine aykırı olmadığı” gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir.

Uygulanacak cezanın niteliği ise belirsizliğini korumaktadır. Anayasa Mahkemesi, kararında “itiraz konusu kuraldaki cezanın idare hukuku alanından ziyade özel hukuk alanına yaklaşan bir mahiyette olduğunu” ifade etmiş olsa da, "ceza" olarak belirtilen bu müeyyidenin özel hukuk alanındaki sözleşme ilişkisinden doğan bir alacak veya haksız fiilden kaynaklanan bir tazminat ya da bir özel hukuk müeyyidesi olduğu belirtilmemektedir. Yasada belirtilen cezanın özel hukuk müeyyidelerine benzer bir yönü olmaması da yaptırımın bir idari yaptırım olduğu anlaşılmaktadır.

Bazı mahkeme kararlarında ise kanunda ifade edilen, cezanın ‘cezai şart’ mahiyetinde olduğunu kabul etmekte ve bu yönde değerlendirme yapmaktadır. İstinaf mahkemesi kararında, “*dava, yasadan kaynaklı cezai şartın tahsili talebi ile başlatılan icra takibine itirazın iptaline ilişkindir*⁹¹” nitelendirmesiyle yasadaki düzenlenen cezanın cezai şart olarak değerlendirdiğini göstermektedir.

⁹⁰ Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, 2. Bası, Bursa, 2014, s. 378-383; Seyfullah Edis, *Medenî Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri*, 6.Bası, Ankara, 1997, s. 161-165.

⁹¹ Bursa BAM 5.HD. E. 2018/237, K. 2018/449, T.01.05.2018,(Yayınlanmamış Mahkeme Kararı).

Karşı oy yazısında ise “Öngörülen cezanın idarî para cezası niteliğinde olduğu değerlendirildiğinden, idarenin kolluk yetkisi kapsamında bulunduğu; devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerden olan, bu itibarla da memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi gereken idarî para cezası verme ve bu konuda icraî işlem yapma yetkisini özel hukuk tüzel kişisi olan işletici şirketlere veren itiraz konusu kuralın Anayasa’nın 128. maddesine aykırı olduğu” savunulmuştur⁹².

e. Geçiş Ücreti Tahsil Usulündeki Farklılıkların Uygulamada Yarattığı Sorunlar

Özel hukuk kişileri tarafından işletilen otoyollardan geçiş ücreti ödenmeden geçiş yapılması halinde uygulanacak cezanın genel hükümlere göre tahsil edileceği ve bu işlemlerin işletici özel hukuk kişi tarafından yürütüleceği düzenlenmiştir. Ancak bu kural uygulamada bazı sorunlar yaratmaktadır.

Bu sorunlardan ilki, otoyollar üzerinde ücret ödemedi geçiş yapılması halinde bu ücret ve bu ücret üzerinden uygulanan cezanın niteliği ve tahsili usulüdür.

İşletme hakkı verilen veya devredilen otoyollardan ücret ödemedi geçiş yapılması dolayısıyla ödenecek geçiş ücreti ile bu ücretin dört katı tutarındaki cezanın tahakkuk ve tahsil yöntemleri ile idare tarafından işletilen yollardan ödeme yapılmadan geçiş yapılması halinde uygulanacak cezanın tahakkuk ve tahsil yolları farklılık arz etmektedir.

6001 sayılı Kanun 30. maddesine göre özel hukuk kişileri tarafından işletilen karayollarında uygulanan “geçiş ücreti ve bununla bağlantılı olan cezanın toplamından oluşan alacağın, 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinden farklı olarak, 9.6.1932 tarih 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca işletici şirketçe tahsil edileceği, bu kapsamda çıkan uyuşmazlıkların ise genel hükümlere göre adli yargı yerlerince sonuçlandırılacağı” anlaşılmaktadır. Bu durumda, itiraz konusu kural kapsamında

⁹² AYM, E. 2017/166, K. 2018/8, T.18.01.2018, üye M. Emin Kuz karşı oy yazısı.

geçiş ücreti ile birlikte tahsili öngörülen cezaya ilişkin sürecin tamamında özel hukuk hükümlerine tabi işletici şirketler etkin olup kamu tüzel kişiliğine sahip Karayolları Genel Müdürlüğünün sürece müdahalesi bulunmamaktadır. Kuralda geçiş ücreti ile beraber tahsil edileceği öngörülen ceza, İdari yaptırım niteliğindeki idari para cezalarından nitelik, yaptırım kararı verme yetkisini kullanan merci, kanun yolları ve tabi olunan hükümler yönünden farklılık arz etmektedir.

Öte yandan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu uyarınca kanun yoluna başvurulmadan önce cezanın 3/4'ünün ödenmesi imkanı bulunmasına rağmen işletme hakkı devredilen otoyollardan ihlalli geçiş yapılması halinde uygulanan cezanın tamamının ödenmesi zorunlu olduğundan vatandaş aleyhine farklılık arz etmektedir.

Sorunlardan diğeri, işletme yetkisi devredilen yollarda yapılan denetim ile geçiş ücretini ödmeden geçiş yaptığı tespit edilen kişilere uygulanacak cezasızlık halinin kapsamının ve usulünün kanunda açık, anlaşılır, nesnel olarak belirlenmemiş olmamasıdır. Her ne kadar AYM kararında tahsil usulünün belirsiz olmadığı kabul edilmişse ve yasada, “ödemesiz geçiş tarihini izleyen on beş gün içinde yükümlü oldukları geçiş ücretini usulüne uygun olarak ödemeleri halinde belirtilen cezaların uygulanmayacağı”, öngörülmüşse de bu usulün kanunda açık, anlaşılır, nesnel olarak belirlenmemiş olduğu söylenemez. Nitekim uygulamada pek çok karışıklık yaşanmaktadır.

Uygulamada karşılaşılan en güncel sorun otoyol geçişi üzerindedir. Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolu projesinin yap-işlet-devret modeli ile yapımı ve işletmesi Karayolları Genel Müdürlüğü ile imzalanan 27.09.2010 tarihli uygulama sözleşmesi çerçevesinde özel hukuk kişisi tarafından üstlenilmiştir. 6001 sayılı Kanun uyarınca özel hukuk kişisi tarafından yapılan ve işletilen bu otoyol üzerinden geçiş ücreti uygulaması düzenlenmiştir.

Otoyoldan geçiş ücretleri, HGS/OGS adı verilen hesap sistem ile tahsil edilmektedir. Bu sistemlerde teknik bazı hatalar yaşanmaktadır. Bu hesaplara bakiye yüklenilmesine rağmen sistem okumamakta veya bazen 15 günlük yasal sürede yükleme yapılmasına rağmen banka provizyon vermemesi gibi teknik sebeplerle ücret tahsil edilememekte buna rağmen geçiş yapan araçlara ceza uygulanmaktadır.

Örnek bir davada “davalı, araçta HGS sistemi ve yeterli bakiye bulunduğu, bankacılıktan kaynaklı bir sorun nedeni ile yaşanan bir sorundan sorumlu tutulmaması gerektiğini” savunmuştur. Otoyoldan geçiş yaptığını inkar etmeyen davalının borcun doğduğu ve muaccel hale geldiğinin kabulü ile ihtiyati haciz kararı verilmesine⁹³” şeklindeki kararı ile mahkeme sistemden kaynaklı hataların tahsilat aşamasında dikkate alınmadığını, borcun muaccel olduğunu kabul etmiştir.

Başka bir mahkeme kararında “otoyolda, ihlalli geçişin yapıldığı, ödemenin sistemsal kaynaklı da olsa yapılmadığı, bu nedenle icra takibinin devamına⁹⁴” şeklinde karar verilmiştir. Anılan karar, kamu hizmetlerinin görülmesi için özel hukuk kişilerine geniş olanaklar tanımanın olumsuz sonucuna örnektir. Ayrıca anılan karar, hem özel hukuk hem kamu hukuku anlamında kusura dayalı sorumluluk ilkesine aykırı bir uygulama teşkil etmektedir.

Kusura dayalı sorumluluk Türk Borçlar Kanunu bağlamında “Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür” şeklinde ortaya konulmuştur. İdare Hukuku bağlamında ise Anaayasa’nın 40. maddesinde, “Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna gör devletçe tazmin edilir.” hükmüyle ve 125. maddesinde, “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” hükümleriyle ortaya konulmuştur. Bu nedenle, geçiş ücreti ödemesi yapılmamasında kusuru olmayan araç sürücüsüne yaptırım uygulanması, kanun hükümlerinde tanımlanan kusur sorumluluğuna aykırılık teşkil edecektir.

Sonuç olarak her ne kadar özel hukuk kişilerin göre görülen kamu hizmetleri üzerinde idarenin denetim yetkisi devam etse de, içeriği itibariyle kamu hizmeti niteliğinde olan hizmetlerin görülmesinde özel hukuk hükümlerinin uygulanması, kamu hizmetinden yararlananları zor durumda bırakmaktadır. Aynı nitelikteki hizmetlerin farklı yaptırıma tabi olması adaletsizliğe ve dengesizliğe neden olmaktadır.

⁹³ İstanbul BAM, 17. H.D. E. 2017/1294, K. 2017/1079, T. 01.05.2017, (Yayınlanmamış Mahkeme Kararı).

⁹⁴ Bursa 1. ATM, E.2017/524, K.2017/984,T. 28.09.2017, (Yayınlanmamış Mahkeme Kararı).

4. Karayollarının İşletmesi Kapsamında Araç Muayeneleri Ve Denetimi

a. Karayolunda Faaliyet Gösteren Araçların Muayene Faaliyetinin Özel Hukuk Kişisi Tarafından Görülebilmesinin Dayanağı

Karayollarında seyir edecek olan araçların muayenelerinin yapılması hizmeti 2918 sayılı Kanun’a göre Karayolları Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri arasında sayılmış iken, süreç içinde yapılan düzenlemelerle muayene hizmetinin, yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılabileceği düzenlenmiştir.

2918 sayılı Kanun’a dayanılarak 11.07.2002 tarihinde çıkarılan “Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik” ile işletme belgesi ile yetki verilecek araç muayene istasyonlarına dair usul ve esaslar belirlenmiştir. Araç muayene istasyonları 07.06.2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan tebliğ ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. Tebliğde Özelleştirme Yüksek Kurulu “Araç Muayene İstasyonlarının Hizmetinin mülkiyetin devri hariç kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklarının tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesine, özelleştirme işlemlerinin 12 ay içerisinde tamamlanmasına” karar vermiştir⁹⁵.

5228 sayılı Kanun ile 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun muayeneye yetkili kuruluşları düzenleyen 35. maddesi değiştirilmiştir, hükme göre “Araçların muayeneleri, yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılır. Yetki verilen gerçek veya tüzel kişiler, bu yetkilerini alt işleticilere aynı standartları sağlamak koşulu ile devredebilirler. Bu devir, yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz. Bu istasyonların yönetmelikler doğrultusunda aranan nitelik ve şartlara uygunluğunun saptanması sonucunda işletme belgesi Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından verilir.” Değişiklik sonucu Karayolları Genel Müdürlüğü’ne ait olan işletme belgesi verme ve istasyonları

⁹⁵ ÖYK, K.2003/64, T.22.09.2003, R.G., 25.09.2003, S.25240.

denetleme yetkisi Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na verilmiş ve Karayolları Genel Müdürlüğü'ne araç muayenesi yapma şeklinde bir görev verilmemiştir.

Kamu hizmet ve faaliyetlerinin idare tarafından, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesinin asıl ve olağan olduğu, bunlardan ancak kamu gücüne özgü olmayan ve özel yönetim biçimine göre gerçekleştirilmeye elverişli olanların idarenin gözetim ve denetimi altında özel kişilerce yerine getirilmesi mümkündür. Bu görüş, milli savunma ve kolluk faaliyetlerinin tümüyle özel kişilere bırakılmasını kabul etmemekte ve kolluğun devletin tekelinde olduğu kabul edilmektedir⁹⁶.

Anayasa Mahkemesi ise kolluk faaliyetlerinin özel hukuk kişilerince yerine getirilmesinde ölçütünü, bu görevlerin Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan, kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler arasında yer alıp almaması olarak değerlendirmektedir⁹⁷.

Kamu hizmeti alanında özel hukuk kişilerine daha fazla yer açma eğilimi kolluk faaliyetlerine de yansımış, özel hukuk kişilerinin kolluk faaliyetine katılımına imkân veren düzenlemeler esasen bu alanda duyulan ihtiyacın giderilmesine yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Özel hukuk kişilerinin kolluk faaliyetine katılımının yolu, özel hukuk kişilerinin yetkili olduğu kolluk faaliyetlerinin denetim ve inceleme gibi teknik ve uzmanlık isteyen alanlarla ilgili olması ihtiyacı olarak doğmuştur. İstihdam edilecek personel sayısının idare bakımından yetersiz olması, idarenin gerekli teknik yeterlilik konusunda kaynak atarımı sağlayamaması da özel hukuk kişilerine denetim yetisinin devredilmesinin gerekçeleri arasında sayılabilir.

Kolluk faaliyetinin münhasıran idare tarafından yürütülmesi kabul edilmekle birlikte artık, birtakım yasal düzenlemelerle özel hukuk kişilerinin kolluk faaliyeti dahil her türlü kamu hizmetinin görülmesine dahil edilmesi söz konusudur. Nasıl kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi idarenin izni ve denetimi altında özel hukuk kişilerine devredilebiliyorsa, kolluk hizmetinin yerine getirilmesi de, kanunla öngörülmüş olması kaydıyla, yine idarenin izni ve denetimi altında özel hukuk kişilerine devredilebilir⁹⁸ hale gelmiştir.

⁹⁶ Lütfi Duran, "Yap İşlet Devret", **AÜSBFD**, Cilt: 46, Sayı: 1-2, s. 150.

⁹⁷ AYM, E.2000/17, K.2002/46, T. 7.5.2002, R.G., 26.03.2003, S.25060.

⁹⁸ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 12. Bası, Bursa, 2012, s. 590.

b. Karayolları İşletme Faaliyetleri Üzerinde İdari Denetim Yetkisinin Özel Hukuk kişileri tarafından kullanılmasına Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı

Anayasa Mahkemesi'nin idarenin denetim yetkisinin devredilmesi konusundaki görüşü farklılık göstermektedir. AYM kararlarında “idarenin denetim yetkisi, Anayasa’nın 128 inci maddesi kapsamındaki idarenin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevlerden biri olarak” nitelendirilmektedir. Fakat Anayasa Mahkemesi geçici köy koruculuğu, özel güvenlik hizmetleri, yapı denetimi gibi etkinliklerin özel hukuk kişilerine devrini anayasaya aykırı bulmazken, tohumculuk faaliyetinin denetiminin, EPDK’nın gerçekleştirdiği denetimin devri gibi aşağıda değindiğimiz kararlarında iptali istenen kanunların devre ilişkin hükümlerini farklı gerekçelerle de olsa Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir⁹⁹.

⁹⁹ “İmar Kanunu 21. ve 22. maddelerine göre ruhsat ve yapı kullanma izni verme, aslî ve sürekli bir kamu görevidir. Bu hizmet ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülebilir. Dolayısı ile bu yetki yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına verilemeyecektir. Yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni verme yetkisi, belediyelerin ve valiliklerin genel idare esaslarına göre, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinden olduğundan, kamu görevlisi olmayan kişilerce yerine getirilmesi Anayasa’nın 128. Maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.” AYM, E. 1985/11, K. 1986/29, T. 11.12.1986, RG., 18.04.1987, S.19435.

“4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun 2. Ve 4. Maddeleri bu kanun kapsamındaki yapıların, yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabi olduğu düzenlenmiştir. Yapı denetim komisyonu, bu denetim faaliyetinin yapılması için Yapı Denetim Kuruluşlarına izin belgesi verebilecektir. Bu yetki ile Yapı Denetim Kuruluşları denetim yapabilecek ve kanunun uygulanmasından doğan uyumsuzlukları inceleyerek görüşünü bildirebilecektir. AYM yapı denetim kuruluşlarının hizmetleri devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler arasında bulunmadığından özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilebileceğine bu nedenle Anayasaya aykırı olmayacağına” açıklamasıyla bu kuralların Anayasa’nın 127 ve 128 inci maddelerine aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine karar vermiştir. AYM, E. 2001/377, K. 2002/59, T. 26.06.2002, R.G., 09.11.2002, S.24931

“5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu’nun 15. maddesi, tohumculuk faaliyetlerinin denetlenmesi konusunda bakanlığın haiz olduğu yetkileri kamu kurum ve kuruluşlarına süreli veya süresiz olarak devredebileceğini, öngörmektedir. Yüksek mahkeme, denetleme görev ve yetkisinin idarenin kolluk etkinlikleri içinde yer alan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olduğunu açıklayarak idarenin asli ve sürekli görevlerinden olduğu ve bu nedenle özel hukuk kişilerine idarenin denetim yetkisini devredecek olan bu hükmün Anayasa’nın 128. maddesine aykırı olduğuna karar vermiştir.” AYM, E. 2007/2, K. 2011/13, T. 13.01.2011 RG., 23.07.2011, S. 28003

“5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun’da Değişiklik Yapan 6094 Sayılı Kanun Hükümlerine Göre *Elektrik Üretimi Yapılan Tesislerin Lisansı Kapsamındaki İnceleme Ve Denetimi EPDK Tarafından Yetkilendirilecek Denetim Şirketlerinden Hizmet Satın Alınarak EPDK Tarafından Yaptırılabilir Demektedir.*” AYM inceleme ve denetleme işinin kamu hizmeti olduğunu ifade etmiş olsa da ilgili hükmün Anayasa’nın 128.

Araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili olarak, “hizmetin Anayasa’nın 47. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen özelleştirilebilecek işletme ve varlıklardan kabul edilemeyeceği bu nedenle özelleştirilmesinin Anayasa’nın 47. maddesine aykırı olduğu” gerekçesiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesi, “Anayasa’nın 47. maddesine eklenen dördüncü fıkra, Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilirliği veya devredilebileceğinin kanunla düzenleneceğini¹⁰⁰” belirlemiştir. Söz konusu hükmün hizmetlerin özel hukuk sözleşmelerinin yanı sıra idari sözleşmelerle gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi veya devredilebilmesine de olanak tanıdığı, idari sözleşmeler ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi veya devredilebilmesi mümkün olan araç muayene hizmetine ilişkin Karayolları Trafik Kanunu’nun 5398 sayılı Kanun ile değişik hükmünün, Anayasa’nın 47. maddesine aykırı olmadığı sonucuna varmıştır.

IV. KARAYOLLARI ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

İdare, sorumlu olduğu kamu hizmeti görevini layıkıyla yerine getirmekle yükümlüdür. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesini sağlamak, hizmeti sürekli olarak kontrol etmeyi ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almayı gerektirir. Kamu hizmetlerinin etkin ve kesintisiz olarak görülmesi ihtiyacı, idari birimlerin gerekli denetimleri yapmalarını zorunlu kılmaktadır.

İdare, kanun koyucunun koyduğu kurallar ile yürütmenin yapmış olduğu düzenleyici işlemler çerçevesinde toplumun düzenli ve uygarca yaşamasını sağlamak amacıyla kural olarak kamu hukuku usul ve esasları kullanılarak idarece yerine getirilmesini sağlamakla yükümlüdür¹⁰¹. İdarenin bu doğrultuda yerine getirdiği

maddesine aykırı olmadığına karar vermiştir. AYM. E. 2011/27, K. 2012/101, T.05.07.2012, R.G., 06.10.2012, S.28433.

¹⁰⁰ AYM, E.2005/41, K.2005/109, T.28.12.2005, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/cae4d92b-9a6b-416f-8104-545a7bad4956?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> , (01.06.2019).

¹⁰¹ Duran, s. 10.

faaliyetler özel hukuk faaliyetlerinden de farkını ortaya koyacak şekilde “idari faaliyet” olarak nitelendirilmektedir. İdari faaliyetlerin amacı kamu yararadır¹⁰².

İdari faaliyet türleri, kamu hizmeti ve kolluk olmak üzere ikiye ayrılır¹⁰³. Kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanması için doğrudan idare ya da idarenin denetimi ve gözetimi altında özel kişiler eli ile kamu yararı amacıyla yürütülen faaliyetler iken kolluk faaliyeti ise idare ve bireyleri temel hak ve özgürlüklerin daha çok kısıtlanması yönünde karşı karşıya getiren bir idari faaliyettir¹⁰⁴.

Kolluk faaliyeti, Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk’e göre, “kamu makamları tarafından, kamu düzenini sağlamak amacı ile kamu özgürlüklerine getirilen sınırlamalar kolluk kavramı içinde değerlendirilmektedir¹⁰⁵”, Günday’a göre, “kamu düzenini korumak ve sağlamak için girişilen her türlü işlem ve eylem kolluk faaliyeti sayılmaktadır¹⁰⁶”. Yani kolluk faaliyetleri, idarenin kamu düzeninin sağlanması görevini ifa ederken yaptığı faaliyetlerdir. Kolluk faaliyetleri, idarenin bireylere ve topluluklarına nasıl davranmaları gerektiği yönünde yönelttiği emir ve yasaklar, bunlara aykırılık halinde uyguladığı yaptırımlar biçiminde görülür.

İdare, kolluk gücünün kullanılmasıyla fertlerin toplumdaki hareketlerini gözetip denetleyerek ve gerektiğinde fertlerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlayarak kamu düzenini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır¹⁰⁷. Bu amaç doğrultusunda idare düzenleyici işlemler ve birel işlemler yapma ve yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir¹⁰⁸.

6001 sayılı Kanun’a göre “Erişme kontrolü uygulanan karayollarında kısıtlanan ve yasaklanan işler veya hareketleri yapanlar ve yaptırımlar ile koruma alanı içine giren hayvan sahiplerine Genel Müdürlükçe yetkilendirilen personel veya trafik polisi, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde jandarma personeli

¹⁰²Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 7. Bası, Ankara, 2016, s.33.

¹⁰³Duran, s.10.

¹⁰⁴Günday ,s. 289.

¹⁰⁵Giritli, Bilgen ve Akgüner, s.1007.

¹⁰⁶Günday ,s. 289.

¹⁰⁷Duran, s. 248.

¹⁰⁸Duran, s. 346-347.

tarafından idarî para cezası uygulanır” hükmü ile Karayolları Genel Müdürlüğü’nün yaptırım uygulama yetkisi ortaya konulmuştur.

Kolluk yetkisi kullanılırken idare, Anayasaya ve yasalara uygun olarak gözetim ve denetim yapabilmek için bireylerin ve toplulukların faaliyetlerini izin ve bildirim usulüne tabi tutmaktadır. İzne tabi faaliyetler kolluk makamlarınca izin verilmeden yürütülemez. Örneğin 6001 sayılı Kanun “Erişme kontrolü uygulanan karayolu sınırları içinde ve sınırlarında, Genel Müdürlükten izin alınmaksızın herhangi bir toprak hareketi, inşaat ve tesisat yapılması yasaktır” hükmü ile karayolları üzerinde yapılmak istenen faaliyetlerin izne tabi olduğu ve izin verme yetkisinin Genel Müdürlükte olduğu ortaya konulmuştur.

Karayolları Genel Müdürlüğü izne bağlı faaliyetleri denetleyerek ve aykırı hallerde cezai işlem uygulayarak, kolluk yetkileri kullanmaktadır. Bu nedenle idarenin karayolları üzerindeki denetim yetkisini kolluk hizmeti niteliğindedir.

V. KARAYOLLARININ YAPIM VE İŞLETMESİ HİZMETİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİ TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLMESİ ÜZERİNDE İDARİ DENETİM YETKİSİ

Yapım ve işletme yetkisinin, idarenin denetim ve gözetimi altında özel hukuk kişilerine devredilmesi, karayolları üzerinde idarenin denetim yetkisinin sürekli olduğu anlamına gelir. Yapım ve işletme hizmetinin özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilmiş olması idarenin gözetim ve denetim görevini sonlandırmadığı gibi bundan kaynaklanan sorumluluğunu da ortadan kaldırmaz.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli olan hizmetin kim tarafından işletildiği değil, hizmetin düzgün işleyip işlememesinde nihai sorumlunun idare olmasıdır¹⁰⁹. Özel kişiler eli ile yürütülse de kamu hizmeti olarak nitelendirilen faaliyetleri yürüten kuruluşlar ve faaliyetleri üzerinde idarenin denetim yetkisi sürekli dir.

“...İdarenin sorumluluktan kurtulması için üçüncü şahıslarla yapmış olduğu mukaveleler ve yazılı belgeler ancak idare ile bu şahıslar arasında muteber olup,

¹⁰⁹ Ulusoy, s.18.

bunlar dışında zarar gören diğer şahıslara sirayet etmeyeceği gibi, bu zararlardan dolayı mukavele yapan şahsa müracaat ve zararı bu şahıslardan isteme zorunluluğu getirmez. İdare uhdesine tevdi kılınan yol yapım ve bakım hizmeti olarak tezahür eden kamu hizmetinin devamlı murakabesini yapmak zorunda olduğundan, müteahhit firmaca bu hizmet için alınacak ve alınmış tedbirlerin kifayetli olup olmadığını bizzat kontrol etmesi gerekir¹¹⁰.”

Anılan kararlardan da görüleceği üzere Danıştay, “idarenin yapması gereken hizmeti özel kişilere yaptırması ve bu hizmet sırasında zararın meydana gelmesinin yürütülen hizmetin kamu hizmeti niteliğini değiştirmeyeceği, idarenin bu hizmetin görülmesinde sürekli bir gözetim ve denetiminin olması gerektiğini, bu denetimin yokluğunun hizmetin kötü işlemesi anlamına geldiği ve idarenin hizmet kusurundan dolayı sorumlu tutulması gerektiği” görüşündedir.

Yargıtay’ın da benzer görüşte olduğu bir kararında “*davalı Karayolları Genel Müdürlüğü, karayollarının yapım ve denetiminden sorumlu bir kamu kuruluşudur. Kural olarak da işlem ve eylemleri kamusal nitelikte ve kamu hizmeti kavramı çerçevesindedir. Dava dilekçesinde, davalının denetim görevini usulüne uygun olarak yerine getirmediği ileri sürülmüştür. Kaldı ki, bu sorumluluk nedeni, kamu hizmeti ile ilgili ve hizmet kusuruna ilişkindir. İdarenin, hizmet kusuru niteliğindeki eylemi sonucu meydana gelen zararlardan dolayı sorumlu olduğuna¹¹¹” karar vermiştir. Danıştay ve Yargıtay kararlarında da belirtildiği gibi, hizmetin özel kişilere gördürülmesi hizmetin kamu hizmeti olma niteliğini değiştirmeyecek ve bu nedenle idare, hizmetin gereği gibi yürütülüp yürütülmediğini sürekli olarak gözetmekle yükümlü olacaktır.*

İdarenin yapmak zorunda olduğu kamu hizmetinin özel bir şirket aracılığı ile yürütülmesi esnasında meydana gelen bir zarardan, kamu hizmetini yürütmekle görevli idare sorumlu olacaktır. “İdarenin yapmak zorunda olduğu kamu hizmetini özel ve tüzel kişilere yaptırması ve zararın bu hizmetin yürütümü sırasında meydana gelmesi yürütülen hizmetin kamu hizmeti niteliğini değiştirmeyecek, idarenin tazmin

¹¹⁰ Dan. 10.D. E. 2002/7475, K. 2003/5193, T.16.12.2003, Çınarcan Evren, ‘Hizmet Kusuru-Haksız Fiil Ayrımı Ve Yargı Düzeni’, **TBB Dergisi**, 2011/95, s. 181.

¹¹¹ Yarg. 4. HD. E. 2003/458, K. 2003/6581, T.21.05.2003, Evren, s.181.

sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır ¹¹².” Bu itibarla kamu idarelerinin yürütmekle yükümlü bulundukları kamu hizmetlerini gereği gibi yapmak, bu hizmetin işleyişini sürekli olarak kontrol etmek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almakla yükümlü olduğu, hizmetin kötü veya geç işlemesi, gereği gibi işlememesi halinde idarenin sorumlu olacağı anlaşılmaktadır.

Karayollarının yapımı ve işletmesi, hizmetin kimin tarafından gerçekleştirildiğine bakılmaksızın bir kamu hizmeti olup karayolu yapımından kaynaklanan bir zararın giderilmesi konusunda başvuru doğrudan idareye yapılacaktır. Meydana gelen zararın hizmetteki kusurdan kaynaklandığı tespit edilmesi halinde idare kusur sorumluluğu ilkesi kapsamında zararın giderilmesine katılmakla yükümlüdür.

Kamu hizmetinin görülmesi amacıyla özel hukuk kişinin yetkilendirildiği özel hukuka tabi olan sözleşmeler ile yaptırılan yollar üzerindeki hizmetin kusurlu olması halinde muhatap doğrudan idare olmasıyla birlikte, sözleşme dolayısı ile idarenin özel kişiden rücu hakkı saklıdır. Hizmeti görmekle görevlendirilen özel hukuk kişinin idareye karşı aralarındaki sözleşme ilişkisi bağlamında sorumluluğu bulunmaktadır. Karayolları üzerindeki hizmet kusurundan kaynaklanan zararı gideren idare, zararın karayolunun yapımını veya işletmesini üstlenen özel hukuk kişinin kusurundan, hizmeti sözleşmeye uygun olarak yerine getirmemesinden kaynaklandığını tespit etmesi halinde yaptığı ödemeleri kusuru oranında özel hukuk kişisine rücu edebilecektir. Hizmeti gören özel hukuk kişisi bakımından sorumluluğun esas sözleşme ilişkisidir. İdarenin denetim yetkisinin kapsamı da idare ile özel hukuk kişisi arasındaki sözleşmeye uygunluk noktasında olacaktır.

¹¹² Dan. 10.D. E.2002/7475, K.2003/5193, T.16.12.2003, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/B-ilgiBankasiIstemciWeb/> , (12.01.2019).

SONUÇ

Karayolları, dünya genelinde en yaygın ulaşım türü olup teknolojinin gelişmesi ve nüfusun artışı ile en önemli toplumsal ihtiyaçlardan biri halinde gelmiştir.

Karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, bakımını yaptırmak, onarımını yaptırmak, işletmek ve işlettirmek yetkisi münhasıran Karayolları Genel Müdürlüğü'ndedir. Anayasa'nın 128. maddesi ile öngörüldüğü üzere bu hizmetler kamu hukuku kişileri tarafından yürütülmektedir. Anayasa'nın 47. maddesi 3. fıkrası ile kamu hizmetleri özel hukuk kişilerince yürütülebilir hale gelmiştir. Buna göre Karayolları Genel Müdürlüğü hazırlayacağı programlar çerçevesinde yapım ve işletme hizmetlerini özel hukuk kişilerine devredebilir.

Anayasa'nın 47. maddesinin son fıkrası ile bu hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri ile yapılabileceğini düzenlemiştir. Bu düzenleme ile birlikte karayolları yapım ve işletme faaliyetlerinin özel hukuk sözleşmeleri ile özel hukuk kişilerine de gördürülebilmesinin yolu açılmış ve bu konudaki takdir yetkisi kanun koyucuya bırakılmıştır.

Bu noktada özel hukuk kişileri ile yürütülen hizmetlerin yapımı veya işletilmesinin hizmetin kamu hizmeti niteliğine etkisi, denetim ve sorumluluğun kimde olduğu gibi soru işaretleri doğmuştur. Yukarıda açıklamaya çalıştığımız üzere idare eliyle yürütülen hizmet ve faaliyetlerden, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olamayanların, devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilir.

Sonuç olarak, karayolları yapım ve işletme hizmetleri işleticisinden bağımsız olarak bir kamu hizmeti niteliğini koruyacaktır. Bu hizmetler üzerinde idarenin denetim yetkisi asli ve sürekli.

Özel teşebbüsler tarafından yapılan ve işletilen kamu hizmetlerinin idare tarafından işletilen kamu hizmetlerinden farklı usullerle işletilmesi uygulamada ciddi sıkıntılar yaratmaktadır. Örneğin yap işlet devret yöntemine öre yapılan hizmetlerde işletmeci özel kişiye gelir garantisi veren hükümlere rastlanmaktadır. Hizmetten yararlananlar, İdare gibi üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip olan özel

hukuk kişisi ile karşı karşıya gelmekte ve adil olmayan yaptırımlara maruz kalmaktadır. Kamu hizmetlerinin işletilmesinde özel kişilerden yararlanmak elbette pek çok açıdan avantaj sağlamakta, devletin yükünü azaltmaktadır. Ancak bunu yaparken özel hukuk sözleşmelerinden yararlanılması, sözleşmenin tarafı olmayan hizmetten yararlananlara ağır yaptırımlar uygulanması uygulamada yaşanan en büyük sıkıntı olup mahkemelere yansıyan davalar bunun göstergesidir.



KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1-3.

Akıncı, Müslüm. **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim Ve Denetim Görevi**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku**, 7. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

Armağan, Tuncay. **İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1997.

Aydınoğlu, Zeynep Nihal. **Özel Kişiler Tarafından Yürütülen Kamu Hizmetlerinde İdarenin Denetim Ve Gözetim Yükümlülüğü**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

Çal, Sedat. “Araç Muayene Hizmetinin Özelleştirilmesi”, **AÜHFD** , Sayı:64, 2008.

Çınarcan, Evren. ‘Hizmet Kusuru-Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni’, **TBB Dergisi**, 2011/95.

Dalkılıç, Elvin Evrim. “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı” **Ankara Barosu Dergisi**, 2013/ 2.

Demir, Mustafa Afşin. **Uluslararası Karayolu Eşya Taşımacılığında Fiili Taşıyıcının Sorumluluğu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , İstanbul Ticaret Üniversitesi Dış Ticaret Enstitüsü, 2017.

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

Gençoğlu, Şerife. **Türk Hukukunda Yap-İşlet-Devret Modeli**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner. **İdare Hukuku**, 7. Bası, İstanbul, 2015.

Gözler Kemal ve Gürsel Kaplan. **İdare Hukuku Dersleri**, 12. Bası, Bursa 2012.

Gözler, Kemal. **Hukuka Giriş**, 2. Bası, Bursa 2014.

Gözübüyük, Şeref. **Yönetim Hukuku**, 19. Bası, Turhan Kitapevi, 2003, s.38.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 10. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.

Havutçu, Ayşe ve Emre Gökyayla.. **Uygulamada 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununa Göre Hukuki Sorumluluk**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1999.

Karahanoğulları, Onur. **Kamu hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim**, 3. Bası, Ankara, 2015.

Karaköse, Mesut Emre. Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Eliyle Gördürülmesi (Anayasal Sınırlar), **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:14, 2015/2.

Kutlu, Meltem. **İdarenin Sözleşmelerin İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir, 1997.

Kutlu, Meltem. Deprem ve İdarenin Sorumluluğu, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 4, 1999.

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, 3. Bası, Cilt:1, İstanbul, 1966.

Öğütçü, Muhlis. **Çevre Kolluk İşlemleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü , İzmir, 2000.

Palas, Ezgi. **İdarenin Kolluk Faaliyetlerinden Doğan Sorumluluğu Ve Gelişimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2014.

Sever, Çiğdem. Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa'nın 128. Maddesinin I. Fıkrası, **Ankara Barosu Dergisi**, 2013 /3.

Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015 .

Tan, Turgut. “**Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı**”, <https://www.anayasa.gov.tr/media/4806/turguttan.pdf>, (01.05.2019).

Ulusoy, Ali. **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004.

Ulusoy, Ali. “**Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları**”, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed. Ali Ulusoy, Ankara, Liberte Yayınları, 2001.

Yayla, Yıldızhan. **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, 1. Bası, İstanbul, 2009.

Yıldırım, Ezgi. **İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2013.

[Http://Www.Tdk.Gov.Tr/Index.Php?Option=Com_Gts&Arama=Gts&Kelime=Kara%20yolu&Guid=Tdk.Gts.5b0d153d20cdf4.26736306](http://Www.Tdk.Gov.Tr/Index.Php?Option=Com_Gts&Arama=Gts&Kelime=Kara%20yolu&Guid=Tdk.Gts.5b0d153d20cdf4.26736306) , (15.09.2018) .

[Http://Www.Kgm.Gov.Tr/Sitecollectiondocuments/Kgmdocuments/Kurumsal/Faaliyetraporu/2017faaliyet.Pdf](http://Www.Kgm.Gov.Tr/Sitecollectiondocuments/Kgmdocuments/Kurumsal/Faaliyetraporu/2017faaliyet.Pdf), (12.04.2018) .

<https://www.yargitay.gov.tr/>

<https://www.danistay.gov.tr/arsiv.html>

<http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/SSS.aspx>

