

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARE HUKUKUNDA KOLLUK YETKİLERİNİN
YARIŞMASI

Ensar KÜLLÜ
2501170497

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Melikşah YASİN

İSTANBUL, 2022

ÖZ

İDARE HUKUKUNDA KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI

ENSAR KÜLLÜ

Kolluk faaliyetleri, idarenin kamu düzenini korumak amacıyla yürüttüğü, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale noktasında özellik arz eden ve bu hakları sınırlandırıcı icrai işlemler tesis edebilme yetkisi olan bir rejimdir. İdarenin; korunan kamu düzeni açısından kural koyma, yasaklama, izin, bildirim, faaliyetin durdurulması, bir yerin kapatılması gibi çok çeşitli usuller çerçevesinde birel işlemler tesis etme ve düzen bozucu hareketlere karşı yaptırım uygulama yetkileri bulunmaktadır. Kolluk faaliyeti kapsamında idareye verilen bu görev ve yetkilerin kullanılması konusunda çeşitli problemler gündeme gelmektedir.

Bu problemler esasında Türk idari teşkilatının, farklı kamu tüzel kişilikleri ve idari birimlerden oluşmasından, kolluk faaliyetine ilişkin görev ve yetkilerin de teşkilatın farklı parçalarını oluşturan kamu tüzel kişileri ve idari birimler arasında dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. Kolluk faaliyetine ilişkin görev ve yetki dağılımı, aynı veya benzer kolluk faaliyeti konularında farklı idarelere görev ve yetki verilmesi, bu yetkilerin aynı coğrafi alanda iç içe geçmiş idareler tarafından o coğrafi alan üzerinde kullanılması veya faaliyetin gerçekleştirileceği zaman açısından farklı idarelerin yetkili ve görevli olması dolayısıyla belirsizlik oluşturmaktadır.

İdarelerin kolluk faaliyetini aynı anda gerçekleştirmesi ile aynı veya farklı usuller kullanarak temel hak ve özgürlüklere müdahale ettiği görülmektedir. Böylelikle kolluk yetkilerinin farklı idareler arasında iç içe geçmesi ile aynı anda bu yetkilere dayanılarak bu idareler tarafından işlemler tesis edilmesi söz konusu olmaktadır. Bu minvalde genel idari kolluk makamları ile özel idari kolluk makamları arasında ve özel idari kolluk makamlarının kendi arasında ortaya çıkabilecek yetki uyuşmazlıklarının çözülmesi önem arz etmekte, bu hususta ortaya konulacak çözüm yöntemi ile yetki paylaşımının uyumlu yapılması ile temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında teorik bir zemin oluşturulması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kolluk Faaliyeti, İdari Kolluk, Kolluk Yetkilerinin İç İçeliği, Kolluk Yetkilerinin Yarışması ve Çatışması



ABSTRACT

CONCURRENCY OF POLICE POWERS UNDER ADMINISTRATIVE LAW

ENSAR KÜLLÜ

Police powers of the administration, used for the protection of public order, is of great importance due to its capacity for interference with the fundamental rights and freedoms of individuals and the administration's authority to establish enforcement actions that limit these rights under police powers. In terms of the public order the administration aims to protect, the administration has the authority to establish individual administrative acts within the framework of a wide range of procedures such as rule-making, prohibition, permission, notification, cessation of activity, closure of a place and to impose sanctions against disorderly acts. Various problems are observed in the use of these duties and powers granted to the administration within the scope of police powers.

These problems arise mainly due to the fact that the Turkish administrative organization consists of different public legal entities and administrative units, and the duties and powers related to police power activities are distributed between public legal entities and administrative units that make up different parts of the organization. However, although this distribution of duties and powers is not completely disconnected from each other, it creates an uncertainty due to the assignment of duties and powers to different administrative units on the basis of same or similar police powers, the use of these powers on a given geographical area by intertwined administrative bodies in the same geographical area, or authorization of different administrations in terms of the time when the activity will be carried out.

It is seen that aforementioned administrative bodies interfere with fundamental rights and freedoms by using the same or different procedures as they perform administrative police power at the same time. Thus, with the intertwining of police powers between different administrative units, administrative acts are established by these administrative units based on these powers at the same time. In this sense, it is crucial to resolve the jurisdictional disputes that may arise between the

general administrative police authorities and the private administrative police authorities and between private administrative police power authorities itself, a theoretical basis should be established for the protection of fundamental rights and freedoms by harmonizing the sharing of powers with the solution method to be put forward in this regard.

Key Words: Police power, Administrative police power, Overlapping of police powers, Competition and conflict of police Powers



ÖNSÖZ

Kolluk yetkilerinin/kollukların yarışmasını anlamlandırma arayışıyla çıktığım bu tez sürecinin beklediğimden sancılı geçtiğini itiraf etmem gerekir. Bir kavram üzerine yapılan tez çalışmalarından çoğu zaman beklenen sonuç, kavramın netleştirilmesine ve hukuki sınırlarının çizilmesine yardımcı olmasıdır. Bu çalışma bakımından ise ortaya çıkan ürünün, kavramın dağınıklığı sebebiyle sınırlarını ve sonuçlarını belirlemenin zorluğunu göstermek olduğu söylenebilir. Tezimin konu ile ilgili gelecekte yapılacak çalışmalara ufak da olsa bir katkı sunmasını temenni ederim.

Bu çalışmanın yapılmasında bana katkıda bulunan, akademik ve manevi desteklerini esirgemeyen tüm hocalarıma ve kürsüdeki değerli çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunarım. Haklarını ve emeklerini ödeyemeyeceğim anne ve babama; yaşadığım zorluklarda yanımda olup sabreden, düştüğümde tekrar ayağa kaldıran değerli eşim Esra Nur Küllü'ye şükran ve minnetlerimle.

ENSAR KÜLLÜ
İSTANBUL, 2022

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMA CETVELİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL BELİRLEME VE YETKİ YARIŞMASINI DOĞURAN SEBEPLER

I. KAVRAM	4
A. Kavramı Ortaya Çıkaran Durumlar	4
1. <u>Yetki Yönünden Yaklaşım</u>	4
2. <u>İdare Yönünden Yaklaşım</u>	7
B. Durumu Karşıllayan Kavramlar	8
1. <u>Çatışma Kavramı</u>	8
2. <u>Tedahül ve İç İçelik Kavramı</u>	9
3. <u>Çakışma ve Karışma Kavramı</u>	10
4. <u>Yarışma Kavramı</u>	11
a) <u>Doktrindeki Anlam</u>	11
b) <u>Tercih Ettiğimiz Anlam ve Kapsam</u>	12
5. <u>Kavramların Değerlendirilmesi</u>	14
II. YETKİ YARIŞMASINI DOĞURAN SEBEPLER VE YETKİ YARIŞMASININ GÖRÜNÜMÜ	15
A. Teşkilat Yapılanmasından Kaynaklanan Sebepler	15
1. <u>İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Etkisiyle Ortaya Çıkan Yetki Yarışması Halleri</u>	16
2. <u>İdarenin Teşkilatlanması Dolayısıyla Ortaya Çıkan Yetki Yarışması Halleri</u>	22

a. <u>Merkezi İdare İçerisinde Görünüm</u>	23
b. <u>Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Görünüm</u>	27
c. <u>Mahalli İdareler Arasındaki Görünüm</u>	28
d. <u>Kamu Kurumları Açısından Görünüm</u>	30
e. <u>Kamu Tüzel Kişileri ile Özel Hukuk Kişileri Arasındaki Görünüm</u> ..	31
f. <u>Meslek Kuruluşları Açısından Görünüm</u>	31
B. <u>Mevzuattan Kaynaklanan Sebepler</u>	32
1. <u>Öngörülen Yetkinin Sınırı Sorunu: İki İdarenin Aynı Konuda Yetkili Olup Olmadığının Belirlenmesi</u>	33
2. <u>Denetimin ve Yaptırımın Farklı İdarelerde Olması</u>	36
3. <u>Yarışma Oluşturacak Hallerin Açıkça Düzenlenmesi</u>	37
4. <u>Birden Fazla İdarenin Birlikte Yetkili Olduğu Haller</u>	39
5. <u>Mevzuatın Kurgulanmasında Dağınıklık ve Uyumsuzluk</u>	41

İKİNCİ BÖLÜM

KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASININ DOĞURDUĞU HUKUKİ MESELELER

I. <u>NON BİS İN İDEM İLKESİ KAPSAMINDA TEK BİR FİİLE BİRDEN FAZLA YAPTIRIM UYGULANMASI</u>	44
A. <u>Çoklu Yaptırım Halleri</u>	44
B. <u>İlkenin Anlam ve Etkisi</u>	48
II. <u>HAK VE MENFAATLERDEN YARARLANMAYI ZORLAŞTIRMA</u>	52
A. <u>Yarışma Dolayısıyla idarelerin İşlem Tesis Ettiği Haller</u>	52
B. <u>Yarışma Dolayısıyla İdarelerin Eylemsiz Kalması</u>	54
III. <u>İDARİ İSTİKRARSIZLIK OLUŞTURMA</u>	55
A. <u>İşlemler Yönünden İstikrarsızlık</u>	55
B. <u>İstikrarsızlığın Kamu Düzenine ve Kişi Davranışlarına Yansıması</u>	56
IV. <u>KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI SONUCUNDA DOĞAN ZARARLAR</u>	60
A. <u>Yetkinin Kullanılmamasından Kaynaklanan Zararlar</u>	61
B. <u>Yetki Kullanımından Kaynaklanan Zararlar</u>	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI MESELESİNE İLİŞKİN

ÇÖZÜMLER

I. <u>YARGININ AYNI KONUDAKİ GENEL KOLLUK VE ÖZEL KOLLUK YETKİLERİNE YAKLAŞIMI</u>	66
A. <u>Yargının Özel Kolluğu Öncelediği Yaklaşım</u>	68
B. <u>Yargının Genel Kolluğu Öncelediği Yaklaşım</u>	71
II. <u>İSTİŞARİ FAALİYET KAPSAMINDA YARGININ MÜDAHALESİ</u>	73
III. <u>SORUNUN MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİ YOLUYLA ÇÖZÜLMESİ</u>	75
A. <u>Yetkilerin Faaliyet Konusu Ekseninde Bütünleştirilmesi Örnekleri</u>	76
B. <u>Yetkilerin Tüzel Kişilik Ekseninde Bütünleştirilmesi Örnekleri</u>	78
IV. <u>İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN VE ARAÇLARININ PROBLEM GİDERİCİ BOYUTU</u>	83
A. <u>Hiyerarşi ve Vesayet İlişkisinin Problem Giderici Boyutu</u>	83
1. <u>Hiyerarşi İlişkisinin Yarışmaya Etkisi</u>	83
2. <u>Vesayet İlişkisinin Yarışmaya Etkisi</u>	84
B. <u>Aralarında Vesayet İlişkisi Öngörülmemiş İdarelere İlişkin Yaklaşımlar</u>	86
1. <u>Aynı Düzeydeki Mahalli İdarelerin Aynı Konudaki Yetkileri</u>	86
2. <u>Bağımsız İdari Otoritelerin Aynı Konudaki Yetkileri</u>	87
V. <u>MAHALLİ İDARENİN ÖNCELİĞİ İLKESİ: SUBSİDİYARİTE KURALI</u>	93
VI. <u>BAŞLAMIS İDARİ USULÜN VE TESİS EDİLMİŞ YAPTIRIMLARIN DİKKATE ALINMASI</u>	96
<u>SONUC</u>	101
<u>KAYNAKÇA</u>	104

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD.	: Ankara Barosu Dergisi
a.e.	: aynı eser/yer
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
dp.	: dipnot
D.8D.	: Danıştay 8. Dairesi (Diğer Daireler de bu şekilde kısaltılmıştır.)
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
E.	: Esas
Ed.	: Editör
EÜHFD.	: Erzurum Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
EPDK.	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
f.	: fıkra
İİİD.	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İHM.	: İstanbul Hukuk Mecmuası
İÜHFM.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İ.Ü. Yay.	: İstanbul Üniversitesi Yayınları
İBD.	: İstanbul Barosu Dergisi
K.	: Karar
KHK.	: Kanun hükmünde kararname
m.	: madde
MÜHF-HAD.	: Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
Parg.	: Paragraf
PVSK.	: Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
S.	: sayı

SPK.	: Sermaye Piyasası Kurumu
T.	: Tarih
TBBD.	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
Y.	: Yıl
YKD	: Yargıtay Kararlar Dergisi
Y.7CD	: Yargıtay 7. Ceza Dairesi (Diğer Daireler de bu şekilde kısaltılmıştır.)

GİRİŞ

Kolluk faaliyeti, en geniş anlamda idarenin kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetleri olarak ifade edilmektedir. İdarenin bu faaliyeti yerine getirebilmesi, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan birtakım yetkilerle donatılmasını zorunlu kılmaktadır. Kolluk yetkileri, faaliyetin doğası gereği bireylerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlama özelliğini bünyesinde barındırdığından anayasal güvenceler çerçevesinde temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin rejime uygun olarak kullanılması gerekmektedir. Yasalarda her duruma ilişkin somut veya açık düzenlemelerin bulunmama ihtimalinin olması sebebiyle idarenin, temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında ilgili yetkileri yorumlaması ve kullanmasında kamu düzenini sağlama görevi bulunmaktadır.

Kolluk faaliyetleri, idarenin kamu düzenini korumak amacıyla yürüttüğü, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale noktasında özellik arz eden ve bu hakları sınırlandırıcı icrai işlemler tesis edebilme yetkisi olan bir rejimdir. İdarenin; korunan kamu düzeni açısından kural koyma, yasaklama, izin, bildirim, faaliyetin durdurulması, bir yerin kapatılması gibi çok çeşitli usuller çerçevesinde birel işlemler tesis etme ve düzen bozucu hareketlere karşı yaptırım uygulama yetkileri bulunmaktadır.

Kolluk faaliyeti kapsamında verilen bu görev ve yetkilerin kullanılması konusunda çeşitli problemler gündeme gelmektedir. Bu problemler, kolluk faaliyetine ilişkin görev ve yetkilerin teşkilatın farklı parçalarını oluşturan kamu tüzel kişileri ile idari birimler arasında dağıtılmasından ve kanunlarda yer alan kolluk yetkisi düzenlemelerinin karışıklığından kaynaklanmaktadır.

Bu yetkilerin belirli bir coğrafi alan içerisinde kullanılması veya belirli bir konuya yönelik olması durumunda; aynı konuda yetkili olan idarelerin, kolluk faaliyetini aynı anda gerçekleştirmesi ile temel hak ve özgürlüklere müdahale ettiği görülmektedir. Böylelikle kolluk yetkilerinin farklı makamlar arasında paylaşılması ile aynı anda bu yetkilere dayanılarak farklı makamlar tarafından işlemler tesis

edilmesi söz konusu olmaktadır. Bu gibi hallerde ise bireyler işledikleri fiiller karşılığında birden fazla yaptırıma maruz kalabilmekte veya kolluk faaliyeti kapsamında denetime tabi tutulan iş ve işlemlerinde oluşan belirsizlik nedeniyle haklarını kullanmakta zorluğa düşebilmektedirler.

Bu minvalde; genel idari kolluk makamları içerisinde, genel ile özel idari kolluk makamları arasında ve özel idari kolluk makamlarının kendi arasında ortaya çıkabilecek yetki uyuşmazlıklarının çözülmesi önem arz etmektedir. Bu hususta ortaya konulacak çözüm yöntemleri ve yetki paylaşımının uyumlu yapılması ile temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında teorik bir zemin oluşturulması gerekmektedir.

İdarenin kamu düzenini korumaya yönelik kolluk faaliyetinin unsurları, usulleri ve makamları bu faaliyetin niteliğinin belirlenmesinde ve yetki yarışmasının anlamlandırılmasında önemli rol oynamaktadır. Kamu düzeninin unsurları olarak ifade edilen güvenlik, genel sağlık, dirlik-esenlik ve genel ahlak, idari kolluk faaliyeti yerine getirilirken dikkate alınan temel unsurlardır. Genel idari kolluk faaliyeti, ifade edilen bu unsurları dikkate almak suretiyle gerçekleştirilen, genel usuller kullanılarak ve genel kolluk makamları tarafından yürütülen bir faaliyettir. Özel idari kolluk faaliyeti ise, belirli bir alana özgü olan ve kendine özgü usul, esas ve makamlar çerçevesinde faaliyet gösteren kolluk türüdür.

İdari kolluk faaliyeti ile son yıllarda yeni bir faaliyet türü olarak müesseseleşmesi gündemde olan regülasyon faaliyetinin ilişkisinin belirlenmesi, bu alanda ortaya çıkması muhtemel yetki sorunlarının belirlenmesi ve çözüm önerilerinin sunulmasında önemli bir rol oynamaktadır. Regülasyon; idarenin hassas düzenleme gerektiren konularda kural koyması ile kurala uyulup uyulmadığını yarı yargısal metot uygulanması ile denetim yapması anlamına gelmektedir. Bu kavram dar ve teknik anlamda *“devletin, Anayasa ve İdare Hukuku kural ve prensipleri çerçevesinde özel hukuk kişilerinin yürüttüğü faaliyetlere müdahale ederek bunların nasıl ve hangi şartlarla yerine getirileceğini belirleyip bunun için gerekli önlemleri alması, izin vermesi ve yaptırımlarda bulunması, diğer bir ifadeyle bireylerin çeşitli faaliyetlerine ilişkin hak ve özgürlüklerinin nasıl kullanılacağını belirlemesi ve buna göre bu*

faaliyetlere yön vermesi” olarak ifade edilmiştir.¹ Bu hassas düzenleme alanlarına ilişkin faaliyet, esasında kamu düzeninin özellik arz eden, toplumu yoğun olarak etkileyebilecek konularda idarenin koruyucu faaliyetleri anlamına gelmektedir. Bu sebeple regülasyon faaliyeti, kolluk faaliyetinden ayrılabilme ve kendine özgü kurumları ile müesseseleşme potansiyeli olan ancak kolluk faaliyeti ile birbirini tamamlayan ve bütünlüğü sağlayan bir faaliyet türüdür.

Bu çalışma kapsamında, arz ettiği tamamlayıcılık ve bütünlük dolayısıyla regülasyon da kolluk faaliyeti içerisinde kabul edilecek olup ayrı bir faaliyet türü olarak nitelendirilmeyecektir. Kolluk faaliyetlerindeki yetkilerin yarışması kavramı kapsamında, regülasyon faaliyeti olduğu öne sürülen hallerdeki yetki yarışmaları hem kendi aralarındaki ilişki yönünden hem de klasik kolluk yetkileri ile aralarındaki ilişki bakımından incelenecektir.

¹ Cenk Şahin, **Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)**, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2010, s. 1.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL BELİRLEME VE YETKİ YARIŞMASINI DOĞURAN SEBEPLER

I. KAVRAM

A. Kavramı Ortaya Çıkaran Durumlar

Kolluk faaliyeti temel hak ve hürriyetlere müdahaleler içermektedir. Bu müdahalelerin Anayasa m. 13 gereği kanunla düzenlenmiş olması gerekmektedir. Temel hak ve hürriyetlere hangi idare tarafından hangi nedenlerle müdahale edileceğinin de düzenlenmiş olması gerekmektedir. Genellikle mevzuatın idarelere farklı görev ve yetkiler verdiği görülmekteyse de kimi durumlarda aynı konuda birden fazla idareyi yetkili kılan hükümler bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki her durumda birden fazla idarenin yetkili olması, aynı sonuca yol açmamaktadır. Bu durumda mevzuattaki kolluk yetkilerinin incelenerek aynı konuyu ele alıp almadığı belirlenmelidir. Yetkiler aynı konuda ise bu çalışma kapsamında incelenecektir. Bu başlık altında konunun gündeme gelmesine neden olan örneklerle değinmek suretiyle kapsamın sınırları çizilmeye çalışılacaktır.

1. Yetki Yönünden Yaklaşım

Kolluk yetkilerinin yarışması durumunun ortaya çıkışını farklı idarelerin yetkili olması ile özdeşleştirmeyen anlayış², yarışanın³ ‘yetkiler’ olduğunu ve bu sebeple aynı konuda uygulama alanı bulan yetkilerin farklı idarelere ait olmasının zorunlu olmadığını kabul etmektedir. Bir diğer ifade ile bu yaklaşımda kolluk yetkilerinin yarışması konusunun odak noktası idare değil ‘yetki’dir. Bir idarenin aynı konuda var olan birden çok yetkisinin yarışma halinde bulunmasının da mümkün

² Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C.II, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2019, s. 559 vd.; Özge Okay Tekinsoy, "Kolluk Faaliyetleri", Ed. Turan Yıldırım, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Bası, On İki Levha, İstanbul, Kasım 2020, s. 654.

³ Yarışma kavramının anlamı ve kullanıma gerekçesi için bkz.: Birinci Bölüm I.B.4. “Yarışma Kavramı”

olduğu savunulmaktadır. Aynı fiil veya faaliyet alanı üzerinde birden fazla kolluk yetkisinin aynı anda veya ardı ardına kullanılması söz konusu olabilir. Bu yetkilerin de kendi içinde genellik özellik durumu taşıması mümkündür. İşte bu gibi hallerden, birden fazla yetkinin tek bir idarede görünmesi dolayısıyla bir yarışma görünümü ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de aynı idarenin somut konuya ilişkin hem genel hem de özel kolluk yetkisine sahip olduğu durumlar görülmekteyse de bu gibi durumlarda kolluk yetkilerinin yarışmasından bahsetmek kanaatimizce mümkün değildir. Kanun koyucunun idareye verdiği görev ve yetki kapsamında kamu düzenini koruyucu ve yeniden tesis edici birden çok tedbir veya yaptırımın aynı anda ve aynı idareye öngörülmüş olmasını muhtemeldir. Bu gibi durumlarda kimi zaman idarenin birden çok yetkisini aynı anda kullanması gerekebileceği gibi kimi zaman da bir yetkinin diğerinin içinde mündemiç olması söz konusu olabilir.

Konunun ele alınmasında temel noktaya yetkiyi koyan bu yaklaşıma göre tek idarede birden fazla kolluk yetkisi bulunması halinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir kamu tüzel kişinin aynı konuya ilişkin olarak birden çok yetkisi bulunduğu hallerde, yarışma halinde bulunan bu yetkilerden birinin uygulama alanının belirlenmesi gerektiği ifade edilerek, uygulanacak yetkinin sebebe uygun olması savından hareket edilmektedir. Başka bir ifade ile yetkinin işlemin konusuna uygun olması gerekmektedir. İdarelerin kolluk yetkileri kimi zaman takdir yetkisine bırakılmıştır. Bu durumu değerlendiren bir Conseil d'état kararında belediye başkanının hem Belediye Kanunundan kaynaklanan genel kolluk yetkisini hem de Kır Kanunundan kaynaklanan özel kolluk yetkisini kullanarak kişi ve hayvanların güvenliğini sağlayabileceği belirtilmiştir. Bu karara göre makamın aynı tedbiri ister genel isterse özel kolluk yetkisine dayandırabileceği ifade edilmiştir.⁴ Bu karardan çıkan sonuç aslında idarenin somut olayda uygulama alanı bulacak birden çok yetkisinin bulunduğu durumlarda idarenin takdir yetkisinin devreye gireceğidir. Bu

⁴ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 559 vd.; Aksi yönde: “*Özel kolluk tedbir ve kararlarının yaptırımları ise, özel kanunlarında gösterilmiş olup, yollama olmadıkça genel kolluk yaptırımlarının bunlar hakkında uygulanmaması gerekir*”, Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Kitabevi, Ankara, 2017, s. 308.

durum özetle kolluk yetkilerinin yarışmasından ziyade somut olayın özelliklerine uygun bir yetkiyi kullanmak konusunda takdir kullanmaktan ibarettir⁵.

İdarelerin zaman zaman benzer sebepler arasındaki nüansları bilmesine rağmen işlemin konusuna benzeyen başka bir konuyu uygulama yoluna gittikleri de görülmektedir. Bu durumda idarenin yetki ve usul saptırması yoluyla hukuki veya fiili olarak daha makul gördüğü kolluk yetkisini uygulamak gayretinde olduğu söylenebilir. Bahsedilen bu gibi hallerde, birden çok idare arasında gündeme gelen yetki uyuşmazlığından farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Nitekim bir Danıştay kararında, *“dava konusu işlemin davalı idarece 3621 sayılı Kıyı Kanununa dayanılarak tesis edildiği, ancak davalı idarenin savunma dilekçesinde işlemin dayanağının 775 sayılı Kanunun 18. maddesinin gösterilmesi üzerine, ... İdare Mahkemesince, sahil şeridinde bahçe duvarı şeklindeki yapının İmar Kanununun 5. maddesi uyarınca yapı niteliğinde olması ve ruhsatsız yapıldığının anlaşılması karşısında, 3621 sayılı Kanununun 14. maddesinin göndermede bulunduğu 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerince inceleme yapıp karar verilmesi gerekmekte iken, aksi yolda verilen İdare Mahkemesi kararının temyiz edilen kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır.”*⁶ denilerek birden çok yetkinin tek bir idarede bulunduğu durumlarda, genel kolluk veya özel kolluk kapsamında yetkinin niteliği belirlenerek hangisinin uygulanacağı ve durumun değerlendirileceği ifade edilmiştir. Burada yüksek mahkeme sebep ikamesi yapmak suretiyle idarenin sahip olduğu kolluk yetkilerinden hangisinin uygulama alanı bulacağını belirlemiştir.

Aynı hususta birden fazla yetkisi olan tek bir idareye ilişkin durumu gündeme getiren bir başka örnekte, su koruma havzalarına ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır. Buna göre dere mutlak alanı dışında kalan su koruma bantlarında yer alan yapıların yıkılmasına ilişkin yetki ile havzanın ıslah edilmesi suretiyle atıkların uzaklaştırılması yetkisinin aynı anda bulunduğu belirtildikten sonra bu yetkilerden hangisinin

⁵ Kanunlar ihtilafı oluşturan bu hususun da tamamen “hukuki ve hâkimi ilgilendiren” bir konu olduğu öne sürülmüştür. Bkz. Yıldızhan Yayla, "İdarenin Takdir Yetkisi", **İÜHF**M, C:30 S: 1-2, 2011, s. 204.

⁶ 14. D., E. 2015/5808 K. 2018/3215 T. 26.4.2018

kullanılacağı konusunda idarenin takdir yetkisinin “oranlılık” çerçevesinde kullanılması gerektiği öne sürülmüştür.⁷

Tek bir idarede aynı konuyu ele alan birden çok yetki bulunması hususunda valiliklerin kolluk yetkileri de örnek olarak gösterilebilecektir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda il idaresinin başında olan valiye tanınmış kolluk yetkileri bulunmaktadır. Valiliklerin aynı konuya uygulanabilecek iş ve işlemlerinin dayanağı olan farklı düzenlemeler ilgili kanunda yer almaktadır. Valiliklerin aynı konuda kimi zaman genel emir çıkarma yetkisi veren 9/ç maddesine dayanarak, kimi zaman ise genel kolluk yetkisinin dayanağı olan 11/C maddesine dayanarak işlem tesis ettiği ifade edilmiştir.⁸

Kanaatimizce idarenin birden fazla yetkisinin bulunduğu hallerde kolluk yetkilerinde yarışma içine giren bir durumun gündeme gelmeyeceği ifade edilmelidir. Zira bu bahiste ele alınan yetkilerin kullanılması bir yarışma konusundan ziyade idarenin takdir yetkisi, idari işlemin sebep, konu ve kimi zaman amaç unsuru ile ilişkilidir. Kolluk yetkilerinin yarışması kavramını yetki üzerinden değerlendiren bu yaklaşımın kısaca açıklaması yapıldıktan sonra, kanaatimizce konuyu ‘farklı kolluklar’ yönünden incelemek gerekmektedir. Nitekim kolluk yetkilerinin yarışması kavramı temel olarak ikinci yaklaşım üzerinden kabul edilmektedir.

2. İdare Yönünden Yaklaşım

Çalışma kapsamında incelenecek müessesenin temelini aynı konuda birden fazla kolluk makamının yetkili olması oluşturmaktadır. Burada organik bir yaklaşımla kolluk yetkilerinin yarışması gündeme gelmektedir. Problematik alan, iki farklı idarenin bulunması dolayısıyla muhatapların karşı karşıya kaldıkları durumlardır. Kolluk faaliyetinin genel kolluk ve özel kolluk olarak temelde ikiye ayrılmasının yanında idari teşkilatta faaliyet gösteren farklı kamu tüzel kişilerinin bulunması ve bunların temel faaliyet alanları ayrışsa bile somut bir konu üzerinde aynı konuda yetkilerinin bulunması, meselenin ana hatlarını ortaya koymaktadır. Bu minvalde

⁷ Oğuz Sancakdar, “Kamusal Su Koruma Havzalarında İdari Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri”, **Prof. Dr. Mahmut Tefik Birsal’e Armağan**, İzmir, D.E.Ü. Rektörlük Matbaası, 2001, s. 650.

⁸ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara, Turhan, 2018, s. 724.

örneğin mahalli idareler ile merkezi idarenin yetkilerinin kesişmesi, aynı konulara ilişkin merkezi idareye bağlı-ilgili-ilişkili kuruluşların faaliyetleri bulunması gibi hususlar durumun ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Bu durumda genel ve özel idari kolluk yetkilerinin bir arada olduğu, idari kolluk faaliyetlerinin ise yakın ve ilintili olduğu görülmektedir.⁹

Kolluk yetkilerinin yarışması konusunda idareler yönünden değerlendirmeler yapıldığında bazı hususların cevaplarının aranması gerekmektedir. Kolluk yetkilerinden hangisinin uygulanacağı, birden fazla yetkiden her birinin uygulanabilir olup olmadığı, bir yetkinin diğerlerini dışlayıcı olup olmadığı gibi sorular gündeme gelecektir. Söz konusu tartışmalarından bağımsız olarak aynı konuda “uygulanabilir görünen” kolluk yetkilerinin birden fazla idarede bulunması, bu konunun temel noktasını oluşturmaktadır. Bu açıklamaların akabinde belirtilmelidir ki bu konu doktrinde farklı kavramlarla ve içerikle ele alınmaktadır. Bu sebeple öncelikle ilgili kavramların irdelenmesi gerekmektedir.

B. Durumu Karşılayan Kavramlar

Doktrinde, aynı konuda birden fazla idarenin kolluk yetkisinin bulunması durumuna birden çok kavramla yaklaşılmaktadır. Bu hususa ilişkin olarak yarışma, çatışma, iç içelik, tedahül, çakışma gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramların aynı hukuki durumu ifade edip etmediği belirlenmelidir.¹⁰

1. Çatışma Kavramı

“Kolluk yetkilerinde çatışma” kavramı; ortaya çıkan kolluk ihtilafında birden fazla kolluk makamından yalnız birinin yetkili olduğu anlamında kullanılmaktadır.¹¹ Kolluk yetkilerinde çatışma, bir yetkinin diğer yetkiyi dışlayıcı nitelikte olduğu, dışlanan yetkinin kullanılamayacağı anlamına gelmektedir. Kolluk yetkilerinde çatışma halinin bu olgu açısından karşılaşılabilecek en olumsuz durumu karşıladığı

⁹ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004 s. 750.

¹⁰ Doktrinde konu kapsamında kullanılan terimlerin her birinin farklı anlam taşıdığını ifade eden görüş için bkz: Oğuz Sancakdar, Uğur Samancı, Hande Sena Çalış, Merve Işık, **Sular Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2020, s. 324., Sancakdar, “**Kamusal Su**”, s. 629.

¹¹ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 551.

ifade edilmiş, ancak her bir kolluk makamının da kendisini yetkili görerek kolluk faaliyetini sürdürdüğü belirtilmiştir.¹²

Çatışma kavramının, genel idari kolluğa özgülenerek genel kolluk içerisindeki yetki ihtilaflarında kolluk faaliyetinin yalnızca bir kısmını kapsayan şekilde kullanıldığı da görülmektedir.¹³ Aynı zamanda bu kavram, farklılık kavramıyla birlikte de kullanılmaktadır.¹⁴ Bu anlamıyla çatışmanın farklı kollukların yetkilerinin birbiriyle uyumsuzluğunu göstermektedir.

2. Tedahül ve İç İçelik Kavramı

Kolluk yetkilerindeki ihtilafı ifade etmekte kullanılan bir diğer kavram olan tedahül¹⁵, kolluk yetkilerinin birbirinin içine girmesi anlamında Sıddık Sami Onar tarafından kullanılmaktadır. Lütfi Duran ise bu tür ihtilaflarda kollukların iç içe olması kavramını kullanmaktadır. Duran, hem genel kolluk içerisinde farklı makamların bulunması hem de genel ile özel kolluk makamlarının birel ve düzenleyici işlemler yapıyor olmasını kapsayacak şekilde kollukların iç içe olduğunu ifade etmektedir.¹⁶

Görüldüğü üzere içeriği aynı örnekler çerçevesinde anlatılan tedahül kavramı ile iç içelik kavramı eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Doktrinde bu kavramları birbirinden ayırt etmeksizin kullanan yazarlar da bulunmaktadır.¹⁷ Aynı kavramı kullanan İl Han Özay, merkezi idare ve mahalli idarelerin aynı anda genel idari kolluk yetkilerine sahip olmasını kolluk yetkilerinin iç içe geçmesi olarak adlandırmaktadır.¹⁸ Yazarların kavramı açıklama biçimlerinden ve verdikleri örneklerden ‘iç içelik’ kavramına farklı anlamlar yükledikleri de anlaşılmaktadır. Nitekim Özay, iç içeliği merkezi-mahalli idare ölçeğinde oluşan ihtilaflara özgülemektedir. Duran ise genel kolluğun içerisindeki farklı makamlar ile genel ve özel kolluğun aynı anda yetkili olması durumlarında kavramı kullanmaktadır.

¹² Sancakdar, “Kamusal Su”, s. 630.

¹³ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 412.

¹⁴ Metin Kıratlı, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973, s. 38-39.

¹⁵ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. III, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1491.

¹⁶ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s. 291.

¹⁷ Okay Tekinsoy, **"Kolluk Faaliyetleri"**, s. 652.

¹⁸ Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 750.

3. Çakışma ve Karışma Kavramı

Söz konusu ihtilaflara ilişkin olarak “çakışma”¹⁹ kavramının kullanıldığı da görülmektedir. Bu kavram genel idari kolluk olan ve hiyerarşik düzen içerisinde yer alan merkezi idare kolluk makamları arasındaki yetki ihtilaflarında kullanılmaktadır.²⁰ Bu husus esasında yetkinin kullanılmasında hiyerarşik düzenin etkisini ifade etmektedir. Bu minvalde çakışma teriminin, kolluk yetkilerine özgü olmadığı, idarenin bütün faaliyetlerini yerine getirirken hiyerarşik düzen içerisinde karar alma mercilerinin birbirleriyle olan ilişki ve uyumsuzluklarının ifade edilmesi anlamında kullanıldığı düşünülebilir.

Çakışma kavramı, iki ayrı kolluk makamının yer ve konu yönünden yetki ihtilafları anlamında da kullanılmaktadır.²¹ Bu kapsamda hem hiyerarşi ilişkisindeki ihtilafları hem de vesayet ilişkisi içerisinde olan idareler arasında oluşacak yetki ihtilaflarını kapsayacak bir kavram olarak tercih edildiği de görülmektedir. Nitekim merkezi idare ile yerel yönetim arasında oluşan ihtilaf ayrıca “yarışma” olarak da adlandırılmıştır.²²

İdari kolluk yetkilerinin karışması kavramı ise farklı iki makamın da aynı anda yetkili olduğu konuda, koordinasyon eksikliği sebebiyle birinin yürüttüğü faaliyete diğerinin müdahale etmesi²³ ile paralel işlem tesis edilmesi ve denetim yapılması anlamında kullanılmaktadır.²⁴

¹⁹ Söz konusu kavramın iki genel idari kolluk olan polis ve jandarmanın yetkisinin iç içe geçtiğini ifade etmek üzere kullanıldığına dair bkz: Aydın Akgül, **Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi**, Ankara, Adalet, 2016, s. 85.

²⁰ “Cumhurbaşkanı ve İçişleri Bakanı bütün ülke düzeyinde yetkilidir. Valiler il, kaymakamlar ise ilçe sınırları içinde yetkilidir. Bunların değişik mülki idare bölümlerinde yetkili olması, bunların yetkilerinin çakışmayacağı anlamına gelmez; çünkü bunların yetkili olduğu mülki idare bölümleri iç içe geçmiştir.” Gözler, **İdare Hukuku**, C.II, s. 551.

²¹ Okay Tekinsoy, “**Kolluk Faaliyetleri**”, s. 653.

²² **a.e.**

²³ Sancakdar vd., **Sular Hukuku**, s. 325.

²⁴ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta, 2010, s. 61.

4. Yarışma Kavramı

a. Doktrindeki Anlam

Hukukumuzda ve Fransız idare hukukunda konunun anlatımında çoğunlukla yarışma (*Concours des Pouvoirs de Police*) kavramı kullanılmaktadır. Yarışma kavramı, “*kolluk yetkilerinden her ikisinin de aynı faaliyetin değişik yönleri bakımından uygulanabilir*”²⁵ olması ihtimalini barındırmaktadır. Bu durum kamu düzeninin farklı unsurlarını koruyan yetkilerin aynı anda kullanılması, birbirine karşı öncelik/sonralık veya genellik/özellik ilişkisinin bulunmaması anlamına gelmektedir. Ancak yarışma kavramı “*genel kolluk yetkilerinin hem devlet hem de yerel idareler arasında bulunması nedeniyle çeşitli düzenlemeler arasında birbirinin içine girme (tedahül)*” olarak da anlatılmaktadır.²⁶ Bu kavram aynı zamanda yetkileri kullanacak birden fazla makamın olması ve bunların tesis edeceği işlemlerin aynı alanı düzenlemesi durumunda hangisine uyulacağının belirlenmesi olarak ifade edilmiştir.²⁷ Yarışma kavramını tanımlayan bir başka görüş ise bu kavramın “*farklı kollukların aynı işlevi gerçekleştirmek üzere birbirlerini karşılıklı olarak tamamlamaları*” anlamına geldiğini ifade etmektedir.²⁸

Fransız doktrininden Picard, kolluk yetkilerindeki ihtilafı ifade etmek için kullandığı yarışma kavramını üç farklı tür üzerinden açıklamıştır. Bu türleri ise varsayımsal yarışma (*concours hypothetique*), gerçek anlamda yarışma (*concours proprement dit*) ve gıyapta yarışma (*concours par default*) olarak isimlendirmiştir.²⁹ Varsayımsal yarışma kavramı içerisinde kamu düzeninin farklı unsurlarını koruyan kolluklar [makamlar] arasındaki ilişki ele alınmıştır. Gerçek anlamda yarışma, farklı kamu düzenlerine dayanılarak yapılan kolluk işlemleri arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Gıyapta yarışma kavramının konusunu ise bir kolluk işlemi ile

²⁵ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 551.

²⁶ Yazar her yarışmanın mutlaka çatışma oluşturmayaacağı ifade ettikten sonra su koruma havzasında kamu sağlığına zarar verici faaliyetin hem jandarma hem de belediye zabıtası tarafından önlenilebileceğine işaret ederek aynı konuda farklı makamlara görev veren kanunların varlığından bahsetmektedir. Bkz.: Sancakdar vd., **Sular Hukuku**, s. 324.

²⁷ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan, 2018, s. 685.

²⁸ Muhlis Ögütçü, **Çevre Kolluk İşlemleri**, İzmir, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2000, s. 214.

²⁹ Etienne Picard, **La notion de police administrative**, II, Paris, 1984, s. 685, Aktaran: Ögütçü, **a.g.e.**, s. 214.

yetkilerini herhangi bir nedenle kullanmamış başka bir kolluk [makamı] arasındaki ilişki oluşturmaktadır.³⁰

b. Tercih Ettiğimiz Anlam ve Kapsam

Kavramlar üzerinde birlik olmaması, kullanılan kavramların içerisine giren durumların farklı yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Farklı kavramlar kimi zaman farklı bir müesseseyi veya bir müessesenin kendi içindeki ayrımlarını anlamlandırmak için kullanılmaktadır. Ancak bu konuda gündeme gelen kavramların çoğu zaman bir ayrım gözetilmeksizin kullanıldığı görülmektedir. Doktrinde Gözler tarafından çatışma ve yarışma farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Gözlere göre idari kolluk faaliyetlerinde her iki anlama gelen durumlar da söz konusudur ve yarışma ve çatışma kavramlarını aynı kavram altında toplamak mümkün değildir.³¹

Kolluk yetkilerindeki ihtilafların ortaya çıkabileceği durumları da göz önüne almak suretiyle farklı durumları kapsayacak kavramlar kullanılması ihtiyacı ortaya çıkabilecektir. Nitekim yarışma kavramını çatışmadan ayırt eden bir görüşte de aynı konuda farklı kolluk makamlarının karar almaya yetkili olduğu, çatışmada ise aynı konuda farklı kolluk makamlarının karar almaya yetkili olmadığı ve dolayısıyla bir yetkinin diğerini dışlayacağı ifade edilmekte ve bu sebeple farklı kavramların tercih edildiği anlaşılmaktadır.³²

Tercih ettiğimiz yarışma kavramı, olguyu tam olarak kapsayacak nitelikte olması sebebiyle tercih edilmiştir. Kullandığımız bu kavramın kanaatimizce neyi karşıladığının da belirlenmesi gerekmektedir. Bu kavramın sınırlarının belirlenmesi için, doktrinde en çok kullanılan bir diğer kavram olan çatışma kavramını da nitelendirmek ve yarışma karşısındaki konumunu belirlemek gerekmektedir. Çatışma genel olarak aynı konuda birden çok idareye ait yetkilerden birinin diğer idarenin yetkisini sınırladığı durumları karşılamaktadır. Örneğin alt makamın ancak üst

³⁰ a.e.

³¹ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 551.

³² a.e.; “Her kolluk yarışması mutlaka ve her zaman kolluk yetkilerinin çatışmasını gerektirmez. Kanunla aynı konuda bir den fazla idari kolluk makamı yetkilendirilmiş olabilir. Örneğin su koruma havzasında kamu sağlığına zarar verici faaliyeti önleme amacıyla sözgelimi hem jandarma hem de belediye zabıtası müdahale edebilir.” Sancakdar, “**Kamusal Su**”, s. 629.

makamın tesis ettiği işlem sınırları çerçevesinde işlem tesis edebilmesi, üst makamın işleminin sınırlarını aşacak bir yetki kullanamaması çatışma kavramıyla izah edilecektir. Bahsedilen bu duruma karşın, yarışma ve çatışma kavramları birbirinden bağımsız düşünülmemelidir. Kanaatimizce çatışma olarak adlandırılan durumlar kolluk yetkilerinin yarışmasının bir çeşidi, türüdür. Bu sebeple çatışmanın da yarışma kavramı içerisinde ele alınması gerekmektedir. Bu sebeple yarışma kavramını kullandığımız yerlerde, çatışma hallerinden örnekler de yer alacaktır.

Kolluk yetkilerinde yarışma kavramı içerisine giren halleri ayrı ayrı değerlendirmek suretiyle farklı hukuki sonuçların oluşup oluşmadığını irdelemek gerekmektedir. Tercih edilen bu kavram, konunun anlatımında kullanılan diğer kavramları da içerecek şekilde yorumlanmalıdır. Yani kolluk yetkilerinde oluşan ihtilaf ve kargaşa halleri yarışma kavramı dışında kalan diğer kavramları da içerisinde barındırmaktadır.

Kanaatimizce yarışma kavramı; kavramı ortaya çıkaran içerik ve olgu ile bağlantılı ve yarışmanın sonucundan bağımsız olarak aynı konuda farklı idarelerce uygulanabilir nitelikte görünen kolluk yetkilerinin varlığı olarak anlaşılmaktadır. Bu kapsamda hiyerarşik ilişki içerisinde bulunan makamların çatışma olarak nitelendirdiğimiz durumları da farklı idarelerin aynı konuda mevzuattan kaynaklanan kolluk yetkilerinin bulunması durumları da yarışma tanımımız içerisinde yer almaktadır.

Kolluk yetkilerinde yarışma sonucunda; doktrin, uygulayıcı idareler, içtihat ve kanun koyucunun konuya yaklaşımı bakımından neticede bir idarenin yetkili olması sonucu açığa çıkabileceği gibi, yetkilerin aynı anda veya ardı ardına kullanılma ihtimali de bulunmaktadır.

Yarışma kavramının sonucu olarak yarışan yetkilerin aynı anda kullanılabilme ihtimali ya da yarışan yetkilerden ancak birinin kullanılabilme ihtimali gündeme gelecektir. Bu durumda ise yarışan yetkilerden yalnızca birinin kullanılabileceği veya diğerinin sınırlı olarak, öncekini aşmadan kullanılabileceği sonucuna varılan durumlarda hukuka aykırılık gündeme gelebilecektir. Ancak yetki yarışması

hallerinde yetkilerin kullanılmasının herhangi hukuka aykırılık doğurmayacağı da savunulmaktadır.³³ Buna karşın valinin, işletmelerin kapanış saatini 24:00 olarak belirleyen işleminden sonra, kaymakamın bu sınırı aşarak kapanış saatini 01:00 olarak belirlemesi hukuka aykırılık oluşturacaktır. Aynı fiil nedeniyle birden fazla yaptırım uygulanmamasına yönelik non bis in idem³⁴ ilkesinin benimsendiği hallerde de yarışan yetkilerden biri kullanıldıktan sonra ikincisinin kullanılmasının hukuka aykırı olacağı durumlar da benzer şekilde değerlendirilecektir. Bu ilkenin uygulanmadığı durumlarda ise, aynı konuda birden fazla idarenin yarışan kolluk yetkilerini birlikte kullanarak birden fazla yaptırım uygulayacağı haller söz konusu olacaktır. Sonuç itibarıyla, yarışma halinde üç ihtimalden söz edilebilir. İlk olarak yarışan yetkilerin aynı anda kullanımı, ikinci olarak yarışan yetkilerden birinin diğerinin sınırları içerisinde kalmak suretiyle kullanımı ve son olarak bir yetkinin diğerini engellediği durumlar ortaya çıkacaktır.

5. Kavramların Değerlendirilmesi

Görüldüğü üzere konunun ele alınmasında farklı kavramlar kullanılmakta, kimi zaman farklı durumları kimi zaman da aynı durumları ele alırken bu kavramlara başvurulmaktadır. Kanaatimizce farklı kavramlar kullanılırken konunun farklı boyutları ele alınarak anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Örneğin bir kavram aynı tüzel kişilik içerisinde birden fazla idarenin yetkili olması durumu karşısında kullanılabilmekte, aynı durumun farklı tüzel kişilikler arasında olması halinde farklı kavram tercih edilebilmektedir. Tercih edilen kavramlara ilişkin farklı eleştiriler getirilebilmekte olup, tercih ettiğimiz kavramın da bu tip eleştirilere maruz kalması kaçınılmazdır. Zira bu hususta yarışma kavramının teknik olarak sonucunda bir “kazanan” olması beklentisini taşıyacağından bahisle eleştirilebilmesi mümkündür.³⁵ Bu sebeple yarışma yerine “çok yetkililik” gibi bir kavramın kullanılmasının anlamayı

³³ Sancakdar, “**Kamusal Su**”, s. 630.

³⁴ Kavram ve anlamı için bkz.: İkinci Bölüm, I. B.

³⁵ Nitekim yukarıda belirtildiği üzere kavramı, yetkileri kullanacak birden fazla makamın olması ve bunların tesis edeceği işlemlerin aynı alanı düzenlemesi durumunda hangisine uyulacağının belirlenmesi olarak ifade eden yazarlara göre bir kazanan çıkması ve onun işleminin kabul edilmesi gerekecektir.

kolaylaştırmak bakımından isabeti tartışılabilecektir. Ancak burada yarışma kavramını kullanırken ıstılah anlamının kullanıldığı dikkate alınmalıdır.

Netice itibariyle kullanılan kavramların içeriklerinin her durumda aynı olguyu tanımlamak için kullanılmadığı görülmektedir. Buradaki kavramların üç hususa ilişkin olduğu tespit edilmiştir. İlk olarak, aynı konuda birden fazla idarenin kolluk yetkisini kullanabileceği yönünde bir yaklaşım kavramlaştırılmaya çalışılmıştır. İkinci olarak, genel kolluk içerisindeki birden fazla makamın aynı konuda yetkileri bulunması hali ön plandadır. Son olarak ise idarelerin kullanacağı yetkilerde oluşacak tüm ihtilafları kapsayacak genişlikte bir kavram çizilerek gerek kolluk gerek ise diğer faaliyetlerde oluşan yetki ihtilafları ele alınmıştır.

Tercih ettiğimiz yarışma kavramı ile doktrinde ifade edilen diğer kavramlar ve hatta doktrinden örneklerini verdiğimiz yarışma kavramlarının da aynı içerikte olmadığı, tercih ettiğimiz yarışma tanımının daha geniş ve kapsayıcı olduğu görülmektedir. Yalnızca çakışma kavramı ile ifade edilen hususların sınırlarının konu kapsamı dışına çıkan yönleri olduğu görülmektedir. Çakışma kavramının kolluk faaliyeti ve hatta diğer idari faaliyetlerde oluşacak ihtilafları adlandırma arayışında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu haller ise zaten konumuz kapsamında olmadığından, ifade etmeye çalıştığımız “yarışma” tanımını belli kolluk makamları arasındaki ilişkiye özgülemeyerek hem geniş bir sınır çizilmiş hem de diğer ihtilaflar kapsam dışı bırakılmıştır.

II. YETKİ YARIŞMASINI DOĞURAN SEBEPLER VE YETKİ YARIŞMASININ GÖRÜNÜMÜ

A. Teşkilat Yapılanmasından Kaynaklanan Sebepler

İdari teşkilat yapısının birçok parçadan oluşan bir bütün olması, parçaların birbiriyle olan ilişkisi ve görev alanlarının sınırlarının net bir biçimde ayrımının yapılamaması, kolluk faaliyeti sahasına yansıyan problemleri oluşturmaktadır. Nitekim bu husus kamu adına hukuki tasarruflarda bulunmaya yetkili tüzel kişilerin

kolay kurulması ve gerektiğinden fazla olması sebebiyle alınan kararların birbiriyle çatışacağı ve çelişeceği gerekçesiyle eleştirilmektedir.³⁶

Benzer yöndeki bir eleştiride, tek bir kamusal faaliyetin yürütülmesi için birden fazla kamu tüzel kişisinin kurulmasının mümkün olmaması gerektiği ifade edilmiş, bu durumun kamu tüzel kişileri arasında “yetki yarışması ve karışmasına” yol açacağı, aynı faaliyetin farklı usul ve esaslara göre yürütülmesinin “idari kaosa” sebebiyet vereceği öne sürülmüştür.³⁷

İdari teşkilatın yakın zamandaki değişimleri de benzer eleştirilere sebep olmuştur. Nitekim Politika Kurullarına ilişkin olarak yapılan eleştiride, en ciddi sorunun bakanlıklara göre konumları ve ortaya çıkması muhtemel yarışma riski olduğu ifade edilmiş, görev alanlarının kesişmesi kaçınılmaz olarak nitelendirilmiştir.³⁸ Yeni sistemde bakanlıkların taşra teşkilatındaki bölge müdürlükleri modeli ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda ile düzenlenen taşra teşkilatı arasında koordinasyon oluşturulmaması da benzer şekilde eleştirilmiştir.³⁹

1. İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Etkisiyle Ortaya Çıkan Yarışma Halleri

İdari teşkilatın merkezden ve yerinden yönetim olarak iki ana bölüme ayrılması ve idarenin görevlerinin bir bütün olması farklı idari birimler arasındaki bağlantının kurulmasını gerekli kılmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde bu bağlantı Anayasa’nın 123. maddesi ile sağlanmaktadır. Bu bütünlük de hiyerarşi ve idari vesayet yoluyla tesis edilmektedir.

Merkezi idare ve mahalli idarelerin aynı anda genel kolluk yetkilerine sahip olması sebebiyle kolluk yetkilerinin iç içe geçerek kullanılması ile hüküm

³⁶ Ali Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2019, s. 134.

³⁷ Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36 (1), Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2019, s. 320.

³⁸ Yazar, bu durumu görev çakışması ve çatışma olarak ifade etmektedir. Bkz.: Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 169.

³⁹ a.e., s. 182.

uyuşmazlıklarının doğduğu görülmektedir.⁴⁰ Bu durumun, personel rejimi ve teşkilat yapılanmasından kaynaklandığı; kimi zaman kolluk yetkilerinin aynı teşkilat ve personelde birleşmesinin olumlu olduğu, kimi zaman ise farklı teşkilat ve personel tercihi ile sorunun boyut değiştirdiği söylenmektedir.⁴¹ İdarenin bütünlüğü ilkesinin araçları olan hiyerarşı ve idari vesayetin yarışmayı daha da problematik hale getirmeye sebep olduğu ifade edilirken⁴², hiyerarşinin kolluk yetkilerinin yarışmasını aynı tüzel kişilik içerisinde çözebilecek bir hukuki mekanizma olduğu da öne sürülmektedir.⁴³

Kanaatimizce idarenin bütünlüğünü sağlama aracı olan vesayet ilişkisi kapsamında her iki idareye aynı konularda kolluk yetkisinin verilmesi bir yandan gereklilik iken diğer yandan problemlere sebep olmaktadır. Aynı durum, merkezden yönetimin başkent ve taşra teşkilatı arasında yetki genişliği öngören düzenlemeler çerçevesinde de ortaya çıkabilecektir.

Kolluk yetkilerindeki mevzuattan kaynaklanan dağınıklığın ortadan kaldırılması gerekliliği esasen idarenin bütünlüğü ilkesinden kaynaklanmaktadır.⁴⁴ İki idarenin aynı ya da benzer konuda çalışmasını engelleyici bir hukuki m essesе bulunmamaktadır. Bu durumda farklı idarelerin aynı konudaki yetkilerini nasıl kullanacağını belirleyerek idarenin bütünlüğünün tesis edilmesi gerekmektedir.

Kolluk yetkilerine ilişkin yarışma hali, ilgili idarelerin yetkilerinin maddi tasnifte farklı konumda bulunan işlem türleri bakımından da gündeme gelebilecektir. Örneğin kolluk yetkilerinin yarışması birel işlemler içinde olabileceği gibi düzenleyici işlemler arasında yahut birel/düzenleyici düzleminde de olabilir. Sorunun çözümüne ilişkin bir ölçüt olarak düzenleyici işlemler arasındaki yarışma halinde normlar hiyerarşisinin gündeme geleceği ifade edilmektedir.⁴⁵ Bu kapsamda düzenleyici işlemler açısından merkezi idarenin ihdas ettiği düzenleyici işlemlerin astları ile

⁴⁰  zay, **G n şliğinde Yönetim**, s. 750.

⁴¹ **a.e.**

⁴² **a.e.**, s. 751.

⁴³ Sancakdar vd., **Sular Hukuku**, s. 329.

⁴⁴  zay, **G n şliğinde Yönetim**, s. 750.

⁴⁵ **a.e.**, s. 752.

mahalli idareler ve kamu kurumlarını bağlayıcı etkisi olduğu belirtilmektedir.⁴⁶ Bu bağlayıcı etki, yalnızca üst limitler konusunda olup, mahalli idarelerin ve kamu kurumlarının daha sınırlayıcı düzenlemeler yapabileceği ifade edilmektedir.⁴⁷ Bu durumda ise kamu düzeni açısından zorunluluk bulunması şartı öngörülmüş, işlemin konu ve içeriğinin niteliğinin etkisi vurgulanmıştır.⁴⁸

Kanaatimizce, her durumda merkezi idarenin düzenleyici işlemleri ile mahalli idarelerin veya kamu kurumlarının düzenleyici işlemleri arasında astlık üstlük ilişkisi kurulması gerekmemektedir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu 51 ve 52. maddelerinde zabıta ve itfaiyenin görev ve yetkileri, çalışma usul ve esaslarına ilişkin düzenlemelerin İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği ifade edildikten sonra belediyenin bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabileceği belirlenmiştir. Merkezi idarenin düzenleyici işlemine aykırı olmamak koşuluyla sınırlandırma kanun ile getirilmiştir. Öyleyse kanunla bu sınırlamanın getirilmemiş olduğu durumlarda, mahalli idarenin merkezi idarenin düzenleyici işlemine aykırı düzenleyici işlem tesis edebileceği öne sürülebilecektir.

Yönetmelikler arasındaki hiyerarşinin, her zaman yönetmeliği düzenleyen kurumların hiyerarşisine bakarak nitelendirmenin anlamsız olacağı ifade edilmiştir.⁴⁹ Zira bakanlıkların birbiri arasında da devlet tüzel kişiliği ile diğer kamu tüzel kişileri arasında da herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Bu görüşe göre yönetmelikler arasındaki ilişki, ilgili idarelerin hiyerarşik ilişki içerisinde olmamasından dolayı yerine getirdikleri görev çerçevesinde genellik-özellik yönünden çözümlenmelidir.⁵⁰ Böylelikle bir kurumun (yerinden yönetimin) yaptığı

⁴⁶ a.e.; Turan Yıldırım, "İdari İşlemler", Ed. Turan Yıldırım, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Kasım 2020, s. 345-346; Gözübüyük, Tan, a.g.e., s. 103; Yayla, **İdare Hukuku**, s. 154-155.

⁴⁷ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 294.

⁴⁸ Özay, **Günüşğında Yönetim**, s. 752.

⁴⁹ Bahtiyar Akylmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Savaş Yay., 2019, s. 41-42; "Aralarında idari vesayet ilişkisi bile bulunsu bakanlıklar ile kamu tüzel kişilerin aynı nitelikteki idari düzenlemeleri arasında teknik açıdan bu tür bir normatif hiyerarşiden söz edilemez", Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 309.

⁵⁰ a.e.; Onar, a.g.e., s. 1493, "“üstün merciin kararları, talimatnamesi mahalli makamların kararları için üstün bir hukuk kaidesi teşkil etmemektedir. Hükümlerin ihtilâfi halinde tercih ve tatbik için kriter, kararları alan merciin durumu olmayıp kararın mevzu ve muhtevasının mahiyetidir”.

yönetmelik, bakanlığın (merkezi idarenin) yaptığı yönetmeliğe nazaran daha üstte olabilecektir. Bu durumda düzenleyici işlemin niteliğine göre yapılan belirleme sonucunda üç farklı ihtimal gündeme gelebilecektir.⁵¹ İlk olarak vesayet makamının vesayet altında olan makamın işlemini yürürlükten kaldırabileceği söylenecektir. İkinci ihtimalde vesayet altında olan makamın vesayet makamının düzenleyici işlemini kaldırması gündeme gelecektir. Son ihtimalde ise aralarında vesayet veya hiyerarşik ilişki öngörülmemiş makamların birbirinin düzenleyici işlemini yürürlükten kaldırabileceği görülmektedir.

Kolluk yetkilerinin yarışmasının düzenleyici işlemler düzeyinde gerçekleştiği bir örnekte idari yargı yukarıda bahsedilen hususları değerlendirmiştir. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan 508 sayılı Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliğinin yürürlükten kaldırıldığı yönünde hüküm içeren 987/341 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gayrisıhhi Müesseseler Yönetmeliğinin hukuken sakat olduğu iddiası ile Danıştay'ın önüne gelen uyuşmazlıkta dolaylı da olsa yönetmelikler arasındaki ilişkinin her zaman hiyerarşi veya vesayet ilişkisi çerçevesinde çözülmeyeceğine işaret edilmiştir. İdare mahkemesi, 508 sayılı yönetmeliğin yürürlükten kaldırıldığına ilişkin bir hükmün, yönetmeliğin dayanağı 3030 sayılı yasada ve bu yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelikte yer almadığı gerekçesiyle düzenlemeyi hukuka aykırı bulmuştur. Mahkeme, hukuken geçerliliği bulunmayan Büyükşehir Belediyesinin çıkardığı yönetmelik uyarınca tesis edilen işlemi hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Bu kararı kanun yolunda inceleyen İDDK şu ifadelere yer vermiştir: *“3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun Büyük şehir ve ilçe belediyelerinin görevleri başlıklı 6/A-e maddesinde ise çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak 1,2 ve 3.sınıf gayrisıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermenin büyükşehir belediyelerinin görevi içinde olduğu kurala bağlanmıştır. Anılan Yasanın 23.maddesinde de bu kanunun uygulanması ile ilgili hususlarda yönetmeliklerle düzenlemelerde bulunmaya İçişleri Bakanlığının yetkili olduğuna işaret edilmektedir. Bu hüküm uyarınca İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Büyükşehir Belediyelerinin*

⁵¹ Erdoğan Bülbül, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta, 2010, s. 80-84.

Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanması ile ilgili Yönetmeliğin Gayrisihhi Müesseselerin düzenlendiği 19.maddesinde: "Nicelik ve Nitelikleri Gayrisihhi Müesseseler Yönetmeliğinde belirli 1,2 ve 3.sınıf gayrisihhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ilişkin 1580 sayılı Belediye Kanununa göre yapılması gerekli işlemler dahil, her türlü iş ve işlemleri yerine getirme, ruhsat verme ve işleyişlerini denetleme, gerektiğinde kanuni müeyyide uygulama görev ve yetkileri büyükşehir belediye başkanlığına aittir. Gerektiğinde, hizmette kolaylık, sürat ve etkinliği sağlamak amacıyla 2 ve 3.sınıf gayrisihhi müesseselerle ilgili bu görev ve yetkiler kısmen veya tamamen ilçe belediye başkanlıklarına devredilir. Gayrisihhi Müesseseleri Yönetmeliği ile kurulması öngörülen kurul ve komisyonlar büyükşehir belediye başkanınca teşekkül ettirilir. Bu kurul ve komisyonlarda belediye personeli görevlendirilebileceği gibi büyükşehir belediye başkanınca gerekli görülmesi ve talep edilmesi halin de valiler de ilgili kamu kurum ve kuruluşlar personelini bu konuda görevlendirebilirler. Bu maddenin uygulanması ile ilgili olarak yönetmelikle düzenlemelerde bulunmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir." hükmüne yer verilmiştir. Yukarıda içerikleri yazılı maddelerin birlikte değerlendirilmesinden Gayrisihhi Müesseselerin açılış çalışma ve denetimlerinde Büyükşehir Belediyelerine çeşitli göreve ve yetkiler verildiği anlaşılmakta olup kendi görev alanlarını ilgilendiren bir konuda 3030 sayılı Yasa ve Yasanın Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 19.maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunduğu açık olduğundan İdare Mahkemesince 987/341 sayılı Yönetmelik hükümlerine dayanılarak tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle veriler ısrar kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”⁵² Bu kararda görüldüğü üzere, merkezi idare yönetmeliğini kaldıran mahalli idare yönetmeliği ve ona dayanılarak tesis edilen işlem hukuka uygun bulunmaktadır. Netice itibarıyla, her halde idarelerin teşkilat içerisindeki yerlerine bakılmak suretiyle düzenleyici işlemler arasındaki ilişkinin belirlenemeyeceği kanaatini paylaşmakla birlikte, doktrinde baskın olarak bu metodun tercih edildiği, Danıştay’ın da yakın tarihli kararlarında merkezi idarenin düzenleyici işlemlerinin mahalli idare ve kamu kurumlarının

⁵² DİDDK., E. 1992/523 K. 1994/37 T. 28.01.1994, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/idari-dava-daireleri-kurulu-e-1992-523-k-1994-37-t-28-01-1994>, (Çevrimiçi, 17.11.2021).

düzenleyici işlemlerine göre genel nitelikte olduğunu kabul ettiği görülmektedir.⁵³ Bu hususta belediye organ ve makamlarının toplu taşımaya ilişkin düzenleme yaparken ve ruhsat verirken aynı konuda faaliyet gösteren merkezi idare trafik makamlarıyla danışmada bulunmasının mümkün olduğu ancak kararı kanuni yetkilerine dayanarak kendilerinin vereceği ifade edilmiştir.⁵⁴

İdarelerin yürüttükleri kolluk faaliyetlerinin hem merkezi hem mahalli niteliği bulunması mümkündür. Bu sebeple, aynı konu farklı boyutlarıyla farklı idarelerin kolluk faaliyetine konu olabilecektir. Danıştay, belediyenin kendi mevzuatından kaynaklanan genel kolluk yetkilerinde merkezi idarenin de aynı konuda özel kolluk yetkisi olmasına rağmen karar alabileceğini ifade edilmiştir. “... İlçe veya il mülki sınırları içindeki farklı idari birimleri arasında çalışan ticari araçların çalışma şekil ve şartlarını belirlemede yetkili organın hangi organ olduğu yolunda mevzuatımızda açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, il veya ilçe trafik komisyonlarının yetkilerinin tüm mülki sınırlar içinde geçerli olacağı göz önüne alındığında, bu konularda düzenleme yapma yetkisine sahip organın da duruma göre ilçe veya il trafik komisyonu olduğunun kabulü gerekir. ... 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinin 19. fıkrasında beldenin selamet, düzen ve güvenliğinin sağlanmasının belediyelerin görevi olduğu belirtilmektedir. Yukarıda açıklanan Kanun hükmü uyarınca belediye sınırları içinde belediyenin trafik güvenliğinin ve düzenin sağlanması yönünden davalı idarenin [Belediye] durak harici yolcu indirilip bindirilmesini yasaklama konusunda yetkili ve görevli olduğu açıktır.”⁵⁵ Bu karardan dolayı da olsa Danıştay’ın, merkezi-mahalli düzenlemeleri arasındaki hiyerarşiyi konu bakımından değerlendirdiği görülmektedir. Nitekim merkezi idarenin

⁵³ Buradaki ‘genel’ ifadesi bağlayıcılık açısındandır. Nitekim genel/özel ayrımı yapıldığında çoğunlukla özel ön plana çıkmaktayken burada durum tam tersidir. “... belediyelerin kendi faaliyet alanlarına ilişkin olarak üst hukuk normlarına aykırı olmamak kaydıyla yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunduğu sonucuna varılmış olup, belediyelerin görev alanı içerisinde bulunan işyeri açma ve çalışma ruhsatlarıyla ilgili olarak kanunlara ve bu konuda genel düzenleme niteliğinde olan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğe uygun olmak şartıyla düzenleme yapabileceği açıktır.” D.8D., E. 2010/2574 K. 2013/435 T. 29.1.2013; <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-d-e-2010-2574-k-2013-435-t-29-1-2013> (Çevrimiçi, 12.09.2020).

⁵⁴ Lütfi Duran, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1988, s. 147-148.

⁵⁵ D8.D., E. 1994/5080 K. 1995/2773 T. 28.9.1995, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-daire-e-1994-5080-k-1995-2773-t-28-9-1995>, (Çevrimiçi, 22.11.2021).

düzenleyici işlemlerinden ayrıksı şekilde tezahür eden mahalli idarenin işlemleri hukuka uygun bulunmuştur.

Yetki yarışması konusunun ve idarenin bütünlüğünün ele alınmasında idari teşkilatın unsurlarından bağımsız idari otoritelerin ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Teşkilat yapılanmasında nispeten yeni olan bu sùjeler faaliyetlerinin büyük bir bölümünü kolluk alanında icra etmektedir. 2000’li yıllardan itibaren hızla artan bağımsız idari otoritelerin varlığı, bu gibi teşkilat unsurlarından önce var olan merkezi idareye ait yetkilerin bir kısmının yeni kurulan bu yapılara kaymasına sebep olmuştur. Ancak bu yetkiler sayma yöntemi ile bağımsız idari otoritelere tanındığından merkezi idarenin de aynı konuda genel nitelikli yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca aynı konuda faaliyet gösteren birden çok bağımsız idari otoritenin bulunması hususu da bireylerin yürüttükleri özel faaliyetlerinin birtakım nüanslarla farklı otoritelerin kolluk denetimine tabi olmasına sebep olmaktadır.

Bağımsız idari otoritelere ilişkin kolluk yetkilerinin yarışması halleri birçok farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Örneğin sermaye piyasasının denetimi açısından yetkili kılınan SPK ile sermaye piyasası denetimine tabi olan bankaların denetimini sağlayan BDDK aynı bankacılık işlemleri üzerinde denetim faaliyeti gösterebilmektedir.⁵⁶ Bu gibi durumlar, idari teşkilat yapılanmasına bağlı olarak öngörülen kolluk yetkilerinin oluşturabileceği yarışmalara örnek teşkil edecektir.

2. İdarenin Teşkilatlanması Dolayısıyla Ortaya Çıkan Yetki Yarışması Halleri

Yarışma kavramı içerisine giren durumlar farklı görünümelerde ortaya çıkmaktadır. İdari teşkilat içerisinde yer alan farklı birimlerin içerisinde ve bu birimler arasındaki kolluk yetkilerinin yarışması ayrı ayrı inceleme konusu yapılabilir. Bu kapsamda merkez teşkilatı, mahalli idareler, kamu kurumları ve kamu kurumu

⁵⁶ 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, m.97 f.5 m.136 f. 5; Kimi hükümlerde ise sermaye piyasasına ilişkin alınacak tedbirlerin 6362 sayılı kanun uyarınca BDDK tarafından alınmasına, kimi hallerde ise BDDK’dan görüş alınarak SPK tarafından uygulanmasına ilişkin ibareler bulunmaktadır. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu m. 82 vd., m.88.

niteliğinde meslek kuruluşlarının kendi içinde ve diğer teşkilat birimleri ile kolluk yetkileri yarışmaları ele alınacaktır.

a. Merkezi İdare İçerisinde Görünüm

Türk İdare Hukukunda merkezi idare tek bir tüzel kişilikten oluşmakta olup bu tüzel kişilik devlet tüzel kişiliği olarak adlandırılmaktadır.^{57 58} Merkezi teşkilatın karakterini oluşturan tüzel kişilik olan Devlet Tüzel Kişiliği içerisinde kolluk yetkilerinde yarışma halinin ortaya çıkacağı ifade edilmelidir. Nitekim aynı tüzel kişilik içerisinde birbirine hiyerarşi ile bağlı makamlar bulunmaktadır. Üst makam, ast makamın yerine geçerek işlem yapamayacak olsa da emir ve talimatlarıyla kolluk alanında kendisine verilen yetkilerin kullanımında söz sahibi olacaktır. Üst makam ast makamın yapmış olduğu işlemleri geri alarak veya kaldırarak kendi çizdiği sınırlarda kolluk yetkisinin kullanılmasında etkili olacaktır.

Danıştay, merkezi teşkilat içerisinde farklı birimlere verilen yetkilerin her birinin kendi görev sahalarında uygulama alanı bulacağını, özel kolluk yetkilerinin yanında genel kolluk yetkilerinin de kullanılabileceğini ifade etmiştir. Bu kapsamda özel kolluk faaliyeti yürüten Turizm Bakanlığı'nın turizm işletme belgesi verdiği işletmelere ilişkin Bakanlığın açıkça çalışma sürelerini belirlemeye yetkili olduğu bir kural bulunmadığından, valiliğin kamu düzenini ve güvenliğini korumak bakımından

⁵⁷ 2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliği, Türk tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türk İdari Teşkilatında daha önce benzeri görülmemiş yapılar ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu durumun en önemli örneği 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525 vd. maddeleri ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Ofisleridir. Bu ofisler, tüzel kişiliği haiz olarak teşekkül etmiş olup ilgili hükümler çerçevesinde Cumhurbaşkanının emir ve talimatları altında hareket eden yapılardır. Doktrinde tüzel kişilik olmasına rağmen bu yapıların merkezi teşkilatta düzenlenmesini eleştirerek bu yapıların merkezi teşkilatta yer almadığı ifade edilmektedir; Bkz.: Turan Yıldırım, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", Ed. Turan Yıldırım, **İdare Hukuku**, İstanbul, On İki Levha, Kasım 2020, s. 96.; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2019, s. 367-368.

⁵⁸ Bahsedilen Anayasa değişikliği sonrası merkezi teşkilatı yalnızca tek bir tüzel kişilikten oluşan yapı olarak nitelendirmeyerek, birden çok tüzel kişiliğin yer aldığı merkezi teşkilatı dikkate almak suretiyle yarışma hallerini değerlendirmek ihtimali de gündeme gelebilir. Diğer yünden ise merkezi teşkilatın farklı tüzel kişiliklerden oluşması halinde dahi aralarında hiyerarşi veya hiyerarşiye yaklaşan kendine özgü bir idari vesayet bulunmasından dolayı özel bir değerlendirme gereği bulunduğu ifade edilebilecektir. Ancak, Anayasa değişikliği sonrası oluşan süreçte, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin ayrı bir tüzel kişi gibi hareket ederek, merkezi idare içerisindeki yetki yarışması olarak ofislerin varoluşlarından çok daha önceden beri değerlendirilen durumlardan farklı bir yarışma görünümü henüz tarafımızca tespit edilememiş, bu konuda yargıya yansıyan bir uyumsuzluk bulunamamıştır.

genel kolluk yetkisi kapsamında açılış ve kapanış saatlerini belirlemesi hukuka uygun bulunmuştur.⁵⁹

Merkezi idare yapılanmasındaki birimlerin de mevzuatta aynı konulara ilişkin yetkileri olduğu görülmektedir. Nitekim her biri ayrı birer hizmet birimi olan bakanlıklar ile her bir bakanlığın il bazındaki ve ilçe bazındaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlıkların yetkilerine ilişkin ayrı ayrı düzenlemeler bulunmaktadır. Bakanlıkların 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer kanunlar ile kendilerine verilen görev ve yetkiler ile İl İdaresi Kanunu uyarınca merkezi idarenin taşra teşkilatına hizmetlerin yürütülmesi bakımından verilen görev ve yetkiler benzeşmektedir. Bu bakımdan kimi zaman bakanlığa tanınan aynı konuda bir yetki ile taşra teşkilatının İl İdaresi Kanunu'ndan kaynaklanan yetkileri arasında yarışma halinin ortaya çıktığı görülmektedir.

Kimi hallerde taşra teşkilatı birimleri arasında da kolluk yetkilerinin kullanılması konusunda yarışma ortaya çıkması muhtemeldir.⁶⁰ Bu konuda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu maddeleri incelendiğinde 9. madde ve devamında sayılan Valilerin hukuki durumu, görev ve yetkileri ile 31. madde ve devamında sayılan Kaymakamın görev ve yetkileri büyük ölçüde benzeşmektedir. Aynı şekilde Kanunun 11/C maddesi uyarınca il sınırları içerisinde genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olarak Valinin emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi ödev ve görevleri arasında sayılmıştır. Benzer şekilde de m. 32/Ç hükmünde de ilçe sınırları içerisinde genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olarak emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevleri arasında sayılmıştır.

Bu konuyu ele alan bir Danıştay kararında yüksek mahkeme vali ve kaymakamın Çevre Kanunu'ndan kaynaklanan yetkilerinin kullanılması sırasında, ilçede vali tarafından tesis edilen idari para cezası kesilmesi işleminin vali tarafından

⁵⁹ D10.D., E. 1992 / 2679 K. 1994 / 554 T. 10.02.1994

⁶⁰ 5542 Sayılı İl İdaresi Kanunu

Madde 11- I) (Ek: 27/3/2015-6638/15 md.) (H) fıkrası ile valiye verilmiş olan yetkiler, ilçede kaymakam tarafından da kullanılabilir.

kendi yetki alanı içerisinde tesis edildiğini ifade edilmiştir.⁶¹ Ancak aksi yönde yaptığı bir değerlendirmede Danıştay'ın yine ilçede yer alan lokantanın Vali tarafından PVSK kapsamında kapatılmasında yetki yönünden hukuka aykırılık bulmuştur.⁶² Bu kararlardan Danıştay'ın aynı konuda vali ve kaymakama yetki veren düzenlemelere karşın iki yetkiden birini diğerine öncelemek şeklinde iki yönde de yorum yaptığı görülmektedir.

Merkezden yönetimin taşra teşkilatında yer alan vali ve kaymakamların kolluk yetkilerinin yarışma içinde bulunduğu durumlar söz konusudur. Örneğin rüzgâr etkisiyle oluşan dalgaların kamu güvenliğini tehdit etmesi gerekçesiyle denize girmek valilikçe il bazında valilikçe yasaklanabilir. Bu durumda ilçesinde rüzgar ve dalga olmayan bir kaymakam tarafından ilçede denize girmenin serbest bırakılıp bırakılamayacağı sorusu gündeme gelebilir. Esasen iki makamında kanundan kaynaklanan yetkisi çerçevesinde işlem tesis edebileceği öne sürülse de aralarındaki hiyerarşik ilişki gereği kaymakamın vali kararı hilafına işlem yapamayacağı kabul edilecektir.

Valiliğin kolluk yetkisi kapsamında tesis etmesi muhtemel işlemler için kimi hallerde kaymakamlıkları yetkili kıldığı durumlar da bulunmaktadır. Bir kolluk işlemi olarak, hava muhalefeti nedeniyle getirilmesi muhtemel bir yasaklamanın ilçe bazında değerlendirilmesi amacıyla kaymakamlıklara devredilmesinin örnekleri

⁶¹ “Danıştay Altıncı Dairesinin 18.1.1995 günlü, E:1994/2737. K:1995/267 sayılı bozma kararında da belirtildiği üzere; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1., 4. ve 27 nci maddeleri ile 2872 sayılı Çevre Kanununun 24 üncü maddesi hükümlerinin incelenmesi ve birlikte değerlendirilmesinden, ilçelerin il sınırları içerisinde yer alması ve valinin ilin genel idaresinin başı olması itibarıyla Çevre Kanununun uygulanması kapsamında, ilçe sınırları içerisinde, en büyük mülkiye amiri olarak, kaymakamın yanı sıra valinin de yetkili olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, bütün vatandaşların ortak varlığı olduğu 2872 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde açıkça belirlenen çevrenin, korunması ve kirletilmesinin önlenmesi konusunda aynı kanunun 3 ve 30 uncu maddeleriyle bütün vatandaşların, gerçek ve tüzel kişilerin duyarlı olmaya çağrıldığı, görevli kılındığı ve alınacak önlemlere uymakla yükümlü tutulduğu göz önünde bulundurulduğunda ve ayrıca 30 uncu maddedeki ifadesiyle, evreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebileceklerinin hüküm bağlandığı bir konuda. 11 sınırlan içinde mahallin en büyük mülki amiri olan valinin bu ilin bir ilçesinde yetkisiz olduğunu öne sürmek Çevre Kanununa uygun görülmediği gibi, çevreye zararlı faaliyeti tespit eden idari birimin valilik olması durumunda, idari para cezasının da valilikçe verilmesi gerektiği kuşkusuzdur.”

DİDDK., E. 1995/603 K. 1996/110 T. 01.03.1996, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/idari-dava-daireleri-kurulu-e-1995-603-k-1996-110-t-01-03-1996> (Çevrimiçi, 13.4.2021).

⁶² D.10D., E:1992/2593, K:1994/1702 T. 30.6.1992.

bulunmaktadır. Bu örneklerde ise zaten iki makamda da aynı konudaki genel kolluk yetkisinin artık yarışma oluşturmayaacağı söylenecektir. Nitekim üst makamın yetkisini devretmesi suretiyle artık kaymakam tek yetkili hale gelecektir. Bu durumda kaymakamda hem kanundan doğan yetki hem de kendisine devredilen aynı yetki bulunacak, yetki devri sebebiyle de valinin artık o konuda karar alamaması dolayısıyla kolluk yetkilerinde yarışma oluşmayacaktır.

Merkezi idarenin tek bir tüzel kişiden oluşması sebebiyle oluşturulan bu yaklaşım, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile birbirinden farklı alanlarda görev ve yetkiler verilmiş bakanlıkların durumunu tam anlamıyla açıklayamamaktadır. Nitekim her bir bakanlık, sorumlu olduğu alanda kolluk makamıdır. Bu kapsamda bir bakanlığın başka bir bakanlığa üstün olduğu söylenemeyecek, bakanlıklar arasında hiyerarşik bir düzen olmadığından yetkilerin yarışması halinin gündeme gelebileceği de ifade edilecektir.

Bakanlıkların temas ettikleri konuların kesişmesi durumunda ise yarışma hallerinin ortaya çıkabileceği değerlendirilmelidir. Bakanlıklar arasında aynı konudaki kolluk yetkilerinin kullanılmasından kaynaklı uyuşmazlıklar çıkabilmektedir. Bu duruma ilişkin olarak yargıya yansıyan uyuşmazlıklarda, Cumhurbaşkanının⁶³ bakanlıklar arasındaki uyum ve eşgüdümü sağlaması gerektiğinden bahisle bakanlıkların birbirlerinin işlemlerine dava açamayacağına yönelik kararlarına karşın, dava konusu işlemin niteliğine bakarak dava açabileceğine yönelik Danıştay kararları da bulunmaktadır.⁶⁴

Merkezi idare içindeki kolluk yetkilerinin yarışması halleri esasen hiyerarşi ilişkisi içerisinde bulunan makamlara yönelik açıklamalar olduğundan, bir mahalli idare veya kamu kurumu içerisindeki farklı birimlerde de ortaya çıkması muhtemel yetki yarışmalarının da aynı şekilde görünmesi söz konusu olacaktır.

⁶³ Hükümet sistemi değişikliği öncesinde kararlarda Başbakan ve Bakanlar Kurulu olarak geçmektedir.

⁶⁴ Kararlar için bkz.: Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Açıklamalı İctihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Savaş Yay., 2019, s. 644-647.

b. Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Görünüm

Farklı tüzel kişilikler arasında meydana gelen yetki yarışmalarını ayrı ayrı irdelemek gerekmektedir. Bu durumlardan ilki merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki yarışması halidir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında Anayasa m. 127 gereği idari vesayet bulunmaktadır. İdari vesayet yetkisi, sınırları kanunlarla belirlenen her türlü yetkiyi kapsamaktadır. Bu açıdan idari vesayetin varlık amacına aykırı olmayacak her türlü denetim ve uygulama yetkisinin anayasal temeli bulunduğu kabulü gerekmektedir. Merkezi idarenin de mahalli idarelerin de görevli bulundukları coğrafyada kamu düzenini koruyucu faaliyetlerle görevli olması ve bu coğrafyaların aynı toprak parçalarına tekabül etmesinin bir sonucu olarak genel nitelikli bazı kolluk faaliyetleri aynı anda bu idarelerce yürütülecektir.

Temel olarak merkezi idareden alınarak mahalli idarelerin özerkliği çerçevesinde mahalli idarelere aktarılan bazı yetkilerin nitelik ve önemi gereği anayasal ve yasal dayanaklarla merkezi idarenin de görev alanında bırakılması sonucunda kolluk yetkilerinin yarışması halleri ortaya çıkmaktadır. Aynı coğrafi alanda ifa edilecek görev ve yetkilerin birbirinden tamamen farklı alanlarda olması ihtimalinde dahi birbirine etki edebilmesi de mümkündür. Nitekim aynı konu kapsamında merkezi idarenin genel güvenlik kapsamında alacağı bir tedbirin, mahalli idarenin mahalli sağlığın korunması konusunda alacağı tedbirlerle ters düşmesi muhtemeldir.

Merkezi idare ve mahalli idareler arasında özel kişinin yürüttüğü faaliyetin niteliğine bağlı olarak aynı konuda birden çok denetim ve yaptırım uygulanması gündeme gelecektir. Zira bireyler, faaliyetlerine başlarken ve sürdürürken izin, bildirim ve uygunluk denetimi gibi farklı kolluk usulleri kapsamında hem merkezi idare hem de mahalli idare ile muhatap olmaktadır. Bu hallerde söz konusu idarelerin kolluk yetkilerinin bulunması ve yarışma halinde olması söz konusudur. Örneğin çevrenin korunması amacına yönelik olarak mahalli idare olan belediye ile merkezi idarede yer alan Çevre Bakanlığı aynı konularda kolluk faaliyetleri yürütmektedir.

c. Mahalli İdareler Arasındaki Görünüm

Yarışma durumunun farklı tüzel kişiler arasında oluşmasının bir diğer görünümü mahalli idarelerin kendi aralarındaki yarışmalardır. Türk idari teşkilatında mahalli idareler belediye, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç farklı tüzel kişiden oluşan yapılardır. Bu yapılar kural olarak coğrafi sınır esasına göre yapılmış olup, bu sınırlar ilgili idarelerin yetki alanlarını birbirinden ayırmaktadır. Ancak Anayasa'nın 127. maddesi hükmünce oluşturulan özel yönetim birimi olan Büyükşehir Belediyeleri, coğrafi yönden kapsayıcı bir yapı olarak teşekkül etmekte olup, sınırları içerisinde ilçe belediyelerini barındırmaktadır. İl özel idaresi ve köy tüzel kişilikleri Büyükşehir belediyesi olan alanlarda bulunmamaktadır.

Bu açıdan aynı coğrafi alanda faaliyet gösteren mahalli idareler arasında görev ve yetki yarışmalarının çıkması olasıdır. Bu durumda yer bakımından yetki kurallarının uygulanması mümkün olmamakta, faaliyetin konusu açısından yetki belirlenmesi yapılması gerekmektedir.⁶⁵ Danıştay; büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan sıhhi işyerlerine yönelik düzenleme ve denetleme yetkisinin ilçe belediyelerinde olduğunu öngören düzenleme⁶⁶ ile aynı müesseselere ilişkin denetim yetkisinin büyükşehir belediyesinde de bulunması⁶⁷ sonucunda iki idarenin de aynı konuda kolluk yetkilerini kullanmasında beis görmemiştir. Danıştay; *“3572 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3. maddesi uyarınca ilçe belediyesinin yetkili olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş ise de, ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işyerinin kapatılması konusunda, denetim görevi bulunan davalı büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun uyarınca yetkisinin bulunduğu kabulü gerekmekte olup, dava konusu işlemde yetki unsuru yönünden hukuka aykırılık*

⁶⁵ Mehmet Yıldız, **Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Ankara, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014, s. 147.

⁶⁶ 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
Madde 3 – ... cb) Sıhhi ve sair işletmeler için ise büyükşehir belediyesi içinde kalan diğer belediye başkanlıkları...

⁶⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları

Madde 7- Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır: ... d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

görülmemiştir."⁶⁸ hükmüne varmıştır. Buna göre aynı anda aynı yetkiyi kullanabilecek iki mahalli idarenin bulunduğu ifade edilebilecektir. Konu bakımından yetki sakatlığı iddiası ile önüne gelen bu uyuşmazlıkta Danıştay, aynı konuda iki idareyi de yetkili kılan mevzuat hükümlerini inceledikten sonra aynı husustaki denetim ve yaptırımın iki idare tarafından da yapılabileceği anlamına gelecek şekilde hüküm tesis etmiş, büyükşehir belediyesinin işlemini iptal eden mahkeme kararını bozmuştur.

Coğrafi açıdan daha geniş bir alana yayılan mahalli idare ile daha dar alanda faaliyet gösteren mahalli idare arasındaki ilişkide kolluk yetkilerinin yarışması gündeme geldiğinde yetkilerin coğrafi alanın tersi yönünde yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir.⁶⁹ Daha geniş alanda faaliyet gösteren idarenin görev ve yetkilerinin dar alanda faaliyet gösteren idareye nazaran daha sınırlı yorumlanması gerektiği düşüncesi söz konusudur. Söz konusu yorum, ortaya çıkması muhtemel yetki yarışmalarının değerlendirilmesinde yetkilerin sınırları ve aynı konuyu kapsayıp kapsamadıkları konusunda dikkate alınabilecektir.

Belediyeler, il özel idareleri ve köyler arasındaki ilişkide ise coğrafi alanları farklı olduğundan görev konuları bakımından mevzuatta belirlenen yetkilerine bakılmalıdır. Bu idarelerin yetkilerinde kimi zaman belirli bir konunun uygulanması ile ilgili olarak coğrafi sınırlardan farklı belirlemeler yapılmıştır. Böylelikle coğrafi sınırlardan bağımsız olarak belli bir konuda bu idarelerin kolluk yetkilerinin bulunması ihtimali açığa çıkmaktadır. Örneğin belediye sınırları içerisinde il özel idaresine kolluk yetkisi verilmiş ise ve aynı konuda belediyenin genel kolluk yetkisi bulunuyorsa yarışma gündeme gelecektir. Aynı şekilde il özel idaresi ile köy idaresinin aynı konuda yetkili olacağı durumlar bulunmaktadır.⁷⁰ Keza mücavir alan sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişilikleri sona ermediği için, bu kesişen alanlarda hem belediyenin hem de köy idaresinin örneğin imar bakımından kanundan kaynaklanan yetkilerin aynı anda bulunması söz konusu olacaktır.

⁶⁸ D.17D., E. 2016/598 K. 2016/2089 T. 28.3.2016

⁶⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 585-586.

⁷⁰ a.e., s. 555.

d. Kamu Kurumları Açısından Görünüm

Türk idari teşkilatında konu bakımından uzmanlıkları yönünden faaliyet gösteren bir diğer süje çeşidi olan kamu kurumları, sınırları belirlenmiş faaliyet konularında yetki ve görevlerini sürdürmektedir. Kamu tüzel kişilikleri olan kamu kurumlarının (düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları olan bağımsız idari otoriteler de bu kapsam içinde yer almaktadır) yürüttükleri faaliyetlerde kendi aralarında aynı konuya temas edecek yetkileri bulunmaktadır. Benzer şekilde kamu kurumlarının mahalli ve merkezi idare ile aynı konuda yetkili oldukları görülmektedir. Bu gibi durumlarda kamu kurumlarının kendi arasında yahut merkezi/mahalli idare ile aralarındaki kolluk yetkilerinde görülmesi muhtemel yarışmalara temas edilmesi gerekmektedir. Aralarında vesayet veya hiyerarşi ilişkisi olmayan bu yapıların hizmet alanlarının kesiştiği durumlardaki yetkilerinin yarışma oluşturması mümkündür. Bu kurumlar arasındaki yarışmalarda konu bakımından yetki kurallarının uygulanması gerektiği⁷¹ ifade edilmişse de aynı konuda yetkili olan birden fazla kamu kurumu olması durumunda konu bakımından yetki kuralları yeterli olmayacaktır. Bu halde yetki yarışmasının değerlendirilmesi gerekecektir. Zira aynı konuda yetkili olduğu öngörülen idareler arasında konu bakımından yetki çerçevesinde idarelerden birinin yetkisiz olduğunun söylenmesi mümkün değildir.

Kamu kurumlarının yetki yarışmaları farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin Rekabet Kurumu ile ilgili sektörleri düzenleyen bağımsız idari otoriteler arasında aynı konuda yetkili olma durumu söz konusu olmaktadır. Benzer şekilde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın, Ticaret Bakanlığı'nın da ekonomik süreçlerde kolluk faaliyetine ilişkin iş ve işlemlerinin BDDK ve SPK, BTK gibi idarelerin faaliyet alanlarına temas etmesi ve aynı konuda kolluk yetkisi kullanması mümkündür. Bu durumda da merkezi idare ile yerinden yönetim arasında düzenleme ve uygulamalardan çıkacak ihtilafların, merkez/yerel ölçeğindeki yetki yarışması kurallarına göre çözülmesi gerekecektir.⁷²

⁷¹ Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, s. 269.

⁷² Melikşah Yasin, "Telekomünikasyon Sektöründe Tüketici Haklarının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yetki Meselesi", **15. Türkiye İsviçre Hukuk Günleri, Tüketicinin Korunması ve Telekomünikasyon**, İstanbul, Türkiye, 25 - 26 Nisan 2014, s.78.

Bu konuda verilebilecek bir diğ er örnek ise sivil havacılık faaliyetinin düzenlenmesi ve denetlenmesi hususundaki yetkililerdir. Hem merkezi idareden Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, hem kamu kurumu olarak örgütlenmiş Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, hem de bir kamu iktisadi teşebbüsü olan Devlet Hava meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü tarafından sivil havacılık alanında genel ve özel kolluk faaliyetleri y r t lmekte⁷³ dolayısıyla aynı konuda birden fazla idarenin kolluk yetkilerinin yarışması söz konusu olmaktadır.

e. Kamu Tüzel Kişileri ile  zel Hukuk Kişileri Arasındaki Görünüm

Kamu tüzel kişisi olmamasına rağmen kimi durumlarda kolluk faaliyetine ilişkin yetkilerle donatılmış özel hukuk tüzel kişileri de bulunmaktadır. Bunlar çoğunlukla kolluk faaliyetine yardımcı nitelik taşımakla beraber 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda yer aldığı üzere kanunla kolluk yetkilerinin kendilerince kullanılmasına yönelik yetkilendirilmiş kuruluşlar da olabilmektedir. Bu kapsamda OSB'lerin kullandığı yetkilerle, konu bakımından benzerlik taşıması muhtemel idarelerin yetkilerinin yarışma ihtimalinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim OSB'lere 4562 sayılı kanunun 4. maddesinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile yapı ruhsatı verme yetkisi tanınmıştır. Bu durumda yetkili hale gelen özel hukuk tüzel kişisi OSB ile imar konusunda yetkili diğ er idarelerin iş ve işlemlerinde yarışma halleri ortaya çıkabilecektir.

f. Meslek Kuruluşları Açısından Görünüm

Genel itibariyle mesleki düzeni sağlamaya yönelik olan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının da kamu düzenini sağlamak bakımından alabileceği tedbirler ve başvurabileceği yaptırımlara ilişkin kolluk yetkileri ilgili yasal düzenlemelerinde belirtilmiştir. Bu idarelerin yürüttükleri faaliyetlere ilişkin yetkilerin kendi aralarında veya mahalli ve merkezi idare ile üst üste gelebilme ihtimali de gündeme gelecektir. Bu açıdan meslek odalarının mesleki faaliyetlerin yürütülmesinde ilgili düzenlemelere aykırılıkta alacağı tedbirler olacağı gibi, vesayet makamında

⁷³  mer Faruk Erol, **İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri**, İstanbul, On İki Levha, 2018, s. 75-85.

bulunan idarenin yetkileri de aynı konuda bulunabilir. Bu gibi durumlara Barolar – Barolar Birliği ve Adalet Bakanlığı’nın avukatlık mesleğinin yürütülmesine ilişkin kolluk kapsamında yaptıkları düzenlemeler örnek gösterilebilir. Örneğin Adalet Bakanlığı tarafından avukatlık mesleğine ve yürütülmesine ilişkin çıkarılan düzenleyici işlemler ile barolar ve barolar birliğinin aynı konuya temas eden düzenleyici işlemleri olması mümkündür. Bu durum gibi meslek kurallarına aykırılık dolayısıyla yürütülen disiplin faaliyeti kapsamında hem meslek odasının hem de ilgili bakanlığın kendi mevzuatlarından kaynaklı olarak aynı konuya ilişkin yaptırım uygulaması gündeme gelecektir.

B. Mevzuattan Kaynaklanan Sebepler

Kanuni idare ilkesi gereği, idare dayanağını kanundan almadığı iş ve işlemleri hukuken gerçekleştirememektedir.⁷⁴ Kanuni idare ilkesi kapsamında hiçbir idare, kanunla kendisine görev ve yetki verilmeyen durumda yetki kullanamayacağı gibi, var olan bir yetkinin kullanılmasından da imtina edemez.⁷⁵ Özellikle kolluk faaliyeti gibi, bireylerin hak ve özgürlüklerini idari bir tasarruf çerçevesinde sınırlayıcı işlemler tesis edebilmenin kanuni temeli bulunmalıdır. Bu açıdan kolluk yetkilerine ilişkin kanuni temelde işlemin yetki unsurunun belirlenmiş olması gerekmektedir. Ancak her kolluk yetkisinin kanuni temelle yetkilisinin belirlenmiş olması dahi sorunu çözmemektedir. Kanunda temeli olmasına rağmen açık olarak yetkinin kullanılmasındaki yetkili birimi belirleyen bir hükmün bulunmadığı hallerde ise üst merciin veya birden çok mahalli idareyi ilgilendiren konularda vali yahut kaymakamın kararlarına uyma zorunluluğu bulunduğu ifade edilmiştir.⁷⁶

İdare hukuku alanında mevzuatın dağınık olmasının sonuçlarından biri de aynı konudaki yetkilerin dağılması sonucu ortaya çıkan kargaşadır. Kolluk yetkilerinde görüldüğü üzere aynı konuda birden fazla idareye yetki tanınması ve yetkinin kullanımına ilişkin açık hüküm bulunmaması hali göze çarpmakta, yetki alanı belirgin

⁷⁴ Bu husus başka bir ifadeyle idarenin kanunla yetkilendirilmediği sürece parmağını bile kıpırdatması mümkün olmamalı şeklinde açıklanmıştır. Bkz. İl Han Özay, “İdari Kolluk-Adli Kolluk”, *İÜHFİM*, C. LXXI, S. 1, 2013, s. 950.

⁷⁵ Güher Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Ankara, Seçkin, 2012, s. 194.

⁷⁶ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 751.

olarak kurallaştırılamamaktadır.⁷⁷ Böylece, farklı temellerden kaynaklanan yetkilerin aynı durumda kullanılması yetki yarışmasını ortaya çıkarabilmektedir.⁷⁸ Aynı şekilde yasal düzenlemelerin sayısının artmasının da, ilgili alanda hukuki karmaşayı artıracığı söylenmektedir.⁷⁹ Çok sayıda kanun hükmünün bulunduğu hukuk sistemlerinde aynı konuyu ele alan mevzuatın düzenlenmesinden dolayı yetkilerin yarışmayacağından bahsetmek olanaksızdır.⁸⁰ Bu husus sürekli ve düzenli görülmesi zorunlu idari faaliyetlerin aksamasına yol açmaktadır.⁸¹ Mevzuatta açık istisnalar dışında yarışma hallerinde nasıl hareket edilmesi gerektiğine ilişkin düzenlemeler genellikle yer almamaktadır.⁸² Bu kapsamda mevzuatın nasıl düzenlendiğinin ve yarışma ihtimallerinin ortaya çıktığının ele alınması gerekmektedir.

1. Öngörülen Yetkinin Sınırı Sorunu: İki İdarenin Aynı Konuda Yetkili Olup Olmadığının Belirlenmesi

İdareye verilmiş yetkiler, bazı durumlarda yer, konu ve zaman bakımından sınırlandırılmış iken kimi zaman bu husus doğası gereği ortaya çıkmaktadır.⁸³ Kural olarak coğrafi sınır esasına göre belirlenmiş mahalli idarelerin kolluk yetkilerini ancak kendi sınırları içerisinde kullanabileceğini söylemek gerekmektedir. Ancak bu duruma istisna düzenlemeler olduğu görülmektedir.⁸⁴

Mevzuatta yer alan düzenlemelerde yetkinin genel ifadelerle gösterilmesinin bir sorun oluşturmadığı belirtilmektedir. Nitekim valiler tarafından sokağa çıkma yasağı ilan edilmesine ilişkin açık hüküm yokken il düzeyinde kamu güvenliğini

⁷⁷ Yıldırım, "İdari İşlemler", s. 480.

⁷⁸ Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yayınları, İstanbul 1999, s. 163.

⁷⁹ Melikşah Yasin, "Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Süreci", e-akademi, **Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Ocak 2007, S. 59, parç. 80, <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=KORUMA%20AMA%C7LI%20%DDMAR%20PLANLARININ%20YAPILI%DE%20S%DCREC%DD&kimlik=1168084565&url=makaleler/myasin-1.htm> (Çevrimiçi, 3.04.2021).

⁸⁰ Yasin Söyler, "Fahiş Fiyat Artışlarına Karşı İdari Yaptırım Uygulanmasında Yetki Çatışması", **İHM**, 79-1, 2021, s. 236.

⁸¹ Sancakdar, "Kamusal Su", s. 633.

⁸² Nihal Özkardeş, **Sektöre Özgü Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimine Tabi Pazarlarda Rekabet Hukukunun Uygulanması**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2021, s. 24.

⁸³ Yetkinin unsur ve sınırlarına ilişkin bkz: Ulu, **a.g.e.**, s. 138 vd.

⁸⁴ Bkz.: Birinci Bölüm, II. A. 2. c.

sağlama yetkileri kapsamında bu kararı almalarının İl İdaresi Kanunu m. 11’de yer alan “*gereken tedbirleri alacağı*” ifadesinin içerisinde bu yetkinin saklı olduğu ve yorum yoluyla çıkarıldığı ifade edilmiştir.⁸⁵ Belli bir yetkinin kullanılması için gerekli ya da onunla ilişkili yetkiler olarak tanımlanan saklı yetkiler, kanunda düzenlenen yetkinin yorumlanması suretiyle belirlenmektedir. Bu belirlemeye ilişkin geçerli genel kuralların bulunmaması yetkinin içeriğinin tespiti her olayda hâkim tarafından yapılmaktadır.⁸⁶ Bu tür yetkilerin, idare tarafından ölçülülük ilkesi çerçevesinde anlaşılması ve uygulanması⁸⁷ gerektiği söylenmelidir.

Bu kapsamda, idarelerin bu tür saklı yetkileri yorumlamak suretiyle aynı konuda kullanması ihtimali bulunmaktadır. Nitekim, genel güvenliği sağlamak konusunda “gereken tedbirlerin alınması” yönünde merkezi idareye tanınan bir yetki ile mahalli idareye açıkça tanınan çevre sağlığının korunması hususundaki yetkinin aynı konu üzerinde uygulanması ile yarışma oluşması mümkündür. Kanun koyucunun düzenlemelerinde yer alan ifadelerin açıklığı bu konu açısından dikkat edilmesi gereken bir husustur. Bazı hükümlerde, kamu düzeninin korunması ve bozulduğunda yeniden tesisinin hızlı bir şekilde gerçekleşmesi adına “gerekli her türlü tedbirin” alınmasına yönelik yetki veren düzenlemeler yarışma hallerini tetiklemektedir. Bu kapsamda SPK’ya tanınan gerekli her türlü tedbiri almaya yönelik yetki, sınırlarının belli olmaması, yasallık ve ölçülülük açısından eleştiri konusu olmuştur.⁸⁸

Yetkinin sınırlarının belirlenmesinde kimi zaman mevzuat hükmü açık düzenlenmesine rağmen tereddütler oluşabilir. Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 11. maddesinde yer alan büyükşehir belediyelerinin imar denetim yetkisi başlıklı hükümde büyükşehir belediyesince ilçe belediyesine hukuka aykırı olduğu tespit edilen yapıları bildirileceği ve yapıların aykırılığın ilçe belediyesince giderileceği hüküm altına alınmıştır. İlçe belediyesi tarafından aykırılığı

⁸⁵ Sururi Aktaş, Sencer Abdullah Akkoyunlu., “İdari Kolluk Faaliyetlerinin Temel Anayasal Sınırları Olarak Kanunilik ve Ölçülülük İlkeleri”, **EÜHFD**, C: XX, 2016, s.12-13.

⁸⁶ Tekin Akıllıoğlu, “Saklı Yetki Kavramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. XI, S. 3, 1978, s.76.

⁸⁷ Melikşah Yasin, **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Ankara, Seçkin, 2002, s. 212-214; “‘ölçülülük’ ilkesi, benim de çok sevdiğim ve kitabımda yer verdiğim halk deyişiyle ‘vur deyince öldürmek’ sözünün işaret ettiği durumun tam aksini gösterir: ‘Vur deyince, yalnızca vurmak.’” Özey, “İdari Kolluk-Adli Kolluk”, s. 950.

⁸⁸ Yasin, **Sermaye Piyasası**, s. 212-214.

giderecek işlem tesis edilmemesi halinde büyükşehir belediyesinin yetkili hale geleceği öngörülmüştür. Bu hükümde değerlendirilmesi gereken husus, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu andan itibaren ilçe belediyesinin yetkisinin ortadan kalkıp kalkmadığıdır. Zira bu belirleme ile, kolluk yetkilerinde yarışma olup olmadığı tespit edilecektir. Büyükşehir belediyesinin bizzat sahip olduğu yetkilerinin yanında denetim makamı olarak ilçe belediyesinin yerine geçmeye yönelik yetkileri de bulunmaktadır. Bu hallerde iki idarenin de farklı düzenlemelerden kaynaklı olarak aynı konuda yetkili olması durumu açığa çıkmaktadır. Kanaatimizce 11. maddenin son cümlesinde yer alan “*Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez*” hükmü ile büyükşehir belediyesinin yetkili hale gelmesinden sonra ilçe belediyesinin imar düzeninden kaynaklı olarak aynı konuda kolluk işlemi tesis etmesinin önüne geçilmiştir. Bu halde büyükşehir belediyesi ilgili aykırılığı denetlemek ve yaptırım uygulamak konusunda tek özne hale geldiğinden⁸⁹ yetki yarışması oluşturacak bir durum bulunmayacaktır.

Danıştay kararına⁹⁰ da konu olmuş bir olayda umuma açık eğlence yerine yapılan denetimde çalışma izni olmayan yabancı uyruklu bayanların kadın çalıştırıldığına tespiti üzerine Belediye Encümeni tarafından para cezası kesilmiştir. Bu para cezası, kolluk kuvvetlerinin yabancıların çalışma izni yönünden denetim yetkisinin bulunmadığı ifade edilmek suretiyle İdare mahkemesince kesin olarak iptal edilmiş, akabinde kanun yararına bozma yoluna gidilmiştir. İdare mahkemesi kararında denetim yetkisinin konusunun işyeri faaliyetiyle sınırlı olması gerektiği, konu bakımından yetkinin dışına çıkıldığı gerekçesiyle denetim sonucunda kesilen cezanın iptaline hükmetmiştir. Ancak Danıştay, işyeri hakkında aynı fiil dolayısıyla “mevzuata hükümlerine aykırı olarak işletilen umuma açık istirahat ve eğlence yeri” olması dolayısıyla hem PVSK uyarınca Belediye encümeni tarafından hem de merkezi idare tarafından 4817 sayılı kanun uyarınca yabancıların çalışma izinlerine aykırılıktan dolayı yaptırım uygulanabileceğini ifade etmiştir.

⁸⁹ Elif Aslı Akyüz, **Yerine Geçerek İşlem Yapma: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisini Düzenleyen 11. Maddesi Üzerine Bir İnceleme**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2017, s. 93.

⁹⁰ D10.D E. 2010/1129, K. 2014/7720 T. 15.12.2014; <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/05/20150513-11.pdf> (Çevrimiçi, 8.10.2020).

Kimi durumlarda da açıkça bir geçiş hükmü ve zaman belirlemesi olmaksızın verilen yetkiler, sonraki kanun uyarınca niteliği gereği değişmektedir. Bu hususta Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın petrol piyasasına ilişkin görev ve yetkilerinin piyasada faaliyet gösteren ilgili kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde ve ölçüde geçerli olduğu hükmü⁹¹ ile daha sonra çıkan 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda yer alan bazı görev ve yetkiler örtüştüğü gerekçesiyle ilgili görevler bakanlığın görev alanından çıkmıştır.⁹² Böylelikle aynı konuda kolluk yetkilerinin farklı idarelerce uygulanmasının önüne geçilmeye çalışılmış, merkezi idarenin kolluk yetkisi ile piyasadaki kurum ve kuruluşların kolluk yetkisinin üst üste geldiği durumlarda merkezi idarenin kolluk yetkisi dışlanmıştır.

2. Denetimin ve Yaptırımın Farklı İdarelerde Olması

Kanun koyucunun kimi hallerde faaliyet konularında aynılık olmasına ve iki farklı idarenin denetim yetkisinin bulunduğunu öngörmesine rağmen yaptırım yetkisinde paralellik görmemiş, yani tek bir idareyi yaptırım uygulamak konusunda yetkili kılmıştır.⁹³ Bu konuda Danıştay denetim yetkisinin iki idarede de bulunduğunu kabul etmekle beraber yaptırımın bir idare tarafından gerçekleştirilebileceğini ifade etmiştir. *“Olayda davacının sahibi olduğu işyerinde belediye zabıtalارınca yapılan denetim sonucunda, eğitim pisti yollarının asfaltlanmadığı teftiş defterlerinin ibraz edilmediği ve yangın söndürme cihazının kontrollerinin yaptırılmadığı belirlenerek belediye encümenince uyuşmazlık konusu kapatma işleminin tesis edildiği anlaşılmaktadır. Yukarıda anılan hukuki düzenlemeler ışığında belediyelerin sıhhi ve fenni açıdan işyerlerini denetleyebileceği kuşkusuzdur. Ancak denetimi yapılan özel öğretim kurumunun kapatılabilmesi yetkisi yukarıda açıklanan yasa ve yönetmelik*

⁹¹ Bakanlığın görevine ilişkin düzenleme içeren 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (mülga) m. 2 ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m. 166'da *“ilgili Kanunlarda piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde”* hükmü aynen yer almaktadır.

⁹² Bakanlığın *“Yeraltı ve yerüstü enerji ve tabii kaynaklar ile ürünlerinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim fiyatlandırma politikasını tayin ve gerektiğinde fiyatlarını tespit etmek”* görevi *“5015 sayılı yasayla petrol piyasasındaki düzenlemeler çerçevesinde piyasada fiyat oluşumu piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakıldığından, Bakanlığın bu görevi petrol piyasası açısından söz konusu değildir.”* Cengiz Ozan Örs, **İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası**, Ankara, Seçkin, 2017, s. 94.

⁹³ Yayla, **İdare Hukuku**, s. 62.

hükümleri uyarınca Milli Eğitim Bakanlığına verilmiş olduğundan, belde halkının sıhhat ve selameti açısından çok ciddi ve yakın tehlikenin görülmesi halinde durumun denetimi yapan belediyece Milli Eğitim Bakanlığına bildirilmesi ve gereğinin bakanlıkça yerine getirilmesi gerekmektedir.” şeklindeki bu kararda Danıştay Savcısı tarafından belde halkının güvenliğini sağlamanın ve buna ilişkin tedbirler almanın belediyenin görevi olduğu gerekçesi⁹⁴ ile aksi yönde görüş beyan edilse de karar *“denetimi yapan belediyece Milli Eğitim Bakanlığına bildirilmesi ve gereğinin bakanlıkça yerine getirilmesi gerektiği”* yönünde olmuştur. Bu karara ilişkin olarak yetkili idare olan özel kolluğun üzerine düşeni yapmaması durumunda genel kolluğun gerekli tedbirleri alabileceği ifade edilmektedir.⁹⁵ Bu durum genel ve özel idari kolluk faaliyetlerinin farklı kamu düzenlerini koruduğu ve konularının farklı olduğu; ancak doğrudan veya dolaylı olarak aynı amaca yöneldiği⁹⁶ düşüncesinin bir sonucudur.

Bu gibi hallerde esasen faaliyete izin vermeye yönelik kolluk yetkisinin doğal bir sonucu olarak, izin verilen faaliyette sınırlara uyulmamış olması dolayısıyla men yetkisi olduğu kabul edilmelidir. Nitekim buradaki men yetkisi, çalışmaktan men yetkisi değil, yasak olan bir şeyi yapmaktan men anlamında olacağı için ayrıca belirtilmesine gerek bulunmamaktadır. Kanun koyucu aksini belirtmek suretiyle esas uygulamadan ayrılmak niyetindedir.

3. Yarışma Oluşturacak Hallerin Açıkça Düzenlenmesi

Kanun koyucunun bazen aynı madde içerisinde açıkça yarışma oluşturacak hükümler tesis ettiği de görülmektedir. Örneğin 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 3301 sayılı Kanunla Değişik İdari Cezalarda Yetki başlıklı 24. maddesinde, sınırlarına göre Büyükşehir Belediye Başkanlıklarına ve Sahil Güvenlik Bot Komutanlarına idari para

⁹⁴ “Davacıya ait sürücü kursunun pistinin asfaltlanmadığı ve yangın söndürme cihazlarının kontrolünün yapılmadığı nedenleriyle kapatma kararı verilmiştir. Sözü edilen kapatma nedenlerinin doğrudan doğruya beldenin ve belde halkının sağlığı, güvenliği ve medeni ihtiyaçlarına yönelik hususlar olduğunda kuşku yoktur. Bu itibarla, sürücü kurslarının denetimi ve kapatma yetkisinin Milli Eğitim Bakanlığına ait olduğu yolundaki mahkeme kararı gerekçesinde isabet bulunmamaktadır. Zira, sürücü kursunun eğitim, öğretim ve idari işleyişini denetlemekle belediyenin görevleri yönünden denetlemek arasında ilkeleri ve amaçları bakımından ilgi kurulamayacağı açıktır.” D8. D., E. 1994/6239 K. 1996/359 T. 13.2.1996, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-daire-e-1994-6239-k-1996-359-t-13-2-1996>, (Çevrimiçi, 20.9.2020).

⁹⁵ Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Adalet, 2020, s. 298.

⁹⁶ Özay, **Günüşiğinde Yönetim**, s. 750.

cezası verme yetkisi tanıyan hükmün devamında mülki amirlerin de aynı alanlarda ceza verme yetkileri saklı tutulmuştur.⁹⁷ Bazı hallerde de farklı yasal düzenlemelerde aynı konuya ilişkin yetkiler belirlenmiş, bu yetkiler farklı idarelere tanınmıştır. Nitekim çevrenin korunması alanında farklı yasal düzenlemelerde farklı idarelere aynı konuda yetki ve görev verilmiş, bu örtüşmeler uyum, koordinasyon ve iş birliğini zorlaştırmakta olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir.⁹⁸ Kimi hallerde ise açıkça aynı konuda birden fazla yaptırım uygulanmasına yönelik hükümler tesis edilmiştir.⁹⁹

Aynı kanunun farklı hükümlerindeki çelişkiler, konumuza yansıdığı ölçüde eleştirilebilecektir. Örneğin elektrik piyasasına ilişkin denetimleri konu edinen Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerinde hem EPDK'nın hem de Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın dağıtım faaliyetini denetim yetkisi olduğu belirlenmiştir.¹⁰⁰ Bu hükümlerin değerlendirilmesi hususunda yaşanan tartışmalarda elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminin bakanlıkta mı yoksa EPDK'da mı olduğu konusunda öne sürülen farklı fikirler ve ikincil mevzuat incelenmiş aralarında nüanslar olsa da iki idarenin de ayrı ayrı yetkili olduğu belirlenmiştir.¹⁰¹ Ancak birlikte yetki olarak adlandırılan bu husus, EPDK'nın bütün elektrik piyasasını gözetleyen özel bir kolluk makamı olması dolayısıyla denetim yetkisinden yoksun olduğunun söylenememesinin yanında bakanlığın da mevzuattan kaynaklanan açık yetkisinin varlığı sebebiyle eleştirilmiş, tutarlı olarak yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir.¹⁰²

⁹⁷ Ögütçü, **a.g.e.**, s. 257-259.

⁹⁸ Mehmet Hatipoğlu, "Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2016, s. 102-103; Gümrük alanında da yetki ve görevlerin ayrıntılı bir şekilde paylaştırılarak gümrük idaresi ile diğer kolluk makamları arasındaki yarışmanın giderilmesi gerektiği hk. Bkz: Lerzan Gümüşalan, **Yargı Kararları Işığında Gümrük Müsteşarlığının Kolluk Yetkisinin Kapsam ve Önemi**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 86.

⁹⁹ 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun

Ceza hükümleri

Madde 77- (20) Bu Kanuna göre idari yaptırım uygulanması, diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez.

¹⁰⁰ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

Dağıtım faaliyeti

Madde 9 – (6) ... Kurum dağıtım faaliyetlerini yönlendirir, izler ve denetler.

Denetim

Madde 15 – ... elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi ise Bakanlık tarafından yapılır.

¹⁰¹ Hacı Yusuf Çınar, **Elektrik Piyasasında Dağıtım Faaliyetine İlişkin Lisanslama Rejimi ve Denetim**, Ankara, Astana, 2018, s. 147-149.

¹⁰² **a.e.**

İmar planlamalarını konu edinen düzenlemelerden 3194 sayılı İmar Kanunu ile 443 sayılı KHK'nın çevre düzeni planlarına ilişkin farklı bakanlıkları yetkili kılmasının da yetki yarışmasına neden olduğu ifade edilmektedir.¹⁰³ İmar planlamalarında aynı konuya ilişkin yetkileri ele alan bir Danıştay kararında da iki idarenin de yetkili olduğunun mevzuattaki hükümlerden çıktığı kabul edilmiştir. Kararda şu ifadeler yer almaktadır: *“Esasen 3030 sayılı Kanun ile 3194 sayılı Kanun imar planlarının yapılması ve onaylanması hususunda paralel hükümler taşımaktadır. 3030 sayılı Kanunda da imar planları 3194 sayılı Kanunun 8. maddesi hükümleri doğrultusunda yapılacaktır. Ancak, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde nazım planlar büyükşehir belediyesi tarafından yapılıp onaylanacak, buna dayalı uygulama planları ise ilçe belediyeleri tarafından yapılarak yine büyükşehir belediyesi tarafından onaylanacaktır. Kamu hizmeti görülmesi amacı ile resmi bina ve tesis için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde 3194 sayılı Kanunun 9. maddesindeki Bakanlıkça ilgili belediyelere talimat verilebileceği hükümlerine dayanılarak bu konudaki planları veya plan değişikliklerini Bakanlık re'sen yapıp onaylayabilecektir. Burada 3030 sayılı Kanuna bir aykırılık değil istisnai bir yetkiye yer verildiği kuşkusuzdur.”*¹⁰⁴ Bu karara göre ilgili belediyelerin imar düzenine ilişkin olarak kanunen yapması gereken plan değişiklikleri konusunda, merkezi idarenin belediyeye talimat vermeyi kapsayan yetkisi yorumlanmış, kanaatimizce isabetsiz şekilde talimat verme yetkisinin işlemi bizzat tesis etmek yönündeki yetkiyi kapsadığı ve merkezi idare tarafından da aynı konuda işlem yapabileceği kabul edilmiştir.

4. Birden Fazla İdarenin Birlikte Yetkili Olduğu Haller

Farklı bakanlıkların görev alanları kesiştiği durumlarda görev alanının iki bakanlığa da eşit ve yakın derecede ilişkili olduğu durumlarda birlikte düzenleme ölçütüne göre hareket edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹⁰⁵ Bu görüşten, ayrıca bir ortak görevlendirme olmasa da bu şekilde hareket edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

¹⁰³ Denizler Şanlı, “Planlama Yetkisinin Analizi”, ABD, Yıl: 67, S. 3, 2009, s. 54.

¹⁰⁴ D6.D, E. 1991/3494, K. 1992/4583, T. 30.11.1992
<https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/6d-1991-3494.htm>

¹⁰⁵ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 308.

Danıştay da farklı bakanlıklara ilişkin olmasa da Çevre ve Orman Bakanlığı ile Telekomünikasyon Kurumu arasında baz istasyonlarına ilişkin farklı yönetmeliklerin nasıl dikkate alınacağı sorusuna görev alanıyla yakın ilişki kriteri ile iki idarenin birlikte düzenleme yapması yönünde görüş beyan etmiştir.¹⁰⁶ Ancak 3194 sayılı İmar Kanununda çevre düzeni planına ilişkin eksik düzenleme nedeniyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında çıkan çekişmede Danıştay Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın çıkardığı yönetmeliğin uygulanmasına karar vermiştir.¹⁰⁷

Birden çok kolluk yetkisinin farklı konuda kullanılması ile bir özel faaliyetinin hayata geçmesi söz konusu olabilecektir. Sözelimi bir işletmenin farklı konular yönünden izinler alarak faaliyete geçmesi durumlarında yetkilerin sıralılığı veya art arda gelmesinden bahsetmek gerekecektir. Benzer şekilde bir konuda birden çok idarenin birlikte yetkili olarak ortak işlem yapması ile de kolluk yetkilerini kullanacakları durumlar söz konusu olabilir. Bahsedilen bu hallerde yetki yarışması ihtimalinin ortaya çıkacağı, idareler arasındaki iş birliğinin yetki yarışması olasılığını bertaraf etmeyeceği iddia edilmiştir.¹⁰⁸ Bir faaliyetin gerçekleştirilmesi amacıyla birden fazla idareden kolluk denetimi ve izni alınması durumlarında yetki yarışması oluşabileceği de söylenmektedir. Nitekim Doğalgaz Piyasası Lisans Yönetmeliği uyarınca Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında kalan alanlarda faaliyet gösterilebilmesi için ÇED olumlu kararının ibrazını öngören madde EPDK ve merkezi idare arasında yetki yarışması çıkarabileceği şeklinde yorumlanmıştır.¹⁰⁹ Kanaatimizce bu hallerde yetki yarışması söz konusu olmayacaktır. Nitekim yetki yarışması söz konusu olması için gerekli olan aynı konuda birden fazla idarenin yetkili olması durumu ile ortak/sıralı yetki halleri benzeşmemektedir. Bu yetkilerin ise genel-özel kolluk olarak ayrılmasına gerek olmamakla birlikte, özel nitelikteki izin veya geneller arasında daha özel nitelikli olan yetkinin daha önce kullanılması ve genel yetkiye zemin oluşturması gerekmektedir. Zincir işlem niteliğinde olmayan bu

¹⁰⁶ a.e.

¹⁰⁷ Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 153-154.

¹⁰⁸ Ahmet Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, İstanbul, On İki Levha, 2013, s.362.

¹⁰⁹ a.e., s. 351-352.

yetkiler, birbirinden bağımsız iki işlemin tesis edilmesini gerektirdiğinden, iki idare de farklı surette birbirini etkilemeden yetkisini kullanabilecektir.¹¹⁰

5. Mevzuatın Kurgulanmasında Dağınıklık ve Uyumsuzluk

Mevzuatın düzenlenmesinin oluşturduğu kolluk yetkilerinin yarışması konusunda mevzuatın öncelik sonralık ve genellik özellik yönünden değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda birbirinden farklı yetki düzenlemeleri ortaya koyan kanun hükümleri arasındaki ilişki irdelenmek suretiyle yorum yapılmaktadır. Kanun koyucu, kamu düzenini koruyucu ve yeniden tesis edici işlemler yapmak konusunda daha önceki iradesine ek olarak birtakım düzenlemeler getirebilir. Bu düzenlemeler yapılırken kimi zaman yeni idari birimler kurulmak suretiyle görev ve yetki dağıtımı yapıldığı gibi kimi zaman da var olan başka birimlere görev ve yetkiler verilmektedir.

Ortaya çıkan bu durumlarda, daha önce verilen yetkinin ortadan kaldırılıp kaldırılmadığı, herhangi bir intibak hükmü olup olmadığı önem arz etmektedir. Bazen konuya ilişkin var olan yetkilere atıf yapılmak suretiyle yeni yetkiler düzenlenmekte iken, bazen de kanun koyucu önceki yetkilere sessiz kalmaktadır. İşte bu durumda kanun koyucunun iradesinin ne olduğu, sonradan çıkan düzenlemenin önceki düzenleme ile ilişkisinin nasıl şekilleneceğinin saptanması gerekmektedir.

Danıştay 2863 sayılı Kanun ile 383 sayılı KHK hükümlerini uyguladığı bir kararında¹¹¹, sonradan yürürlüğe giren KHK'nın kanun hükümlerini *“bir anlamda etkisiz kıldığı”* yönünde değerlendirmede bulunmuştur. Bu karara ilişkin bir değerlendirmede, *“asıl sorun, yasal düzenlemeler arasındaki uyumsuzluktur. Farklı özellikleri olan bir alanın, bir özelliğine öncelik vermek suretiyle yapılan kanunların, uygulamada sorunlar yaratması kaçınılmazdır.”*¹¹² yorumu yapılmıştır. O halde asıl

¹¹⁰ Egemen Falcıoğlu, **Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İdari İşlemlerinde Yargısal Denetimin Kapsamı ve Etkinliği**, Ankara, Yetkin, 2019, s. 171.

¹¹¹ Danıştay 6.D., E.2002/3787, K.2003/2461, T.21.4.2003, **Danıştay Kararlar Dergisi**, S.3, 2004, s.189-192.

¹¹² Yasin, **“Koruma Amaçlı”**, parag. 61.

sorunun mevzuat olduğu ve yarışma hallerini ortaya çıkardığını kabul etmek gerekmektedir.

Mevzuatın kurgulanmasından kaynaklanan bir eleştiri de 5326 sayılı Kabahatler Kanunu sebebiyle ileri sürülmüştür. Kanunun 3. maddesi ile kabahatler açısından genel kanun niteliğı tanınan 5236 hükmü karşısında bağımsız idari otoritelerin durumları ve özel kanunlarında yer alan yaptırımların 5236'ya tabi olup olmayacağı tartışması gündeme getirilmiştir.¹¹³ Özellikle bağımsız idari otoritelerinin yaptırım yetkilerinde, benzer yasal dağınıklıkların olduğu vurgulanmıştır.¹¹⁴ Aynı şekilde haksız fiyat uygulamaları ile ilgili olarak mevzuatta farklı hükümler bulunması, aynı konuda yaptırımların düzenlenmesi ve farklı idarelerin yetkili kılınması da yetki yarışması durumunu ortaya çıkarmaktadır.¹¹⁵

Ele alınmaya çalışılan aynı alanlara temas eden farklı idareler ve düzenlemelerin oluşturduğu yarışma ortamının sonucu olarak birtakım hukuki ve fiili problemler ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda yarışma anlamlandırılarak oluşturduğu fiili ve hukuki sonuçların irdelenmesi gerekmektedir.

¹¹³ Emrah Uran, **Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**, On iki Levha, İstanbul, 2012, s. 146; Bu hususta Arđıçoğılu'nun şu cümleleri aktarılmıştır: *"Para cezaları konusunda Kabahatler Kanunu'ndan sonra ne olacak? Benim düşüncem özellikle ilk ve geçici maddelerine bakıldığında çıkan sonuç, Rekabet Kurulu tarafından verilen idari para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun kapsamında olduğu, Sadece Rekabet Kurulu değil, ekonomik kamu düzenini korumak amacıyla idari yaptırım uygulama yetkisine sahip Sermaye Piyasası Kurulu, BDDK gibi kurumlar, öngörülmemiş bile olsalar, dili itibariyle bu Kanun'un kapsamında."*

¹¹⁴ **a.e.** s. 159

¹¹⁵ *"Fahiş fiyat artışlarının idari yaptırıma tabi tutulmasına ilişkin mevzuatımızda yer alan hükümlerin bu şekilde çeşitlilik göstermesi ve dağınık bir görünüm arz etmesi, ister istemez söz konusu hükümler arasında çatışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır."* Söyler, **a.g.m.**, s. 236.

İKİNCİ BÖLÜM

KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASININ DOĞURDUĞU HUKUKİ MESELELER

İdari kolluk yetkilerinin kullanımından kaynaklanan yarışma halleri hem yetkiyi kullananlar hem de muhatap bireyler açısından birtakım hukuki etki ve sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Yarışma hallerinin olması, başlı başına bir sistem ve yapılanma sorunu olmakla birlikte, her somut yarışma halinde ortaya başkaca problemlerin çıkmasına sebep olmaktadır.

Bu konuda gündeme gelen en temel problem, kolluk yetkilerindeki yarışmanın bireyler üzerinde birden fazla yaptırım sonucunu ortaya çıkarmasıdır. Kollukların yarışması olarak nitelendirilen hallerde tek bir fiile karşı birden fazla yaptırım öngörülmesi, üzerinde en fazla durulması gereken bir husus olarak göze çarpmaktadır.

Kolluk yetkilerinin yarışması sonucunda ortaya çıkan bir başka sonuç da muhatapların yarışma halleri sebebiyle süreçte tıkanma, problem ve aksamalar dolayısıyla elde etmeyi bekledikleri hak ve menfaatlere ulaşmada yaşadıkları zorluklardır. Yarışmanın idareler arası çekişmeye sebep olduğu kimi durumlarda, idarelerin farklı görüşler uyarınca hareket etmeleri sebebiyle bir tarafta muhatap lehine bir hukuki durum oluşabilirken diğer tarafta ise muhatap aleyhine bir durum oluşabilir. Bu durumda ise kamu düzeninin sağlanması veya korunması amacıyla tesis edilen işlemlerin birbirine zıtlığının kamu düzenine aykırılık oluşturabileceğini ifade etmek gerekmektedir. Bu durumun hak ve menfaatlere yansımaları olarak idari süreçlerde yaşanan istikrarsızlık da idari teşkilat açısından ve idari işlemlerde belirlilik ve istikrar arayan muhataplar bakımından ayrıca problematik bir alan olmaktadır.

Yarışma hallerinin oluşturduğu bu tip sorunlar yanında, bu sorunlarla karşılaşmış muhatapların hizmet kusuru dolayısıyla erişilemeyen veya erişilmesinde güçlük yaşanan hakları iade edilmeye ve oluşan zarar tazmin edilmeye çalışılmaktadır. Bir diğer ifade ile her durumda olmasa dahi kolluk yetkilerinin yarışması halleri

dolayısıyla hizmette aksama olabilecek, bu durum da maddi ve manevi zararlara sebebiyet verebilecektir. Aşağıda, ortaya çıkan meseleler ve bu meselelere yargının nasıl yaklaştığı irdelenecektir.

I. NON BIS IN IDEM İLKESİ KAPSAMINDA TEK BİR FİİLE BİRDEN FAZLA YAPTIRIM UYGULANMASI SORUNU

A. Çoklu Yaptırım Halleri

İdari kolluk yetkilerinin kullanımından kaynaklanan yarışmalarda ortaya çıkan en temel problem, kanaatimizce aynı konuya ilişkin olarak muhatap kişi veya nesneye birden fazla yaptırım uygulanmasıdır. Çifte cezalandırmaya yol açan bu işlemler, muhataplar açısından beklenmedik bir durum oluşturmaktadır. Beklenmeyen bir durumda birden çok yaptırıma maruz kalmak veya bir yaptırımdan sonra her an aynı konuda başka bir yaptırıma maruz kalabilme düşüncesi ve tehdidi hukuki bir belirsizlik ortamı oluşturarak idareye olan güveni zedeleyecektir.

Uygulamada bir fiile yönelik olarak birden fazla yaptırım uygulandığı görülmektedir. Bu hususta aynı fiil nedeniyle farklı türden idari yaptırımların uygulama alanı bulacağı ifade edilmektedir.¹¹⁶ Nitekim bu düşüncenin temelinde yalnızca cezalandırma bulunmadığı, kamu düzeninin korunmasına yönelik tedbirlerle hukuk kurallarına uyulmasını sağlamak ihtiyacı yattığı görülmektedir.¹¹⁷

Birden fazla yaptırım içine girdiği ifade edilen durumlara ilişkin en temel örnek, bir fiile karşılık olarak cezalandırma niteliği taşıyan idari para cezası kesilmesi ile fiil ile ortaya çıkan hukuka aykırı durumun giderilmesine yönelik gerekli tedbirin alınmasıdır. Nitekim para cezası kesilmesi tek başına hukuka aykırılığı gidermekten ziyade, muhatapın hukuka aykırı iş ve işlem yapmasının karşılığı ve ileriye yönelik caydırıcılığı tesis eden bir işlemdir. Esas olan, hukuka aykırılığın da ortadan

¹¹⁶ Melikşah Yasin, “İmar Kanunu’nun 42. Maddesi- Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yeni Düzenleme Hakkında Bir Değerlendirme”, **MÜHF-HAD**, C. 16, S. 3-4, Nisan 2010, s. 392.

¹¹⁷ **a.e.**

kaldırılarak kamu düzeninin yeniden tesisidir. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hukuka aykırı ve ruhsata bağlanması mümkün olmayan yapılar yıkılmakta ve yapı sahibine para cezası kesilmekte; böylelikle hem imar düzeni sağlanmakta hem de hukuka aykırılık cezalandırılmaktadır.¹¹⁸

Bir fiil ile bozulan kamu düzeninin tesisi ve hukuka aykırılığın cezasının verilmesi, yukarıda ifade edildiği şekilde konu veya mevzuat bakımından bir bütünlük arz edebileceği gibi birden fazla tedbir veya birden fazla yaptırım şeklinde farklı konu veya mevzuata dayalı olarak gündeme gelebilecektir. Bu durumda da aynı fiile ilişkin öngörülen farklı müeyyidelerin uygulanmasının mümkün olduğu, zira her kanunun koruduğu hukuki yararın farklı olduğu ifade edilmektedir.¹¹⁹

Yaptırımın türüne göre, aynı fiil nedeniyle aynı mahiyette birden fazla müeyyidenin uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin olarak öne sürülen bir görüşe göre, aynı müeyyidenin fiilen uygulama alanı olmayan durumlar ortaya çıkabilecektir. Örneğin müsadere uygulanmış bir mal hakkında, aynı fiile yönelik başka bir hükümde yine müsadere öngörülmesi halinde tekrar müsadere uygulanmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir.¹²⁰ Bu halde müsadere edilmiş eşya hakkında ve eşyanın maliki hakkında aynı fiile ilişkin olarak birden fazla işlem tesis edilmemiş olacaktır. Bu ve benzeri durumlar, genel itibarıyla bir defaya mahsus tesis edilebilecek, aynı anda birden çok kez uygulanması fiilen mümkün olmayan hallerde, ikinci yaptırım kararı alınsa bile uygulanamaması anlamına gelecektir. Nitekim müsadere edilmiş bir eşyanın niteliği ve statüsü değiştikten sonra, sözgelimi artık eşyayı hukuka aykırı fiilinde kullanan kişiye ait olmadıktan sonra, yeniden müsadere edilmesinin bir anlamı olmayacaktır.

Tek fiile birden fazla yaptırım uygulanması bahsinde özellik arz eden kısım, uygulanması gündeme gelen yaptırımların ikisinin de idari para cezası olması durumunda ne şekilde hareket edilmesi gerektiğidir. Yukarıda açıklanan diğer hallerde

¹¹⁸ a.e.

¹¹⁹ a.e.; “Aynı fiil için yetkili iki idarenin farklı nitelikte yaptırımlar öngörülmüş olması durumunda bu iki farklı yaptırım uygulanabilir. Çünkü her iki yaptırım ile elde edilmek istenen hukuki menfaat farklı olduğundan, birinin uygulanması diğerinin uygulanmasına engel teşkil etmemelidir.” Yasin, “Telekomünikasyon”, s. 80.

¹²⁰ Yasin, “İmar Kanunu’nun”, s. 393.

hem kamu düzeninin yeniden tesisi hem de cezalandırma amaçlarını içinde barındıran açıklamalar yer almakta iken, iki yaptırımın da idari para cezası olması, kamu düzeninin tesisinden ziyade iki cezalandırma anlamına gelecektir. Bu durumda ise iki defa cezalandırmanın uygulanmaması gerektiği¹²¹, bu durumun idari yaptırımların amaç ve işlevleri yönünden sorunlu olduğu¹²² ve hukuk devleti ilkesinin ihlali anlamına geleceği¹²³ ifade edilmektedir.¹²⁴ Bu husus, özellikle farklı sıfatlara uygulanması öngörülen idari cezalarda sıfatların birleşmesinde gündeme gelmektedir. Nitekim Danıştay da hem yapı sahibi hem de müteahhit sıfatların birleşmesi halinde ruhsata aykırılık nedeniyle birden fazla ceza uygulamasının, hakkaniyete, hukukun genel ilkelerine ve non bis in idem ilkesine aykırı olacağına karar vermiştir.¹²⁵ Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın cezalandırma amacı taşıyan idari para cezalarına yönelik atıf yapılan kararları, özellikle sıfatların birleşmesi durumuna yöneliktir. Kanaatimizce

¹²¹ a.e., s. 392; Ramazan Çağlayan, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yay., Ankara 2006, s. 45.

¹²² Yasin, “**Telekomünikasyon**”, s. 80.; Aynı yönde: D.13D., E. 2020/1941 K. 2020/3508 T. 2.12.2020: “4054 sayılı Kanun kapsamında yasaklanan iki farklı kabahatin işlendiği ancak eylemin tek olduğu hâllerde, farklı neviden fıkri içtimaya ilişkin kurallar uyarınca uygulanabilecek cezanın da tek olduğu; teşebbüsler tarafından pazar ayrımı gözetmeksizin bir ticarî politikanın icrası çerçevesinde aynı davranışlarla gerçekleştirilen ihlallerin gerek piyasa gerek nitelik ve kronolojik süreç açısından bağımsız olmadığından tek bir eylem olarak değerlendirilmesi ve birden fazla ceza verilmemesi gerekmektedir. Bu itibarla, dava konusu Kurul kararıyla davalı yanında müdahil şirketin .. ihlâl teşkil ettiği tespit edilen davranışlarının ... tarih ve ... sayılı Kurul kararında ... pazarında ihlâl oluşturduğu değerlendirilen ve idarî para cezası uygulanan davranışlarıyla aynı olduğu, aynı dönemde gerçekleştiği ve teşebbüsün genel stratejisinin parçası olarak bütünlük arz ettiğinden bahisle yeni bir idarî para cezası uygulanmasına yer olmadığına karar verilmesinde hukuka aykırılık ... bulunmamaktadır.” <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-d-e-2020-1941-k-2020-3508-t-2-12-2020>, (Çevrimiçi, 20.11.2021)

¹²³ AYM, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda işleten ve gönderenin aynı olması durumunda iki idari para cezasının toplamının uygulanacağı kuralı incelemiş ve non bis in idem ilkesi ve hukuk devletinin ihlali sebebiyle ilgili kuralı iptal etmiştir. “işleten ile gönderenin aynı olması”, kişinin “kendi yükünü taşıması” halinde meydana gelebilecek bir durumdur. İlgili mevzuatta “eşyayı bir yerden başka bir yere nakletmek amacıyla taşımacıya teslim eden gerçek veya tüzel kişi” olarak tanımlanan gönderenin, kendi yükünü taşınmak üzere kendisine teslim etmesi gibi bir durumun söz konusu olamayacağı ve dolayısıyla da “işleten ile gönderenin aynı olması” halinde ortada bir “gönderen”in varlığından söz edilemeyeceği kuşkusuzdur.

Diğer taraftan, işleten ile gönderenin aynı kişi olması durumunda, bu kişinin (işleten) azami yüklü ağırlığı aşmasına ve bunun sonucunda itiraz konusu kuralda öngörülen cezanın uygulanmasına neden olan hareketleri, amaç, zaman ve mekân yönlerinden birbirine bağlı şekilde kendi içinde bir bütün oluşturduğundan hukuki anlamda “tek bir fiil” olarak değerlendirilmelidir.

Bu durumda, iki ayrı fail ve her biri ayrı ceza gerektiren birbirinden bağımsız fiiller söz konusu olmadığından, bir kişinin (işleten) “aynı fiil” nedeniyle iki kere cezalandırılması sonucunu doğuran itiraz konusu kural, ne bis in idem ilkesine ve hukuk devleti ilkesine aykırılık taşımaktadır” AYM E. 2017/95 K. 2017/119 T. 12.7.2017 R.G.Tarih-Sayısı : 25.8.2017-30165.

¹²⁴ Bu husus, idari kolluğun esas olarak önleyicilik vasfının bulunması, bastırcılık vasfının ‘tamamlayıcı unsur’ olarak görülmesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Bkz. Özay, “**İdari Kolluk-Adli Kolluk**”, s. 950.

¹²⁵ D14.D., E. 2013/2292 K. 2015/2831 T. 9.4.2015.

vurgulamak gerekir ki farklı sıfatlara yönelik cezaların öngörölmüş olması, kişileri kamu düzenini bozmaktan caydırma amacı taşıyan idari para cezalarının sıfatların birleşmesine bakılmaksızın ayrı ayrı uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Diğer taraftan, bir fiile karşı öngörölmüş birden fazla idari para cezası olan durumlarda, kanun koyucunun ve düzenleyici idarelerin farklı kamu düzenlerini korumaya yönelik faaliyet yürüttüğü söylenebilir. Bu kapsamda da farklı kamu düzenlerinin ihlaline dayalı olarak tesis edilen aynı nitelikteki birden fazla idari para cezasının aynı fiilden dolayı iki defa cezalandırma sayılmaması gerektiği sonucuna ulaşılacaktır. Böylece, nasıl ki kamu düzeninin korunması için farklı tedbirler alınabiliyor ise, kamu düzeninin ihlali dolayısıyla niteliği aynı olsa dahi farklı para cezaları uygulanabilecektir. Danıştay da bir kararında: *“Radyo ve televizyonda yayınlanan bir programın Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından denetlenmesi ve yaptırım uygulanması kendi mevzuatı çerçevesinde değerlendirileceğinden, aynı programın 4077 sayılı Kanun kapsamında Reklam Kurulu tarafından incelenerek yaptırım uygulanmasına hukukî bir engel bulunma[dığını]”*¹²⁶ ifade etmiştir. Sonuç itibarıyla tek bir fiile birden fazla yaptırım olarak idari para cezası öngörölebilecektir.

Bağımsız idari otoritelerin düzenlemelerinin benzer standartlarda olması, aynı hukuki menfaatin farklı usuller çerçevesinde korunduğunu göstermektedir. Bu sebeple, korunan menfaatin farklı olduğu şeklinde yorum yapılmaması gerektiği vurgulanmış, bu otoritelerin yaptırımlarında non bis in idem ilkesinin uygulanması gerektiği de ifade edilmiştir.¹²⁷ Hem adli hem de idari yargı mercileri, kural olarak aynı konuda birden fazla idari yaptırım uygulanabileceği yönünde kararlar vermektedir.^{128 129}

¹²⁶ D.15D., E. 2011/12444, K. 2011/4434, T. 28.11.2011.

¹²⁷ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 85-86.

¹²⁸ Y.7CD., E. 1991/11419 K. 1992/1782 T. 05.03.1992, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/7-ceza-dairesi-e-1991-11419-k-1992-1782-t-05-03-1992> (Çevrimiçi, 18.12.2020).

¹²⁹ “6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve 3359 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin koruduğu hukuki yarar ile yürürlüğe konulma amacı ve unsurlarının birbirinden farklı olduğu görölmektedir. Nitekim, 6502 sayılı Kanun ile haksız ticari uygulamalara karşı tüketiciyi korumaya yönelik idari yaptırımlar öngörölmüş iken, Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin bilgilendirme ve tanıtıma ilişkin maddelerinde sağlık hizmetine ticari bir görünüm verilmesi, haksız rekabete neden olunması ve hastaların suistimal edilmesi gibi sakıncalar dikkate alınarak yaptırım öngörölmüştür. Her bir mevzuatın kendine özgü kapsamının, yürürlüğe konulma ve uygulama amacı ile

B. İlkenin Anlam ve Etkisi

Non bis in idem ilkesi¹³⁰, esasen ceza hukukuna ilişkin bir ilke olmakla birlikte içerdiği anlam gereği kabahatler ve diğer yaptırımlarda da tartışılması gerek bir nitelik taşımaktadır. Zira ilke, aynı eylem ve konu nedeniyle faile yalnızca bir ceza verilmesi anlamına gelmekte olup, yaptırım niteliğinde kolluk yetkilerinin aynı kişiye aynı maddi vakıadan dolayı birden fazla uygulanıp uygulanmayacağı değerlendirmesinde önem arz edecektir. Buradaki temel nokta, birden çok idari yaptırımın aynı fiil bakımından gündeme gelip gelmeyeceğidir. Adli yaptırım ve idari yaptırımın aynı anda gündeme gelip gelmemesi ayrıca incelenmeyecek olup, bu konuda her iki yaptırım türünün bir arada uygulanabileceğinin AYM, Yargıtay ve Danıştay kararları çerçevesinde mümkün görüldüğünün belirtilmesi ile geçilecektir.¹³¹

Aynı maddi vakıaya dayanan bir ihlal sonucunda uygulanacak idari yaptırımlarda, kamu düzenini farklı yönlerden ihlal edildiğinin gündeme gelmesi dolayısıyla iki veya daha fazla yaptırımın da uygulanması gerekmektedir.¹³² Bu durumda bir idarenin iki farklı kolluk yetkisi bulunması ihtimali ile farklı idarelerin kolluk yetkilerinin bulunması açısından esasen bir fark bulunmamaktadır. Gündeme gelecek fark,¹³³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Üye Ülkelere Yönelik İdari yaptırımlarla ilgili R (91) 1 sayılı Tavsiye Kararının 3 numaralı ilkesidir. Bu ilkeye göre, farklı sosyal yararların korunmasına dair hukuk kuralları bağlamında aynı ihlalin iki veya daha fazla idari makama da hareket imkânı vermesi durumunda, her bir idare

unsurlarının olduğu gözönünde bulundurulduğunda davacının bu [Reklam Kurulu ve İl Sağlık Müdürlüğü tarafından aynı eylem nedeniyle birden fazla ceza uygulandığı] iddiasına itibar edilememiştir.” D.15D., E. 2014/9556 K. 2018/2153 T. 28.2.2018; Aynı yönde: D.15D., E. 2014/9558 K. 2018/6469 T. 26.9.2018.

¹³⁰ İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İÜ Yayın No:3326, İstanbul, 1985, s. 35 vd.; Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, 2. Baskı, Seçkin Yay., Ankara 2001, s.78 vd.; Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 42 vd., Ali Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, On iki Levha, İstanbul, 2013, s. 109 vd., Yücel Oğurlu, “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezasına Etkisi ve Sorunu ‘Ne Bis İn İdem’ Kuralı”, **AÜHFD**, Cilt 52, Sayı 5, 2003, s. 110.

¹³¹ Gürültü seviyesinin aşıldığının tespit edilmesi üzerine, Çevre Kanunu’nun 20/h maddesi uyarınca ilgili hakkında İl Çevre ve Orman Müdürlüğüne idari para cezası yaptırımı uygulanmasının ardından ayrıca TCK’nın 183. maddesi uyarınca işlem yapılmasının uygun bulunduğu hk. Bkz.: Y.4CD., E. 2012/21910 K. 2013/8802 T. 27.3.2013; Detaylı bilgi için bkz. Mutlu Kağıtçıoğlu, **Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti**, On iki Levha, İstanbul, 2016, s. 452-455;

¹³² a.e., s. 451-452.

¹³³ a.e.

ilgili ihlal için öngörülen her yaptırımı dikkate almak zorundadır.¹³⁴ Bir idarenin birden çok yaptırım uygulaması konusunda ayrıca bir hüküm belirtilmemiştir.

Bir idarenin başka bir yasal dayanak dolayısıyla görev ve yetkisini kullanmasını o somut olay bakımından kısıtlayıcı bir hüküm bulunmayan durumlarda, ilgili idare kolluk yetkisini kullanmak ve öngörülen yaptırımı uygulamak zorunda kalacaktır. Nitekim iki idarenin de yaptırım uygulama yetkisi bulunması hallerinde birbirini ile çelişmeyen düzenlemelerinin ihlali dolayısıyla tabi olunan mevzuat kapsamında her iki idarenin de yaptırım uygulama yetkisi bulunacaktır.¹³⁵ Bu yarışma halinde ise aynı konuda farklı yetkilerin bir arada kullanılması mümkün olacaktır.¹³⁶

Yarışma hali, esasen bu konumdaki idarelere eşzamanlı olarak yetkilerini kullanmasını mümkün kılacak, non bis in idem ilkesinin istisnasını oluşturacak bir alan bırakmaktadır. Hatta kanun koyucunun ilgili alanı şekilde düzenlemesine bağlı olarak birden çok yetkinin ve sonucundaki yaptırımların uygulanmasını özellikle istediği, kamu düzeninin ve caydırıcılığın ancak bu şekilde sağlanacağını öngördüğü düşünülebilir. Zira yasal düzenlemeler dolayısıyla kamu düzeninin korunması ve yeniden tesisi için öngörülen görev ve yetkilerden birinin uygulanması tek başına yeterli olmayacak, istenilen amaca hizmet etmeyecektir. Bu açıdan yetkisini kullanan idarenin de beklenen düzen halinin oluşması için aynı konuda yetkili diğer idareleri harekete geçirmesi gerekecektir.

Non bis in idem ilkesinin kanun koyucu tarafından kabul edilerek pozitif hukuka yansıtıldığı da görülmektedir. Örneğin Kabahatler Kanununun 23/3 maddesinde yer alan *“Soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı bu nedenle idarî yaptırım kararı verir. Ancak, bunun için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idarî yaptırım kararı verilmemiş olması gerekir.”* hükmü, non bis in idem ilkesini benimseyen bir anlayışta düzenlenmiştir. Bu

¹³⁴ Ancak hukuken sektörel otoritelerin sözleşme lisans koşullarına aykırı hareket edilmesi halinde genel yetkilerine binaen yaptırım uygulamalarının yanında, yine rekabet otoritesinin rekabet kurallarının ihlali gerekçesiyle yaptırım uygulamasında hukuken bir engel görülmemiştir. Bkz.: Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s. 110-111.

¹³⁵ Yasin, **“Telekomünikasyon”**, s. 80.

¹³⁶ *“Böyle bir durumda, iki ayrı kolluk makamının da, biri diğerine engel olmadan tedbir alması ve gerekiyorsa yaptırım uygulaması mümkündür.”* Yayla, **İdare Hukuku**, s. 61.

hüküm, Kanunun kabahatlere ilişkin genel kanun niteliği taşımasından dolayı idari yaptırımların tamamı açısından bu ilkenin benimsenmesi gerektiği şeklinde yorumlanmıştır.¹³⁷ Kanaatimizce, kanunda belirtilen bu husus, toptancı bir yaklaşımla aynı konuda birden fazla yaptırım uygulanmasına engel olacak şekilde düzenlenmemiştir. İlgili hükmün yalnızca savcılık ve idarenin aynı anda yaptırım uygulamasının önüne geçeceği söylenmelidir. Ayrıca bu hüküm idari işlev alanı ile yargısal işlev alanının iç içe girmesi, yetkilerin yarışmasına sebep olması ve kuvvetler ayrılığının zedelenmesi sebebiyle eleştirilmektedir.¹³⁸

2872 sayılı Çevre Kanunu m. 27’ye göre *“Bu Kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz”* hükmü ise aksi yönde bir örnek olarak değerlendirilmiştir.^{139 140} Aynı şekilde, 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un m. 77 f. 20’de *“Bu Kanuna göre idari yaptırım uygulanması, diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez. Bakanlık, bu maddenin uygulanmasında oluşacak tereddütleri gidermeye yetkilidir.”* yer alan hüküm ile açıkça birden çok mevzuatın uygulanacak olduğu ve mevzuata aykırılık hallerinde iki farklı idare tarafından da yaptırım uygulanabileceğinin örneği olarak gösterilmektedir.¹⁴¹

Bu gibi hükümler, başlı başına bir ilkenin kabul edildiği yahut reddedildiği şekilde algılanmamalı, kanun koyucunun kimi zaman ilkeyi desteklemek ve kabul ettiğini göstermek adına ilkeden yana bir düzenleme getirebileceği gibi, aksine ilkenin kural olarak kabul edilmediği ve istisnai kabulün özellikle gösterilmesi amacıyla düzenlemeyi yapmış olabileceği de düşünülmelidir.

¹³⁷ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 45.

¹³⁸ Aydın Gülan, “Kabahatler Kanunu’ndan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetim”, **Mess Sicil**, S: 1, 2006, s.161-162.

¹³⁹ Oğurlu, **İdari Yaptırımlar**, s. 80.

¹⁴⁰ Bir görüşe göre bu hüküm uyarınca tesis edilen idari para cezalarının, diğer kanunların uygulanmasında doğan adli para cezalarında mahsup edilmesi fikri ve buna ilişkin bir hüküm getirilmesi öne sürülmüştür. Bkz.: Durmuş Tezcan, “Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler”, **Prof. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan**, İzmir, 1997, s. 372.

¹⁴¹ Yasin, **“Telekomünikasyon”**, s. 78.

Kabahatler Kanunu uyarınca idari para cezalarının yargısal denetiminde görevli olan adli yargı mercilerince verilen bazı kararlarda¹⁴² da eylemin aynı anda hem İmar Kanunu hem de Çevre Kanunu’nu ihlal ettiği durumlarda ayrı ayrı yaptırım uygulanabileceği kabul edilmiştir. Danıştay’ın aynı fiil nedeniyle birden fazla ceza öngörülmesine ilişkin düzenlemelerde, açık hükümler bulunduğu gerekçesiyle çifte cezalandırmayı hukuka uygun bulduğu durumlar da mevcuttur.¹⁴³ Kararlarda Danıştay *“Her bir mevzuatın kendine özgü kapsamının, yürürlüğe konulma ve uygulama amacı ile unsurlarının olduğu”*¹⁴⁴ gerekçesinden yola çıkmaktadır.

Danıştay bir kararında ise *“Telekomünikasyon Kurumu tarafından aynı fiil hakkında uygulanabilecek idari yaptırımların ise Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınması ... gerektiği”*¹⁴⁵ gerekçesini kullanmış ve çifte cezalandırmaya karşı bir tavır ortaya koymuştur. Ancak Danıştay’ın sektör bazında yetkili ve görevli idari otoritelerin yaptırım uygulamış olmalarından dolayı rekabet otoritesinin işlem tesis etmekten imtina etmesinin mümkün olmadığına dair kararları da mevcuttur.¹⁴⁶ Bu alandaki güncel yaklaşım da sektörel denetimin aynı konudaki rekabet denetimini engellemeyeceği, her iki alanın da aynı anda ihlal edebileceği ve rekabeti ihlal ettiği değerlendirilen bir davranışın sektörel denetimine tabi olmasının bu rekabet denetiminden ve yaptırımından muaf olduğu anlamına gelmeyeceği yönündedir.¹⁴⁷ Sonuç itibarıyla kolluk faaliyeti kapsamında denetimin bir sonucu olan idari yaptırımlarda non bis in idem ilkesinin kural olarak geçerli olmadığı, sınırlı geçerliliğinin doğal karşılanması gerektiği ifade edilmiştir.¹⁴⁸

¹⁴² Y.7.C. D., 5.3.1992 gün, E.1991/11419, K.1992/1782, YKD, C.19, S.4, 1993, s. 624-625; Y.2.C. D., 19.4.1993 gün, E.1993/12, K.1993/4836, YKD, C.19, S.6, 1993, s. 932-934.

¹⁴³ Mehpare Çaptuğ, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun İdari Para Cezası Uygulama Yetkisi ve Bu Yetkinin ‘Ne Bis İn İdem’ İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi, Ed. Meltem Kutlu Gürsel, **İdare Hukuku Açısından Sermaye Piyasası**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2016. s. 330 vd.

¹⁴⁴ D.15D., E. 2014/9558 K. 2018/6469 T. 26.9.2018; Aynı yönde D.15D., E. 2014/9556 K. 2018/2153 T. 28.2.2018.

¹⁴⁵ D.13D., E.2008/13184, K.2012/359, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-daire-e-2008-13184-k-2012-359-t-13-2-2012>, (Çevrimiçi, 20.11.2021).

¹⁴⁶ D.13D., E. 2010/457 K. 2015/427 T. 6.2.2015, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-daire-e-2010-457-k-2015-427-t-6-2-2015>, (Çevrimiçi, 22.11.2021)

¹⁴⁷ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 32.

¹⁴⁸ Oğurlu, **İdari Yaptırımlar**, s.78; Özay, **İdari Yaptırımlar**, s. 62-63.

Kolluk yetkilerinin yarışması konusunda gündemi en çok meşgul eden mesele olan aynı konuda birden fazla yaptırımın uygulanması hususunda mevzuatta da yargı kararlarında da birlik olduğu söylenemeyecektir. Mevzuatta yer alan kimi düzenlemelerde birden fazla yaptırımı engelleyen non bis in idem ilkesi yaklaşımının yer aldığı, bazı düzenlemelerde ise bu düşüncenin açıkça reddedildiği görülmektedir. Benzer şekilde yargının da ilkeye yaklaşımı konusunda birliktelik bulunmamaktadır. Anayasa mahkemesi, aynı konuda birden fazla yaptırım uygulanmamasına hukuk devletinin zorunluluğu olarak yaklaşmakta, non bis in idem ilkesine uygun düzenlemeler yapılması gerektiğine karar vermektedir. Yargıtay ve Danıştay ise idari yaptırımlara ilişkin önüne gelen uyuşmazlıklarda ilkeyi sınırlı bir şekilde uygulamakta, kanunda özellikle ilke lehine bir hüküm bulunduğu hallerde birden fazla yaptırım uygulanmasını hukuka aykırı bulmaktadır. Adli ve idari yargının bu tavrı, kanun koyucunun sessiz kaldığı durumlarda ve açıkça ilkenin aksinin düzenlendiği durumlarda birden fazla yaptırımın uygulanabileceği sonucuna yol açmaktadır. Kanaatimizce, aynı konuda birden fazla yaptırım öngören düzenlemelerin varlığı, kendine özgü kapsamı ve güttükleri farklı amaçları düşünüldüğünde, aynı konuda birden fazla yaptırım uygulanmasının mümkün olduğunu söylemek gerekecektir. Adli ve idari yargının, kural olarak aynı konuda birden fazla idari yaptırım uygulanmasına imkân tanıyan yaklaşımının kamu düzeninin korunması ve yeniden tesisi ile caydırıcılığın sağlanması açısından isabetli olduğu kanaatindeyiz.

II. HAK VE MENFAATLERDEN YARARLANMAYI ZORLAŞTIRMA

A. Yarışma Dolayısıyla İdarelerin İşlem Tesis Ettiği Haller

Kolluk yetkilerinin bireylere bazı haklar sağlaması veya yükümlülükler getirmesi mümkündür. Bu kapsamda örneğin yürüttüğü bir ticari faaliyeti kapsamında izin alan bir bireyin kolluk yetkilerinin yarışmasına konu başka bir idarenin kısıtlayıcı işlemleriyle muhatap kalması halinde iki işlemin de muhatapı olmak bakımından elde

etmiş olduğu hak veya menfaatini nasıl kullanacağı konusunda tereddüt etmesi mümkündür.

Bu hususta imar kolluğu kapsamında bireylerin imar haklarının kullanılmasına yönelik birden çok idarenin aynı taşınmaz üzerinde birtakım yetkileri bulunduğu örneğinden yola çıkılabilecektir. Bu gibi durumlarda aynı konuda uygulanması gündeme gelecek kolluk yetkileri ve yaptırımlarının ortaya çıkardığı sorunlar nedeniyle bireyler imar haklarının kullanılmasında belirsizlikle karşılaşabileceklerdir. Ancak imar kolluğu kapsamında konu, alan, makam, personel ve kolluk yetkilerinin genel mi özel mi olduğu konusunda tam bir belirlilik ve birlik olmamakla birlikte ortaya çıkan yarışmanın, pratikte herhangi bir probleme yol açmadığı da öne sürülmüştür.¹⁴⁹ Aksine, bu kapsamdaki yetkilerin problemlere yol açacağına ilişkin örnekler de verilmektedir. Nitekim baz istasyonlarının kurulmasına ilişkin verilen bir örnekte, baz istasyonu kurulması konusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, BTK, İçişleri Bakanlığı ve Belediyenin iki baz istasyonu arasındaki ve baz istasyonu ile binalar arasındaki asgari mesafenin belirlenmesi konusundaki düzenleme yetkilerini farklı yönde kullanmalarının karşısında GSM işletmecisinin haklarından yararlanmak konusunda yaşadığı sorun ifade edilmiştir.¹⁵⁰

Birden fazla idarenin aynı konuda yetkili kılındığı ve bir idareye münhasıran verilmiş bir yetkinin bulunmadığı durumlarda, idarelerin birbiriyle çelişen kararlar vermesi ihtimali de gündeme gelecektir. Bir idarenin uygun gördüğü ve muhatap lehine işlem tesis ettiği durumlarda, bir başka idarenin de yetki sahası çerçevesinde birey aleyhine işlem tesis etmesi gündeme gelebilecektir. Nitekim telekomünikasyon alanında sektöre ilişkin iş ve işlemlerini BTK'dan onay alarak yapmış olan muhatabın, rekabet kurallarını ihlal ettiği iddiası ile Rekabet Kurulu tarafından yaptırıma tabi tutulması gündeme gelebilir. Benzer şekilde çevrenin korunması konusunda yetki yarışması bulunan hallerde farklı idarelerin zıt uygulamalar yapmak suretiyle aynı

¹⁴⁹ Mustafa Yılmaz, **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Seçkin Yay., Ankara 2002, s.55.

¹⁵⁰ Sonucunda da hangi idari makamın görev alanıyla daha yakından ilişkili ise bu durumun dikkate alınması, aynı seviyede ilişki var ise ortak düzenleme ile sorunun giderilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bkz.: Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 309-310.

konuda farklı kararlar alması da mümkündür. Bu gibi hallerde birden fazla idare olmasına rağmen ikisinin farklı hareket etmesi problem oluşturmaktadır.

Kolluk yetkilerinin yarışması hallerinin hizmetlere erişilmesinde yol açtığı zorluğun bir başka görünümü olarak kimi zaman bireylere kimi zaman ise idarelere ilave maliyetlere yol açması durumudur. İdarelerin yetki yarışması bulunan hallerde yaşadıkları tereddüt, muhatapları zor durumda bırakmaktadır. Nitekim genel kolluk makamı olan valilik ve kaymakamlık ile özel kolluk olan Turizm Bakanlığının turistik bölgelerdeki işletmelerin kapanış saatlerini farklı belirlemesi durumunda böyle bir zorluğun yaşanması muhtemeldir. Muhatapların aynı konuda birden çok yetkiye muhatap kalarak, bu yetkiler çerçevesinde kendisinden beklenen hazırlıkları yapması da fazladan mali külfetle karşı karşıya kalmalarına sebep olmaktadır.

B. Yarışma Dolayısıyla İdarelerin Eylemsiz Kalması

Hak ve menfaatlerden yararlanmanın kollukların yarışması dolayısıyla zorlaşmasında gündeme gelecek bir diğer durum ise aynı konuda iki yetki ve yetkilinin bulunduğu hallerde hiçbirinin kullanılmaması halidir. Her ne kadar, idarelerin kanundan doğan görev ve yetkilerini kullanmaktan kaçınması mümkün olmasa da uygulamada zaman zaman aynı konuda yetkili idarelerin hukuka aykırı bir şekilde eylemsiz kaldığı, kamu düzeninin korunması ve yeniden tesisi için aynı konuda yetkili diğer idarenin rol almasını beklediği görülmektedir. Nitekim sağlığa aykırı gıda maddesi denetimlerinde ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ve merkezi idarenin zaman zaman denetim konusunda birbirlerini görevli ve yetkili görmeleri suretiyle kolluk yetkilerinin kullanılmaması hali göze çarpmaktadır. Kanun koyucunun kolluk faaliyetinin konusuna verdiği önem gereği kimi durumlarda üçlü bir kolluk denetim mekanizmasına oluşturmaya rağmen denetimin birbirine bırakılması dolayısıyla bir nevi olumlu- olumsuz görev uyuşmazlığı benzeri durum oluşmaktadır. Bu gibi hallerde, yetkilerin yarışması sonucunda beklenen ve istenen kamu düzeninin korunması ve yeniden tesis edilmesinin aksine, hareketsizliğin oluşturduğu kamu düzeni bozukluğu ile karşı karşıya kalınacaktır.

III. İDARİ İSTİKRARSIZLIK OLUŞTURMA

A. İşlemler Yönünden İstikrarsızlık

Anayasa m. 123 gereği, idarenin teşkilatlanmasının yanı sıra görevleriyle de bir bütün olması, birbirini tamamlaması gerekmektedir. Bu durum, kolluk alanındaki görevlerin ifası sırasında oluşacak yetki yarışmaları dolayısıyla oluşan farklı uygulamaların bütünlüğü bozarak istikrarsızlık oluşturması anlamına gelmektedir. Yarışma hallerinde, aynı veya benzer hukuk kurallarının idareler tarafından farklı yorumlanması sonucunda farklı kararlara ulaşılması riski bulunmaktadır.¹⁵¹ Muhatapların uygulamanın yeknesaklığını görmesi açısından idarelerin kolluk yetkilerinin ifası kapsamında aynı statülere aynı uygulamaları yaptığının bilinmesi beklenir. Bu durum hukuki belirlilik ve istikrar ilkesinin bir görünümüdür. Aksi halde, öngörülebilirlik ve hukuk güvenliği de zedeleneyecektir.

İdari istikrar düşüncesinden hareket etmek suretiyle, idarelerin kolluk yetkilerinin yarışması sonucunda oluşması muhtemel zıtlıkları gidermeye çalıştığı uygulamaları bulunmaktadır. Nitekim Rekabet Kurulu'nun bir kararında¹⁵² sektörel otoritenin onayı çerçevesinde yapılan iş ve işlemlere ilişkin olarak soruşturma yapmakta imtina etmesinin ardında bu düşüncenin yattığını söylemek yanlış olmayacaktır. Aynı yöndeki bir görüşte de belediyenin bir yönetmelik taslağının kurul tarafından incelenip rekabeti ihlal edecek düzenlemeler öngördüğünü belirtmesi üzerine, taslağın aynı şekilde yürürlüğe girdiği ve Danıştay denetiminden dava yolu ile geçtiği durumda yönetmeliğe uygun faaliyet gösteren kişilere kurul tarafından ceza verilemeyeceği öne sürülmüştür.¹⁵³ Kanaatimizce bu görüş ve uygulama, idari istikrarın sağlanması ve hukuk güvenliğinin korunması amacına dayanmaktadır. Bu

¹⁵¹ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 88-89.

¹⁵² “Türk Telekom’un şikâyetine konu olan uygulamalarına ilişkin bazı ihlal iddiaları ortaya çıkabilecek rekabetçi zararı önlemeye yönelik spesifik düzenlemelerin ve Telekomünikasyon Kurumu kararlarının bulunması veya Telekomünikasyon Kurulu onayıyla gerçekleştirmesi nedeniyle 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi anlamında bu aşamada bir kötüye kullanma olarak nitelendirilmemektedir. Dolayısıyla, şikâyetine yönelik olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında ön araştırma yapılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek bulunmamaktadır.” Rekabet Kurulu Kararı, K. 05-87/1199-348 T. 22.12.2005 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/rekabet-kurulu/rekabet-kurulu-k-05-87-1199-348-t-22-12-2005>, (Çevrimiçi, 21.11.2021).

¹⁵³ Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s. 438.

hallerde idarelerin, idari istikrarsızlığın önüne geçmek için diğer idarenin onayını dikkate alarak muhatabın hukuka uygun hareket ettiğinin kabulü yaklaşımını sergilediği örnekler bulunmaktadır. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere, kanuni dayanak çerçevesinde idarelerin, diğer idarelerin tesis ettiği kolluk işlemleri ve yaptırımlarıyla bağlı olmadan mevzuatı çerçevesinde hareket etmesi gerektiğinden, farklı uygulamaların ortaya çıkması ve istikrarı zedelemesi mümkündür.

B. İstikrarsızlığın Kamu Düzenine ve Kişi Davranışlarına Yansıması

İdari istikrarsızlık, korunmaya çalışılan kamu düzenine de zarar vermektedir. Kolluk yetkilerinin yarışması dolayısıyla ortaya çıkan belirsizlikler ve istikrarsız uygulamalar kamu düzenini bozmakta ve yeniden tesisinin güçleştirmekte, nitekim idarelerin yetkilerin birbirlerinde olduğu düşüncesinden dolayı hareketsiz kaldıkları görülmektedir. Bunun yanında çelişik kararların yol açtığı istikrarsızlığın “yetkili merci arayışı” (forum shopping)¹⁵⁴ oluşturacağı ifade edilmiştir.¹⁵⁵ Bu durum ise, aynı konuda yetkili birden fazla idareden, lehine karar verecek olanın kolluk faaliyeti kapsamında harekete geçirilmesi olarak özetlenebilir. Sözelimi bireyler, bir hak veya menfaat elde edecekleri, izin kapsamında hayata geçirecekleri iş ve işlemleri konusunda yetkili birden çok idareden, kendi lehine uygulama yapan idareyi tercih edeceklerdir. Benzer şekilde aynı konuda yaptırım uygulamaya yetkili idarelerden, konuyu yaptırıma tabi bir ihlal olarak değerlendirmeyecek idareyi harekete geçirerek oradan çıkan kararın diğer idare nezdinde kullanılması örneği de verilebilir.

İdari istikrarsızlık kapsamında gündeme gelecek bir diğer husus da yetki yarışması hallerinde ilk düzenlemenin, ilk tedbirin ve ilk yaptırımın sonradan başka bir idare tarafından değerlendirilmesi durumunda ilk idarenin işlevi ve etkinliğinin

¹⁵⁴ Bu terim Rekabet Terimleri sözlüğünde şöyle açıklanmaktadır: ‘Teşebbüslerin, şikâyet ya da bildirimlerini aynı konuda yetkileri bulunan farklı kurumların hepsine yapmaları veya kurumlardan birine yapmak suretiyle teşebbüs lehine olacak kararlar alınmasını sağlamaya çalışmaları halidir. Teşebbüsler, kurumlar arasındaki yetki çatışmasından faydalanmaya çalışmaktadır. Yetki çatışmalarını önlemek amacıyla yetkili kurumlar arasında protokoller yapılabilmektedir.’ <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/rekabet-terimleri-sozlugu/terimler-listesi?icerik=ee648a96-6d23-4f30-8aae-ccb3472098e>, (Çevrimiçi, 13.11.2021)

¹⁵⁵ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 90.

sorgulanacak olmasıdır. Bu husus da özellikle aralarında hiyerarşi veya idari vesayet bağı bulunmayan idari birimlerin adeta birbirini “denetlemesi” anlamına gelecek, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı durumlar oluşturacaktır.¹⁵⁶ Aralarında hiyerarşi bulunan makamlar arasındaki denetim ile vesayet yetkisi sınırları kapsamında kalan bir denetimin böyle bir aykırılık oluşturmayacağı ifade edilmelidir. Özellik arz eden durum, örneğin bir mahalli idare kolluk makamının tesis ettiği işleme karşılık, aralarında vesayet yetkisi öngörülmeleyen bir kamu kurumunun aynı konuda işlem tesis ederken ilk işlemi denetlemesi durumudur.

Örnek olarak ele alınabilecek bir uygulamada belediyenin kolluk yetkisi kapsamında tekne turu tarifiesi belirlemesinin akabinde rekabet ihlali iddiası ile önüne gelen şikâyetle Rekabet Kurulu, işlemin rekabeti bozduğunu teyit etmiş ancak gereğinin yapılması konusunda 4054 sayılı Kanun m. 27/g uyarınca¹⁵⁷ ilgili belediye ve kaymakamlığa görüş vermiştir.¹⁵⁸ Burada belediye tarafından tesis edilen işlemin aynı konuda yetkili bir diğer idare tarafından denetimi söz konusu olsa da başkaca bir işlem tesis edilmemiştir. Böylece idarelerin birbirinin işlevi ve etkinliğini sınırlı ele aldığı, istikrarın sağlanması konusunda yalnızca iş birliği yoluna gittiği görülmektedir.

Aksi yöndeki uygulamalara ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının işlemlerinin rekabet ihlali oluşturduğu durumlarda rastlanmaktadır. Bu hallerde Rekabet Kurulu’nun -kamu otoritesi olarak görmeyerek- meslek kuruluşlarının kararlarını sorguladığı ve yaptırım uygulanmasına karar verdiği görülmektedir.¹⁵⁹ Danıştay ise kimi zaman kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarını kamu otoritesi içerisinde görerek idarenin işlevinin başka bir idare tarafından hiyerarşi ve vesayet kapsamı dışında sorgulanmasını kabul etmeyerek

¹⁵⁶ Bağımsız idari otoriteler özelinde bu durum, bir idarenin diğerinin temyiz mercii haline bürünme riskini taşıdığı hususunda eleştirilmektedir. Bkz. a.e. s. 91; İsmail Yılmaz Aslan, **Rekabet Hukuku Teori ve Uygulama**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, s. 130.

¹⁵⁷ Kurulun Görev ve Yetkileri

Madde 27 – Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:

g) Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,

¹⁵⁸ Rekabet Kurulu Kararı, K. 06-63/856-246 T. 14.09.2006 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/rekabet-kurulu/rekabet-kurulu-k-06-63-856-246-t-14-09-2006>, (Çevrimiçi, 22.10.2021).

¹⁵⁹ Rekabet Kurulu Kararı, K. 04-70/1012-247 T. 4.11.2004.

yaptırımları iptal etmektedir¹⁶⁰ Danıştay'ın bazı kararlarında ise kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs birliği oldukları gerekçesiyle aynı konudaki işleminin bir diğer idare tarafından denetlenmesini ve kuruluşa yaptırım uygulanmasını hukuka uygun bulmaktadır.¹⁶¹

Görüldüğü üzere kimi zamanlarda bir idarenin aynı konuyu ele alan bir düzenlemesi veya işlemi bizzat kamu düzenini bozabilmektedir. Bu gibi hallerde aynı konuda yetkili olan bir başka idarenin düzenin yeniden tesisi amacıyla kolluk yetkisini kullanabileceği, bu kapsamda diğer idare aleyhine denetim ve yaptırım gerçekleştirebileceği kabul edilmelidir. Böylece hem aynı konuda birden fazla yetki kullanımı gerçekleşmiş olacak, hem de yetki kullanan idarelerden biri üzerinde ayrıca denetim ve yaptırım uygulanmış olacaktır. Örneğin meslek kuruluşu kolluk yetkisi kapsamında “rekabeti sağlama amacıyla” tarife belirleyecek, Rekabet Kurulu bu işlemi denetleyerek rekabeti bozduğunu ve tarifenin olması gereken sınırlarını belirleyecek, ardından da düzen bozucu işlem nedeniyle kuruluşa yaptırım uygulamış olacaktır. Bu gibi hallerde idarenin işlev ve etkinliğinin sorgulanması ile bizzat idare tarafından kamu düzeninin bozulmasının engellenmesi arasında doğan tercih yapma zorunluluğu karşısında kamu düzenine yönelik hareket etmek gerekecektir.

İdareler kimi zaman güç yarışına girerek, aynı alanlarda birbirlerinin kararlarına direnç göstermektedirler. İdarenin planlama faaliyeti kapsamında yapılan bir değerlendirmede Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile Sanayi Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı arasında aynı konudaki geleneksel yetkilerin paylaşılmak istememesinden kaynaklı olarak sorunların çıktığı ve hatta DPT'nin raporunun dikkate alınmamasının tavsiye edildiği, bu sorunlar nedeniyle Teşvik tablolarının yayınlanamadığı ifade edilmiştir.¹⁶² Yani idareler aynı konuda kolluk faaliyetine yansıyacak yetkilerine dayanarak yapacakları düzenlemeler konusunda

¹⁶⁰ D.13D., E. 2007/2748 K. 2010/8 T. 5.1.2010, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-d-e-2007-2748-k-2010-8-t-5-1-2010>, (Çevrimiçi, 22.11.2021).

¹⁶¹ DİDDK., E. 2008/3081 K. 2013/700 T. 28.2.2013, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/iddk-e-2008-3081-k-2013-700-t-28-2-2013>, (Çevrimiçi, 22.11.2021).

¹⁶² Turgut Tan, “20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında Türkiye’de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı, s. 154; Detaylı bilgi için: Turgut Tan, **Planlamanın Hukuku Düzeni**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1976, s. 46-49.

çekişmeler yaşamaktadır. Bu durum ise planlama kapsamında alınacak kolluk tedbirleri ve uygulanacak kolluk yaptırımlarına etki etmektedir.

İki farklı otoritenin aynı anda yetkili olması halinde, yetki yarışmasının çözülmesi gerektiği¹⁶³ düşüncesinden hareketle aynı anda yetkinin doğmasının temel hukuk ilkelerine aykırılıklar ortaya oluşturacağı ifade edilmektedir. Ayrıca iki idare tarafından kolluk faaliyeti yürütülmesi, denetim ve yaptırım uygulanması ihtimali kaynak ve zaman israfına yol açacağı, bu durumun usul ekonomisi açısından sakıncalı olduğu vurgulanmaktadır.¹⁶⁴ Zira birden fazla idare ve mahkeme, aynı olaya ilişkin birden fazla denetim gerçekleştirmiş olacaklardır.

Kolluk yetkilerinin yarışmasının oluşturduğu idari istikrarsızlığın bir görünümü olarak ele alınabilecek bir diğer husus ise kalkınma planlarının ilk üç döneminde öngörülen tedbirlerin gerçekleşme oranının %50'nin altında kalmasıdır. Bu durumun sebebi olarak kuruluşların verilen görevi benimsememeleri, aynı konuda sorumlu birden çok kuruluşun aralarında yetki yarışması dolayısıyla görev ve yetki tartışmalarına girmeleri gösterilmiştir.¹⁶⁵

Yarışmalara ilişkin istikrarsızlığın kişilerin hak arama özgürlüklerini yeterli derecede kullanamamasına da sebep olduğu düşünülebilir. Bu husus Anayasa m. 40 gereği işlemlere karşı başvurulacak mercileri gösterme yükümlülüğü ile bağlantılıdır. Yarışma hallerindeki karışıklık dolayısıyla itiraz ve yargıya başvurulması konusunda tereddütler doğacağı açıktır.¹⁶⁶

¹⁶³ Burada yetki yarışması nihayetinde bir idarenin yetkili kabul edilmesi gerektiği düşüncesi görülmektedir.

¹⁶⁴ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 34.

¹⁶⁵ Tan, **“20 Yıllık Planlama”**, s. 152-153.

¹⁶⁶ *“soruşturma ve idari yaptırım uygulama konusunda görevli sadece bir kuruluşun olması, kurumlar arası yetki çatışmalarını önleyeceğinden bu dönemlerde ortaya çıkan fahiş fiyat artışlarına karşı daha etkin bir mücadele yönteminin geliştirilmesini sağlayacaktır. Fahiş fiyat artışlarından muzdarip vatandaşlar, fiyat artışlarına karşı sadece muhatap olacakları tek bir kamu kurumu olduğunu bilecekler ve hak taleplerini bu kuruma tereddütsüz iletebilecek ve takip edebileceklerdir.”* Söylar, **a.g.m.** s. 246.

IV. KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI SONUCUNDA DOĞAN ZARARLAR

Kolluk faaliyetleri yürütülürken idarelerin kollukların yarışması kapsamında kalan tedbir ve yaptırım uygulamaları ile işlemler tesis etmeleri sonucunda birtakım zararların ortaya çıkması muhtemeldir. İdarenin sorumluluğu başlığı altında idarelerin kimi zaman hukuka uygun da olsa tesis ettikleri işlemlerden doğan zararları farklı ilke ve esaslar çerçevesinde tazmin edilmesi gerektiği ifade edilmişken, kimi durumlarda da tesis edilen işlemin hukuka aykırı olması halinde oluşan zararların tazmin edileceği, ancak her halde hukuka aykırı bir işlemin de zararın tazminine sebep olmayacağı kabul edilmektedir.

Kolluk yetkilerinin yarışması hallerinde ise normal şartlarda gündeme gelmeyecek kimi zararların, yetkilerin kullanılmamasından veya kullanılmaması gerekirken kullanılmasından kaynaklandığı görülmektedir. Sözgelimi yargı mercilerince non bis in idem ilkesinin sınırlı da olsa kabul edildiği hallerde uygulanmış olan birden çok tedbir veya yaptırımdan birinin zarar oluşturması muhtemeldir. Benzer şekilde idarelerin yetkilerinin yarışması dolayısıyla hareketsiz kaldığı hallerde de hizmet kusuru gündeme gelecek, oluşması muhtemel zararların tazmini gerekecektir. Bu gibi yarışma durumlarında bireylerin başvuruları üzerine işlem tesis edilmemesi halinde de oluşan zararın tazmin edilmesi gerekmektedir.¹⁶⁷ Sorumluluğun ortaya çıkmasında denetim görevinin gereği gibi yapılmaması veya yaptırımların gereği gibi uygulanmaması hususlarında idarelerin uygulamaları önemli rol oynamaktadır. Örneğin idarenin yarışma dolayısıyla kolluk yetkisi kapsamında yapması gereken düzenleyici işlemleri tesis etmemesi veya geciktirmesi halinde sorumluluğun doğacağı kabul edilmektedir.¹⁶⁸ Mevzuatın dağınıklığının oluşturduğu yetki yarışmaları sebebiyle idarece yürütülmesi gereken faaliyetlerde yaşanan sorunların zarara neden olduğu görülmektedir.¹⁶⁹ Özel kolluktan izin alan bir gösterinin sergilenmesinin genel

¹⁶⁷ Kasım Ocak, **Çevrenin Korunmasına Yönelik Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu**, Ankara, Seçkin, 2019, s. 157.

¹⁶⁸ a.e. s. 72-73; Ezgi Palas, **İdarenin Kolluk Faaliyetlerinden Doğan Sorumluluğu ve Gelişimi**, İzmir, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014, s. 200.

¹⁶⁹ Sancakdar, **“Kamusal Su”**, s. 633.

kolluk tedbirleri kapsamında yasaklanması, yarışma dolayısıyla yaşanan aksamalara ve zararlara bir örnek olarak verilebilecektir.

A. Yetkinin Kullanılmamasından Kaynaklanan Zararlar

Danıştay bir kararında özel hastanenin otele dönüşmesi sonrasında Jandarma tarafından ruhsatlandırılan ancak hala sağlık alanında faaliyet gösterdiği yönünde şikayetler bulunan tesiste denetimde bulunup tespit yapan Sağlık Bakanlığı'nın, tesisin otel ruhsatı olduğu gerekçesiyle yetkisiz olduğu iddiasıyla herhangi bir işlem yapmaması sonrası oluşan ölüm olayında zararın tazmini gerektiğini ifade etmiştir. Burada Danıştay, hem jandarmanın genel kolluk yetkisi çerçevesinde denetim ve yaptırım yetkisinin bulunduğu, hem de Sağlık Bakanlığı'nın kolluk yetkisi¹⁷⁰ çerçevesinde aynı konuda denetim ve yaptırım yetkisinin bulunduğunu ifade ederek, bu denetimin yapılması akabinde gerekli tedbirlerin alınmamasından doğan zarardan sorumlu olduklarını kabul etmiştir. Danıştay; *“yetkisiz bir şekilde obezite tedavisi yapılmaya devam edildiği tesbit edilmesine rağmen, bu konuda idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde diğer Bakanlıklarla da irtibata geçilerek gerekli tedbirlerin alınmadığı, ölüm olayına kadar anılan tesisin faaliyetine engel olunmadığı ..Sonuç olarak, davacılar yakınının ölümüne doğrudan sebep olmasa da, devletin yaşam hakkının korunması hususundaki yükümlülüğüne karşın hareketsiz kalması nedeniyle dava konusu ölüm olayının gerçekleştiği açıktır. Bu sebeple davacıların bu ölüm olayı nedeniyle duydukları elem ve üzüntülerin hafifletilmesi amacıyla manevi tazminata hükmedilmesi gerekmektedir.”*¹⁷¹ şeklinde karar vererek, yarışmaların oluşturduğu zararın tazmini gerektiğini ifade etmiştir. Kararda Danıştay *“Bakanlığın bu konudaki yükümlülüğü sadece mevzuatın öngördüğü denetimleri yapmakla bitmemekte, ayrıca bireylerin yaşam hakkının tehdit edildiği hususunda somut tespitlerde bulunduktan sonra, idarenin bütünlüğü çerçevesinde gereken tedbirleri de alması gerekmekte”*

¹⁷⁰ Mülga 663 Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (karar tarihindeki mevzuat)

Görevler

Madde 2- (1) Bakanlığın görevi; herkesin bedenî, zihnî ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hâli içinde hayatını sürdürmesini sağlamaktır.

(3) Bakanlık bu amaçla; ... c) ... denetleme yapar, müeyyide uygular.

¹⁷¹ D.15D., E. 2015/7128 K. 2016/606 T. 4.2.2016, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2015-7128-k-2016-606-t-4-2-2016> (Çevrimiçi, 4.8.2021).

olduğunu belirterek sağlık ve yaşam hakkı konusunda gereken tedbirlerin bakanlık tarafından da alınmasını beklemiştir. Genel kolluğun sağlık konusundaki kolluk yetkisinin yanında, genel kolluk iş ve işlemlerine tabi olarak faaliyet gösteren özel işletmelerin konu bakımından bakanlığın yetki sahası dışında olmadığı söylenmelidir. Yürütülen faaliyetin ruhsat kapsamı dışında kaldığı hallerde hem ruhsat veren idarenin hem de ruhsat dışına taşılın alandaki idarenin kolluk yetkilerini aynı anda aynı konu üzerinde uygulayabileceğinin kabulü gerekmektedir.

Bir başka kararda Başbakanlık yanında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun husumetiyle incelenen davada Devlet İç Borçlanma Senedi almak amacıyla yetkisi olmadığı halde hazine bonosu satış reklamı yapan İmar Bankası A.Ş.'ye yatırılan bedeline ilişkin olarak Danıştay ilgili kurumların görev ve yetkilerini incelemiş ve yine yarışmadan kaynaklanan zararın tazminine yönelik hüküm tesis etmiştir: *“Dosyadan; Kurul’ca Bankanın aracılık faaliyetlerinde bulunma yetkisinin 21.11.1990 tarihli kararla iptal edildiği, ancak DİBS alım-satımında yetkili olmayan Banka’nın çeşitli gazete ve televizyonlarda ilan ve reklamlar verdiği ve 1990 tarihinden itibaren yatırımcılara DİBS sattığı, SPK’nun ise bu konuda herhangi bir işleminin bulunmadığı ve SPK’nun Kanunun kendisine verdiği gözetim ve denetim görevini yerine getirmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, SPK kararı ile borsa üyelik ve aracılık faaliyetlerinde bulunma yetkisi kaldırılan Banka’nın, yetkisi olmadığı halde ilan ve reklam vererek yatırımcılara gerek DİBS satışı gerekse bu ad altında satış yapmasını zamanında önlem alarak engel olmayan BDDK ve SPK’nun olayda kusurlu davranışları bulunduğu kuşkusuz olduğundan. anılan idarelerin davacının dosyada bulunan ve Banka’dan DİBS aldığını gösteren belgedeki yatırdığı tutar miktarındaki zararının hizmet kusuru bulunduğu tespit edilmesi nedeniyle ödemeleri gerekmektedir.”*¹⁷² Buna göre aynı konuda yetkileri buluna BDDK ve SPK, kolluk yetkileri kapsamında kamu düzeninin bozulmasına engel olmayarak, konu bakımından yetkinin birbirlerinde olduğunu düşünerek hareketsiz kalmışlar, akabinde

¹⁷² D.13D., E. 2005/2625 K. 2005/5753 T. 2.12.2005, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-daire-e-2005-2625-k-2005-5753-t-2-12-2005>, (Çevrimiçi: 23.11.2021).

oluşan zarardan Danıştay tarafından zararın tazmini konusunda yükümlü bulunmuşlardır.

Gerçekten de idareler, kimi hallerde konu bakımından yetkili olmadığını düşünerek hareket etmekte, ancak o konuda kolluk yetkileri bulunmaktadır. Sözelimi belediyenin çevrenin korunması konusundaki yetkisi kapsamında denetim ve yaptırım yetkisi bulunduğu halde, çevre kirliliğinin kimyasal faktörlerle gerçekleştirilmesi sonucunda çevre koluğunun konuya müdahale etmesi gerektiği düşüncesi ile hareket etmemesi gibi durumlarda tedbir ve yaptırımın ivedilikle gerçekleşmemesinden zararlar doğabilmektedir. Bu durumlarda, yetki yarışmasının neticesinde oluşacak zararların tazmini gerekecektir.

B. Yetki Kullanımından Kaynaklı Zararlar

Yetki yarışmasının sonucunda ortaya çıkacak ihtimallere göre aynı konuda yetkili birden fazla idareden birinin yetkisini sınırlı kullanacağı veya kullanmayacağı durumlar söz konusu olabilir. Örneğin valiliğin ve kaymakamlığın işletmelerin kapanış saatini belirlemesi hususunda kaymakamlığın yetkisi valinin belirlediği üst sınırı aşmayacak şekilde kullanılacaktır. Benzer şekilde aynı konudan doğan yaptırımların non bis in idem ilkesi çerçevesinde yalnızca birinin uygulanacağı sonucu ortaya çıkabilecektir. Bu konuda bir Danıştay kararında; merkezi idare içerisindeki yetki yarışmasından kaynaklı olarak kaymakam tarafından kullanılması gereken yetkinin vali tarafından kullanılması sonucunda işyeri kapatma işleminin yetki yönünden iptal edilmesinin ardından oluşan zararların tazmini gerekçesiyle açılan bir davada, *“İdare Mahkemesince idari işlemin yargı denetimi sonucu yetki yönünden hukuka aykırı bulunmasının yetkili makamca yeniden işlem tesisine engel oluşturmayacağı, diğer yandan davacının işyerinde mevzuata aykırı durumlara sebebiyet vermesi sonucu tutulan tutanağa dayalı olarak iş yerinin kapatılmasına neden olduğu, gerek işlemin iptali istemiyle açtığı gerekse de bu işlem nedeniyle uğradığı zararın tazmini istemiyle açtığı bu davada kapatma sebeplerinin bulunmadığı yolunda iddialar da bulunmadığı da dikkate alındığında idarenin tazmin borcunu doğuracak bir hukuki sorumluluğunun bulunmadığı sonucuna varıldığı*

gerekçesiyle davanın reddi” yönünde verilen kararı onamıştır.¹⁷³ Bu kararda görülmektedir ki yüksek mahkeme yetki yarışması ve sonucundan çok işlemin maddi sebep unsurunu ön plana alarak, aksi yönde bir iddia ve değerlendirme olmaması dolayısıyla zararın tazminini kabul etmemektedir.

Danıştay’ın daha sonraki tarihte verdiği bir başka kararda ise aksi yönde görüş beyan ettiği, ancak bu duruma merkezi idare ve mahalli idare eksenindeki yetkiye ilişkin hükümlerin sebep olduğu anlaşılmaktadır. Olayda içkili gazino olarak faaliyet gösteren işyerinin ruhsatının iptal edilerek işyerinin faaliyetten men edilmesine belediye tarafından tesis edilen işlem, faaliyetten men kararının mülki idare amiri tarafından verilmesi gerekçesi iptal edilmiş, doğan zararın hizmet kusurundan kaynaklandığı ve idarece karşılanması gerektiğine hükmedilmiştir.^{174 175}

Örneğin aynı konuda yetkili hiyerarşik üstün veya vesayet makamının yarışan yetkisini kullanması sonucunda, önceki kolluk işlemine dayanılarak elde edilen hak ve menfaatlerin ortadan kalkması gündeme gelebilir. Bu gibi durumlarda da ilk işleme dayanılarak elde edilen hak ve menfaatler açısından doğan zararların karşılanması gerektiği gündeme getirilebilir. Sözelimi hiyerarşik üstün aynı konudaki yetkisini kullanarak astın işlemini kaldırması halinde muhatap açısından zarar doğabilecektir. Benzer şekilde idarenin hukuka uygunluk karinesinden yararlanan ve yarışma halinde bulunan kolluk yetkisine dayalı işleminde elde edilen menfaatin yargı kararı sonucunda iptali dolayısıyla oluşan zararında ilgili idarelerce tazmin edilmesi gerekecektir. Örneğin imar düzeninin sağlanması noktasında bina yapım şartlarında farklı standartlar belirleyen birden fazla idarenin yarışan yetkilerine konu olan bir taşınmazın, daha hafif standartları karşıladığı, ancak daha ağır standartları karşılaması gerekmesi nedeniyle yıkılması halinde oluşan zararın tazmini gerekmektedir.

¹⁷³ D.10D., E. 1995/964 K. 1996/5781 T. 4.10.1996

¹⁷⁴ D.8D. E. 2003/1833 K. 2003/2827 T. 11.6.2003.

¹⁷⁵ Nitekim sermaye piyasası alanında izinle faaliyet gösteren kurumun niteliklerini sonradan kaybettiği gerekçesiyle iznin geri alınmasını değerlendiren Danıştay kararındaki gerekçede, usulde paralellik gereği izni veren makamın izni geri alabileceği veya faaliyeti durdurabileceği ifade edilmiştir. Bu karar izin vermeye yetkili kuruluşun faaliyeti durdurmaya yetkili olduğunun belirlenmiş olması sebebiyle eleştirilmiş, usulde paralelliğin iznin geri alınmasını kapsadığı, faaliyetin durdurulması için ayrıca yasal dayanak olması gerektiği, olaydaki yetkilerin farklı konularda olduğu ifade edilmiştir. Bkz: Yasin, **Sermaye Piyasası**, s. 196.

Görüldüğü üzere, kolluk yetkilerinin yarışması halinde hizmet kusurunun ortaya çıkması ve zararın tazmin edilmesi gündeme gelecektir. Bu durumun önüne geçilmesi bakımından idarelerin kimi zaman hareketsiz kalması, kimi zaman da aktif bir şekilde davranması gerekecektir. Zira bazı hallerde yarışmadan dolayı yetkisiz olduğu belirlenmiş idarenin tesis ettiği işlemin zarara yol açtığı, bazı hallerde ise yetkili olduğu halde yetkili olmadığını düşünmesi sebebiyle hareket etmemesinden kaynaklı zararın ortaya çıktığı görülmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI MESELESİNE İLİŞKİN ÇÖZÜMLER

Kolluk yetkilerinin yarışması olarak nitelendirdiğimiz durumlar göz önüne alındığında, mevzuatlarda aynı konudaki düzenlemelerden kaynaklanan bir kargaşa söz konusu olsa da her durumda gerçek anlamda yarışma oluşmadığı, konunun benzer olmasının yarışma oluşturduğu düşüncesine sebep olduğu görülmektedir. Kollukların yarışması halinde birden fazla kolluk yetkisinin uygulanması her halde bir hukuka aykırılık gündeme getirmese dahi, kollukların yetkilerinin yarışma halinde bulunması başlı başına bir düzenleme aksaklığıdır. Bu sebeple halihazırdaki hukuki durum ve ilkelerin yarışmayı ele alış biçimi, uygulamadaki idarelerle yargının duruma nasıl yaklaştığı ve hukuki altyapının değiştirilerek yarışmayı ne ölçüde giderdiği değerlendirilmelidir.

I. YARGININ AYNI KONUDAKİ GENEL KOLLUK VE ÖZEL KOLLUK YETKİLERİNE YAKLAŞIMI

Genel olarak yargı mercilerinin, önlerine gelen aynı nitelikteki uyuşmazlıklara ilişkin bir yaklaşım geliştirmekte olduğu görülmektedir. Belli bir konuda süregelen uyuşmazlıklara aynı yönde kararlar vermek suretiyle içtihatların gelişmesi söz konusu olacaktır. Konumuz özelinde de yarışan yetkilerle tesis edilen işlemlerin yargıya taşındığı durumlarda, yargı mercilerince konuya yaklaşım sergilenebilir. Nitekim yargının aynı konuda yetkili olan genel kolluğu veya özel kolluğu öncelediği durumlar söz konusudur.

Yargının konuyu irdelemesi yalnızca mevzuat incelemesi şeklinde olmamaktadır. Hükümlerdeki yetkilerin yorumlanması ile iki idarenin yetkili olduğu görünen açık hükümlere rağmen bir idarenin yetkisini kullanabileceği gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Sözgelimi aynı konuda bir yaptırım uygulanması gerektiği veya aynı konuda yetkili bulunan genel kolluk yerine özel kolluğun işlem tesis etmesinin

öncelendiği durumlar bulunmaktadır. Bu gibi tekrar eden uyuşmazlıklarda yargının kullandığı -non bis in idem gibi- ilkeler ve oluşturması muhtemel -özel kolluğun önceliği gibi- içtihadi kriterler kolluk yetkilerinin yarışması durumunda nasıl hareket edileceğini belirleyebilir.

Yargının bu konuya yaklaşımıyla idarelerin yarışan yetkilerin kullanılmasındaki tereddütler giderilebilecektir. Bu minvalde hem yargı mercilerince geliştirilmiş yaklaşımlar hem de geliştirilmesi muhtemel yaklaşımlar ele alınarak içtihadi çözümlerin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Yargının meseleyi temelden çözecek içtihadi çözümler ve ilkeler belirleyemediği görülmektedir.¹⁷⁶ Yargı kararlarının içtihatlarla yarışmaya ilişkin problemleri çözme potansiyeli olmasına rağmen henüz çözemediği görülmektedir. Bunun yanı sıra içtihadın tek başına çözüm olup olamayacağı da ayrıca tartışma konusu yapılabilecektir.

Yargının konuya yaklaşımını görmek bakımından ifade edilmesi gereken bir diğer husus da kolluk yetkilerinin yarışma halinde olduğu durumlarda bir kamu tüzel kişinin, bir diğer kamu tüzel kişinin tesis ettiği kolluk işlem ve işlemlerine karşı menfaati olduğu ölçüde iptal davası açması halidir. Bu husus ilkesel bir çözüm olmamakla birlikte somut olayda yargı işlemi ve mevzuatı inceleyerek yetki yarışmasını çözecek¹⁷⁷, ihtimallere göre kolluk yetkilerinden birini önceleyebilecek veya aynı anda kullanılmasına karar verecektir.

Genellik ve özellik kavramları açısından önem arz eden iki husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki genellik ve özelliğinin kanun ölçeğinde değerlendirilmesidir. Özel kanunun genel kanuna kural olarak önceleneceği kabul edilmekle birlikte, sonradan çıkan genel nitelikli kanunun uygulanması gerektiği durumlar da bulunmaktadır. Benzer şekilde özel kolluk düzenlemeleri ve düzenleyici işlemlerinin de genel kolluk düzenlemeleri karşısında önceliğe sahip olduğu kabul edilmektedir.¹⁷⁸ Bu hususta genel kanunun genel ve/veya özel nitelikli yetkiler

¹⁷⁶ Özel imar düzenlemeleri arasında yarışma oluşturacak hallerde çözüm olacak bir içtihadi bir ilkenin getirilmediği ve bu hususta da teorik esasların belirlenmesinin kolay olmadığı ifade edilmiştir. Bkz.: Yasin, “**Koruma Amaçlı**”, par. 80.

¹⁷⁷ Aynı yönde bkz.: Sancakdar, “**Kamusal Su**”, s. 647.

¹⁷⁸ Tan, **İdare Hukuku**, s. 413.

getirmesi ile özel kanunun genel ve/veya özel nitelikli yetkiler getirmesi şeklinde farklı ihtimaller gündeme gelecektir.

Genellik ve özellik açısından önem arz eden bir diğer husus da kolluk yetkisinin niteliğidir. Bu konuda özel idari kolluğun oluşturulma amacı doğrultusunda genel idari kolluğu yetkisiz kılmaya yönelik bir iradesi olup olmadığının tespit edilmesi gerektiği vurgulanmış, sonucunda da genel kolluğun yetkili veya yetkisiz olabileceği¹⁷⁹ düşüncesinin yanında, özel kolluğun genel kolluğu saf dışı bıraktığı ve genel kolluğun yaptığı işlemlerin yetki bakımından sakat olduğu ifade edilmiştir.¹⁸⁰

A. Yargının Özel Kolluğu Öncelediği Yaklaşım

Yargının genel kolluk yetkisi ile özel kolluk yetkisinin aynı anda bulunduğu durumlarda özel kolluk yetkisine öncelik verilmesi gerektiği, genel kolluk yetkisinin kullanılamayacağını belirttiği kararları bulunmaktadır. Nitekim akaryakıt istasyonu alanındaki lokantaya ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisini konu alan bir kararda Danıştay özel nitelikteki faaliyetin tamamlayıcısı olan tali faaliyetin, temel faaliyetin tabi olduğu yetki ve şekil çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiş özel kolluk alanında tezahür eden yetkinin genel nitelikteki yetkiyi bertaraf ettiğini kabul etmiştir. Genel kolluk yetkisi kapsamında lokantalara işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinde ilçe belediyelerine yetki veren düzenlemelerin yanında, akaryakıt istasyonlarının yürüttüğü faaliyetin özelliği ve o konudaki tamamlayıcı vasfında bulunan lokantanın çalışma izninin düzenlenmesi konusunda büyükşehir belediyesinin özel kolluk yetkisinin genel kolluk yetkisine göre öncelikle uygulanacaktır. *“..mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, otogaz ve akaryakıt istasyonları dahilinde kullanıcıların asgari ihtiyaçlarını karşılamaya matuf lokantaların, kamunun can ve mal güvenliğini tehdit etmemek kaydıyla açılabileceği, bu kapsamda açılacak lokantanın akaryakıt istasyonunun bir parçası niteliğinde olacağından ruhsatlandırma yetkisinin akaryakıt istasyonunu ruhsatlandırma yetkisi bulunan idareye ait olacağı ve tali faaliyet konusu niteliği bulunan lokantanın*

¹⁷⁹ Atay, **a.g.e.**, s. 685.

¹⁸⁰ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 557; Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C. II, Ankara, Seçkin, 2019, s.256.

akaryakıt istasyonu ruhsatında ayrıca belirtilmesinin gerekeceği görülmektedir. Uyuşmazlıkta, davaya konu işletme konumu itibariyle Melikgazi ilçesi sınırlarında bulunduğu, bu ilçenin 5308 Sayılı Kanun uyarınca Kayseri Büyükşehir Belediyesi yetki alanında olduğu, söz konusu akaryakıt istasyonunun ruhsatlandırılma yetkisi büyükşehir belediyesine ait olacağından, istasyon içerisinde 5307 Sayılı Kanun uyarınca akaryakıt istasyonunun bir parçası niteliğinde kabul edilen lokanta ile ilgili işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi de büyükşehir belediyesine ait olacaktır. Bu durumda, akaryakıt istasyonu içerisinde yer alan ve 5307 Sayılı Kanun kapsamında istasyonun bütünleyici bir parçası olarak kabul edilen lokanta ile ilgili işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi bulunmayan Melikgazi Belediyesince tesis edilen işlemin iptali gerekirken davanın reddi yolundaki Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamıştır.”¹⁸¹ Bu karara göre aynı konuda iki idarenin de mevzuattan doğan kolluk yetkisi olmasına rağmen, özel nitelikli yetkinin ve sonraki kanunun düzenlemelerinin geçerli olduğu, önceki kanun hükümlerine ve genel kolluk yetkisine dayanılarak tesis edilen işlemin hukuka aykırı olduğu yaklaşımı sergilenmiştir.

Bir başka Danıştay kararında, özel kolluk yetkisinin yanında mahalli idarenin genel kolluk yetkisi çerçevesinde işlem tesis edip edemeyeceği hususu incelenmiştir. Buna göre özel kolluk yetkisinin konusuna giren alanlarda, aynı konudaki genel hükümler ve genel kolluk yetkileri çerçevesinde bir diğer idarece kolluk işlemlerinin uygulanamayacağı görülmektedir: “Bankalar Kanununun 14. maddesinde. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası hariç sermayesinin yarısından fazlası genel ve katma bütçeli idarelere veya kamu iktisadi teşebbüslerine ait bankaların bakanın izni ile şube açabilecekleri kuralı bulunmaktadır ... açılma izinleri ve faaliyetlerinin denetimi özel kanunlarına göre yürütülen işyerlerinin, özel kanunlarında belirtilen mercilerden aldıkları izinler yeterli olup, ayrıca belediyeden işyeri açma ve çalışma izni olmalarına gerek yoktur. Bu durumda, açılma izinleri ve faaliyetlerinin denetimi Bankalar Kanunu'na tabi olan banka şubelerinin, ayrıca belediyelerden işyeri açma

¹⁸¹ D.17D., E. 2015/390, K. 2015/1559, T. 29.4.2015; <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/17d-2015-390.htm>, (Çevrimiçi, 02.06.2021).

ve çalışma ruhsatı alma zorunlulukları bulunmadığından, davayı reddeden idare mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”¹⁸²

Bir başka kararda da Şeker Piyasasını düzenlemek ve denetlemekle görevli Şeker Kurumu’nun 2006-2007 pazarlama yılında nişasta kökenli şekerler için ayırdığı kotanın Bakanlar Kurulunca Kurum’un görüşünü alarak %50’sine kadar artırmaya, %50’sine kadar eksiltmeye yetkili olduğu kuralı uyarınca tesis edilen işlem incelenmiştir. Piyasa düzeninin korunmasına yönelik kolluk yetkileri çerçevesinde tesis edilen işlemde Bakanlar Kurulu kararıyla kota %50 oranında artırılmış, bu işleme karşı açılan davada “*Şeker Kanunu’nun çıkarılış ve şeker piyasasını düzenlemek amacıyla kurulan Şeker Kurumu’nun kuruluş amacına aykırılık teşkil edeceği*” gerekçesiyle iptal kararı veren Danıştay’ın¹⁸³ bu kararında da özel kolluğun genel kolluğa öncelendiği sonucuna varılmaktadır. Nitekim aynı alanı düzenleme konusunda Bakanlar Kurulu ve Şeker Kurumu’nun yetkili olduğu anlaşılmakla beraber, genel kolluğun işleminin aynı konudaki özel kolluğun kuruluş amacına aykırı işlem tesis etmesinin hukuka aykırılık doğuracağı yüksek yargı tarafından kabul edilmiştir. Bu hususta genel olarak düzenleme ve denetleme alanının bağımsız kuruma ait olması gerektiği ifade edilmekte¹⁸⁴, yani aynı konuda merkezi idare ile bağımsız idari otoritelerin yetkili olmasından doğan yarışmalarda bağımsız idari otoritelerin özel kolluk yetkilerinin uygulanması kabul edilmektedir.

Özel kolluk yetkileri arasında da gündeme gelmesi muhtemel yarışmalarda özel olan kolluklardan birinin aynı alandaki yetkilerinin belirlenmesi de önem arz etmektedir. Kural olarak özel kollukların aynı konuya ilişkin olmadığı ve bu sebeple yarışmanın gündeme gelmeyeceği söylene dahi yarışma ihtimalinin bulunduğu, bu durumlarda daha özel nitelikte bulunan yetkinin önceleneceği kabul edilmelidir. Bu hususta örneğin özel çevre kolluğu ile piyasa düzenini koruyan bir diğer özel kolluk olan EPDK’nın çevreye ilişkin yetkilerinde; doğal gaz piyasası ile doğrudan ilgili olan

¹⁸² D.8D., E. 1994/6439 K. 1996/565 T. 26.3.1996, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-daيره-e-1994-6439-k-1996-565-t-26-3-1996> (Çevrimiçi, 20.11.2021)

¹⁸³ D.13D., E. 2007/1023 K. 2008/5022 T. 24.6.2008, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2007-1023-k-2008-5022-t-24-6-2008>, (Çevrimiçi, 20.11.2021).

¹⁸⁴ Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, s.353-354.

çevrenin korunması faaliyetleri bakımından EPDK'nın yetkili olduğu, bunun dışında ise çevre kolluğunun yetkili olduğu kabul edilecektir.¹⁸⁵

B. Yargının Genel Kolluğu Öncelediği Yaklaşım

Yukarıda bahsedilen genel kolluk-özel kolluk ayrımının sonucunda özel kolluğa öncelik verilmesi hususunda bir zorunluluk bulunmadığı, özel kolluğun her durumda genel kolluğu dışlamadığı ifade edilmelidir. Bir diğer ifade ile bazı durumlarda özel kolluk yetkisi ile birlikte genel kolluk yetkisinin de kullanılabileceği söylenmekte, bu halde ise genel kolluğun sınırlandırıcı bir işlem tesisi mümkün görülmektedir.¹⁸⁶ Nitekim verilen klasik örneklerden birinde özel kolluk makamından alınmış bir izinle gösterime giren bir filmin genel kolluk makamı tarafından beldedeki koşullar gözetilerek yasaklanabileceği, bir diğerinde av kolluğunun izni ile yürütülen faaliyetin, yine beldedeki şiddet olayları nedeniyle genel kolluk tarafından yasaklanabileceği ifade edilmektedir.¹⁸⁷ Benzer şekilde merkezi idare kolluk makamı tarafından getirilen gıda maddelerinin ambalaj standartlarının mahalli idare tarafından zorlaştırılabileceği de söylenebilecektir. Bazen de genel kolluğun özel kolluk yerine geçebileceği, özel kolluğun tesis edilmesi gereken bir işlemi yapmadığı, kamu düzeninin tehdit edildiği ve gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda genel kolluğun onu ikame ederek işlemi yapabileceği de kabul edilmektedir.¹⁸⁸

Danıştay'ın bir kararında bankaların işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin bir önceki içtihadından farklı bir yaklaşım sergilediği görülmektedir.¹⁸⁹ Bir diğer kararında da Danıştay özel kolluk yetkisi kapsamında düzenlenen ve denetlenen doğalgaz piyasasına ilişkin olarak doğalgaz bedelinin ödenmemesi gerekçesiyle

¹⁸⁵ Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, s. 358.

¹⁸⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, C.II, s. 557 vd.

¹⁸⁷ **a.e.**, s. 558.

¹⁸⁸ **a.e.**, s. 559.

¹⁸⁹ “... belirtilen tüm mevzuatın incelenmesinden, 3572 sayılı Kanunun 2. maddesinde istisnai olarak sayılan müesseseler dışında, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ruhsatı alınmadan işyeri açılması ve çalıştırılmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Belirtilen durumda 3572 sayılı Kanunun 2. maddesinde istisnai olarak sayılan işyerleri arasında yer almayan Banka şubelerinin de yukarıda anılan yasal düzenlemeler uyarınca yetkili makamlardan işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaları gerektiğinden aksi yöndeki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.” D.8D., E. 2007/2774 K. 2008/3350 T. 7.5.2008; <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2007-2774-k-2008-3350-t-7-5-2008> (Çevrimiçi: 15.10.2021).

Belediye'ye verilen doğalgazın kesilmesine ilişkin işlemin Valilik tarafından durdurulmasına ilişkin işleme karşı açılan davada “*beldede yaşayan herkesin mağduriyetine ve bütün işyerleri ile kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin durdurulmasına yol açacak davranışlarda bulunmanın doğrudan kamu güvenliği, esenliği ve düzenini tehlikeye düşüreceği, bu nedenle kamu esenliğini ve düzenini sağlamak korumak ve devam ettirmekte görevli valiliğin doğalgazın hangi sebeple olursa olsun kesilmesini durdurmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı[nı]*” ifade ederek valiliğin genel kolluk yetkisi kapsamında tesis ettiği işlemi hukuka uygun bulmuştur. Bu karara ilişkin bir değerlendirmede “*EPDK dışındaki bir makamca genel kolluk yetkisinin kullanılması suretiyle doğal gazın kesilmesini önleyici karar alınması mümkün görülmelidir*”¹⁹⁰ şeklinde yaklaşım, genel kolluğun özel kolluğun önüne geçebileceği sonucuna yol açacaktır.

Bir başka kararda Danıştay azınlık vakıflarının yönetim kuruluna üye seçiminin denetlenmesine ilişkin oluşan uyuşmazlıkta, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelik uyarınca tesis edilen işlem ve dayanağının yetki yönünden iptali talep edilmiştir. İptal talebinin gerekçesinde azınlık vakıflarına ilişkin düzenleme yetkisinin Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığının yetkili bulunduğu ifade edilmiştir. İDDK, kanunla düzenleme yetkisinin Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığına verilmiş olduğunu kabul etmesine karşın, denetim konusunda genel yetkilinin İçişleri Bakanlığı olması ve uyuşmazlığın denetim ile daha çok ilişkili olması gerekçesiyle davayı reddetmiştir.¹⁹¹ Bu kararda da Danıştay'ın aynı konuda özel kolluk yetkisinin varlığına rağmen genel kolluk yetkisinin kullanılması yönünde tercihi görülmektedir.

Danıştay, kimi hallerde özel kolluğun teşkilatlanması aşamasında oluşması muhtemel eksikliklerin ve boşlukların genel kolluk tarafından kapatılabileceğini, bu kapsamda geçiş hükümlerinin dikkate alınması gerektiğini ifade etmiştir. Doğalgaz piyasasının düzenleme ve denetiminde görevli ve yetkili olan EPDK'nın henüz tarife ve lisans yönetmeliklerini yayınlamadığı dönemde fiyat tespit işleminin boşlukta

¹⁹⁰ Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, s. 356-357.

¹⁹¹ DİDDK., E. 2010/3504 K. 2013/273 T. 30.1.2013, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/iddk-e-2010-3504-k-2013-273-t-30-1-2013>, (Çevrimiçi, 12.12.2021).

kalması düşünölemeyeceği gerekçesi ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yapılan düzenleme Danıştay tarafından hukuka uygun bulunmuştur.¹⁹²

Sonuç olarak, genel-özel ayrımının mevzuat ölçeğinde de kolluk faaliyetinin niteliği ölçeğinde de özelden yana olduğu, ancak bu hususun bir kesinlik göstermediği, yargı kararlarında somut olayın getirdiği ihtiyaçlar sebebiyle de olsa yeknesaklık olmadığı ifade edilmelidir.

II. İSTİŞARİ FAALİYET KAPSAMINDA YARGININ MÜDAHALESİ

Danıştay'ın yargılama fonksiyonu dışında yürüttüğü diğer bir işlevi istişari görüşler vermesidir. İstişari görüş verme görevi kapsamında farklı düzenlemeler gereği idarelerin duraksamaya düştüğü konularda yanıtlar veren Danıştay'ın bu fonksiyonunun konumuz özelinde de gündeme getirilmesi gerekmektedir. Nitekim idarelerin görev ve yetki alanlarında yaşadıkları tereddütlerinin giderilmesi, aynı konuda yetkili olup olmadıklarının belirlenmesi amacıyla Danıştay'a başvurarak görüş talep etmesi mümkündür. Verilecek görüş, idarelerin kolluk yetkilerinin yarışması hallerinde işlem tesis etmeden önce nasıl hareket etmesi gerektiklerini gösterecektir. Ancak unutulmamalıdır ki, verilen görüşe karşı dava açılmayacaksa da görüş uyarınca tesis edilen işlemin denetimi işlemin unsurları yönünden yapılabilecektir. Bu durumda ise istişari görüş kesinlik oluşturmamakta, Danıştay'ın dava dairesinin önüne gelen uyuşmazlıkta görüş yönünde karar verme zorunluluğu bulunmamaktadır. Yine de yargı merciinin istişari görüşü doğrultusunda hareket edilmesinin uygulama birliği sağlayacağı, dava konusu haline geldiğinde büyük ölçüde dikkate alınacağı söylenmelidir.

Doktrinde de bu yönde örnekler verilmiştir. Nitekim planlama sürecinde birden çok idarenin kolluk yetkisini kullanmasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözölməsi konusunda Danıştay veya o yerdeki idare mahkemesi yetkili kılınabileceği ifade edilmektedir.¹⁹³ Benzer şekilde kurumlar arasında çıkan yetki yarışmalarının

¹⁹² D.13D., E. 2005/141 K. 2005/2762 25.05.2005, Aktaran, a.e. s. 353-354.

¹⁹³ Yasin, "Koruma Amaçlı", parag. 84.

yargıya sorularak çözülmesinin düşünülebileceği savunulmuştur.¹⁹⁴ Yargının meseleye istişari yönden katılımı konusu, idareler arası mal devri yönteminde çıkacak ihtilafların çözüm merciiinin üstün kamu yararını belirleyen Danıştay 1. Dairesi olması ile benzeşmektedir.¹⁹⁵

Bu düşünce çerçevesinde; Danıştay 1. Dairesi'nin önüne gelen ve aynı alanda imar planını yapmaya yetkili idarelerin belirlenmesi konusunda 5393, 5216, 5302, 3194, 2634, 2863 sayılı kanunlar ve diğer özel kanunlarda yer alan hükümler karşısında oluşan ihtilafta, Dairece mevzuat yorumlanarak yetkili idareler belirlenmeye çalışılmıştır. Görüşte, “*özel kanunlarda yer alan plan yapılmasına ilişkin hükümler; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yukarıda belirtilen maddeleri ile 3194 sayılı İmar Kanununun 4 üncü maddesi karşısında özel hükümler niteliğindedir. Özel Kanunlarda yer alan plan yapma yetkisine ilişkin hükümler bir kanun hükmü ile yürürlükten kaldırılmadığı sürece özel kanunlarla yetkili kılınan kurum ve kuruluşların bu yetkilerinin devam ettiği*”¹⁹⁶ sonucuna varılmakta, aynı alanda imar düzeni açısından düzenleyici ve birel işlemlerin yapılmasında idarelere yol gösterilmektedir.

Sonuç olarak yaşanan yetki yarışmalarına somut olay özelinde inceleme yapıp konu hakkında istikrarlı uygulamalar, içtihatlar ve genel ilkeler çerçevesinde oluşacak yargı kararları ile nihai olmasa da çözüm getirilmeye çalışılabilir. Benzer bir çözüm şekli de Danıştay'ın -hatta idare mahkemeleri ve adli yargı da benzer şekilde kurgulanarak- danışma fonksiyonunun kullanılması olabilecektir. Böylece yarışmadan kaynaklanan sorunlar giderilmeye çalışılabilir.

¹⁹⁴ Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, s. 365.

¹⁹⁵ a.e. s. 367: “Belki iki farklı makamın birbirine zıt kararlarının ortaya çıkmasını önlemek bakımından yetki çatışmasının çözümü konusunda Danıştay 1. Dairesinin incelemede bulunması önerilebilir. Danıştay Kanununun 42. maddesi (d) ‘İdari makamlar arasında görev ve yetkiden doğan’ uyuşmazlıkların Birinci Daire tarafından incelenmesini hükme bağlamıştır. Başbakanlık aracılığıyla bu başvurunun yapılabilmesi bir engel ya da sonucu geciktirici etki teşkil edebileceği için eleştirilebilir ise de belki bu yol işletilebilir.”

¹⁹⁶ D.1D., E. 2005/845 K. 2005/1534 T. 23.12.2005; <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/1-daire-e-2005-845-k-2005-1534-t-23-12-2005> (Çevrimiçi, 21.7.2021).

III. SORUNUN MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİ YOLUYLA ÇÖZÜLMESİ

Hukukumuzda diğer kanunların üzerinde yer almak suretiyle bağlayıcı olan, diğer kanunların uygulanmasında ve yorumlanmasında esas alınacak ve bu kanuna aykırılık durumunda gündeme gelecek bir mekanizma bulunmamaktadır. Bir kanun ancak daha alt düzeydeki normlara çerçeve niteliği taşıyabilmekte olup, kanun altında yer alan düzenlemelerin de bu tür örnekleri bulunmaktadır. Nitekim Yönetmelik açısından düşünüldüğünde çerçeve yönetmelik çıkarılmak suretiyle -ismen eş düzeyde olan- bir başka yönetmelik, genelge, tamim vb. düzenleyici işlemlere dayanak oluşturulabilmektedir. Diğer kanunlardan üstün nitelikte görünen ve çerçeve oluşturmaya çalışan kimi düzenlemeler getirilmiş, ancak yasama tekniği bakımından eleştiri konusu olmuş¹⁹⁷, bu minvaldeki düzenlemeler daha sonra Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir.¹⁹⁸

Anayasa Hukuku açısından kanun koyucu iradenin, ancak Anayasa'ya uygun olmak şartıyla her konuda yasama faaliyeti yürütebilmesi, yürürlükte bulunan kanunlara aykırı hükümlerin de yürürlüğe girmesine sebep olabilmektedir. Bu bağlamda kanun koyucunun bir konuda düzenlemeler bulunması sebebiyle aynı konuda düzenlemeler yapmasını engelleyen herhangi bir hukuki müessese bulunmamaktadır. Ortaya çıkan bu yetki yarışmaları tam anlamıyla yorum, yargı içtihadı ve doktrin görüşleri ile çözülemeyecek nitelikte olduğundan, çözüm ihtimali ancak yetkileri belirgin biçimde ayıran düzenlemeler yapılmasında yatmaktadır.¹⁹⁹

¹⁹⁷ 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 9. maddesinde yer alan hüküm “diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri veya kanunun uygulanmasını engelleyici hükümlerinin uygulanmamasına yönelik (toptancı bir) düzenleme yapılması, kanun yapma tekniği bakımından da uygun olmayıp, Türk Hukuk Sisteminde bulunmayan bir “üstün kanun” yaratılmasına sebebiyet vermiştir.” sözleriyle eleştirilmiştir. Bkz: Cenk Şahin, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Ed.: Melikşah Yasin, Cenk Şahin, İstanbul, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul, 2013/1, s. 54.

¹⁹⁸ AYM GK, E. 2012/87 K. 2014/41 T. 27.2.2014 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2012-87-k-2014-41-t-27-2-2014>, (Çevrimiçi, 17.4.2020).

¹⁹⁹ Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, s. 359; Çağdaş Evrim Ergün, “Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler” **TBBD**, Yıl: 17, S: 50, 2004, s. 60; “sorunun kesin çözümü, ... yasal bir düzenleme yapılmasıdır. Yapılacak olan düzenlemede, genel yetkili idarenin değil özel yetkili idarenin yaptırımına öncelik tanınmasının da daha uygun

İmar Hukuku özelinde yapılan değerlendirmede, yetkiler bakımından planlamayı bütüncül şekilde ele alan, plan çatışmalarını önleyici hükümler içeren, mevcut sorunları gideren bir planlama sisteminin kurulması halinde dahi, yasama organının, sistemi bozucu düzenlemelerden kaçınması ile bu sistemin devamlılığının sağlanabileceği ifade edilmiştir.²⁰⁰ Bu örnekte de ifade edildiği üzere, yarışmaları önleyici bir hukuki mekanizma olmamasının getirdiği olumsuz yansımalar, ancak kanun koyucunun yasama sürecindeki titizliği ile en aza indirgenecek ve engellenebilecektir.²⁰¹ Mevzuattaki dağınıklığın bağımsız idari otoriteler bakımından devamı halinde yetki yarışmalarının ortaya çıkması doğal karşılanmakta, bu sistemde sorunların bitirilebilmesi fiilen imkansız olarak nitelendirilmektedir.²⁰² Bu hususun oluşturduğu sakıncaları gidermek üzere bağımsız idari otoriteler arasında çıkan yetki yarışmaları zaman içerisinde yasal düzenlemelerle çözülmeye çalışılmıştır.²⁰³

Kanun koyucunun yarışma hallerini ortadan kaldırma arayışı çerçevesinde birtakım değişiklikler yaptığı, bu değişikliklerde ise farklı tercihlerin bulunduğu görülmektedir. Kanaatimizce bu tercihler konu odaklı yaklaşım ve idare odaklı yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır.

A. Yetkilerin Faaliyet Konusu Ekseninde Bütünleştirilmesi Örnekleri

Kanun koyucunun yarışmaları önlemek adına yaptığı düzenlemelerin bir kısmı “konu bakımından tekelleşme veya tektipleşme” olarak adlandırılabilir niteliktedir. Örneğin bir alan turizm alanı veya kentsel dönüşüm bölgesi olarak ilan edilecek, bu alanda ise yapılması gündeme gelen turizm ile bağlantılı diğer özel veya genel kolluk faaliyetleri turizm içerisinde düşünülecektir. Sözgelimi imar, işyeri

olacağı kanaatindeyim.” Yasin, “**Telekomünikasyon**”, s. 81.; Kolluğa yetki veren düzenlemelerin çok çeşitli ve dağınık olmasının önüne yetkilerin dek bir metinde toplanarak vatandaş ve uygulayıcıların farklı yorumunun önüne geçeceğine ilişkin bkz.: Mehmet Fevzi Dönmez, **Türk Hukukunda Mülki İdare Amiri-İdari Kolluk İlişkileri**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, s. 112 vd.

²⁰⁰ Yasin, “**Koruma Amaçlı**”, parç. 80.

²⁰¹ Aynı yönde: Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Elif Altınok Çalışkan, “İmar Planlamasında Yetkili Makamın Tespitinde Merkez-Yerel Geriliminden Hukuki Kesitler ve Yetki Paylaşımının Önemi”, **Fasikül Hukuk Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 100, Mart 2018, s. 380;

²⁰² Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s. 118.

²⁰³ Falcıoğlu, **a.g.e.**, s. 170-171.

açılması vb. faaliyetlere ilişkin iş ve işlemler ilgili alana verilen nitelik gereği turizm ile birlikte düşünülecek, turizm ile ilgili idarenin ilintili alanlardaki kolluk yetkilerini kullanması sağlanacaktır. Böyle bir turizm alanı örneğinde, yerel yönetimler ve ilgili diğer bakanlıkların halihazırdaki yetkilerinin Turizm Bakanlığınca yürütülmesine olanak sağlamak suretiyle konu bakımından tektipleşme sağlanacak ve turizm alanıyla ilgili ortaya çıkacak yarışmalar en aza indirgenmiş olacaktır. Bu gibi yetkiler turizm potasında eritilerek tek bir konuyu muşşasına değerdendirilecektir.

Bu konuda ele alınabilecek bir örnek 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun örneğidir. Kanunun 9. maddesinde bu kanunun uygulanmasını engelleyici diğer kanun hükümlerinin ve diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı kuralı getirilmiştir. İmar hukukunun farklı boyutlarını kentsel dönüşüm konusu özelinde birleştiren bu hüküm ile aynı konuyu veya nesneyi ele alan farklı yetkilerin tek elde toplanması sağlanmıştır. Bu hüküm diğer kanun hükümlerinden ayrıksı bırakılmaya yönelmesi sebebiyle sert şekilde eleştirilmiştir.²⁰⁴ Kanun koyucunun bu örnekteki amacı, kentsel dönüşüm gibi özel bir konuyu düzenleyip bütünleştirerek, kentsel dönüşüm alanında genel ve özel kollukların ve yetkilerin kullanılmasının önüne geçmektir. Bu gibi hallerde aynı konudaki birden çok kolluk yetkisinden en özel olanı seçilerek yasal olarak öncelendiği görülmektedir. Yani turizm öncelenerek, o alandaki genel kolluk ve özel kolluk yetkileri, turizm kolluğu içerisinde düşünülecek, bu alanda turizm kolluğundan doğan yetkileri kullanılacaktır.

Bir başka örnek ise çevrenin korunması konusunda var olan yaklaşımın ve hukuki düzenlemenin fazlalığının beraberinde getirdiği yarışmalar dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Çevreyi bir bütün olarak değerlendiren bütünleştirilmiş/entegre yaklaşıma geçilmesi ile farklı merciler tarafından verilen izinlerden doğan yarışmanın bütüncül

²⁰⁴ “bugüne kadar gerek İmar Kanunu gerekse özel kanunlarla öngörülen koruma- planlama ve kullanmaya ilişkin ilke ve esasların göz ardı edilmesi ve söz konusu yasal düzenlemelerle bilimsel esaslara göre belirlenen standartlar ve şartların bir tarafa bırakılması anlamına gelmektedir. Üzülerek vurgulamak gerekir ki, Kanun Koyucu, bu düzenleme ile, “her yerde” ve “serbestçe” yapı yapma sevdası ve azmi içinde olanların bugüne kadar mevzuatta karşılarına çıkan ve şikâyetçi oldukları hangi “engel” varsa kaldırılmasını sağlayabilecek “mucizevi bir formül” icat etmiş olmaktadır”, Şahin, “Afet Riski”, s. 53-54.

yaklaşım ile çözülmesini sağlayarak çevre kirliliği önlenmeye çalışılmaktadır.²⁰⁵ Benzer şekilde her ekonomik alanın düzgün ve sağlıklı işlediği bir ortamda ve rekabet istikrarının sağlandığı bir sistemde, Rekabet Kurumunun sistemin işleyişinde yeterli olacağı öne sürülmektedir.²⁰⁶ Yani diğer idarelerin aynı konudaki yetkilerine nazaran Rekabet Kurumunun rekabet konusundaki yetkisi öncelenecek, bu konu kapsamındaki kolluk tedbir ve yaptırımlarının faaliyet konusu çerçevesinde bütünleşmesi sağlanacaktır. Bu düşünce, konu bakımından tektipleşmeye doğru gidişatı göstermektedir.

Sonuç olarak yetkilerin çok statü sebebiyle ortada kalması ve kimi zaman kullanılamaması, kimi zaman da “fazla” kullanılması sebebiyle belli bir alan veya konu özelinde o alan veya konuyu korumak amaçlı bir hamle olarak tektipleştirme gündeme gelebilecektir.

B. Yetkilerin Tüzel Kişilik Ekseninde Bütünleştirilmesi Örnekleri

Yetki yarışması meselesinin mevzuat değişikliği yoluyla çözülmesinin bir görünümü de yarışmayı gidermek adına tek bir idarenin yetkili kılınmaya çalışılmasıdır. Bu hususta üç farklı yaklaşım görülmektedir. İlk olarak yetkinin var olan idarelerden birine açıkça bırakılması, ikinci olarak üçüncü bir idare kurularak tüm yetkilerin ona devredilmesi, son olarak da yine üçüncü bir idare kurularak diğer idareler arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözmek konusunda görevlendirilmesi ihtimalleri bulunmaktadır.

²⁰⁵ Ögütçü, a.g.e., s. 229-230; Kasım Ocak, **Çevrenin Korunmasına Yönelik Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu**, Ankara, Seçkin, 2019, s. 121.

²⁰⁶ Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, 117-118; Ancak ekonomik faaliyetler alanındaki kolluk düzenlemeleri ve sınırlandırmalarının yalnızca ekonomik kolluk faaliyeti olarak nitelendirilemeyeceği, nitekim genel kolluk alanında dirlik esenlik yönünden [belediye veya merkezi idare tarafından] bireysel ekonomik faaliyetlerin sınırlanabileceği belirtilmektedir. Bkz.: Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s. 293-294.

Bu konu açısından 6546 sayılı Kanunla²⁰⁷ kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı ele alınabilecektir. Bu örnekte birden çok idarenin aynı kolluk faaliyeti kapsamında yer alan görev ve yetkilerinin oluşturacağı yarışma düşünülerek tek bir idare kurulmak suretiyle yarışmayı giderme tercihi gösterilmiştir. Buna göre aynı konudaki kolluk iş ve işlemlerinin tek elden yönetilmesi amacıyla ilgili bölgede her türlü yapılaşmanın ve denetimin Başkanlıkça yapılması öngörülmüş, aynı konuda diğer idarelerin yetkileri kısıtlanmıştır.²⁰⁸ Bu suretle farklı idarelerin arasında ortaya çıkabilecek yarışmaların engellenmesi ve münhasır bir yetki alanı oluşturmak amaçlanmaktadır. Bu gibi hallerde, özel olarak kurulan ve özel kolluk mahiyetini taşıyan kolluğa tekel niteliği verildiği düşünülebilecek, böylece genel kolluğun işlemeyeceği öne sürülebilecektir.²⁰⁹ Bu örnekte, belli bir alandaki farklı kolluk yetkilerinin bir tüzel kişilik özelinde tekelleştiği görülmektedir. Bu açıdan sınırları çizilen alandaki birden fazla konuda farklı kolluk yetkilerinin yarışma ihtimali en aza indirgenmeye çalışılmıştır. Örneğin

²⁰⁷ Anayasa değişikliği sonrası kuruluş hükümleri 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m. 93 vd. düzenlenmiştir.

²⁰⁸ 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Başkanlığın görev ve yetkileri

Madde 96 - (1) Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Tarihi Alanda yapılacak Çanakkale Savaşları ile 18 Mart Şehitleri Anma Günü ve Çanakkale Zaferi etkinliklerini düzenlemek ve bu amaçla kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak.
- b) Tarihi Alanda restorasyon, konservasyon, rekonstrüksiyon, restitüsyon ve renovasyon yapmak, yaptırmak.
- c) Tarihi Alanın doğal, tarihi ve kültürel değerlerini, harp tarihi esaslarına uygun ve çevreye uyumlu olarak korumak, geliştirmek ve alanı yönetmek.
- ç) Tarihi Alanın her tür ve ölçekte planlarını hazırlamak, hazırlatmak ve uygulamak.
- d) Tarihi Alanda anıtsal ve mekânsal düzenlemeler yapılmasını sağlamak.
- e) Tarihi Alanın tanıtımına yönelik her türlü görsel ve işitsel eserleri yapmak, yaptırmak ve hizmete sunmak.
- f) 6546 sayılı Kanun ve bu Bölüm kapsamında ihtiyaç duyulan altyapı, bina ve diğer yapıları inşa etmek veya ettirmek.
- g) Tarihi Alan içinde birinci derece arkeolojik sit dışındaki özel mülkiyete konu olan tarım alanlarında, tarım ve hayvancılık konularında geliştirilmiş tekniklerin uygulanmasını sağlamak ve özel ağaçlandırmaları teşvik etmek.
- ğ) Tarihi Alan sınırları içinde yer alan gazi köyler halkının kalkındırılmasına yönelik faaliyetleri teşvik etmek.
- h) Tarihi Alanda bulunan yerleri işletmek ve gerektiğinde işlettirmek.

²⁰⁹ Oğuz Sancakdar, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt, Serkan Seyhan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Ankara, Seçkin, 2019, s. 677.

merkezi idare ve mahalli idare arasındaki imar veya çevre konusunda yarışma oluşturan yetkiler tek elde toplanmaya çalışılmıştır.

7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun ve 38 sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz Kapadokya Alan Başkanlığı örneğinde de benzer hatta daha detaylı bir yaklaşım sergilenmektedir.²¹⁰ İlgili alanda kullanılacak imara ilişkin yetkiler kurulan idare eliyle

²¹⁰ 38 sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Başkanlığın görev ve yetkileri

Madde 4- (1) Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kapadokya Alanının tarihi ve kültürel değerleri ile doğal kaynak değerlerinin ve jeolojik/jeomorfolojik dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi, denetlenmesi, alan içindeki turizm faaliyetlerinin planlanması, geliştirilmesi ve teşvik edilmesini sağlamak,
- b) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarını hazırlayarak Komisyona sunmak,
- c) Kapadokya alan planlarına esas hâlihazır haritaları ve jeolojik/jeoteknik etütleri yapmak veya yaptırmak,
- ç) Kapadokya alan planlarını yapmak, yaptırmak, tadil etmek, ettirmek ve üst ölçekli planlar hariç onamak veya resen onamak, meri planların uygulamasını denetlemek,
- d) Kapadokya Alanında Komisyonca uygun bulunan projelere ilişkin uygulamaların onaylı projesine uygunluğunu denetlemek,
- e) Kapadokya Alanında 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında; kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine, koruma uygulama ve denetim bürolarına ve çevre ve şehircilik il müdürlüklerine verilen görev ve yetkileri yürütmek,
- f) Kapadokya Alanındaki korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespitini yapmak,
- g) Kapadokya Alanında yer alan korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının, peri bacalarının ve yer altı şehirlerinin korunması, tadilatı, tamirâtı ve esaslı onarımları ile iyileştirilmesine yönelik her türlü iş ve işlemleri yapmak veya yaptırmak, gerekli güvenlik önlemlerini almak veya aldirmek,
- ğ) Kapadokya Alanında Başkanlık idari binalarının her türlü proje ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak,
- h) Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı her türlü uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktırmak,
- ı) Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Kapadokya Alanında turizm amaçlı sportif faaliyette bulunacak turizm işletmelerinde aranacak nitelikleri belirlemek ve bu faaliyetleri denetlemek,
- i) Kapadokya Alanında bulunan Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni gibi işlemler hakkında görüş bildirmek,
- j) Kapadokya Alanında ihtiyaç duyulması halinde kamulaştırma işlemlerini yapmak,
- k) Kapadokya Alanında 2863 sayılı Kanun kapsamı dışındaki araştırma, sondaj, kazı ve diğer bilimsel araştırmaları ve etütleri yapmak veya yaptırmak,
- l) Kapadokya Alanının tanıtımına yönelik olarak yurtiçinde ve yurtdışında her türlü yazılı, görsel ve işitsel eserleri yapmak, yaptırmak, hizmete sunmak ve bu eserlerin fikri ve sınai haklarına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,
- m) Kapadokya Alanına ilişkin Bakanlıkça talep edilen bilgi, belge ve raporları hazırlamak,
- n) 7174 sayılı Kanunun 8 inci maddesi çerçevesinde, Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının tespiti ve uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,

kullanılacaktır. Bu idare ise daha önceden yetkili olan idarelerin temsilcileri ile uzmanların yer alması ile oluşturulmuş, yapılaşmaya ilişkin düzenlemeler ve işlemlerin tek elden yapılmasına zemin hazırlanmıştır. Başkanlığın görev ve yetkileri uzunca sayılmak ve diğer idarelerin görevlerinin başkanlık tarafından yerine getirileceğini ilişkin açık düzenlemelere yer vermek suretiyle yine bir alanda yetkinin tekelleşmesine ve dolayısıyla gündeme gelmesi muhtemel yetki yarışmalarının bertaraf edilmesine çalışıldığı görülmektedir.²¹¹

Yarışan yetkilerin bir tüzel kişilik ekseninde bütünleştirilmesini konu edinen bir görüşte, bağımsız idari otoriteler arasındaki uyumsuzlukları çözmekle görevli üst bir bağımsız idari otorite kurulması suretiyle yetki yarışmalarının önüne geçilebileceği öne sürülmektedir.²¹² Yetkilerin tek kurumda toplanmasının yarışma konusunda olumlu etkiler doğurabileceği görüşüne uygun uygulamalar dünya çapında görülmektedir.²¹³

o) Bakanlığa bağlı ören yerleri ve müzeler dışındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının öğretim, eğitim, bilimsel araştırma, tanıtma ve ticari gelir elde etme amacı ile fotoğraflarının ve filmlerinin çekilmesi, mulaj ve kopyalarının çıkartılması ile ilgili izinlerin verilmesine yönelik iş ve işlemleri yürütmek,

ö) Kapadokya Alanında işletmelerce yürütülen balonla ticari havacılık faaliyetlerinin yer ve lojistik hizmetlerini projelendirmek, düzenlemek ve denetlemek,

p) Halkla ilişkiler, basın ve medya konusundaki iş ve işlemleri yürütmek,

r) Kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve özel sektörle işbirliği yapmak,

s) Yürütülen hizmetlere ilişkin yıllık çalışma programı ve stratejik planlamaları yapmak,

ş) Komisyonun sekretarya hizmetlerini yürütmek.

(2) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde doğal sitler ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilen görevler Kapadokya Alanında Başkanlık tarafından yerine getirilir.

²¹¹ Nitekim bu hususta Kültür ve Turizm Bakanı'nın bakanlık resmî sitesinde şu ifadeler bulunmaktadır: *"Kapadokya Alan Başkanlığı'nın bölge açısından önemli bir avantaj sağlayacağını burada da vurgulayan Ersoy, Kapadokya'da böylece çeşitli bakanlıklar ve belediyelerin yetki çatışmalarının önüne geçileceğini ifade etti. ... Alan Başkanlığının kurulma sebebi, yetki çatışmalarını ortadan kaldırmaktır. Burada, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile belediyelerin yetki çatışması vardı."* <https://basin.ktb.gov.tr/TR-248591/bakan-ersoy-kapadokya-bolgesinin-koruma-statusunun-azal-.html>, (Çevrimiçi, 17.11.2021).

²¹² Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s. 119.

²¹³ *"Bu çerçevede örneğin Yeni Zelanda'da rekabet otoritesinden ayrı regülasyon kurumları kurulmamış; İspanya telekomünikasyon, ulaşım, enerji ve posta hizmetleri piyasalarında öncül ve ardıl müdahale yetkisi aynı kurumda birleştirilmiş; Hollanda'da tüketicinin korunması, telekomünikasyon sektörünün regülasyonu ve rekabet hukukunun uygulanması konularında tek bir otorite yetkilendirilmiştir."* Özkardeş, **a.g.e.**, s. 32.

Bu gibi örnekler, kanun koyucunun veya -idari işlemlerle yapılan hallerde-idarenin belirlilik ilkesi çerçevesinde yetkilerin kullanılmasına yönelik bir arayış içerisinde olduğu şeklinde yorumlanabilir. Zira muhataplar açısından bu gibi örneklerde aynı konuda yetkili tek bir idarenin olması sayesinde olumsuz sonuçların birçoğuna engel olunmasına yardımcı olacaktır. Yukarıda açıklanan örneklerde kanun koyucunun gösterdiği irade doğrultusunda yetki yarışmasını azaltacak “organik bakımdan tekelleşme veya tektipleşme” olarak adlandırılabilir örnekleri yer almaktadır.

Kanun değişiklikleri ile kurulan tüzel kişi örneklerinin yanı sıra organik bir tektipleşme örneği olarak mahalli idareler arasında oluşması muhtemel yetki yarışmalarına engel olacak mahalli idare birliklerinin idari işlem ile kurulabileceği ifade edilmiştir.²¹⁴ Mahalli idare birlikleri, birden çok mahalli idarenin bir araya gelmesi suretiyle belirli hizmetleri yerine getirme amacı taşıyan ve Cumhurbaşkanı’nın izni ile kurulan kamu tüzel kişileridir. Konumuz bakımından verilen bir örnekte Sular Hukuku bağlamında Anayasa m. 127 uyarınca²¹⁵ kamu tüzel kişiliğini haiz bir mahalli idare birliği kurulması önerilmiştir. Böylece bu alandaki yetkilerin devredilmesi dolayısıyla yetkilerin sadeleştirilmiş ve düzenlenmiş olacağı, kolluk yetkilerinde yaşanan yarışmaların büyük oranda önüne geçilebileceği ifade edilmiştir.²¹⁶ Bu birlikler, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’na ve Birlik tüzüğüne göre kendisine devredilen alanlarda yetkili ve sorumlu olarak faaliyet göstereceklerdir. Bu ihtimalde üçüncü bir idare kurularak mahalli idareler arasındaki kolluk yetkilerinin yarışması belli hizmet alanlarına özgü de olsa bertaraf edilecek,

²¹⁴ Sancakdar, “**Kamusal Su**” s. 643-644.

²¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

2. Mahalli idareler

Madde 127 – ... Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir...

²¹⁶ Sancakdar vd., **Sular Hukuku**, s. 338.

kanunda belirlenen görev alanlarında²¹⁷ birlikte yer alan mahalli idarelerin görev ve yetkilerin devredilmesi²¹⁸ suretiyle tek tüzel kişilik yetkili kılınmış olacaktır.

IV. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN VE ARAÇLARININ PROBLEM GİDERİCİ BOYUTU

A. Hiyerarşi ve Vesayet İlişkisinin Problem Giderici Boyutu

1. Hiyerarşi İlişkisinin Yarışmaya Etkisi

İdarenin bütünlüğü ilkesinin araçları olan hiyerarşi ve idari vesayet, kolluk yetkilerinin yarışması bakımından idareler arası ilişkide üstlendikleri rol çerçevesinde yarışmaya etki edeceklerdir. Bu bakımdan hiyerarşi ilişkisi içerisinde olan birimler arasındaki yarışma halleri esasen hiyerarşi ilkeleri çerçevesinde çözümlenecektir. Üst makam ile ast makam arasında yetkilerini kullanırken gündeme gelen geri alma düzeltme ve değiştirme gibi hususlar, kolluk yetkilerinin bu makamlarca kullanılması sırasında değerlendirilecektir.

Doktrinde genel idari kolluk içerisindeki yetki yarışmasında hiyerarşi kuralı çerçevesinde hareket edileceğini ifade edilmiştir. Coğrafi açıdan dar yetkili makamın coğrafi açıdan geniş yetkili makam işlemlerine aykırı kural koyamayacağı, ancak koşulların gerektirmesi sınırlandırıcı işlem yapabileceğini kabul edilmektedir.²¹⁹ Bu husus açıklanırken verilen örnekte merkezi idarenin işlemi ile saat 24:00'a kadar verilen hoparlör yayını izninin belediye zabıtarınca 23:00'a çekilebileceği ifade edilse de bu hususun hiyerarşi çerçevesinde değerlendirilmesi kanaatimizce mümkün değildir. Zira hiyerarşik ilişki içerisinde olmayan merkezi idare ile belediye arasında bu tip sınırlamalar yerel şartlar gereği zorunlu olabilse de, bu sınırlamaların hiyerarşi

²¹⁷ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 4. Maddesinde bu görev alanları Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projeler olarak zikredilmiştir.

²¹⁸ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Madde 6- Mahallî idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahiptir.

²¹⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s. 412; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1964, s. 521 vd.

ilişkisi çerçevesinde yapıldığını söylemek hem idari teşkilat teorisi çerçevesinde farklı kamu tüzel kişileri arasında hiyerarşi olmaması hem de yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ile bağdaşmayacaktır.²²⁰ Buradaki örnek, hiyerarşik ilişki içerisinde bulunan valilik ve kaymakamlığın verilen örnekteki saatleri belirlemesi olabilecektir. Nitekim bu konuda özel kolluk makamı olan trafik komisyonlarının yerel şartların gerekliliği dolayısıyla genel kolluğun belirlediği hız sınırını daha aşağıya çekebileceği de ifade edilmektedir.²²¹

Hiyerarşik açıdan farklı kolluk birimlerinin üstü konumunda bulunan kolluk makamlarının da farklı birimlerin görev alanlarına ilişkin çıkacak yarışmalarda üst makam sıfatıyla hareket ederek yarışmayı giderecektir.²²² Örneğin genel kolluk içerisinde Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanlığı veya Valiliğin yetki kullanımı sonucunda ortaya çıkacak yarışmaların hiyerarşik ilişki içerisinde çözümleneceği, üst kolluk makamının işlemlerine aykırı işlem tesis edilemeyeceği söylenecektir.²²³

2. Vesayet İlişisinin Yarışmaya Etkisi

Anayasa m. 127 gereği merkezi idare mahalli idareler üzerinde vesayet kapsamı kanunlarla çizilen vesayet yetkisine sahiptir. Benzer şekilde Anayasada idari vesayet olarak nitelendirilmeyen ancak doktrinde idari vesayet benzeri olarak adlandırılan, bir kamu tüzel kişisinin diğerine göre “merkez” konumunda olduğu ilişkilerde idari vesayet ilkelerinin uygulanması gerekmektedir. İlgili Anayasa hükmü, kanaatimizce idari vesayetin tanımı şeklinde yorumlanmamalıdır. Bu hüküm idari vesayetin bir örneğini göstermektedir. Bu kanaatimiz çerçevesinde örneğin bir kamu kurumu ile mahalli idare arasında veya mahalli idarelerin kendi aralarında ortaya

²²⁰ Aksi yönde: “İstanbul Belediyesi ilgilinin iptal ve tam-kaza davalarına karşı, Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun sadece Devlet zabıtası faaliyetlerini düzenlediği, kendi iradesine sahasına şamil ve müessir olmadığını, Belediye Kanununda gürültü yasağının başlangıcı ve sonu için bir sınır bulunmadığını def’an dermeyan edemez. Çünkü, belediyeler, yalnız bu mahalli idareler hakkındaki kanunlarla değil, Devletin tekmil mevzuatı ve Hukuk prensipleri ile bağlı ve bunlara uymak zorundadır.” Duran, **İdare Hukuku Meseleleri**, s. 527.

²²¹ Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, s. 553.

²²² Adil Bucaktepe, **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, Ankara, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2008, s. 287.

²²³ Kalabalık, **İdare Hukuku**, s. 257.

çıkma ihtimali olan kolluk yetkilerine yönelik yarışmaların vesayet ilişkisi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Vesayet ilişkisi içerisinde olan kamu tüzel kişileri arasındaki durum açısından iki farklı ihtimal söz konusu olabilir. İlk olarak farklı kamu tüzel kişileri arasındaki yarışmaya konu olan yetki açısından vesayet ilişkisi olup olmadığı değerlendirilmelidir. Zira vesayet kanunun gösterdiği sınırlar çerçevesinde bir hukuki ilişki olup, vesayet ilişkisi içerisinde olan kurumların vesayet sınırları dışında kolluk yetkileri söz konusu olabilir. İkinci olarak da vesayet ilişkisi kapsamında yer alan ve aynı konudaki kolluk yetkilerinden bahsedilebilir. Bu durumda kullanılan yetkinin vesayet sınırları içerisinde olup olmadığına hizmet gerekleri ve kamu yararı ölçütleri çerçevesinde Danıştay tarafından karar verilmektedir.²²⁴

Bu konuda Büyükşehir belediyelerine vesayet yetkisi kapsamında ilçe belediyeleri üzerinde çeşitli konularda denetim yetkileri kanuni düzenlemelerle verilmiştir. Büyükşehir belediyesine sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlama görev ve yetkisi tanınmıştır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında ortaya çıkması muhtemel yetki yarışmalarının çözülmesi için, 5216 sayılı Kanun m. 27 uyarınca büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almak konusunda yetkilendirildiği ifade edilmiştir.²²⁵ Buradan hareketle vesayet ilişkisi içerisindeki alanlardaki yetki yarışmalarında vesayet makamının yarışmayı “sonlandırma” imkânı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu ifade, yarışmanın bir boyutuna ilişkin olsa da vesayet makamının kararlarına öncelik verilmesi suretiyle yarışmanın giderilmesine yönelik bir yaklaşımı göstermektedir.

Diğer açıdan ise, aralarında kanuni sınırlar çizilmiş olan vesayet ilişkisinde, sınırların dışına taşan alanlarda vesayet ilişkisi ilgili konu bakımından devam etmeyeceğinden, vesayet makamının yalnızca bu sıfatından hareketle müdahale

²²⁴ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım, 2005, s. 35.

²²⁵ Mehmet Yıldız, **Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Ankara, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014, s. Xii-Xiii.

edemeyeceği söylenebilir. Böylece iki idarenin de aynı konuda uygulanma potansiyelini taşıyan yetkileri uygulamasının genel ilkeler, yargı içtihatları, idarelerin istikrar kazanmış uygulamaları ve en önemlisi mevzuat çerçevesinde mümkün olup olmadığı değerlendirilmelidir. Bu halde genel kolluk-özel kolluk niteliğinden hareketle farklı sonuçlar çıkacağı, birinin diğer yetkiye nazaran önceleneceği veya iki yetkinin aynı anda uygulanacağı sonuçlarına ulaşılabilecektir.

B. Aralarında Vesayet İlişkisi Öngörülmemiş İdarelere İlişkin Yaklaşımlar

Bu başlıkta ayrıca vurgulanmak istenen durum idari teşkilat sülhleri arasında hukuki olarak vesayet ilişkisinin bulunmadığı durumlarda oluşabilecek ihtimallerin değerlendirilmesidir.

1. Aynı Düzeydeki Mahalli İdarelerin Aynı Konudaki Yetkileri

Bu hususun bir görünümü olarak gündeme gelen birleşme işlemler *“birden fazla idari makamın ya da organın aynı konuda ve aynı amaçla biraraya gelerek yaptıkları irade açıklamaları”*²²⁶ olarak ifade edilmiş, konumuz bakımından özellik arz eden bir örnek üzerinden anlatılmıştır. Örnekte yer alan Conseil d’État kararında; aralarında vesayet ilişkisi öngörülmemiş aynı düzeydeki iki belediye arasında sınır kabul edilen karayoluna ilişkin düzenlemelerin ortaklaşa yapılması hali tek yanlı hukuki sonuç doğuracak iki ayrı düzenleme yapılmış ‘gibi’ hukuki sonuç doğurduğu ifade edilmiştir. Burada vurgulamak gerekir ki, aynı sınırın düzenlenmesi ile ilgili kolluk yetkileri bulunan birden çok idarenin yarışma halindeki yetkilerini ortaklaşa kullanması ile yarışmanın olumsuz sonuçlarından kaçınmaya çalışılmaktadır.

²²⁶ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 26.

2. Bağımsız İdari Otoritelerin Aynı Konudaki Yetkileri

Aralarında vesayet ilişkisi öngörülme-yen bağımsız idari otoriteler arasındaki durum, bu başlık açısından üzerinde durulacak esas meseleyi oluşturmaktadır. Bu kapsamda farklı sektörlerde düzenleme ve denetleme yapan kurumlar ile Rekabet Kurumu arasındaki ilişki kolluk yetkilerinin yarışması açısından en görünür örnektir. Nitekim ilgili sektördeki rekabetin korunması konusunda yetkili otoriteler ile rekabet konusunda genel yetkili olan Rekabet Kurumu’nun aynı konuda kolluk yetkilerini kullandıkları haller göze çarpmaktadır. Bu kapsamda Rekabet Hukuku ve politikasının uygulanmasında belirsizlik olduğu²²⁷, ancak önceliğin sektördeki düzenleyici idarelerde olduğu, Rekabet Kurumunun yürüttüğü fonksiyonun tamamlayıcı²²⁸ niteliğe sahip olduğu ifade edilmektedir.²²⁹ Bu açıklamalardan, sektördeki idarelerin aynı konudaki kolluk yetkilerinin öncelikli olduğu anlaşılmaktadır. Bir başka ifade ile bu husus *“ilgili kurumların düzenleme yetkileri ex ante, buna karşılık rekabet kurumlarının yetkisinin, piyasalarda rekabetin sınırlandırılması halinde başvurulması yani ex post müdahale etmeye imkan veren, piyasada rekabetin bozulmasının ortaya çıkardığı sonuçları telafi etmeye yönelik olduğu kabul edilmektedir”*²³⁰ ifadeleriyle açıklanmaya çalışılmıştır. Sektörel otoriteler ile rekabet otoritesi arasındaki bu ex ante ve ex post yaklaşımının, yetki ve görev alanlarının belirlenmesi konusunda yeterli olmadığı da öne sürülmektedir.²³¹

Bir başka görüşe göre, Rekabet Hukuku ile sektör bazındaki düzenleme ve denetlemenin kesiştiği alanlarda üçlü bir ilişki olabileceği ifade edilmektedir.²³² Bu

²²⁷ Selen Yersu Şahin, “Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki”, **Rekabet Dergisi**, S. 4, C: 11, Ekim 2010, s. 22.

²²⁸ Rekabet Kurumu ile sektörel otoriteler arasında tamamlayıcılık ve ikame şeklinde iki farklı ilişkinin bulunduğu, politika tercihi doğrultusunda ikisinin de uygulama alanının bulunabileceği, ülkemizde tamamlayıcılık modelinin tercih edildiğine ilişkin bkz.: Özkardeş, **a.g.e.**, s. 33-37.

²²⁹ Ali Ulusoy, “Rekabet Otoriteleri ve Sektörel Regülasyon Otoriteleri Arasındaki Yetki Paylaşımı ve Hukukî Sonuçları”, **Rekabet Forumu**, Sayı: 101, Mart 2016, s. 8; Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, İstanbul, On iki Levha, 2011, s. 162; *“Rekabet Kurumunun yaptığı regülasyon genel bir nitelik taşımaktayken, diğer bağımsız idari otoritelerin yaptığı regülasyon özel (spesifik) niteliktedir.”* Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s. 101.

²³⁰ Gamze Öz, “4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Elektrik Piyasalarında Ayrımcılık Yapmama ve Ayrıştırma Yükümlülüğü Açısından Uygulanmasında Yetki Paylaşımı Meselesi”, in **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı**, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 1010.

²³¹ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 24.

²³² **a.e.**, s. 25.

ayırma göre; ilk olarak sektör bazındaki kolluk yetkilerinin önceleneceği ve rekabet hukukunun uygulanmayacağı açıkça belirlenen bir alan bulunmaktadır. İkinci olarak açık bir düzenleme olmamasından kaynaklı çelişik bir alan, son olarak da aynı anda aynı şekilde hareket edilecek bir yarışma alanı ortaya çıkacaktır.²³³

Rekabet alanını kendi içerisinde bir bütünlük olarak düşünmek gerekmektedir. Bu alana temas eden kurumlar esasen yürüttüğü faaliyetin sınırları ve niteliği çerçevesinde kamu düzeninin koruyucusudur. Bu kurumların kamu düzenini koruması, her durumda rekabet düzenini de sağladığı anlamına gelmeyecektir.

Danıştay'ın önüne gelen bir uyuşmazlıkta yarışmaya ilişkin olarak, sektörel otorite ile rekabet otoritesinin kesişen alanlardaki faaliyetlerinde kurumların iş birliği içinde çalışması, biri tarafından tesis edilen idari cezaların diğeri tarafından dikkate alınması yaklaşımını göstermiştir. Karar sonucunda ise sektörel düzenleyici ile Rekabet Kurulunun yetkilerini tartışan Danıştay *“mevzuatın verdiği yetki doğrultusunda ... Telekomünikasyon Kurumu'na da Rekabet Kurulu'nun görev alanına girebilecek bazı ihlaller konusunda yaptırım uygulama yetkisi verilmiş olduğu görülmektedir.”*²³⁴ şeklinde görüş beyan etmiştir. Kısaca Danıştay, iş birliği ve idari yaptırımların dikkate alınmasını vurgularken, her bir idarenin ayrıca kolluk yetkisini kullanabileceğini, aksi halde rekabete aykırı davranışların yaptırımsız kalma ihtimali bulunacağını belirtmektedir. Böylece bağımsız idari otoritelerin iş birliği içinde olsa da birbirinden bağımsız olarak aynı konuda kolluk yetkilerini kullanabileceği Danıştay tarafından kabul edilmektedir. Hem sektörel düzenleyici kurumun hem de Rekabet Kurumunun müdahalesine açık alanların bulunduğu, yetki sınırlarına ilişkin olarak yasal düzenlemelerle bir netlik getirilmediği doktrinde de ifade edilmiştir.²³⁵ Aksi

²³³ a.e.

²³⁴ D.13D, E.2008/13184, K.2012/359; <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-daire-e-2008-13184-k-2012-359-t-13-2-2012> (Çevrimiçi, 20.11.2021).

²³⁵ Yersu Şahin, a.g.m., s. 23; Mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesinden telekomünikasyon ve rekabet otoritelerinin sektörde ve aynı anda yetkili olduklarının ve karar almalarının yasaklanmadığı çıkarımı için bkz.: Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, 108-110.

yöndeki bir görüşe göre ise EPDK'nın yetkili kılındığı konularda Rekabet Kurumunun müdahale yetkisi bulunmadığı öne sürülmüştür.²³⁶

Telekomünikasyon sektörünün tüketici yönünden düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda da birden çok idare yetkili olup, münhasır bir yetkilendirme yapılmadığından bu yetkiler birbirini dışlamamaktadır.²³⁷ Aksine 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 83. maddesi "*Taraflardan birini tüketicinin oluşturduğu işlemler ile ilgili diğer kanunlarda düzenleme olması, bu işlemin tüketici işlemi sayılmasını ve bu Kanunun görev ve yetkiye ilişkin hükümlerinin uygulanmasını engellemez.*" hükmünü içermektedir. Sonuç olarak, aynı konuda diğer kanunlardaki yetkiler kullanılırken, bu kanundaki hükümlerin de uygulanacağı açıkça anlaşılmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin, birbirlerini tamamlayıcı fonksiyonlarının da etkisi ile aynı alanlarda gösterdikleri faaliyetlerde protokoller yapmak suretiyle yetki yarışmalarının önüne geçmeye çalıştıkları görülmektedir. Ancak bu tip protokollerin görev ve yetkiyi düzenlediği kurallarının kişiler üzerinde hukuki sonuç doğuracağından bahisle hukuka aykırı oldukları ifade edilmektedir.²³⁸ Aksi yönde ise faaliyet alanları kesişen bağımsız idari otoritelerin protokol yapmasının zorunlu olduğu²³⁹, yarışmaya konu yetkileri olan idarelerin, kanundan doğan yetkilerinden (ve görevlerinden) feragat etmeden ve yetki devri gündeme gelmeden yetkilerini nasıl kullanacakları konusunda bir anlaşma yapabileceklerinin kabulü gerektiği ifade edilmiştir.²⁴⁰ ²⁴¹ İş birliği yapması gereken konularda çeşitli sektörlerde yürütülen

²³⁶ Bülent Kent, **Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları**, Ankara, Adalet, 2012, 239.

²³⁷ Yasin, "**Telekomünikasyon**", s. 76.

²³⁸ M. Ayhan Tekinsoy, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı – Tartışmalar, Sorunlar", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 65, S. 2, 2007, s. 119-134

²³⁹ Ender Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: 10, 2006, 1,2, s. 259-293.

²⁴⁰ Sancakdar vd., **Sular Hukuku**, s. 338; Gözde Karabel, **Rekabet Hukukunda Ne Bis İn İdem İlkesi**, 10. Dönem Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2015, s. 62 vd.

²⁴¹ Bu konuda yetki devrine imkân veren düzenlemeler olduğu gibi yetki devri olmaksızın da kurumlar arası anlaşma yolu ile denetim ağının genişletilmesi ihtimalleri öngörülmüştür.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

Denetim

Madde 15 –Bakanlık (*Enerji ve Tabii Kaynaklar*), elektrik dağıtım şirketlerinin denetimini, Kurum (EPDK) da dahil olmak üzere bu konuda ihtisas sahibi olan kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte

inceleme/soruşturmalar sırasında ortaya çıkan ihtiyaçlardan hareketle, bu kurumlar arasında yapılan protokollerin sürecin yürütülmesinde etkili olduğu görülmektedir. Nitekim 13.04.2017 tarihinde dönemin Rekabet Kurumu Başkanı, İstanbul Üniversitesi'nde gerçekleştirdiği "Rekabet Kurumunun Türk İdare Teşkilatı İçindeki Yeri ve Rolü" isimli sunumunda şu ifadelere yer vermiştir: "*Rekabet Kurumu'nun EPDK, BDDK, BTK ve KİK ile işbirliği protokolleri bulunmaktadır. Bununla birlikte otoriteler arasında görev/yetki çakışmasının tam olarak ortadan kalkmadığı, duruma somut olay bazında yargı kararları ile açıklık kazandırılmaya çalışıldığı belirtilebilir.*"

Danıştay bu protokollerden birini incelediği bir kararında şu ifadelere yer vermektedir. "*Rekabet Kurumu ile davalı idare arasında 02/11/2011 tarihinde imzalanan "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile Rekabet Kurumu Arasındaki İşbirliği Protokolü"nün 7. maddesinin 1. fıkrasında, Rekabet Kurumu'nun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda öncelikle Kurumun görüşü ve yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alacağı ve bu hususu teminen Kurumun görüşünün talep edileceğine yer verildiği; 5809 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde de, mevzuatın öngördüğü hâllerde elektronik haberleşme sektöründe rekabet ihlallerine ilişkin konularda Rekabet Kurumu'ndan görüş almanın davalı idarenin görev ve yetkisinde olduğu kuralına yer verildiği, buna göre sektöre yönelik olarak davalı idarenin birincil yetkisinin olduğu, söz konusu Kurumların işbirliği içerisinde çalışmalarını yürütmesi gerektiği, davacının iddiasının aksine dava konusu düzenlemenin yetki yönünden hukuka uygun olduğu görülmektedir.*"²⁴² Ancak bu protokoller bağlayıcı olmadığı gibi yetkileri sınırlandıran veya değiştiren nitelikte değildir.²⁴³ Örneğin EPDK, BDDK ve Rekabet Kurumu'nun yaptığı protokollerde görev dağılımına ilişkin değerlendirmeler

yapabileceği gibi bu kurum ve kuruluşlara kısmen veya tamamen yetki devretmek suretiyle yaptırmaya da yetkilidir.

²⁴² D.13D., E. 2014/3731 K. 2020/3874 T. 24.12.2020, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-d-e-2014-3731-k-2020-3874-t-24-12-2020>, (Çevrimiçi, 22.11.2021).

²⁴³ Öz, a.g.m., s. 1011.

bulunmamaktadır.²⁴⁴ Bu tip protokoller yapılmayarak eşgüdümün sağlanmamasının idarenin bütünlüğü ilkesini zedelediği iddia edilmektedir.²⁴⁵

Yetki yarışmalarına engel olmak için aynı konuda faaliyet gösteren kurumlar arasında karşılıklı bilgilendirme mekanizmaları oluşturma yoluna gidilmektedir.²⁴⁶ Rekabet hukuku kapsamında “rekabet savunuculuğu” adı verilen bu hususta; bilgilendirme, eğitimler, kılavuzlar vb. araçlarla otoritelerin benzer görüşleri benimsemesini sağlayamaya yönelik mekanizmalar oluşturularak yetki yarışmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.²⁴⁷ Bu tip mekanizmalar, yetki yarışmalarını engelleyecek nitelikte olmasa da yarışan yetkilerin kullanılması sonucunda birbirinden farklı ve çelişik kararlar çıkmasını engellemek yönünde etkili olabilir. Nitekim bu hususta *“Birden fazla regülasyon idaresinin, farklı yasal düzenlemelere dayanarak aynı sektöre ilişkin faaliyette bulunması regülasyon yetkilerinin yarışmasına, hatta birbiriyle çakışan ya da açık olmayan yasal düzenlemeler sebebiyle, çatışmasına neden olmaktadır. Regülasyon kurumlarının verimliliğini azaltan bu gibi sakıncaların giderilmesi için, ... sözü edilen kurumların kimi zaman, bir araya gelerek, sektörde yer alan aktörlerin görüşlerini de almak suretiyle, regülasyon faaliyetine yönelik ortak çalışmalar yapmaları gerekmekte”* olduğu ifade edilmiştir.²⁴⁸ Ortak çalışma ve koordinasyon gibi haller, kurumlar arası iş birliğine imkân sağlayan farklı yasal düzenlemelere dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu mekanizmaların farklı yönlerden faydaları olsa da yetki yarışmasının sonucunu etkileyecek şekilde yetki kullanımını engellemek, bir idareyi öncelemek veya sınırlandırmak gibi bir fonksiyonu olduğu söylenemez. Bu tip iş birliği ve bilgilendirme mekanizmaları yetki yarışması olasılığını gidermek konusunda yeterli değildir.²⁴⁹

²⁴⁴ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 101.

²⁴⁵ TÜSİAD Raporu: TÜSİAD, **Rekabet Hukuku ve Rekabet Gücü Sektöre Tartışmaları: Enerji Sektörü** (Yayın no. TÜSİAD-T/2014-09/555, Eylül 2014, Ed. Melda Çele, Gaye Uğur Sarıoğlu, Sinem Hanife Kuz), s. 40; <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/7944-rekabet-hukuku-ve-rekabet-gucu-sektor-tartismalari-enerji-sektoru>, (Çevrimiçi, 24.10.2021).

²⁴⁶ Tan, **İdare Hukuku**, s. 207.

²⁴⁷ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 97.

²⁴⁸ Şahin, **Regülasyon**, s. 297.

²⁴⁹ Aynı yönde: Bkz.: Yayla, **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, s.351-352.

Hukukumuzda bağımsız idari otoritelerin aynı konuyu ele alan yetkiler bakımından uyulması zorunlu yetki ve usul kuralları istisnai olarak bulunmaktadır.²⁵⁰ Bir diğer ifade ile aynı konuda arasında yaşanması muhtemel yarışmaların önüne geçmeyi amaçlayan ve böyle durumlarda otoritelerin nasıl hareket edeceğini düzenleyen kurallar yeterli derecede bulunmamaktadır. Bu duruma ilişkin olarak 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu m. 6'da Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun görev ve yetkileri düzenlenirken maddenin b fıkrasında *"Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelere aykırı olarak, elektronik haberleşme sektöründe ortaya çıkan rekabet ihlallerini denetlemek, yaptırım uygulamak, mevzuatın öngördüğü hallerde elektronik haberleşme sektöründe rekabet ihlallerine ilişkin konularda Rekabet Kurumundan görüş almak."* şeklinde düzenleme getirildiği görülmektedir. Bu gibi düzenlemelerde, alınan görüşün yetki yarışmasını engelleyici bir rolü olmayacağı, alınan görüşe rağmen iki idarenin de aynı konuda farklı yönde kararlar verebileceği söylenmelidir. O halde bu yöndeki düzenlemelerin çözüm arayışında etkili bir usul olmadığı belirtilmelidir.

İlgili düzenlemelere göre bağımsız idari otoritelerin yetkilerinin yasa konusu olduğu, kanun koyucunun açıkça düzenlenmediği durumlarda yaşanan yarışma hallerinde yetki meselesinin yargı kararları ile çözümleneceği ifade edilmelidir.²⁵¹ Bu hususa ilişkin yargı kararlarında birlik olmadığı da düşünüldüğünde mesele tam anlamıyla çözülemeyecektir. Yargı kararlarında birlik olsa dahi, uygulamada idarelerin yine de yarışan yetkilerini yargının yaklaşımından farklı şekilde kullanabilmesi ihtimali bulunmaktadır. Yine de kanun koyucunun iradesini ortaya koymak bakımından yorum ilkelerine başvurulması ve konuyla ilgili yargı kararlarında yapılan tespitlerin dikkate otoriteler tarafından dikkate alınması önem arz edecektir.²⁵²

²⁵⁰ Öz, a.g.m., s. 1011.

²⁵¹ a.e., s. 1018-1019.

²⁵² a.e.: *"RK kararında da, bu itirazlara [görev ve yetki] cevaben bu konudaki tartışmalarda Danıştay kararlarının yol gösterici olacağı ifade edilmiştir."*

V. MAHALLİ İDARENİN ÖNCELİĞİ İLKESİ: SUBSİDİYARİTE KURALI

İdareler tarafından yürütülen kolluk faaliyetinin milli veya mahalli olup olmamasının değerlendirilmesi, kolluk yetkilerinde yarışmaların önüne geçilmesi konusunda yapılacak değerlendirmeye esas alınabilecek bir nokta olarak ortaya çıkabilir. Nitekim bir kolluk yetkisinin “mahalli” nitelikte olduğu değerlendirildiği durumda, aynı konuda “milli” olarak nitelendirilecek bir başka kolluk yetkisi ile karşılaşılması ihtimalinde subsidiyarite (yerindenlik) ilkesi gereğince mahalli nitelikteki kolluk yetkisine öncelik verilmesi gerektiği düşünülebilir.

Subsidiyarite²⁵³ kuralı kısaca “*kamusal yetki ve sorumlulukların halka en yakın makamlar tarafından kullanılması*”²⁵⁴ ve *yerellik*²⁵⁵ anlamına gelmektedir. Subsidiyaritenin, pozitif ve negatif olmak üzere iki bileşenden oluştuğu ifade edilmektedir. Subsidiyaritenin negatif yönü alt düzey birimlerin hizmeti yerine getirdiği sürece üst düzey birimlerin müdahil olmaması anlamında iken, pozitif yönü alt düzey birimlerce yerine getirilemeyen bir hizmet olması durumunda üst düzey birimlerin müdahale etmesi anlamını ihtiva etmektedir.²⁵⁶ Bu ilkenin, aynı konudaki merkezi idare ve mahalli idare yetkisinin üst üste binmesi dolayısıyla çözüm üretilmeyen durumlarda devreye girdiği ifade edilmektedir.²⁵⁷

Bu hususta 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hizmette yerellik ilkesince yetki paylaşımı yapılarak subsidiyarite ilkesi gereği imar planlama yetkileri yerel idarelere kaydırılmıştır.²⁵⁸ İmar uygulamaları özelinde ise son dönemde çıkarılan kanunlar ile

²⁵³ Kavramın etimolojik kökeni ve karşılıkları için bkz: Mustafa Gökhan Ertin, **Avrupa’da ve Türkiye’de Yerel Özerklik ve Subsidiyarite İlkesi**, İstanbul, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2015, s. 52 vd.

²⁵⁴ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 170.

²⁵⁵ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 1995, s. 7 vd.; Ümit Şahin, “Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari İlimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, 2018, s. 19-30.

²⁵⁶ Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Kitabevi, Kocaeli, 2010, s. 22.

²⁵⁷ Kemal Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018, s. 143.

²⁵⁸ Sancakdar vd., “İmar Planlamasında”, s. 374.

yetkilerin daha merkezi olan idareye kaydırıldığı, bu kapsamda yerel ölçekte ilçe belediyelerinin yetkileri büyükşehir belediyelerine, merkez-yerel ölçeğinde ise merkezi idare bağlamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na kaydırıldığı görülmektedir.²⁵⁹ Ancak bu düzenlemeler, yürürlükteki mevzuat hükümleriyle bütünlük sağlanmayarak hazırlandığından özellikle çevre düzeni planlarının yapılması konusunda yetki yarışmalarını sona erdirmemesi nedeniyle eleştiri konusu olmuştur.²⁶⁰

Türk idari teşkilatı içerisinde yer alan mahalli idareler arasında da benzer problemlerin oluştuğu gözlemlenmektedir. Her ne kadar büyükşehir olan illerde iki kademeli yönetim yapısının olumsuzluklarının giderilmesi açısından Büyükşehir Belediyesine koordinasyon yetkisi²⁶¹ verilmesi ile sorunun önüne geçmek hedeflenmişse başarılı olduğu söylenemeyecektir. Nitekim faydası ilçe sınırlarını aşmayan nitelikte iş ve işlemler için sayma yöntemi ile büyükşehir belediyelerine görev verilen alanlarda yerindenlik ilkesi ve koordinasyon vasfı ile çelişki görülmektedir.²⁶² Buna rağmen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gerekçesinde tam aksine bir tutum sergilendiği ve yerindenliğe yönelik yaklaşım gösterilmektedir. *“Görev bölüşümünde ise ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahallî müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya malî bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Bu ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetler de büyükşehir belediyesi tarafında yerine getirilecektir. Böyle bir bölüşüm,*

²⁵⁹ a.e., s. 380.

²⁶⁰ Orta, a.g.e., s. 156.

²⁶¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon

Madde 27- (Değişik birinci fıkra: 12/11/2012-6360/11 md.) Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

²⁶² Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 231; Orhan Veli Alıcı, **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, İstanbul, Beta, 2012, s. 90.

*uygulamada nesnelliği sağlamanın yanında yönetim düzeyleri arasında hizmetlerde yerindenlik ilkesinin gerçekleşmesine de imkân verecektir.*²⁶³ Yerel ölçekte en sık yaşanan kolluk yetkilerinin yarışması hallerinin, mahalli idareler arasında yer bakımından örtüşen iki ayrı kamu tüzel kişilik olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında gözlemlendiği ifade edilmektedir.²⁶⁴

Kamu düzeninin korunmasına yönelik yürütülen kolluk faaliyetinde, merkezi veya mahalli ölçekte olup olmadığına bakılmaksızın kolluk tedbirleri ve işlemleri tesis edilmesi gereken durumlar oluşması da ihtimal dahilindedir. Nitekim aciliyet arz eden bu gibi durumlarda ise normal şartlarda mahallilik veya merkezilik ekseninde yetki paylaşımı olan hallerden ayrışması hareket etme ihtiyacı doğabilmektedir.²⁶⁵ Bu gibi hallerde ise olağanüstü koşullar teorisi çerçevesinde ise idarenin her türlü tedbiri ve kararı alabileceği de ayrıca ifade edildiğinden²⁶⁶ bu hususta mahalli niteliği öncelemeye yönelik bir mekanizma bulunmadığı söylenmelidir. Benzer şekilde Fransız yargı içtihatları ile geliştirilmiş olan savaş ve grev gibi durumlara yönelik istisnai haller teorisinde de idarenin acilen harekete geçmesi gereği duyulmakta ve yasallık ilkesi zayıflayarak yetki ve şekil kurallarına aykırılık meşrulaşmaktadır.²⁶⁷ Böylece, kanunen veya ilkesel olarak mahalli idarenin kolluk yetkilerinin öncelendiği durumlarda dahi merkezi idarenin durumun gereklerine göre hareket etmesi ve kolluk yetkilerini kullanmasına imkân sağlandığı görülmektedir.

Netice itibarıyla kolluk faaliyetinde yetkilerin yarışmasının mahallilik ve subsidiyarite açısından anlamlandırılmasına yönelik yoğun bir yaklaşım bulunmasa da kimi durumlarda etkilerinin olduğunu, hatta bazı düzenlemelere yansıdığı görülmektedir. Ancak merkezi idarenin birtakım saklı ve genel yetkilerinin

²⁶³

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216>, (Çevrimiçi, 24.05.2020).

²⁶⁴ Nur Kaman, “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, 2020, s. 84.

²⁶⁵ Doktrinde de çok sıkı şartlar altında temerrüt ve ihmali gidermek adına vesayet makamının re’sen işlem yapma yetkisiyle donatılacağı kabul edildiği ifade edilmektedir. Bkz.: Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, s. 32.

²⁶⁶ Memduh Cemil Şirin, “Fransa’da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, 78 (2), 2020, s. 1018.

²⁶⁷ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 246.

kullanılmasına izin veren durumların yaşanabileceği, ayrıca olağanüstü koşullar ve istisnai haller teorileri çerçevesinde yerindenlik yaklaşımının arka plana atılabileceği ifade edilmelidir.

VI. BAŞLAMIS İDARİ USULÜN VE TESİS EDİLMİŞ YAPTIRIMLARIN DİKKATE ALINMASI

İdari yaptırımların yargı mercilerince “aynı konuda aynı fiile daha önce uygulanan yaptırımın dikkate alınmadığı” gerekçesi ile iptal edildiğine zaman zaman rastlanılmaktadır. Kimi zaman da yetkileri yarışan idarelerin yine aynı gerekçe veya daha önce başlatılmış prosedür olduğu gerekçesiyle işlem tesis etmekten kaçındığı durumlar bulunmaktadır. Bu yaklaşım, aynı konudaki kolluk yetkilerinin yaptırım niteliğinden ve soruşturma sürecinden ortaya çıktığından usulde ve yaptırımlarda öncelik olarak değerlendirilebilir. Burada belirtilmek istenen husus, non bis in idem ilkesine yakın, ancak çifte cezalandırmayı engellemeyen durumlara değinmektir. Bu uygulamaların arkasında yatan amaç, idarelerce bir nevi içtima uygulamasına gidilmesi düşüncesidir. Böylece aynı konudaki önceki kararın sonraki kararı etkileyebileceği unsurları olması sebebiyle önceki karar beklenecektir.

İdareler tarafından bu husus benimsenerek verilen bazı kararlara rastlanmaktadır. Örneğin Rekabet Kurulu, “EPDK tarafından gönderilen ve dosya mevcudunda bulunan yazıdan, bir tedarikçinin tüketicileri ikili anlaşma yapmaya zorlaması veya hiçbir ikili anlaşma yapmadan onları portföyüne dahil etmesi şeklindeki uygulamaların, elektrik piyasası mevzuatı hükümlerinin ihlali anlamına geldiği; bu tip davranışların, tüketicilerin tedarikçi seçme serbestisine ve alternatif tedarikçilerden daha uygun koşullarda elektrik enerjisi temin etme imkanına engel oluşturduğu anlaşılmış olup, ayrıca, bu uygulamalara ilişkin olarak EPDK bünyesinde hâlihazırda bir inceleme yürütülmekte olduğu görülmüştür. ... Dosya kapsamında, tespit edilen eylemlere ilişkin olarak EPDK’nın yasal ve ikincil mevzuattan kaynaklanan yetkisinin bulunduğu ve halen EPDK tarafından konuya ilişkin olarak bir incelemenin yürütüldüğü dikkate alınarak; serbestleşmenin önünde engel teşkil eden her türlü uygulamaya ivedilikle son verilmesini teminen 4054 sayılı Kanun’un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca hakkında önaraştırma yürütülen

*teşebbüslere görüş bildirilmesinin gerektiği değerlendirilmiştir.*²⁶⁸ şeklinde karar vererek konu hakkında başlamış olan soruşturma ve incelemenin yürütülmesi akabinde verilecek kararın kendi kararlarını etkileyeceğinden bahisle EPDK hükmünü ve soruşturmasını dikkate almakta, hatta sürece dahil olarak bilgi, belge ve görüşlerini paylaşmaktadır.²⁶⁹ Bu gibi örneklerde başka bir idarenin aynı konudaki kolluk yetkisi çerçevesinde yürüttüğü süreç nedeniyle diğer idarenin aynı konudaki yetkisini kullanmasını engelleyen başkaca bir hüküm bulunmadığı hallerde, işlem tesis etmekten imtina edilmesi hukuka aykırılık oluşturacaktır. Nitekim Danıştay, bu gerekçe ile idarelerin bu yöndeki kararlarını iptal etmektedir.²⁷⁰

Rekabet Kurulunun daha önceki kararlarında aksi yöndeki değerlendirmeleri göze çarpmaktadır. Kurul önceki yaklaşımını şu şekilde ifade etmiştir: *“Somut olayda aynı fiil hem telekomünikasyon hem de rekabet hukukuna aykırılık teşkil etmektedir. Bu fiil aynı zamanda iki ihlal, dolayısıyla iki sonuç meydana getirmektedir. İlgili otoritelerden hiçbirisi bu ihlaller karşısında kendi mevzuatından doğan yetkilerini kullanmayı, kendi mevzuatından doğan ödevleri yerine getirmeyi diğer bir otoritenin karar vermesine erteleyemez. Bunun nedeni, ilgili otoritelerin aynı fiili değişik açılardan değerlendirmesi ve farklı hukuk normlarına istinaden değerlendirmeye tabi tutması ve buna göre yetkilerini kullanmasıdır, Esasen sözü edilen fiil, her iki mevzuat yönünden tarafların niteliklerinin ve eylemin sonuçlarının farklı ele alınması ve*

²⁶⁸ Rekabet Kurulu Kararı, K. 14-42/762-338 T. 22.10.2014 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/rekabet-kurulu/e-2014-1-43-k-14-42-762-338-t-22-10-2014> (Çevrimiçi, 13.08.2021); Aynı yönde: Rekabet Kurulu Kararı, K. 14-42/761-337 T. 22.10.2014, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/rekabet-kurulu/e-2014-1-70-k-14-42-761-337-t-22-10-2014> (Çevrimiçi, 13.08.2021).

²⁶⁹ Bu yöndeki kararlar, kurul üyeleri tarafından da karşı oy yazılarında eleştirilmektedir. Bkz.: *“Kurulun bir başka düzenleyici kurumun hâlihazırda bir işlem yürüttüğü gerekçesiyle soruşturma açmaması hem kendi hem de yargı içtihatlarına aykırı bulunmaktadır. ... şikâyet konusu hakkında düzenleyici kurumun da işlem başlattığı gerekçesiyle soruşturma açılmamasını da kamunun etkinliği açısından sakıncalı bulmaktayım. Gerek rekabetin tesisi ve korunması, gerekse tüketicilerin, dolayısıyla toplumun menfaati açısından, kamu kurumlarının şikâyet konusu hususları etkin bir şekilde bir an önce çözmeleri esas olmalıdır.”* Rekabet Kurulu Kararı, K. 14-42/761-337 T. 22.10.2014, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/rekabet-kurulu/e-2014-1-70-k-14-42-761-337-t-22-10-2014> (Çevrimiçi, 13.08.2021).

²⁷⁰ D13. D., E. 2009/4016 K. 2013/901 T. 2.4.2013 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-d-e-2009-4016-k-2013-901-t-2-4-2013>, (Çevrimiçi, 13.08.2021); D13. D., E. 2009/1180 K. 2013/220 T. 1.2.2013, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-d-e-2009-1180-k-2013-220-t-1-2-2013>, (Çevrimiçi, 13.08.2021).

değerlendirilmesi sonucu oluşmaktadır.”²⁷¹ Bu kararda görülen bakış açısında, kurul herhangi bir öncelik veya bekletme yapmadan kendi kararını verecektir.

Bir idarenin bir başka idarenin onayı çerçevesinde gerçekleştirilen işleme ilişkin aynı konuda karar vermesinin önünde -aksine bir düzenleme yoksa- bir engel bulunmamaktadır. Nitekim bu konuda av kolluğunun onayı ile gerçekleştirilen faaliyetin genel kolluk makamları tarafından yasaklanması mümkün görülmektedir. Ancak kimi zaman idarelerin, aynı konuyu ele alan bir başka idarenin onay kararı olduğu gerekçesiyle kolluk yetkilerini kullanmaktan imtina ettikleri görülmektedir. Bu konuda *“Telekomünikasyon mevzuatı ve Telekomünikasyon Kurumu’nun şikayet konularına ilişkin Görüşü dikkate alınarak yapılan bu değerlendirmeler ışığında, ... diğer bazı ihlal iddiaları ise ortaya çıkabilecek rekabetçi zararı önlemeye yönelik spesifik düzenlemelerin ve Telekomünikasyon Kurumu kararlarının bulunması veya Telekomünikasyon Kurulu onayıyla gerçekleştirmesi nedeniyle 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi anlamında bu aşamada bir kötüye kullanma olarak nitelendirilmemektedir. Dolayısıyla, şikayete yönelik olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında önaraştırma yapılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek bulunmamaktadır.*”²⁷² şeklinde karar veren idarenin aynı konuda kolluk yetkisi kullanan diğer idarenin kararını tanıyarak başka bir karar vermek istemediği görülmektedir. Bu karar, *“-her ne kadar teşebbüsün rekabet hukukundan muaftutulduğunu açıkça belirtmese dahi- sektöre özgü BİO’nun onayıyla gerçekleşen davranışın 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceğini belirtmesi zımni muafiyet tanıdığı”* şeklinde değerlendirilmiştir.²⁷³ Bu kararlardan anlaşıldığı üzere idari usulün önceden başlatıldığı veya tamamlandığı durumlar, açıkça bir düzenleme olmasa dahi Rekabet Kurulu tarafından kendi kararına etkili olarak yorumlanmıştır.

²⁷¹ Rekabet Kurulu Kararı, K. 03-40/432-186 T.09.06.2003
<https://www.rekabet.gov.tr/Karar?kararId=3d270d57-4172-4973-bca7-08c0376a4518>, (Çevrimiçi, 22.11.2021).

²⁷² Rekabet Kurulu Kararı, K. 05-87/1199-348 T. 22.12.2005
<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/rekabet-kurulu/rekabet-kurulu-k-05-87-1199-348-t-22-12-2005>, (Çevrimiçi, 21.11.2021).

²⁷³ Özkardeş, **a.g.e.**, s. 61.

Kurulun kararlarında görülen zaman içindeki değişikliklerin sebebi, Danıştay'ın konuya yaklaşım biçimidir.²⁷⁴ Son dönemdeki yargının yaklaşımı ve idarelerin uygulamalarının bekletme ve erteleme yapılmaksızın konunun incelenmesi yönünde olduğu görülmektedir.

Bu ve benzeri uygulamalarda görülmektedir ki, daha önceden denetim ve yaptırım uygulanması bazı idareler tarafından yargılama hukukundaki bekletici mesele gibi ele alınmış veya derdestlik kurumuna benzetilmiştir. Bu açıdan benzeşen uygulamaya, Avrupa Topluluğu rekabet hukukunda rastlanmaktadır. Yapılan yasal değişikliklerle²⁷⁵ bir rekabet ihlali iddiası ile re'sen veya başvuru üzerine ulusal rekabet otoritesinin veya komisyonun önüne gelen konu, başka bir ulusal rekabet otoritesi tarafından hâlihazırda ele alınması halinde nasıl hareket edileceği belirlenmiştir. Buna göre, ikinci şikâyet başvurusunun reddedileceği, ikinci başvuru üzerine başlamış prosedür varsa beklemeye alınacağı veya tamamen sonlandırılacağı, ulusal rekabet otoritesi tarafından nihayete erdirilen olaylar hakkındaki başvuruların da reddedileceği belirtilmiştir.²⁷⁶ Buna kurallara rağmen komisyonun ulusal düzenleyici otoritelerden farklı amaç güttüğü, hukuki menfaatin farklı olduğu gerekçeleriyle aynı konuyu incelediği, ancak ulusal otorite tarafından verilen cezayı dikkate alıp mahsup ederek ceza verdiği kararlar bulunmaktadır.²⁷⁷

Unutulmamalıdır ki bir idarenin, başka bir idarenin aynı nitelikte yaptırımını zaten uygulamış olduğu gerekçesiyle yaptırım uygulamaması kanuni idare ilkesi ile bağdaşmayacaktır.²⁷⁸ Bu gibi hallerde; hangi idarenin yaptırım uygulayacağı ve yaptırımlardan hangisinin geçerli olacağı²⁷⁹ gibi sorunlar ortaya çıkacaktır. Benzer şekilde ikinci yaptırımı uygulayan idarenin ilk yaptırımdan haberinin olmaması mümkündür. İdarenin ilk yaptırımdan haberi olduğu durumda dahi kanunla kendisine görev olarak verilen faaliyeti gerçekleştirmesinde başka idarece aynı konuda yaptırım

²⁷⁴ Karabel, **a.g.e.**, s. 52.

²⁷⁵ Council Regulation (EC) No 1/2003 Article 13.

²⁷⁶ Metin Uğur Aytekin, **Türk Rekabet Otoritesi ile Avrupa Birliği Rekabet Otoritesinin Ekonomik Kolluk Yetkisi**, İstanbul, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 131-132.

²⁷⁷ Karabel, **a.g.e.**, s. 32-33.

²⁷⁸ Yasin, **“Telekomünikasyon”**, s. 81.

²⁷⁹ **a.e.**

uygulanmasının kendini görevsiz hale getirmeyeceği de söylenmelidir. Yani kanunen ilgili ikinci idare de kendine verilen görev çerçevesinde hareket etmelidir.

Netice itibariyle, daha önce başlamış idari usulün veya tesis edilmiş yaptırımın en azından bekletici düzeyde dikkate alınması suretiyle kolluk yetkilerinin yarışmasına yönelik bir yaklaşım olduğu gözlemlenmektedir.



SONUÇ

Kolluk yetkilerinin yarışması kavramı, bünyesinde barındırdığı olgu ve problemler bakımından ele alınması elzem bir husustur. Bu kavramın ve kavrama bağlanan sonuçların temel hak ve hürriyetlere temas ettiği alanlardaki yansımalarını iyi tahlil etmek ve oluşturması muhtemel problemleri gidermek zorunluluğu bulunmaktadır. Bu minvalde yetki yarışmasını ortaya çıkaran teşkilat yapısı ve mevzuat hükümlerinin sıkı bir şekilde gözden geçirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

İdari kolluk yetkilerinin yarışmasından kaynaklanan hukukî sorunlarda yetkili makam; kanun koyucunun iradesi, idarelerden sadır olan düzenleyici işlemler, korunan kamu düzeninin yorumlanması ile belirlenebilir. Bu belirleme yargı kararları, idarelerin uygulamaları ve teamüller, doktrin görüşleri ve genel ilkeler kapsamında yapılabilir.

Yarışma halinin varlığının sonucu itibariyle her halde hukuka aykırı bir durum oluşturmadığının kabulü ile birlikte bu durumun en azından hukuki bir kargaşa yarattığı gerçeği de göz ardı edilmemelidir. Kanun koyucu ve idarelerin yarışma hallerinden kaçınacak düzenlemeleri ortaya koymaları, hukuki belirliliği ve istikrarı korumak açısından önem arz etmektedir. Kolluk yetkilerinin yarışmasının yol açacağı doğrudan veya dolaylı olumsuz etkileri engellemek idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereğidir.

Yarışmanın sonucunda her durumda şu yetkilidir diyemiyor oluşumuz, esasen yapılan çalışmayı, hukuki düşünce düzleminde ve muhataplar nezdinde konuyu sonucu itibariyle anlamsız kılabilecektir. Nitekim görülmektedir ki ilkeler, birlik sağlamamış yargı kararları ve mevzuat, sorunun anlamlandırılması ve giderilmesinde yeterli ölçüde etkili olamamaktadır.

Konunun daha hassas olan görünümü olan hallerde ise sonucu itibariyle oluşması muhtemel hukuka aykırılıkların engellenmesi, kolluk yetkilerinin yarışması sonucunda iki idarenin yetkili kabul edilmesi halinin daha ötesinde bir gerekliliktir. Nitekim konu itibariyle aynı alanlara temas eden düzenleme ve uygulamaların

oluşturduğu yarışma hallerinde tek bir idarenin yetkili kabul edilen durumlarda kargaşadan farklı haller görülmektedir. Bu hallerde hukuka aykırı iş ve işlemlerin ortaya çıkmakta, bu iş ve işlemlerin muhatapları zarar görmekte ve doğrudan veya dolaylı olarak kamu düzeni bozulmaktadır. Bu durum da muhataplara yansımakta, muhatapların hem zararlarına hem de menfaat ve beklentilerinden geri kalmaları sonucuna yol açmaktadır. Burada özellik arz eden temel bir mesele olarak bazı kararlar ve istisnai hükümler dışında fiiliyata etki edecek bir ilkesel uygulama bulunmaması zikredilebilecektir.

Kolluk yetkilerinin yarışması ile ilgili olarak yapılan değerlendirmelerin ve öne sürülen görüşlerin idarelerin uygulamasında etkisinin sınırlı olması, bu tez kapsamında çerçevesi çizilmeye çalışılan olgu ve yansımalarının ne ölçüde dikkate değer olduğu konusunda soru işaretleri oluşturmaktadır. Netice itibarıyla, yasama, yürütme ve yargının problemin varlığı konusundaki bilgi ve kanaatleri doğrultusunda atacakları adımlarla hukuk tekniği ve belirlilik açısından sorunu en aza indirmeleri mümkündür. Kanun koyucunun yapacağı düzenlemelerle, önceki düzenlemeleri dikkate almak suretiyle oluşturabileceği sistemsal bir yapı kurması, yetki paylaşımlarını yarışmaya mahal vermeyecek şekilde tesis etmesi en esaslı çözüm yöntemi olacaktır.

Kanun koyucun bu hususta tercihine göre bir faaliyet konusunu ana eksene oturtarak konu bakımından bir alanının tek elden yönetilmesini sağlayacak düzenlemeler yapmasıyla bu konuda özel düzenlemelere göre yetkilendirilmiş uzman kamu kurumlara tekel yetki vermesi gündeme gelebilecektir. Bu halde ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşların da sürece katılması açısından istisari görüş mekanizmasına yer verilebilir. Bir diğer tercihte ise kanun koyucu bir idareyi pergelin sabit ucuna oturtarak çizdiği çemberin sınırlarını içerisinde yer alan kolluk faaliyetlerinin o idare tarafından gerçekleştirileceği belirleyerek sorunu en aza indirmeye çalışabilir.

Benzer şekilde yürütme de içerisinde bulunan idare organı da yapacağı düzenleme ve uygulamalarıyla sorunu en aza indirecek mekanizmaları kurmak suretiyle yarışma önüne geçmeye çalışmalıdır. Bu aynı zamanda idarenin

bütünlüğünün ve uygulama birliğinin sağlanması açısından elzemdir. Bu bütünlük, her şeyden önce idarenin kendisine de gerekli olduğundan, bu kapsamda elinden gelen bütün girişimi göstermelidir.

Yargı organının ise kolluk yetkilerinin yarışması bakımından üstlendiği rol, kanun koyucu yahut idarelerin problemi çözmeye yönelik yaptıkları veya yapmadıklarından bağımsız olarak her durumda ortaya çıkabilecek ihtilafları çözmektir. Bu bakımdan yargı, kolluk makamlarını içtihatları ile iterek, kollukların yarışmasının seyrini değiştirme potansiyeline sahiptir. Yargının her halde yarışmalara atfettiği anlam ve değeri göstermesi, bunlara yönelik pozisyonunu belirlemesi ve ilkesel uygulamalara giderek sorunun çözümüne katkı sağlaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgül, Aydın: **Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi**, Ankara, Adalet, 2016.
- Akıncı, Müslüm: **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Denetim ve Gözetim Görevi**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2017.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Saklı Yetki Kavramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. XI, S. 3, 1978, s.73-83.
- Aktaş, Sururi/ Akkoyunlu, Sencer Abdullah: “İdari Kolluk Faaliyetlerinin Temel Anayasal Sınırları Olarak Kanunilik ve Ölçülülük İlkeleri”, **EÜHFD**, C: XX, 2016, s.1-25.
- Akyılmaz Bahtiyar/ Sezginer Murat/ Kaya Cemil: **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Savaş Yay., 2019.
- Akyılmaz Bahtiyar/ Sezginer Murat/ Kaya Cemil: **Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Savaş Yay., 2019.
- Akyüz, Elif Aslı: **Yerine Geçerek İşlem Yapma: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisini Düzenleyen 11. Maddesi Üzerine Bir İnceleme**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2017
- Alıcı, Orhan Veli: **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, İstanbul, Beta, 2012.
- Aslan, İsmail Yılmaz: **Rekabet Hukuku Teori ve Uygulama**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017.
- Atay, Ender Ethem: **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan, 2018.
- Atay, Ender Ethem: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 10, S. 1-2, 2006, s. 259-293.

- Aytekin, Metin Uğur: **Türk Rekabet Otoritesi ile Avrupa Birliği Rekabet Otoritesinin Ekonomik Kolluk Yetkisi**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Bucaktepe, Adil: **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, Ankara, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008.
- Bülbül, Erdoğan: **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta, 2010.
- Çağlayan, Ramazan: **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Adalet, 2020.
- Çağlayan, Ramazan: **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yay., Ankara 2006.
- Çınar, Hacı Yusuf: **Elektrik Piyasasında Dağıtım Faaliyetine İlişkin Lisanslama Rejimi ve Denetim**, Ankara, Astana, 2018.
- Dönmez, Mehmet Fevzi: **Türk Hukukunda Mülki İdare Amiri-İdari Kolluk İlişkileri**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1964.
- Duran, Lütfi: **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1988.
- Ergün, Çağdaş Evrim: “Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler” **TBB**, Yıl: 17, S: 50, 2004, s. 45-60.
- Erkut, Celal: **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.
- Erol, Ömer Faruk: **İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri**, İstanbul, On İki Levha, 2018.

- Ertin, Mustafa Gökhan: **Avrupa’da ve Türkiye’de Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2015.
- Falcıoğlu, Egemen: **Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İdari İşlemlerinde Yargısal Denetimin Kapsamı ve Etkinliği**, Ankara, Yetkin, 2019.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C.I, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2019.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C.II, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2019.
- Gözler, Kemal: **Mahalli İdareler Hukuku**, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2018.
- Gözübüyük, Şeref/ **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara, Turhan, 2018.
- Tan, Turgut:
- Gülen, Aydın: **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yayınları, İstanbul 1999.
- Gülen, Aydın: “Kabahatler Kanunu’ndan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetim”, **Mess Sicil**, S: 1, 2006, s.159-171.
- Gümüşalan, Lerzan: **Yargı Kararları Işığında Gümrük Müsteşarlığının Kolluk Yetkisinin Kapsam ve Önemi**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, İmaj Kitabevi, Ankara, 2017.
- Gürsel, Meltem Kutlu: **İdare Hukuku Açısından Sermaye Piyasası**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2016.
- Hatipoğlu, Mehmet: "Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2016, s. 77-118.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu: **Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti**, Oniki Levha, İstanbul, 2016.

- Kalabalık, Halil: **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005.
- Kalabalık, Halil: **İdare Hukuku Dersleri**, CII, Ankara, Seçkin, 2019.
- Kaman, Nur: “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, 2020, s. 73-87.
- Karabel, Gözde: **Rekabet Hukukunda Ne Bis İn İdem İlkesi**, 10. Dönem Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2015
- Kent, Bülent: **Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları**, Ankara, Adalet, 2012.
- Keleş, Ruşen: "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 1995, s. 3-14.
- Kıratlı, Metin: **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973.
- Ocak, Kasım: **Çevrenin Korunmasına Yönelik Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu**, Ankara, Seçkin, 2019.
- Oğurlu, Yücel: “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezasına Etkisi ve Sorunu ‘Ne Bis İn İdem’ Kuralı”, **AÜHFD**, Cilt 52, Sayı 5, 2003, s.101-124.
- Oğurlu, Yücel: **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, 2. Baskı, Seçkin Yay., Ankara 2001
- Okay Tekinsoy, Özge: **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, İstanbul, On iki Levha, 2011.
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. III, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

- Orta, Elif: **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005.
- Öğütçü, Muhlis: **Çevre Kolluk İşlemleri**, İzmir, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2000.
- Örs, Cengiz Ozan: **İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası**, Ankara, Seçkin, 2017.
- Öz, Gamze: “4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Elektrik Piyasalarında Ayrımcılık Yapmama ve Ayrıştırma Yükümlülüğü Açısından Uygulanmasında Yetki Paylaşımı Meselesi”, In **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı**, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 993-1031.
- Özay, İl Han: “İdari Kolluk-Adli Kolluk”, **İÜHFM**, C. LXXI, S. 1, 2013, s. 947-961.
- Özay, İl Han: **İdari Yaptırımlar**, İÜ Yayın No:3326, İstanbul, 1985.
- Özay, İl Han: “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, **İÜHFM**, 45 / 1-4 (Temmuz 2011): s. 315-319.
- Özay, İl Han: **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.
- Özkardeş, Nihal: **Sektöre Özgü Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimine Tabi Pazarlarda Rekabet Hukukunun Uygulanması**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2021.
- Palas, Ezgi: **İdarenin Kolluk Faaliyetlerinden Doğan Sorumluluğu ve Gelişimi**, İzmir, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014.
- Şahin, Cenk: **Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2010.
- Şahin, Cenk: “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Ed.: Melikşah Yasin, Cenk Şahin,

- İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri
Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul,
2013/1, s. 49-70.
- Şahin, Ümit: "Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması
Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu
Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme", **Aksaray
Üniversitesi İktisadi ve İdari İlimler Fakültesi Dergisi**,
Cilt 10, Sayı 3, 2018, s. 19-30.
- Sancakdar, Oğuz/ Us, **İdare Hukuku Teorik Çalışmalar Kitabı**, Ankara,
Eser/ Turhan, Mine Seçkin, 2019.
- Kasapoğlu/ Önüt, Lale
Burcu/ Seyhan, Serkan:
Sancakdar, Oğuz/ "İmar Planlamasında Yetkili Makamın Tespitinde
Önüt, Lale Burcu/ Merkez-Yerel Geriliminden Hukuki Kesitler ve Yetki
Çalışkan, Elif Altınok: Paylaşımının Önemi", **Fasikül Hukuk Dergisi**, Cilt: 10,
Sayı: 100, Mart 2018, s. 373-382.
- Sancakdar, Oğuz/ **Sular Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2020.
- Samancı, Uğur/ Çalış
Hande Sena/ Işık,
Merve:
Sancakdar, Oğuz: "Kamusal Su Koruma Havzalarında İdarî Kolluk
Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm
Perspektifleri", **Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birselle
Armağan**, İzmir, D.E.Ü. Rektörlük Matbaası, 2001, s.
629-651.
- Söyler, Yasin: "Fahiş Fiyat Artışlarına Karşı İdari Yaptırım
Uygulanmasında Yetki Çatışması", **İHM**, 79-1, 2021, s.
211-249.
- Şanlı, Deniz: "Planlama Yetkisinin Analizi", **ABD**, Yıl: 67, S. 3, 2009,
47-58.
- Şengül, Ramazan: **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Kitabevi, Kocaeli, 2010.

- Şirin, Memduh Cemil: “Fransa’da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler”, 78(2) **İstanbul Hukuk Mecmuası**, 2020, 1009-1046.
- Tan, Turgut: **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- Tan, Turgut: “20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında Türkiye’de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları” **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı, s. 147-159.
- Tan, Turgut: **Planlamanın Hukuku Düzeni**, Ankara, TODAİ Yayınları, 1976.
- Tekinsoy, Ayhan: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı – Tartışmalar, Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 65, S. 2, 2007, s. 119-134.
- Tezcan, Durmuş: “Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler”, **Prof. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan**, İzmir, 1997, s. 349-372.
- Ulu, Güher: **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Ankara, Seçkin, 2012.
- Ulusoy, Ali: **İdari Yaptırımlar**, On iki Levha, İstanbul, 2013.
- Ulusoy, Ali: **Yeni Türk İdare Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2019.
- Ulusoy, Ali: **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.
- Ulusoy, Ali: “Rekabet Otoriteleri ve Sektörel Regülasyon Otoriteleri Arasındaki Yetki Paylaşımı ve Hukukî Sonuçları”, **Rekabet Forumu**, Sayı: 101, Mart 2016, s. 6-14.
- Uran, Emrah: **Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**, On iki Levha, İstanbul, 2012.

- Yasin, Melikşah: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36 (1), Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2019, s. 315-333.
- Yasin, Melikşah: “İmar Kanunu’nun 42. Maddesi- Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yeni Düzenleme Hakkında Bir Değerlendirme”, **MÜHF – HAD**, C. 16, S. 3-4, Nisan 2010, s. 377-396.
- Yasin, Melikşah: “Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Süreci”, e-akademi, **Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Ocak 2007, S. 59.
- Yasin, Melikşah: **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Ankara, Seçkin, 2002.
- Yasin, Melikşah: “Telekomünikasyon Sektöründe Tüketici Haklarının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yetki Meselesi”, **15. Türkiye İsviçre Hukuk Günleri, Tüketicinin Korunması ve Telekomünikasyon**, İstanbul, Türkiye, 25 - 26 Nisan 2014, s. 75-83.
- Yayla, Ahmet: **İdarenin Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti**, İstanbul, On İki Levha, 2013.
- Yayla, Yıldızhan: **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta, 2010.
- Yayla, Yıldızhan: "İdarenin Takdir Yetkisi", **İÜHF**, C:30 S: 1-2, 2011, 201-211.
- Yersu Şahin, Selen: “Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki”, **Rekabet Dergisi**, S. 4, C: 11, Ekim 2010, s. 7-57.
- Yıldırım, Turan: **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım, 2005
- Yıldırım, Turan/ Yasin, Melikşah/ Kaman, Nur/ Özdemir, H. Eyüp/ Üstün, Gül/ Tekinsoy, Özge Okay: **İdare Hukuku**, İstanbul, On İki Levha, 2018.

- Yıldız, Mehmet: **Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014.
- Yılmaz, Mustafa: **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Seçkin Yay., Ankara 2002.

