

## MODERN BİR HUKUK DEVLETİNİN GEREĞİ OLARAK İDARENİN SORUMLULUĞU

Canan BUDAK\*

**ÖZ:** Toplumsal yaşamın sistemli bir şekilde sürdürülebilmesi için hukuk kuralları ile düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeyi yapma, uygulama ve müeyyide yetkileri devlet örgütlenmesine aittir. Bir devletin, toplumsal yaşama ilişkin ihtiyaçları karşılamak amacıyla aldığı kararlar ve yürüttüğü etkinlikler ise idare ile ilişkilidir. Modern bir hukuk devletinde, idarenin her türlü işlem ve eyleminin, her koşulda hukuka ve hakkaniyete uygun olması beklenmektedir. Bununla birlikte, hukuka aykırı her türlü işlem ve eylem için de birtakım müeyyideler öngörülmektedir. Ancak böylesi eylemlerin, müeyyideler ile karşılaşarak sonlandırılması, hakkaniyet açısından her zaman yeterli olamamaktadır. Zira idarenin, tek yanlı iradesi ile gerçekleştirdiği eylem ve işlemler -bunlar hukuka uygun biçimde gerçekleştirilmiş olsa dahi- zaman zaman bireylerin maddi/manevi zararlara uğramasına da neden olabilmektedir. Bu bağlamda, hukuk devleti ilkesinin benimsendiği bir devlet örgütlenmesinde, idarenin işlem ve eylemlerinden doğan böylesi zararların da giderilmesi bir yükümlülüktür. Literatürde bu yükümlülük, idarenin sorumluluğu prensibi ile açıklanmaktadır. Bu çalışmada, idarenin sorumluluğu prensibinin mahiyeti, hukuk devleti ilkesi bağlamında açıklanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Hukuk Devleti, Kamu Hukuku, Kamu Yönetimi, İdare, İdarenin Sorumluluğu.

**Makalenin türü:** Teorik Makale

**Jel Sınıflandırması:** K10,K15

**DOI:** 10.54969/abuijss.1108904

**Geliş tarihi:** 25.04.2022 / **Kabul Tarihi:** 29.12.2022 / **Yayın Tarihi:** 31.12.2022

## RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION AS A MODERN CONSTITUTIONAL STATE

**ABSTRACT:** A systematic ongoing social life is possible with its regulation by law. It is the state organization to have authority to make, implement, and enforce this regulation. Decisions taken and activities carried out by a state to meet the needs of social life are related to the administration. In a modern constitutional state, while all kinds of administrative operations and actions are expected to comply with the law and equity in all circumstances, several sanctions are considered for any illegal ones. However, the termination of such actions encountering sanctions might not always be sufficient in terms of equity. Operations and actions performed by administrative unilateral will -even if carried out legally- might also cause individuals to have pain and suffering at times. Concordantly, in a state organization where constitutional state principle is adopted, it is also a liability to eliminate such damages due to the administrative operations and actions, which is explained through the principle of administrative liability in the literature. In this study, the nature of administrative liability principle is explained through constitutional state principle.

**Key Words:** Constitutional State, Public Law, Public Administration, Administrative, Administrative Liability.

**Type of article:** theoretical article

**Jel Classification:** K10,K15

**DOI:** 10.54969/abuijss.1108904

**Received:** 25.04.2022 / **Accepted:** 29.12.2022 / **Published:** 31.12.2022

\* Doktora Öğrencisi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, cananulku@posta.mu.edu.tr  
**ORCID:** 0000-0002-7424-6738

**Kaynak gösterimi için:**

Budak, C. (2022). Modern Bir Hukuk Devletinin Gereği Olarak İdarenin Sorumluluğu. *Antalya Bilim Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (2), ss.136-150. **DOI:** 10.54969/abuijss.1108904

## 1. GİRİŞ

Devletin doğuşuna dair teoriler, genel olarak, toplumsal yaşamı düzenleyici kurallara duyulan gereksinimin, ilkel dönem toplumlarına uzandığını işaret etmektedir. Bu gereksinim ise değişken ve kaynağı belirsiz bir kurallar toplamı olarak kültürü meydana getirmiştir. İkel toplumun modern devlete doğru evirildiği çağlar boyunca, kültür kuralları da modern hukuk kurallarına doğru evirilmiştir. Bu bağlamda, modern devlet örgütlenmesinin en temel işlevlerinden biri de toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için uyulması zorunlu sistematik hukuk kurallarına dayalı bir düzenin tesisini sağlamak yönünde gelişmiştir.

Düzenleyiciliğini emir ve yasaklarla çizilen sınırlar aracılığıyla sağlayan sistemli hukuk kuralları, kamu gücüne dayanan zor ile müeyyidelendirilmektedir. Dolayısıyla, hukuka aykırı her işlem ve eylemin, kamu gücü tarafından ödetilecek mutlak bir bedeli olması yoluyla, toplumsal düzen sağlanmaktadır. Bu şekilde, hukuk, ilişkileri düzenlenen taraflar bakımından ikiye ayrılmaktadır: Bir birey ile başka bir birey arasındaki ilişkiler, özel hukukun düzenleme alanına girerken; taraflardan en az birinin devlet olduğu ilişkilerin düzenleme alanı ise kamu hukukudur. Bu çalışmada ele alınan idarenin sorumluluğu prensibi, kamu hukuku ile ilişkilidir.

Toplumsal yaşamı düzenleyici hukuk kurallarını yapma (yasama), uygulama (yürütme) ve müeyyide (yargı/yaptırım) yetkileri devlet örgütlenmesine aittir. Modern devlet örgütlenmesinde yürütme organının doğal bir parçası olan idare, kamu yararını gerçekleştirme amacı taşımaktadır. Bir devletin, toplumsal yaşamın olağan akışının gerektirdiği ihtiyaçları karşılamak amacıyla yürüttüğü etkinlikler, idare ile ilişkilidir. Devlet örgütlenmesinin doğal bir parçası olması bakımından kamu gücü ayrıcalığı ile donatılmış olan idare, işlem ve eylemlerini tek yanlı iradesi ile gerçekleştirebilmektedir. Ancak kamu gücü ayrıcalığı, idarenin, bireyler karşısında üstünlüğünü ifade etmesi bakımından, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin ihlali potansiyelini de beraberinde getirmektedir. Bu potansiyeli nedeniyle, devlet örgütlenmesinin diğer doğal parçaları gibi, idarenin de hukuk kuralları tarafından çizilmiş kesin bir çerçevesi vardır.

Bir hukuk devletinde, idarenin her türlü işlem ve eyleminin hukuka ve hakkaniyete uygun olması beklenmektedir. Bununla birlikte, hukuka aykırı her türlü işlem ve eylem için birtakım müeyyideler öngörülmektedir. Ancak böylesi eylemlerin müeyyideler ile karşılaşması ve sonlandırılması her zaman yeterli ve hakkaniyetli olamamaktadır. Zira idare, tek yanlı iradesi ile gerçekleştirdiği eylem ve işlemler ile -bunlar hukuka uygun biçimde gerçekleştirilmiş olsa dahi- zaman zaman bireylerin maddi veya manevi bakımdan zarara uğramasına da neden olabilmektedir. Bu bağlamda, hukuk devleti ilkesinin benimsendiği bir devlet örgütlenmesinde, idarenin işlem ve eylemlerinden doğan bu zararların da giderilmesi bir yükümlülüktür. Bu yükümlülük, literatürde, idarenin sorumluluğu prensibi ile açıklanmaktadır. Bu çalışmanın da temel amacı, sözü edilen idarenin sorumluluğu prensibinin hukuk devleti ile ilişkisini ve mahiyetini açıklamaktır.

Çalışmada öncelikle, hukuk devleti ilkesi bağlamında idare ve idari sorumluluk kavramlarına açıklık getirilecek; ardından idari sorumluluğun tarihsel süreçteki gelişimine yer verilecektir. Bunun ardından, idarenin özel hukuktan doğan sorumluluğu ile kamu hukukundan doğan sorumluluğunun ayrımı açıklanacaktır. İdarenin kamu hukukundan doğan sorumluluğu, literatürde kısaca idarenin sorumluluğu olarak anılmaktadır. Dördüncü bölümde bu sorumluluğun nedenleri ile kusurlu ve kusursuz sorumluluk prensiplerine yer verilecektir. Son olarak; beşinci bölümde, idarenin sorumluluğunun oluşması için aranan temel şartlar ve idarenin sorumluluğunu azaltan veya ortadan kaldıran özel durumlar aktarılacaktır.

## 2. Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında İdare ve İdari Sorumluluk

İdare kavramı, önceden belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulmuş bir örgütü ve/veya bu amaca ulaşmak üzere sürdürülen planlı faaliyetleri ifade etmektedir. Başka bir ifade ile idare kavramı örgütsel yapı anlamında kullanılabilir gibi, bu örgütsel yapının faaliyetleri anlamında da kullanılabilir ve bu iki anlamı birlikte de içerebilir (Gözübüyük, 1999, s. 1). Gözler (2008), bir amacı gerçekleştirmek üzere yürütülen insan faaliyetinin görüldüğü her yerde, doğal olarak idarenin de görüleceğine işaret etmektedir (s. 6). Bu bağlamda, kamu idaresi ile özel idareyi birbirinden ayırmanın gerekliliğine değinen Gözler (2008, s. 6)'e göre, ikisi arasındaki temel farklar şu şekildedir:

- Kamu idaresi, kamu yararını gerçekleştirme amacındayken, özel idare ise özel yararı ve kazanç sağlamayı amaçlamaktadır;
- Kamu idaresi, özel idareden farkla, kamu yararını gerçekleştirme amacı nedeniyle, kamu gücü ayrıcalığı ile donatılmıştır;
- Kamu idaresi, özel kişilerden üstün durumdadır ve tek yanlı işlem yapabilir. Ancak özel idareler ve özel kişiler arasında eşitlik ilişkisi söz konusudur;
- Gerek örgüt gerekse faaliyet anlamındaki kamu idaresi, kanunla düzenlenmektedir. Bu bağlamda, kamu idaresi için kanuna bağlılık ilkesi geçerlidir. Ancak özel idareler için serbestlik ilkesi söz konusudur (Gözler, 2008, s. 7).

Literatürde, idare kavramının örgüt ve/veya faaliyet anlamında kullanımı konusunda, organik anlam ve fonksiyonel anlam ayrımı yapılmaktadır. Organik anlamdaki idare, idare organını; fonksiyonel anlamdaki idare, uygulama/faaliyet yönünü açıklamaktadır. Ancak bu iki anlamın bir arada da kullanılabilirliğini de tekrar etmekte fayda vardır. Anayasa'da idare kavramının farklı kullanımları, anlam atıflarının çeşitliliğine örnekler oluşturmaktadır. Örneğin; "İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür" (T.C. Anayasası, 1982: 125/son) hükmünde, kavramın organik anlamına atıfla kullanıldığı görülmektedir. "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" (T.C. Anayasası, 1982: 126/2) hükmü ise fonksiyonel anlamda atıfla kullanıma bir örnek oluşturmaktadır. Son olarak, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" (T.C. Anayasası, 1982: 123/1) hükmünde, kavramın organik ve fonksiyonel anlamlarına birlikte atıfla kullanımının bir örneği görülmektedir.

Literatürde idare kavramı, yukarıda anılan organik ve fonksiyonel anlamlarından başka, geniş ve dar anlam açısından da ele alınmaktadır. Bilindiği üzere, modern devlet örgütlenmesinde idare, yürütmenin doğal bir parçasıdır. Bu bağlamda, dar anlamdaki idare kavramı da yalnızca yürütme alanındaki organik ve fonksiyonel idareyi ifade etmektedir. Geniş anlamdaki idare kavramı ise dar anlamı içermenin yanında, yasama ve yargı organlarına ilişkin organik ve fonksiyonel idareyi de içermektedir (Balkan, 2009, s. 22-23).

İdari işlem ve eylemlerin genel nitelikteki amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir. Bu amaç, aynı zamanda, idarenin varlık nedenini de oluşturmaktadır (Tombaloğlu, 2014, s. 353). Kamu yararı kavramı ise toplumsal yaşamın olağan akışından doğan gereksinimlerin, bu akışın sağlıklı biçimde sürebilmesi için devlet tarafından giderilmesini ifade etmektedir (Gençay, 2010, s. 38-39). Kamu yararının gerçekleştirilmesi ise kamu hizmeti yoluyla mümkün olmaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmeti, idarenin konusunu oluşturmaktadır. Maddi anlamda kamu hizmeti kavramı, giderilmesinde kamu yararı olan toplumsal gereksinimleri karşılamak üzere yürütülen faaliyetleri ifade etmektedir. Bununla birlikte, söz konusu faaliyetleri yürütmek üzere görevlendirilen kamu görevlileri ve araçları ile bunlar için

ayrılan mali imkânların bütünü ise kamu hizmeti kavramının organik anlamı ile ilişkilidir (İşten, 2007, s. 60-62). İdare ile ilgili olarak buraya kadar aktarılanlar toparlanacak olursa:

- Modern devlet örgütlenmesinde, yürütme organının doğal bir parçası ve fonksiyonudur;
- Amacını ve varlık nedenini kamu yararını gerçekleştirme yükümlüğünden almaktadır;
- Konusunu da tekniğini de kamu hizmeti oluşturmaktadır;
- Kamu gücü ayrıcalığı ile donatılmıştır; işlem ve eylemlerini tek yanlı iradesi ile gerçekleştirir (Gözler, 2008, s. 13).

Kamu gücü ayrıcalığı ile donatılmış olan idare, işlem ve eylemlerini tek yanlı iradesi ile gerçekleştirmektedir. Ancak bu durum, bireyler karşısında üstünlük durumunu ifade ettiği için idarenin, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini ihlali etme potansiyeli de bulunmaktadır. Bu potansiyeli nedeniyle, devlet örgütlenmesinin diğer doğal unsurları gibi idarenin de hukuk kuralları tarafından çizilmiş sınırları vardır (Yaşar ve Cabioğlu-Güler, 2016, s. 64-66). Devletin, yönetilenlere karşı hukuk güvenliği sağladığı bir düzeni ifade eden hukuk devleti ilkesi, bireyleri, kamu gücünün olası zararlarından koruyucu/önleyici mekanizmalar geliştirmeyi ve bunlara uymayı içermektedir (Balkan, 2009, s. 10-12).

Gözübüyük (1998), devlet etkinliklerinin belli kurallar içinde yürütülmesinin, hukuk devletinin temel ayırıcı özelliği olduğunu belirtmektedir (s. 1). Zira bir “hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır” (Gözübüyük, 1998, s. 1) Bu şekilde, idarenin en temel ilkelerinden biri olarak öne çıkan hukuk devleti ilkesinin, idare bakımından dört özel gereği bulunmaktadır. Bunlardan ilki, idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargısal denetime açık olmasıdır. İkincisi, yargı ve yargıçların bağımsızlığının anayasa ile teminatlı olmasıdır. Üçüncüsü, idarenin işlem ve eylemlerinin, yönetilenler tarafından önceden bilinebilir olmasıdır. Dördüncüsü ise bu çalışmada ele alınan idarenin sorumluluğudur (Gözler, 2008, s. 23-24).

Sorumluluk kavramı, kişinin doğrudan kendisinin gerçekleştirdiği bir eylemin ya da yetki alanı içerisinde gerçekleşen bir olayın olumsuz sonuçlarını üstlenmesini ifade etmektedir. Kavramın hukuki bağlamı da sonuçlarını üstlenme olgusu yönünde şekillenmektedir. Daha açık bir ifade ile hukuki bağlamda sorumluluk kavramı, olması gerekene aykırı bir işlem veya eylemin hesabını vermek, neden olunan olumsuz sonuçları gidermekle yükümlülük ve işlenen suçun gerektirdiği cezayı çekmek anlamlarına gelmektedir (Yılmaz, 2003, s. 618). Hukuk kuralları ihlal edildiğinde, ceza hukuku ya da tazminat hukuku gibi farklı disiplinler, söz konusu ihlale farklı perspektiflerden yaklaşmaktadırlar. Bununla birlikte, toplum içerisindeki bireylerin üstlendikleri görevleri ve buldukları konumları farklılık gösterdiği için yerine getirmeleri gereken ödevleri ve bunlarla ilgili sorumlulukları da farklılık göstermektedir. Dolayısıyla sorumluluk, hukuk kurallarına uyulmamasından doğan yaptırımı içerdiği için sorumluluğun çeşitleri de hukuk kurallarının çeşitleri ile ilişkili olmaktadır (Uslu, 2019, s. 3-4).

Hukuk literatüründe sorumluluk kavramı, siyasi sorumluluk, cezai sorumluluk ve mali/hukuki sorumluluk biçiminde üç ayrı başlıkta değerlendirilmektedir. Bunlardan mali/hukuki sorumluluk, medeni sorumluluk (ya da özel hukuk sorumluluğu) ve idari sorumluluk olarak iki ayrı başlığa ayrılmaktadır (Kaya, 2021, s. 20-22). Mali/hukuki sorumluluk bağlamında ele alınan idari sorumluluk, idarenin sözleşmeden doğan

sorumluluğu ve idarenin sözleşme dışı sorumluluğu biçiminde iki ayrı başlıkta değerlendirilmektedir. İdarenin tek yanlı iradesi ile gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerini ifade eden idarenin sözleşme dışı sorumluluğu ise kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olarak ikiye ayrılmaktadır (Gözler, 2020, s. 203-220).

Mali/hukuki sorumluluk başlığı altında sınıflandırılan idari sorumluluk, idarenin özel kişilere karşı sorumluluğunu ifade etmektedir. İdari sorumluluğun, mali/hukuki sorumluluk başlığı altında sınıflandırılmasının nedeni -bakanların bizatihi kendileri dışındaki diğer idari makamların- siyasi sorumluluğu olmamasıdır. Bununla birlikte, idarenin cezai sorumluluğu da bulunmamaktadır. Zira cezai sorumluluk kavramı, gerçek kişi ile ilgilidir. Tüzel kişinin, mahiyeti itibarıyla cezai sorumluluğu olması mümkün değildir. İdareyi oluşturan kurum ve kuruluşlar da tüzel kişi niteliğinde oldukları için idarenin cezai sorumluluğu da söz konusu olmamaktadır (Gözler, 2020, s. 218). İdari sorumluluğun yukarıda bahsi geçen diğer alt başlıkları, aşağıda, dördüncü ve beşinci başlıklarda detaylarıyla açıklanmıştır.

### 3. İdarenin Sorumluluğu Prensibinin Tarihsel Gelişimi

İdarenin işlem ve eylemlerinden sorumlu olması prensibinin -yaklaşık yüz elli yıllık- görece kısa bir tarihi vardır. 19. yüzyılın son çeyreğine kadar idari işlem ve eylemler için egemen ilke idarenin sorumluluğunun tam tersine, devletin sorumsuzluğu olmuştur. Ancak bu dönemden sonra önem kazanan hukuk devleti ilkesi ve liberal devletin yerini sosyal devlete bırakması ile kamu gücünün sorumsuzluğu anlayışı terk edilmeye başlanmıştır (Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 722-723). Bununla birlikte, devletin sorumluluğu anlayışının sınırlı da olsa 1789 Fransız İhtilali ile gelişmeye başladığı bilinmektedir. 1789 İhtilali ile gelişen anlayışa göre, toplumun ortak yararı için egemen halk, yer yer bazı bireylerin özel çıkarlarını zedeleyebilirdi ancak bu durum, egemenlik ilkesinin kabul edilebilir bir sonucuydu (Gözler, 2003, s. 938-939).

Liberal devlet anlayışı doğrultusundaki 1789 sonrası dönemde, devletin sorumsuzluğu ilkesinin birtakım istisnaları söz konusuydu. Öncelikle, taraflardan birinin devlet olduğu sözleşmelerden doğan zararlar, sorumsuzluk ilkesinin dışında kalıyordu. Bununla birlikte, günün ihtiyaçlarına göre devletin sorumsuzluğu ilkesine kanun yoluyla istisnalar da getirilebiliyordu. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi ile kamulaştırmanın ancak tazminat ödenmesi karşılığında yapılabileceği de kabul edilmişti. İdarenin özel mallarından doğan zararlar ile ilgili olarak özel hukuk kuralları uygulanmaktaydı. Ayrıca mahalli idareler, egemen niteliğine sahip olmadıkları için doğal olarak devletin sorumsuzluğu ilkesinin de dışında kalıyor ve neden oldukları zararlar için özel hukuk kuralları uygulanıyordu (Gözler, 2003, s. 939-940).

19. yüzyılın ortalarına kadar devletin sorumsuzluğu ilkesinin yukarıda sayılan istisnaları özel hukuk kuralları ile belirlenebilmiştir. Ancak zamanla devlet faaliyetlerinin daha geniş bir alana yayılması, demokrasi ve özgürlük düşüncelerinin gelişimini sürdürmesi gibi nedenlerle, devletin sorumluluğunun özel hukuk kuralları ile belirlenmesi zorlaşmıştır (Uslu, 2019, s. 6-7). Bu konudaki dönüm noktası ise Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 1873 yılındaki Blanco kararıyla yaşanmıştır. Söz konusu karara konu olayda, emanet usulü ile devlet tarafından işletilen tütün işletmesi alanında küçük bir çocuğun yaralanması ile sonuçlanan bir kaza yaşanmıştır. Bu olayda yaralanan çocuğun ebeveyni, dönemin Fransız Medeni Kanunu'nun istihdam edenin sorumluluğuna dair hükümlerine dayanarak devlete yönelik tazminat davası açmıştır. Ancak taraflardan birinin devlet olduğu bu konu özelinde bir hüküm olmadığı için dava Uyuşmazlık Mahkemesi'ne taşınmıştır. Nihayetinde yaşanan

kaza nedeniyle uğranan zararın devletin sorumluluğu olduğu ve davanın idari yargıda görüleceğine karar verilmiştir. Bu tarihten sonra, sorumsuzluk ilkesi terk edilmeye başlamış ve devletin sorumluluğu düşüncesi gelişerek yayılmıştır (Gözler, 2003, s. 940-941; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 723).

Devletin sorumsuzluğu ilkesi, Cumhuriyet dönemine kadar Türkiye’de de geçerli olmuştur. Cumhuriyet öncesi dönemde 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de, taraflardan birinin devlet olduğu uyuşmazlıkların karara bağlanacağı yer (eski adıyla) Şura-yı Devlet değil, genel mahkemeler olarak hükmedilmiştir (Gözler, 2003, s. 941; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 723). Bu durum “Her dâva ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükûmet beynindeki dâvalar dahi mehakimi umumiyyeye aittir” (Kanun-i Esasi, 1876: 85) hükmünde açıkça görülebilmektedir.

1922 yılında Şura-yı Devlet’in İstanbul’daki bütün kuruluşları TBMM idaresine geçmiş ve geçici süreliğine sonlanmıştır (T. C. Danıştay Başkanlığı, t. y.). Daha sonra 1924 Anayasası “İdari dâva ve ihtilâfları rüyet ve hal, Hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lâyhaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütalâa gerek kendi kanunu mahsus ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şûrayı Devlet teşkil edilecektir” (T.C. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1924: 51) hükmü ile Şura-yı Devlet’in yeniden oluşturulması öngörülmüştür. 1925 yılında 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu’nun çıkarılması idari sorumluluğun gelişmesini sağlayacak koşulları oluşturmuştur. Böylece, Şura-yı Devlet çalışmalarına 1927 yılında başlayabilmiş ve idarenin sorumluluğu ile ilgili kararlar da 1930’lu yıllarda görülmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, bugünkü anlamıyla idarenin -mali-sorumluluğu konusundaki kabuller 1960’lı yıllara kadar sınırlı kalmıştır (Bilgen, 1996, s. 339). 1961 Anayasası ise Türkiye’de idarenin sorumluluğu ilkesi konusunda yeni bir dönem başlatmıştır. Kanun koyucu, 114. madde düzenlemesinde “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” (T. C. Anayasası, 1961: 114/3) hükmüne yer vermiş ve böylece idarenin sorumluluğu ilk defa açıkça işlenmiştir.

Kanun koyucu 1982 Anayasası’nda da idarenin sorumluluğu ilkesini aynı şekilde benimsemiş ve 125. madde düzenlemesinde “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” (T. C. Anayasası, 1982: 125/son) hükmü ile 1961 Anayasası’nda yer verilen hükmü aynı şekilde tekrar etmiştir. Bununla birlikte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda da kanun koyucu “İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları” (İYUK, 1982: 2/b) hükmü ile idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı zarara uğrayanların dava hakkını genel bir hak olarak tanımlamış; bu konuda açılacak davalar için idari yargı alanını işaret etmiştir.

#### **4. İdarenin Özel Hukuktan Doğan ve Kamu Hukukundan Doğan Sorumluluğu Ayırımı**

İdarenin sorumluluğu kavramı, taraflardan birinin devlet olması nedeniyle, ilk bakışta kamu hukuku alanı ile ilişkili gibi görünmektedir. Ancak kavramın bundan çok daha geniş bir anlamı vardır (Gözler, 2003, s. 942; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 921, 922). Daha önce aktarıldığı üzere, mali/hukuki sorumluluk başlığı altında işlenen idari sorumluluk iki alt başlığa daha ayrılmaktadır. Bunlardan, idarenin sözleşmeden doğan sorumluluğu, idarenin özel hukuk sorumluluğunu içermektedir. Gözler (2003) de idarenin sorumluluğu kavramının mahiyeti itibarıyla idarenin -kamu hukuku ile ilişkili- idari sorumluluğunu ve idarenin -özel hukuk ile ilişkili- medeni sorumluluğunu birlikte içerdiğini belirtmektedir (s. 942).

İdarenin idari sorumluluğu da medeni -özel hukuk- sorumluluğu da özünde aynı amaca dayanmaktadır. Her iki sorumluluk alanının da amacı idarenin neden olduğu zararlar için kişilere tazminat ödenmesidir. Ancak bu iki sorumluluk alanının birbirine karıştırılmaması da önemlidir. Zira tabi oldukları hukuk kuralları ve yargı düzenleri farklıdır (Gözler, 2003, s. 942).

#### **4.1. İdarenin Özel Hukuktan Doğan Sorumluluğu**

İdare, medeni hukuk bağlamında bir tüzel kişidir. Bu nedenle, özel hukuk alanında da hak ve fiil ehliyeti ile birtakım sorumlulukları bulunmaktadır. İdarenin özel hukuk sorumluluğu -ya da idarenin medeni sorumluluğu- olarak anılan bu alanda, idarenin neden olduğu zararlar hakkında özel hukuk kurallarına göre işlem yapılmaktadır. Özel hukuk kurallarının uygulama alanı adli yargı olduğu için idarenin özel hukuk sorumluluğuna ilişkin davalar, uyuşmazlık yaşanması hali de dahil olmak üzere adli yargı düzeninde görülmektedir (Gözler, 2003, s. 942-943; Gözler, 2008, s. 274-275; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 721-722).

İdarenin, kamu gücüne dayanan tek yanlı iradesi ile gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerin dışındaki alanları, taraf olduğu özel hukuk sözleşmelerinde bulunduğu taahhütleri yerine getirme yükümlülüğü gibi sair konular idarenin özel hukuk sorumluluğu ile ilişkilidir (Gözler, 2008, s. 274-275). Gözler (2003) söz konusu alanları şöyle sıralamaktadır: (1) İdarenin taraf olduğu özel hukuk sözleşmeleri; (2) sınai ve ticari kamu hizmetleri nedeniyle doğan zararlar; (3) idareye ait özel malların işletilmesinden kaynaklanan zararlar; (4) fiili yol ya da usulsüz el koyma nedeniyle doğan zararlar; (5) kamu görevlilerinin kişisel kusurlarının neden olduğu zararlar; (6) kanunla özel hukuk alanına tabi kılınmış diğer konular (s. 943).

Bu çalışmada, idarenin kamu hukukundan doğan sorumluluğunu incelemek amaçlanmıştır. Yukarıda anılan, idarenin özel hukuk sorumluluğu ile ilişkili alanlar ise özel hukukun inceleme konusudur. Bu nedenle, bunlar ile ilgili daha fazla açıklamaya yer verilmeyecektir.

#### **4.2. İdarenin Kamu Hukukundan Doğan Sorumluluğu**

İdarenin kamu hukukundan doğan sorumluluğu, literatürde idarenin idari sorumluluğu olarak anılmaktadır. Kamu hukuku esaslarına dayanması nedeniyle de bu alandaki uyuşmazlıklara idari yargı düzeninde bakılmaktadır. Bir konuda idari sorumluluğun söz konusu olabilmesi için genel olarak, idarenin kamu gücü ayrıcalığıyla donatıldığı kamu hizmeti alanlarındaki faaliyetleri nedeniyle bir zararın oluşumu gereklidir (Gözler, 2003, s. 952).

İdarenin sorumluluğu ilkesinin asli dayanağı hukuk devleti ilkesidir. Zira hukuk devleti ilkesi, idarenin işlem ve eylemlerinde hukuka uygun hareket etmesini, hukuka aykırı eylemlerden ise kaçınmasını içermektedir. Zira hukuk devleti ilkesi gereği idare, hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden doğan zararları gidermekle yükümlüdür (Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 724). Bununla birlikte, idarenin kamu yararını gözettiği işlem ve eylemleri hukuka uygun olsa dahi, bazı durumlarda bazı kişileri etkileyen zararlara neden olabilmektedir. Böylesi hallerde idarenin sorumluluğu devam etmekte ancak hukuk devleti ilkesi bu sorumluluğa dayanıklılık etmekte yetersiz kalmaktadır. İdarenin bu şekilde kamu yararı gözeterek ve hukuka uygun olarak gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerden sorumluluğuna destekleyici dayanak sosyal devlet ilkesi -ya da sosyal hukuk devleti ilkesi- olmaktadır. İdari sorumluluğun sayılan halleri arasındaki ayırım ise hukuk literatüründe kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk şeklinde yapılmaktadır (Gözler, 2003, s. 1071-1073; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 724-725).

## 5. İdarenin Sorumluluk Nedenleri

Yukarıda, idarenin sorumluluğu prensibinin tarihsel gelişimi ile ilgili bölümde de aktarıldığı üzere, başlarda sorumluluğun kapsamı konusunda özel hukuk alanındaki prensibin etkisinde kalınmıştır. Bilindiği üzere, özel hukukta sorumluluğun oluşması için bir kusurun varlığı gerekliliktir. Ancak kamu hukuku ile özel hukuk arasında, kusurun asıl niteliği bakımından fark bulunmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 975).

Özel hukuktaki kusur kavramı daha çok kasıt, ihmal ya da dikkatsizlik gibi öznel niteliğe sahip öğelerle ilgili olmaktadır. Oysa idare, yukarıda aktarıldığı üzere bir tüzel kişiliktir ve varlık amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Tüzel kişilikler için -kasıt gibi- öznel nitelikteki kusurlar söz konusu olamayacağı için idarenin sorumluluğunun nedeni nesnel nitelikteki öğelerdir. Bununla birlikte, kusur olgusu idarenin sorumluluğunun tek nedeni değildir. Yukarıda da aktarıldığı üzere, zaman içerisinde gelişen ve yaygınlaşan sosyal devlet anlayışı gereği, kusursuz sorumluluk prensibi de idarenin sorumluluğunun nedenleri arasında kabul edilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 975; Uslu, 2019, s. 12).

### 5.1. Kusurlu Sorumluluk

İdarenin kusurlu sorumluluğu, en genel anlamıyla, idarenin kusurlu bir işlem ve/veya eylemi ile neden olduğu zararı tazmin etme yükümlülüğünü ifade etmektedir. Kusur kavramı, geleneksel idare hukukunda, kamu hizmetlerinin kuruluş ve işleyişinde bozukluk, hizmet kusuru olarak yorumlanmaktadır. Geleneksel idare hukukuna göre idarenin kusurlu sorumluluğu, söz konusu kamu hizmetinin geç işlemesi, kötü işlemesi ya da hiç işlememesi biçiminde üç farklı şekilde oluşmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 744-745; Kaya, 2021, s. 22-23). Modern idare hukuku, geleneksel yaklaşımın hizmet kusuru bağlamında sınırlı kalan açıklamasını bir kenara bırakarak kusur kavramını daha geniş bir perspektiften yorumlamaktadır. Buna göre, idarenin sorumluluğuna neden olan kusur, durumun gereklerine uygun işlem yapılmaması halinde oluşmaktadır (Gözler, 2008, s. 277).

İdarenin işlemleri açısından kusur ile hukuka aykırılık arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, hukuka aykırı bir idari işlem, aynı zamanda kusurlu bir işlemdir. Bu genel kabulün istisnası, idari işlemin hukuka aykırılığının şekil yönünden olması ve/veya tazmini gereken bir zarar doğmamasıdır. Şekil yönünden hukuka aykırı bir işlem, şekil sakatlığı nedeniyle iptal edilebilir ancak tazminat yükümlülüğü için bir zararın doğmuş olması gerekir (Bilgen, 1996, s. 359-365; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 745). İdarenin işlemleri açısından ise kusur, hukuka aykırılık ile doğrudan ilişkili değildir. İdari bir eylem hukuka aykırı olduğunda, aynı zamanda kusurlu bir eylemdir. Ancak bazen hukuka uygun eylemler de kusurlu olabilmektedir (Gözler, 2003, s. 979). Gözler (2003), böylesi halleri, bir doktorun yanlış teşhis koyması nedeniyle hastasının sakat kalması örneği ile açıklamaktadır (s. 980). Bu örnekte, hukuka uygun biçimde gerçekleşen bir eylem olduğu halde, tazmini gerekli bir zarara neden olan kusurlu bir eylem oluşmuştur (Gözler, 2003, s. 980).

İdarenin kusurlu sorumluluğu, kusurun derecesi bakımından ağır kusur ve basit kusur olarak ikiye ayrılmaktadır. Geçmişte, yürütülmesi zor ve karmaşık olan tıbbi faaliyetler, kolluk faaliyetleri, acil yardım ve kurtarma faaliyetleri gibi alanlarda, idarenin sorumluluğunun oluşması için basit kusurun yeterli olmadığı, ağır kusur aranması gerektiği düşünülmüştür. Ancak basit kusur ya da ağır kusur kavramlarının net bir tanımı olmaması ve hâkim takdirine göre tespit edilmesi nedeniyle bu ayırım terk edilmeye başlanmıştır (Gözler, 2003, s. 1001-1002).

İdarenin sorumluluğunu doğuran kusurlar, özünde işlem ve işlemleri gerçekleştiren kamu personeli eliyle gerçekleştirilmektedir. Ancak bu kusurlar, idare hukukunda niteliklerine göre hizmet kusuru ve kişisel kusur biçiminde ikiye ayrılmaktadır. Hizmet kusuru,



kamu hizmetinin geç veya kötü işlemesi ya da hiç işlememesi gibi durumlarda oluşmaktadır. Bu haliyle hizmet kusuru, kamu personelinin, görevlerini yerine getirmelerine sıkı sıkıya bağlı nitelikte olan kusurlarını ifade etmektedir. Daha açık bir ifadeyle, hizmetin icrasından doğan genel bir kusuru ifade etmektedir. Burada kusurun sorumlusu, belirli bir kişi değildir. Zira kusur, idari faaliyetten doğmaktadır. Dolayısıyla, hizmet kusurunun doğrudan belirli bir kişiye atfedilmesi ve adli yargı alanında tazminat davası açılması mümkün değildir. Hizmet kusurundan doğan zararlar için yalnızca idari yargı alanı yetkilidir (Kaya, 2021, s. 24-28).

Kişisel kusur, hizmet kusurundan farklı, kamu personelinin, görevlerini yerine getirmelerinden ayrılabilir nitelikteki kusurları ifade etmektedir. Daha açık bir ifade ile kişisel kusur, idari faaliyet ile değil, belirli bir kişinin kusuru ile ilişkilidir. Kişisel kusur üç farklı biçimde oluşabilmektedir. Bunlardan ilki, kamu görevlisinin özel hayatında işlediği kusurlardır ve saf kişisel kusur olarak anılmaktadır. Saf kişisel kusura, bir polis memurunun, görevi dışında silahını kullanarak, husumetli olduğu bir şahsı öldürmesi; bir ambulans şoförünün görevi dışında ve kendi özel otomobiliyle trafik kazasına karışması gibi olaylar örnek verilebilir. Saf kişisel kusur nedeniyle doğan zarardan, idare değil, zarara neden olan kamu görevlisinin bizatihi kendisi sorumludur (Gözler, 2003, s. 1026-1027).

Kişisel kusurun oluşmasında ikinci yol, görev içerisinde oluşmakla beraber, olağanüstü nitelikte ağır kusurlar işlenmesidir. Bu şekilde işlenen kusurlar, kişisel amaçla işlenmiş kusur; aşırıya kaçan davranış; mazur görülemeyecek hata biçiminde gerçekleşebilmektedir (Gözler, 2008, s. 278). Kişisel amaçla işlenmiş kusura, bir banka memurunun kendisine emanet edilen parayı zimmetine geçirmesi örnek verilebilir. Aşırıya kaçan davranış biçimindeki kusura ise bir polis memurunun gözaltındaki bir kişiye işkence uygulaması örnek olarak gösterilebilir. Son olarak, mazur görülemeyecek hataya, bir polis amirinin, ölümle tehdit edilen ve hayatının tehlikede olduğunu beyan eden bir vatandaşın ifadesi alındıktan sonra, hiçbir koruma tedbiri olmaksızın evine gönderilmesine karar vermesi ve bu vatandaşın yolda kendisini tehdit eden kişi tarafından öldürülmesi örnek olarak gösterilebilir (Kaya, 2021, s. 54-56).

Kamu görevlisinin, görevi dışında ancak görevi dolayısıyla işlediği kusurlar da kişisel kusur kabul edilmektedir. Bu tür kusurlar, hizmetin gereği olan görevin ifası vesilesiyle ya da hizmetin dışında ancak idarenin sağladığı araçlar ile gerçekleşebilmektedir. Hizmetin gereği olan görevin ifası vesilesiyle kişisel kusura, malzeme nakliyatı için görevlendirilen bir kamu görevlisinin, kişisel işlerini aradan çıkarmak için başka bir güzergâhı kullanması ve bu sırada trafik kazasına karışması örnek gösterilebilir. Hizmetin dışında ancak idarenin sağladığı araçlar ile gerçekleşen kişisel kusura ise bir polis memurunun görevi gereği özel hayatında da yanında taşıdığı tabancasını evinde temizlerken, yanlışlıkla eşini yaralaması örnek olarak gösterilebilir (Gözler, 2003, s. 1029-1030; Gözler, 2008, s. 279; Kaya, 2021, s. 56-57).

Yukarıda anılan kişisel kusur türlerinden saf kişisel kusur, kamu hizmeti ile hiçbir bağı olmadan zarar doğurması nedeniyle haksız fiil olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamdaki literatür ve içtihat, kamu görevlisinin haksız fiili ile oluşan saf kişisel kusurun neden olduğu zarardan dolayı idarenin hukuki sorumluluğunun da söz konusu olmadığı yönündedir. Öte yandan, görev içerisinde işlenmekle beraber, olağanüstü nitelikte ağır kusurlar ve görev dışında ancak görev dolayısıyla işlenen kusurlarda, idare ile kişisel kusuru bulunan kamu görevlisi, kusuru oranında birlikte sorumludur. Bu nedenle, zararın tazmini için idareye karşı dava açılmaktadır. Ancak idarenin tazmin ettiği zararlar için kişisel kusuru bulunan kamu görevlisine rücu hakkı da saklıdır. Son olarak, kamu görevlisinin kişisel kusur oluşturan davranışı, ceza hukuku hükümlerine göre aynı zamanda bir suç oluşturuyor ise kişinin cezai sorumluluğu ayrıca değerlendirilmektedir (Kaya, 2021, s. 53-57).

## 5.2. Kusursuz Sorumluluk

Yukarıda aktarıldığı üzere, idarenin sorumluluğu konusunda başlarda yalnızca kusurlu sorumluluk biçimleri aransa da zaman içerisinde sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla idarenin faaliyet alanları da genişlemiş ve kusursuz sorumluluk prensibi gelişmeye başlamıştır. İdarenin kusursuz sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için hukuka uygun ve kusursuz biçimde gerçekleşen bir işlem ve/veya eylemin yine de bir zarara neden olması gerekmektedir. Literatürde istisnai durumlar olarak değerlendirilen kusursuz sorumluluğun, bu nedenle dar yorumlanması gerektiğine işaret edilmektedir. İdarenin kusursuz sorumluluğun risk sorumluluğu ve kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulması nedeniyle sorumluluk olarak iki çeşidi bulunmaktadır (Uslu, 2019, s. 14-15).

Risk sorumluluğu, idarenin yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçların neden olduğu zararları, özünde hiçbir kusuru olmasa dahi tazmin etme yükümlülüğünü ifade etmektedir. Risk sorumluluğu, kusursuz sorumluluk türlerinden olduğu için istisnai bir sorumluluk biçimidir ve olağanüstü ağırlıkta bir zarar doğması halinde söz konusu olmaktadır. Risk sorumluluğuna, doğalgaz boru hattında yaşanan bir patlama nedeniyle yaralanan ve ölen insanların olması, çevredeki yapılarda tahribat oluşması nedeniyle zarara uğrayan bireylerin bulunması örnek gösterilebilir (Gözler, 2003, s. 1075-1078; Gözler, 2008, s. 281-282).

Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulması nedeniyle kusursuz sorumluluk, herhangi bir yazılı düzenlemede açıkça anılsın ya da anılmasın hukukun temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmesi nedeniyle idareye sorumluluk yüklemektedir. Bilindiği üzere, idarenin işlem ve eylemlerinin temel amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Bu bağlamda, toplumun üyelerinin fayda ve külfet açısından denk olması gerekmektedir. Zira idarenin mali sermayesinin asli kaynağı kamusal gelirlerdir (Gözler, 2003, s. 1141-1442; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 755). Bir idari faaliyetin neden olduğu külfet, onun finansmanından ya da yarattığı zarardan doğabilmektedir. Ancak en nihayetinde, yine kamusal gelirlerden karşılanacaktır. Bu bağlamda, özünde yurttaşların finanse ettiği idarenin, kamu yararına gerçekleştirdiği faaliyetler ile bazı kişilerin zararına yol açması, bu kişiler açısından daha fazla külfete neden olmaktadır. Böylesi durumlarda idare, neden olduğu külfeti karşılarken, özünde kamusal gelirleri kullandığı için toplumun diğer üyelerini külfete ortak etmektedir. Böylece, idarenin faaliyetlerinden doğan fayda ve külfet açısından toplumsal adalet sağlanmaktadır (Yaşar, 2008, s. 210).

Risk sorumluluğunda olduğu gibi kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından doğan sorumluluk da istisnai bir sorumluluk alanıdır. Bu nedenle, zarara neden olan idari faaliyet, tıpkı risk sorumluluğundaki gibi hukuka uygun ve kusursuz gerçekleştirilmiş bir faaliyet olmalıdır. Ancak risk sorumluluğundan farkla, kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından doğan sorumlulukla ilgili faaliyetlerin önceden bilinen riskleri söz konusu değildir. Bu şekilde bir kusursuz sorumluluğun oluşmasına, trafiğe kapanarak yalnızca yaya kullanımına izin verilmesine karar verilen bir yol üzerindeki otomobil tamircisinin, iş yapamayarak dükkânını kapatmak zorunda kalması örnek verilebilir (Uslu, 2019, s. 44-56).

## 6. İdarenin Sorumluluğunun Temel Şartları ve İdarenin Sorumluluğunu Azaltan veya Ortadan Kaldıran Durumlar

Yukarıda aktarıldığı üzere, idare, kamu hizmetine yönelik faaliyetlerinden doğan zararı gidermekle yükümlüdür. İdarenin sorumluluğu prensibi, sorumluluğun temel şartlarını da içermektedir. Bu prensip ile ilgili Danıştay 15. Dairesince verilen bir kararda aşağıdaki şu açıklayamaya yer verilmektedir:

“İdarenin hukuki sorumluluğu, kamusal faaliyetler sonucunda, idare ile yönetilenler arasında yönetilenler zararına bozulan ekonomik dengenin yeniden kurulmasını, idari etkinliklerden dolayı bireylerin uğradığı zararın idarece tazmin edilmesini sağlayan bir hukuksal kurumdur. Bu kurum, kamusal faaliyetler nedeniyle yönetilenlerin malvarlığında ortaya çıkan eksilmelerin ya da çoğalma olanağından yoksunluğun giderilebilmesi, karşılanabilmesi için aranılan koşulları, uygulanması gereken kural ve ilkeleri içine almaktadır” (Danıştay 15. Dairesi, 23.05.2016, E. 2013/5356, K. 2016/3705).

Hukuk literatüründe, idarenin sorumluluğuna başvurulabilmesi için dört temel şartın var olması gerektiğine işaret edilmektedir. Bunların ilki, idarenin bir fiilin bulunması gerekliliğidir. Zira ortada idarenin bir fiili yokken, sorumluluğundan bahsetmek de mümkün değildir. İdari işlem ve eylem şeklindeki fiilin gerekliliği, kusurlu sorumluluk için de kusursuz sorumluluk için de temel bir şarttır (Gözler, 2008, s. 286-287; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 770). İdarenin sorumluluğuna başvurulabilmesi için ikinci şart, idarenin söz konusu fiilin kusurlu olmasıdır. Ancak bu şart yalnızca kusurlu sorumluluk için geçerlidir. Yukarıda da aktarıldığı üzere, idarenin kusurlu sorumluluğu hizmetin geç işlemesi veya hiç işlememesi ya da kötü işlemesi hallerinde oluşmaktadır. Bununla birlikte, idarenin durumun gereklerine uygun davranmaması, her hâlükârda kusurlu sorumluluk doğurmaktadır (Gözler, 2003, s. 1175-1176).

İdarenin sorumluluğuna başvurulabilmesi için üçüncü temel şart, idari faaliyetin neden olduğu bir zararın varlığıdır. Bununla birlikte, idarenin sorumluluğuna yol açan zararın belli bazı özellikleri bulunmaktadır. Öncelikle, zarar gerçekleşmiş ve bariz olmalıdır. Ayrıca, hukuken korunan bir menfaat zedelenmiş olmalıdır. Söz konusu zarar, tazmin edilebilir/parayla ölçülebilir nitelikte olmalıdır. Bununla birlikte, manevi zararlar da tazminata bağlanmaktadır. Son olarak, zararın özel ve anormal nitelikte olması gerekmektedir (Sarsıkoğlu, 2016, s. 2411).

İdarenin sorumluluğuna başvurulabilmesi için son şart, nedensellik bağının varlığıdır. Daha açık bir ifadeyle, zarara neden olan fiilin idare tarafından gerçekleştirildiği, neden-sonuç ilişkisi ile ortada olmalıdır. Bu şart, idarenin hem kusurlu sorumluluğu için hem de kusursuz sorumluluğu için aynı şekilde geçerlidir. İdare tarafından işlenen bir fiil, çeşitli nedenlerle zarar doğurabilir. Bunlardan birinin bile zarar doğurma niteliği açıkça ortada olduğunda, nedensellik bağının kurulması için yeterlidir (Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 771-773).

İdarenin sorumluluğunun temel şartlarını sağlayan bazı durumlarda, başka nedenlerden dolayı, idarenin sorumluluğu azalabilmekte veya tümüyle ortadan kalkabilmektedir. Mahiyeti itibarıyla, idarenin sorumluluğunu doğuran şartlarla yakından ilişkili olan bu durumlar, idarenin fiili ile zarar arasındaki nedensellik bağını kısmen veya tamamen kesmektedir (Işıklar, 2019, s. 130). Söz konusu durumlardan ilki, idarenin iradesi dışında gelişen, öngörülmeyecek nitelikte ve karşı konulması mümkün olmayan ağırlıktaki olayları ifade eden mücbir sebeptir. Mücbir sebebin varlığı halinde idarenin kusurluğu sorumluluğu da kusursuz sorumluluğu da tümüyle ortadan kalkmaktadır. Bununla birlikte, bir olayın mücbir sebep kabul edilebilmesi için şu üç koşulu sağlaması birlikte aranmaktadır: Dışlık (idarenin iradesi dışında gelişme durumu), öngörülemezlik, önlenemezlik (Gözler, 2008, s. 289; Işıklar, 2019, s. 130-131).

İdarenin fiili ile zarar arasındaki nedensellik bağını etkileyebilen bir diğer durum, beklenmeyen hal olarak anılmaktadır. Beklenmeyen hal, tıpkı mücbir sebepte olduğu gibi öngörülemeyecek nitelikte ve karşı konulması mümkün olmayan olaylarla ilgilidir. Ancak mücbir sebepten farklı, idarenin iradesi dışında değil, idarenin faaliyetleri içerisinde

gerçekleşmektedir. Bu nedenle, kusursuz sorumluluk türlerinden risk sorumluluğu ve kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından doğan sorumluluk üzerinde etkili değildir (Uslu, 2019, s. 64-65). Daha açık bir ifade ile beklenmeyen hal, yalnızca kusurlu sorumluluğu tümüyle ortadan kaldırmaktadır. Bir olayın beklenmeyen hal olarak kabul edilebilmesi için şu üç koşulu sağlaması birlikte aranmaktadır: İçlik, öngörülemezlik, önlenemezlik (Gözler, 2008, s. 289).

İdarenin fiili ile zarar arasındaki nedensellik bağına etkileyen üçüncü durum, zarar görenin davranışdır. Bu durumun varlığı halinde, idarenin kusurlu sorumluluğu da kusursuz sorumluluğu da etkilenmektedir. Meydana gelen zarar, zarar gören kişinin bizatihi kendi kusuru nedeniyle ortaya çıkmışsa, idarenin fiili ile zarar arasında hiçbir nedensellik bağı oluşmamaktadır. Bu bağlamda, idarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğunun bulunması da imkânsızdır (Gözler, 2003, 1231-1232; Gözübüyük ve Tan, 2011, s. 781-782). Ancak bazen zararın ortaya çıkmasında ya da ağırlığının artmasında, zarar görenin davranışları ile idarenin fiilleri birlikte etkili olabilmektedir. Bu tür durumlarda ise idarenin sorumluluğu, kusuru oranında azalmaktadır (Gözler, 2003, s. 1232-1233; Uslu, 2019, s. 68-70).

İdarenin fiili ile zarar arasındaki nedensellik bağına etkileyen son durum, üçüncü kişinin davranışdır. Bazı durumlarda meydana gelen zarar, idarenin bir fiilinden ya da zarar görenin bizatihi kendi kusurundan değil, üçüncü bir kişinin kusurundan doğabilmektedir. Burada bahsi geçen üçüncü kişinin, idare ile statüsel ya da sözleşmeye dayalı vb. hukuki bağı olmaması gereklidir. Zira idare ile hukuki bağı olan bir üçüncü kişinin neden olduğu zararlar, yine idarenin sorumluluk alanındadır. Bununla birlikte, üçüncü kişi bir kamu tüzel kişisi de olabilmektedir (Işıklar, 2019, s. 147).

Üçüncü kişi, davranışları ile meydana gelen zarardan tek başına sorumlu ise idarenin sorumluluğu tümüyle ortadan kalkmaktadır. Ancak bazen zararın ortaya çıkmasında ya da ağırlığının artmasında, üçüncü kişinin davranışları ile idarenin fiilleri birlikte etkili olmaktadır. Böylesi hallerde idarenin sorumluluğu, kusuru oranında azalmaktadır. Burada azalan sorumluluk, idarenin kusurlu sorumluluğudur. Zira meydana gelen zarara, üçüncü kişi birlikte etki etmiş ise idarenin kusursuz sorumluluğunda bir değişiklik yaşanmamaktadır. Bununla birlikte, idarenin, zarar tazmin edildikten sonra, bu zarara etki eden üçüncü kişiye, kusuru oranında rücu hakkı saklıdır (Işıklar, 2019, s. 147-148; Uslu, 2019, s. 71-72).

## 7. Sonuç

Modern devlet örgütlenmesinde, yürütme organının doğal bir parçası olan idare, genel anlamda kamu yararını gerçekleştirme amacını taşımaktadır. Bu bağlamda, bir devletin kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla, kamu yararı için aldığı kararlar ve yürüttüğü etkinlikler, idare ile ilişkilidir. Devlet örgütlenmesinin diğer unsurları gibi idare de fiillerini kamu gücüne dayanarak tek yanlı iradesi ile gerçekleştirmektedir. Bir hukuk devletinde, idarenin tek yanlı iradesi ile gerçekleştirdiği fiillerinin doğal olarak hukuka ve hakkaniyete uygun olması beklenmektedir. Hukuka aykırı idari fiiller için ise birtakım müeyyideler öngörülmektedir. Bununla birlikte, söz konusu fiillerin müeyyide ile karşılaşması ve sonlandırılması her zaman yeterli ve hakkaniyetli olamamaktadır. Zira idarenin fiilleri hukuka uygun olsun ya da olmasın, zaman zaman bazı kişilerin özel olarak maddi veya manevi yönden zarara uğramasına neden olabilmektedir. İdarenin fiilleri ile neden olduğu bu zararları tazmin etmesi hukuk devletinin gereği nedeniyle yükümlülüktür. Bu yükümlülük, literatürde idarenin sorumluluğu olarak anılmaktadır.

İdarenin sorumluluğu prensibinin görece yeni bir tarihi vardır. Zira 19. yüzyılın son çeyreğine kadar idarenin fiillerine egemen ilke devletin sorumsuzluğu olmuştur. Ancak zaman içinde demokrasi ve özgürlük düşüncelerinin gelişmesi, devlet faaliyetlerinin daha geniş alanlara yayılması ve hukuk devleti ilkesinin benimsenmesiyle, idarenin mali/hukuki sorumluluğu da tartışılmaz hale gelmiştir. Başlarda bu sorumluluk daha ziyade kusurlu sorumluluk olarak yorumlanmıştır. 20. yüzyılda sosyal devlet ilkesi, idareye esas teşkil eden ilkelerden biri haline geldiğinde ise kusursuz sorumluluk da sorumluluk prensibinin mahiyetinde yer almaya başlamıştır.

İdarenin kamu hukukundan doğan sorumluluğu ya da idarenin idari sorumluluğu, idari yargı düzeninde değerlendirilen bir alandır. Asli kaynağı ise sosyal hukuk devleti anlayışıdır. Bu bağlamda, idarenin idari sorumluluğu, kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olarak iki farklı biçimde oluşabilmektedir. Kusurlu sorumluluk, idarenin kusurlu bir fiilden doğan zararı tazmin yükümlülüğünü ifade etmektedir. İdarenin sorumluluğuna yol açacak bu kusur ise durumun gereklerine uygun işlem yapılmaması ile oluşmaktadır. İdari işlem açısından, kusur ile hukuka uygunluk arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Ancak idarenin eylemleri açısından aynı doğrudan ilişki söz konusu değildir. Elbette ki hukuka aykırı bir idari eylem, aynı zamanda kusurlu bir eylem de olmaktadır. Ancak bazen idarenin eylemleri hukuka uygun olsa dahi zarara neden olan bir kusur oluşturabilmektedir.

İdarenin sorumluluğunu doğuran kusurlar, özünde, işlem ve eylemleri gerçekleştiren kamu personeli eliyle ortaya çıkmaktadır. Ancak bu kusurlar, niteliklerine göre hizmet kusuru ve kişisel kusur olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan, hizmet kusuru, kamu hizmetinin geç işlemesi veya hiç işlememesi ya da kötü işlemesi gibi durumlarda oluşmaktadır. Burada oluşan kusur, hizmetin icrasından doğan genel bir kusurdur. Kusurun idari faaliyetten doğması nedeniyle de sorumlusu belirli bir kişi değil, idaredir. Kişisel kusurun, hizmet kusurundan farkı, kamu personelinin, görevin icrasından ayrılabilir nitelikte bir kusuru nedeniyle zararın doğmasıdır. Yani buradaki zarar, idari faaliyetten değil, belirli bir kişinin görevden bağımsız kusurundan kaynaklanmaktadır.

Kişisel kusur üç farklı biçimde oluşabilmektedir. Bunlardan ilki, saf kişisel kusur olarak anılan ve kamu personelinin özel hayatında işlediği kusurlardır. Bu şekilde doğan zarardan idare değil, zarara neden olan kamu personeli, salt yurttaş sıfatıyla özel hukuk hükümlerine göre sorumludur. Kişisel kusurun oluşmasında bir diğer yol, görev içerisinde oluşan ancak olağanüstü nitelikte ağır kusurlar işlenmesidir. Bu şekildeki kusurlar, kişisel amaçla işlenmiş kusur, aşırıya kaçan davranış, mazur görülemeyecek hata biçiminde üç farklı şekilde gerçekleşebilmektedir. Son olarak, kamu görevlisinin görevi dışında ancak görevi dolayısıyla işlediği kusurlar da kişisel kusur olarak anılmaktadır. Bu şekildeki kusurlar, görevin ifası vesilesiyle veya hizmetin dışında ancak idarenin sağladığı araçlarla gerçekleşebilmektedir. Yukarıda anılan kusurlardan, saf kişisel kusur, kamu hizmeti ile hiçbir şekilde bağı bulunmaması nedeniyle, idare açısından sorumluluk doğurmamaktadır. Diğer kişisel kusur biçimlerinde ise idare ve kusuru oranında zarara neden olan kamu görevlisi birlikte sorumludur. Zararın tazmini ile ilgili davaların muhatabı ise idaredir ve bu davalar, idari yargı düzeninde bakılmaktadır. Öte yandan, idarenin, kişisel kusuru bulunan kamu personelinden rücu hakkı da saklı bulunmaktadır.

İdarenin kusursuz sorumluluğu, fiilleri hukuka uygun ve olması gerektiği gibi işlediğinde dahi, neden olabileceği zararları tazmin etme yükümlülüğünü ifade etmektedir. Bu haliyle, dar yorumlanması gereken bir sorumluluktur. Kusursuz sorumluluğun ilk biçimi

olan risk sorumluluğu, idarenin yürüttüğü tehlikeli fiiller veya kullandığı tehlikeli araçların neden olduğu öngörülebilir nitelikteki zararların tazmin yükümlülüğüdür. Risk sorumluluğundan farklı, kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından doğan kusursuz sorumluluk ise önceden öngörülemeyen zararların oluşması ile ilgilidir. Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulması nedeniyle kusursuz sorumluluk, özünde hukukun temel prensiplerinden biri olarak kabul edilmektedir. Zira idarenin kamu yararına gerçekleştirdiği her fiil, yine kamu tarafından finanse edilmektedir. Bu bağlamda, oluşacak fayda ve zararın da toplum üyeleri açısından denk olması gerekmektedir. Ancak idarenin bir fiili, bazı kişiler için daha fazla külfete neden olursa, idare, bozulan fayda-külfet dengesini düzeltmek adına zararı gidermekten sorumlu olmaktadır.

Buraya kadar aktarılan, idarenin kusurlu ve kusursuz sorumluluk biçimlerinin oluşması, özünde belli bazı şartlara bağlıdır. Öncelikle, idarenin sorumluluğuna başvurulabilmesi için ortada idarenin bir fiili olması gerekmektedir. Bununla birlikte, kusurlu sorumluluğa başvurulabilmesi için idarenin bu fiilinin, durumun gereklerine uygun şekilde gerçekleşmemiş olması, kusurlu olması gerekmektedir. İdarenin sorumluluğunun üçüncü şartı, ortada idari fiilin neden olduğu bariz şekilde belli olan bir zararın bulunmasıdır. Bu zarar, özel ve anormal nitelikte olmalıdır. Bu bağlamda, bir menfaatin zedelenmesi de zarar olarak kabul edilmektedir. Söz konusu zarar, maddi ya da manevi zarar olsa da para ile ölçülebilir, tazmin edilebilir olmalıdır. Son olarak, zarar ile idarenin fiili arasında nedensellik bağı bulunmalıdır. Yani idarenin fiili ile oluşan zarar arasında neden-sonuç ilişkisi kurulabilmelidir. Bu şart, kusurlu sorumluluk için de kusursuz sorumluluk için de aynı şekilde geçerlidir.

İdarenin sorumluluğu ile ilgili son husus, ortada sorumluluğu azaltan ya da tümüyle ortadan kaldıran bir durum olup olmamasıdır. İdari fiil ile zarar arasındaki nedensellik bağı etkileyen bu durumların ilki, mücbir sebeptir. İdarenin mücbir sebep ile kusurlu sorumluluğunun da kusursuz sorumluluğunun da ortadan kalkması için şu üç koşul birlikte aranmaktadır: Dışlık, öngörülemezlik, önlenemezlik. Nedensellik bağı etkileyen bir diğer durum, beklenmeyen haldir. Beklenmeyen halin, mücbir sebepten tek farkı, koşulları arasında dışlık değil, içlik hali bulunmasıdır. Bu nedenle, yalnızca kusurlu sorumluluğu ortadan kaldırmaktadır.

Nedensellik bağı etkileyen durumların üçüncüsü, zarar görenin davranışıdır. Meydana gelen zarar yalnızca zarar görenin davranışı nedeniyle oluşmuşsa, idarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğu oluşmamaktadır. Ancak zararın ortaya çıkmasında ya da etkisinin artmasında idarenin de ihmali olduğu hallerde idare, kusuru oranında sorumludur. Nedensellik bağı etkileyen son durum ise idare ile arasında hiçbir hukuki bağı olmayan üçüncü kişinin davranışıdır. Üçüncü kişi, zarara tek başına neden olmuşsa, idarenin sorumluluğu ortadan kalkmaktadır. Ancak zararın ortaya çıkmasında ya da etkisinin artmasında idarenin de ihmali olduğu hallerde idare, kusuru oranında sorumludur. Böylesi hallerde, idarenin üçüncü kişiden kusuru oranında rücu hakkı saklıdır.

**Kaynakça**

- 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu. (1982, 20 Ocak). *Resmî Gazete* (Sayı: 17580). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>
- 2709 Sayılı T. C. Anayasası. (1982, 9 Kasım). *Resmî Gazete* (Sayı: 17863 (mükerrer)). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>
- 334 Sayılı T. C. Anayasası. (1961, 20 Temmuz). *Resmî Gazete* (Sayı: 10859). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>
- 491 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. (1924, 24 Nisan). *Resmî Gazete* (Sayı: 71). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/71.pdf>
- Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*, 68(4), 79-101.
- Balkan, A. (2009). *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Bilgen, P. (1996). *İdare Hukuku Dersleri*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gençay, G. (2010). Ormancılıkta Kamu Yararı. *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, 60(1), 38-49.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku* (cilt II). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2008). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2020). *İngilizce Karşılıklarıyla Hukukun Temel Kavramları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş. & Tan, T. (2011). *İdare Hukuku: Genel Esaslar* (cilt I). Ankara: Turhan Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş. (1998). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınları.
- Işıklar, C. (2019). Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 4(1), 115-158.
- İşten İ. (2007). Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Dergisi*, (22), 1-18.
- Kanun-i Esasi*. (1876, 23 Aralık). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>
- Kaya, S. (2021). *İdari Sorumluluk Bağlamında Kamu Görevlisinin Kişisel Kusuru* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzincan.
- Sarsıkoğlu, Ş. (2016). İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(4), 2389-2422.
- T. C. Danıştay Başkanlığı 15. Dairesi. (2016). Esas No.: 2013/5356, Karar No.: 2016/3705. <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=208154100&arananKelime=15.%20Daire>
- T.C. Danıştay Başkanlığı. (t.y.). *Danıştay Tarihçesi*. <https://www.danistay.gov.tr/icerik/9>
- Tombaloğlu, N. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), 353-388.
- Uslu, S. (2019). *İdarenin Kusursuz Sorumluluk Hallerinden Birisi Olarak Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi ve Hukuki Niteliği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Yaşar, H. N. & Cabioğlu-Güler, S. S. (2016). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yetkileri Kapsamında Kamu Gücü İlişkisi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(4), 63-80.
- Yaşar, H. N. (2008). İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler. *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 66(1), 201-219.
- Yılmaz, E. (2003). *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları.