

DEVLET MEMURUNUN TİCARET YAPMA VE KAZANÇ GETİRİCİ FAALİYETLERDE BULUNMA YASAĞININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of State Officer's Prohibition of Commercial and Profitable Activities

Süleyman Ruhi AYDEMİR*

Öz

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre memurlar ticari faaliyette bulunamazlar. Bu yasaklama, Kanunun 28'inci maddesinde yer almış ve bu hükme aykırı hareket eden memurlara 125'inci madde gereği kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verileceği belirlenmiştir. Kanunun 28'inci maddesindeki hüküm çok ve açık net olmasına rağmen uygulamada memur aleyhine olacak biçimde yanlış yorumlanmaktadır. Madde metninde yasak kabul edilen faaliyetler geniş olarak yorumlanabilmekte, memurun maaşı hariçinde elde etmiş olduğu tüm kazançlar bu madde çerçevesinde değerlendirilerek soruşturmalarda memurlar aleyhine kararlar verilebilmektedir. Memura getirilen ticaret yapma ve kazanç getirici faaliyet yapma yasağındaki ticaret yapmanın ne anlama geldiği, sermaye şirketlerine ortak olmak ile sermaye şirketlerinde yetkili olarak görev almak arasındaki farkların ne olduğu, memurun görevi dışında elde etmiş olduğu edinimlerin kazanç getirici faaliyet olup olmadığı ve hangilerinin ticari kazanç olarak kabul edilebileceğinin tespiti dikkatli bir şekilde ortaya koymak ve yorumlamak gerekmektedir. Bu çalışma; memurlara getirilen bu yasağın, Devlet Memurları Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu açısından inceleme, konu hakkında Devlet Personel Başkanlığının görüşleri ve Danıştay'ın kararları çerçevesinde değerlendirme amacını taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Devlet Memuru, Kazanç Getirici Faaliyette Bulunma Yasağı, Ticari Faaliyet, Kazanç Getirici Faaliyet.

ABSTRACT

According to the Civil Servants Law No. 657, civil servants cannot engage in commercial activities. This prohibition is included in Article 28 of the Law. It has been determined that civil servants who act in violation of this provision will be punished with suspension of progression according to Article 125. Although the provision in Article 28 of the Law is obvious and unambiguous, in practice it is misinterpreted to the detriment of the civil servant. The activities considered prohibited in the text of the article can be interpreted broadly, and all the earnings of the civil servant, apart from his salary, are evaluated within the framework of this article. Decisions can be made against the civil servants in investigations. What it means to do business in the prohibition of doing business and profit-making activities imposed on the civil servant, what is the difference between being a partner in capital companies and being authorized in capital companies, whether the acquisitions that the officer has acquired outside of his duty are profitable activities and which ones are considered commercial gains. It is necessary to reveal and interpret the determination of this work carefully. This study aims to examine the prohibition of engaging in trade and other profitable activities in terms of the Civil Servants Law, the Turkish Commercial Code, the Income Tax Law, the Law on Intellectual and Artistic Works, within the framework of the opinions of the State Personnel Presidency and the decisions of the State Council.

Keywords: Civil Servant, The Inhibition of Having Gainful Occupation, Commercial Occupation, Gainful Occupation

* Dr., Ticaret Bakanlığı Başmüfettiş, sraydemir@yahoo.com, ORCID: 0000-0001-8443-8234

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: According to the Civil Servants Law No. 657, which is the basic law of civil servants, civil servants cannot engage in commercial activities. Officers who violate this prohibition are subject to disciplinary punishment. Although the prohibitive provision is clear and unequivocal, in practice it is misinterpreted to the detriment of the civil servant. The activities considered prohibited in the text of the article are considered broadly. All earnings of the civil servant, except for his salary, are accepted as commercial gains, and decisions can be made against the civil servants in inspector investigations.

It is necessary to carefully reveal and interpret the meaning of doing business in the prohibition of doing business and profit-making activities imposed on the civil servant, whether the acquisitions that the officer has acquired outside of his duty are profitable activities, and which ones can be accepted as commercial gains.

Research Questions: This study aims to examine this ban on civil servants in terms of the Civil Servants Law, the Turkish Commercial Code, the Income Tax Law, the Law on Intellectual and Artistic Works, within the framework of the opinions of the State Personnel Presidency and the decisions of the Council of State.

Literature Review: In the literature search conducted for the study, it was seen that the provision of Article 28 of the Civil Servants Law, which includes the prohibition of commercial activity, is repeated in most of the works written in the discipline of administrative law, and the interpretation of the provision of the article is limited in some parts.

Methodology: For this reason, the opinions of the State Personnel Presidency and the Council of State's decisions have been the study's main direction. They have been adopted as the method of this study.

Result and Conclusion: The results are as follows: It is forbidden for the civil servant to be a trader or tradesman, to be a commercial representative or commercial agent, to be a partner in collective companies or a commanding partner in limited partnerships, to take charge in commercial or industrial establishments, and to open offices or offices within the scope of the Turkish Commercial Code.

No activities other than those listed are within the scope of the prohibition. Prohibitions for civil servants are limited to commercial gains. And, according to the concept of commercial gain, which is among the income elements listed in the Income Tax Law, what will be considered commercial income has been determined.

To prevent other activities from falling within the scope of the ban; The action must not be within working hours, the income from this activity must be within the scope of Law No. 5846, and no commercial gain must be obtained outside of it, there must be no contractual commitment to another employer, and it must not be related to social security institutions.

As can be understood from the judicial decisions and the opinions of the State Personnel Presidency, receiving royalties in exchange for an article, book or program is not within the scope of this prohibition. The prohibition in the Civil Servants Law covers the civil servant not to work for someone with a service contract and not to be paid with this loyalty.

There is no legal difference between doing it once or doing it periodically (daily, weekly, etc.), provided that the nature of the job does not turn into dependent work and is not an employment contract. While the officer is doing the work that requires a royalty fee, there should not be a legal dependency, and the position for which the royalty fee is paid can be permanent.

1. GİRİŞ

23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmî Gazetede yayımlanıp yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) amaç maddesinde belirtildiği gibi, Devlet memurlarının hizmet şartları, nitelikleri, atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak, yüküm ve sorumlulukları, aylıkları ve diğer özlük işleri bu Kanuna göre düzenlenmektedir. Kanunun dördüncü maddesine göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini genel idare esaslarına göre yürütmek için görevlendirilmiş ve bunun için aylık ücret alanlar memur sayılmaktadır. Bu noktada memurun yürüttüğü kamu hizmetinde bulunduğu kuruluşun kuruluş biçimine bakılmaz.

DMK'nın 6-31 maddeleri arasında devlet memurlarının uyması gereken yükümlülükler ile genel haklar ve yasaklar düzenlenmiş, 125'inci maddesinde ise yükümlülük ve yasaklara aykırı eylemler karşılığında uygulanacak cezai yaptırımlar detaylandırılmıştır.

“Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28'nci maddesindeki yasaklayıcı hükme göre memurların faaliyetleri tacir veya esnaf şeklinde olamaz, şirketleri veya ticari bir şekilde işletilen işletmeleri temsil edemezler, onlar adına ticari vekil olamazlar, kolektif şirketlerde ortak olamazlar, komandite şirketlerde komandite ortak olamazlar, mesleki bir faaliyetin yürütülmesi amacıyla muayene, büro veya ofis açamazlar, özel işyerlerinde çalışamazlar (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2021, s.695; Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, 2015, s. 868, Gözübüyük ve Tan, 2013, s.862; Günday, 2011, s.604; Onar,1942, s.941; Tan, 2013, s.516; Yıldırım, 2012, s.212; Yıldırım, 2021, s.312).

28'nci maddedeki bu hükümden önceki mevzuat düzenlemesinde sayılı bir şekilde memurların şirketlerde müdür, yönetim kurulu üyesi ve denetici olarak görev yapamayacağı belirtilmiş (Yerebasmaz, 2011, s. 1178), memurlara getirilebilecek kazanç getirici faaliyetlerin memur sınıflarına göre düzenlenecek tüzük hükümlerinde yer alabileceği vurgulanmıştır (Gözübüyük ve Tan, 2013, s. 862; Yerebasmaz, 2011, s. 1179). Bunun dışında memurlara getirilmiş bulunan yasaklarmaların detaylandırılması görev veya çalışma yönetmelikleri ile yorumlanabilecektir (Gözübüyük ve Tan, 2021, s.842; Tan ve Bayazıt, 2021, s.501,).

Maddenin bugünkü durumunda ise söz konusu yasaklar sadece madde metninde sayılı hükümlerde sınırlı tutulmuştur. Bu noktada madde metninde açıkça yasaklanmayan faaliyetlerin yasak kapsamında değerlendirilmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak ne var ki memur soruşturmalarında bu yasaklama geniş biçim-

de yorumlama yoluna gidilerek memurun maaşı haricinde elde etmiş olduğu tüm kazançlar bu madde çerçevesinde değerlendirilerek soruşturmalarda memurlar aleyhine kararlar verilebilmektedir.

Oysa, kanuna saygı ilkesi gereği idarenin eylemlerinin kanuna uygun olması ve kanuni yetki ilkesi gereği idare belirli bir faaliyette bulunabilmek için kullandığı yetkinin Kanuna uygun olması gerekmektedir (Balta, 1970, s. 123 vd.).

Bu çalışmanın konusu, Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen ticari ve kazanç getirici faaliyette bulunma yasağının mevzuat hükümleri ile yargı kararları ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri çerçevesinde değerlendirilmesidir.

Çalışmanın hemen başında belirtmek gerekir ki; bu çalışma, memur, kamu görevlisi, kamu hizmeti görevlisi, kamu ajanı, kamu hizmeti gibi kavramların karşılaştırılmasını yapmak, benzer ve farklılıklarını ortaya koymak amacını taşımamaktadır. İdare hukuku yazınında söz konusu kavramların tanımına yönelik çok sayıda yazına müracaat edilebilir. (Gözübüyük ve Tan, 2013, s.795-834; Günday, 2011, s. 579-592; Gözler, 2007, s. 595-609; Kaymak, 2016, s. 213-216; Memiş, 2016, s. 328-352; Sancakdar, 2012, s. 371-325, Onar, 1942, s.923-931; Tan, 2013, s. 489-495; Yıldırım, 2012, s.159-195; Zabunoğlu, 2012, s. 624-629).

Çalışma, memurların temel kanunu olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılmış olunan tanım ve memurlara getirilmiş olunan "*ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı*"nın değerlendirilmesi amacıyla sınırlıdır. Bu noktadan hareketle çalışmanın içeriği salt idare hukukuna dayanmamakta, yasağın maddesinin atfettiği ticaret ve kazanç getirici faaliyet kavramlarının bağlantılandığı ticaret hukuku, kooperatifler hukuku, vergi hukuku ve borçlar hukuku gibi çeşitli disiplinlerin bir arada ele alınmasını zorunlu kılmakta, ayrıca "faaliyet" kavramının eyleme dönüşme noktasında Fikir ve Sanat Eserleri Kanununu da dikkate alınması gerektirmektedir.

Öte yandan, çalışmada konunun memurlar dışında diğer kamu görevlileri bakımından DMK'nın uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi kapsam dışı bırakılmıştır. Zira böyle bir hususu çalışma içine dahil etmek, özel kanunları bulunan kamu görevlilerinin her birini ayrı ayrı inceleme zorunluluğuna yol açacaktır. Ancak, özel kanunlarında DMK'nın cezalar başlıklı maddelerine atıfta bulunulan kamu görevlileri de bu çalışmada yer alan değerlendirme çerçevesine alınabilir.

2. MEVZUAT HÜKÜMLERİ VE KAVRAMLAR ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRME

2.1. Türk Ticaret Kanunu ve Türk Borçlar Kanunu Hükümleri Açısından

DMK'nın 28'nci maddesinde yer alan hükümlerle ilgili değerlendirme yapabilmek için bu madde içeriğinde geçen ve asıl olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (Bundan sonra TTK) ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun kavramları olan **tacir**, **esnaf**, **ticari mümessil**, **ticari vekil**, **komandite** ve **kollektif şirket ortağı** kavramlarına değinmek ve açıklamak gerekmektedir.

TTK'ya göre tacir sayılmak için bir ticari işletmeyi kısmen dahi olsa kendi adına işletmek gerekmektedir. Esnaf sayılmak için ise, yapılan faaliyetten elde edilen kazancın sermayeden çok bedeni çalışmasına dayanması ve elde ettiği gelirin TTK uyarınca çıkarılacak Kararnamede belirtilen sınırı aşmaması gerekmektedir.

Ticari Vekil, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 551'inci maddesinde tanımlanan bir kavramdır. Tanıma göre ticari vekil, ticari bir işletmeyi yönetmek ve işleri yürütmek için ticari işletme tarafından yetkilendirilen kişidir.

Eski Borçlar Kanununda yer alan tanımlardan biri olan Ticari mümessil; ticari bir şekilde işletilen bir yerin sahibi tarafından kendisine yetki verilen ve aldığı bu yetki ile işletme adına imza atan kişi olarak tanımlanmıştır. Bu kavram Yeni Borçlar Kanunu ile birlikte kaldırılmış yerine ticari temsilci kavramı getirilmiştir. Yeni tanıma göre, ticari işletme sahibinin kendisini temsil etmek üzere görevlendirdiği temsilcidir.

Şirketler birer topluluktur. Bu toplulukta bir veya birden fazla kişi bir amaca ulaşmak için bir araya gelirler ve bunun için emeklerini veya mallarını akit yapmak suretiyle birleştirirler. TTK'ya göre ticaret şirketleri; kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlerden oluşmaktadır.

Kollektif şirket gerçek kişiler arasında kurulur ve bu şirkette ortakların sorumluluğu şirket alacaklarına karşı sınırlandırılmamıştır. Kollektif şirket ortakları, şirketin borçları ve taahhütleri nedeniyle birlikte sorumludur. Bu sorumluluklarına bütün mal varlıkları dahildir.

Ortaklık yapısı anlamında komandite ortak ve komanditer ortak olmak üzere iki farklı ortaklık türüne sahip olan Komandit şirketlerde, şirket alacaklarına karşı

ortakların sorumluluğu bazı ortaklar için belirli bir sermaye ile sınırlandırılmıştır. Memurların komandite ortak olmaları yasak olmasına rağmen komanditer ortak olmaları serbesttir (Akyılmaz vd., 2021, s.695; Gözler, 2007, s. 632; Günday, 2011, s.604, Kardoğan, Kahramanoğlu ve Ünver, 2014, s. 44; Sancakdar, 2012, s. 440; Yıldırım, 2012, s. 212; Yıldırım, 2021, s. 312 vd.).

Anonim şirketlerde sermaye belirlidir ve paylar halindedir. Bu şirketler, şirket borçları nedeniyle sadece malvarlığı ile sorumludur. Pay sahiplerinin şirkete karşı sorumluluğu taahhüt ettikleri sermaye payları kadardır. Memurların anonim şirketlere ortak olması yasak değildir (Atay, 2021, s. 815; Çağlayan, 2021, s. 527, Gözler ve Kaplan, 2021, s. 588; Kaymak, 2016, s. 229; Yıldırım, 2012, s. 212). Ancak yönetim kurulunda görev almak veya Murahhas Müdür olmak yasaktır (Akyılmaz vd., 2021, s. 695; Kaymak, 2016, s. 229; Yıldırım, 2012, s. 212; Yıldırım, 2021, s. 312 vd.).

Limited Şirketlerde, tıpkı anonim şirketlerde olduğu gibi ortaklarının şirket borçları nedeniyle sorumluluğu bulunmamakta, sorumluluk taahhüt edilen sermaye miktarı kadardır. Limited şirketlerde de memurların ortak olmaları yasak değildir. Limited şirketler açısından memurlara getirilen yasak sadece müdürlük bağlamındadır (Gözler, 2007, s. 632; Gözler ve Kaplan, 2021, s. 588; Yıldırım, 2021, s. 312 vd.). Devlet Personel Başkanlığı da aynı minvalde karar vermiş, şirketi temsil etmeme şartı ile memurların limited şirketlere ortak olmalarının yasak olmadığını mütalaa etmiştir (DPB, 22.07.2011). Doktrindeki görüş de aynı doğrultuda olup, memurların limited şirketlerle olan ilişkisini ortaklık anlamında sınırlandırmış, memurların yönetim ve denetimde görev almamak şartıyla ister kurucu ortak isterse sonradan ortak olabilecekleri belirtilmiştir (Akgüner ve Berk, 2017, s. 644; Sancakdar, 2012, s. 442, Yıldırım, 2021, s. 312 vd.).

Memurların adi şirketlere ortaklığı açısından durum tam aksi yöndedir. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda hüküm bulan adi şirketlerde ortaklık adi ortaklık sözleşmesine göre oluşturulmaktadır. Aksi kararlaştırılmamış ise adi şirket ortaklığında her ortak kazanç ve kayıplarda, üçüncü kişilere karşı sorumluluklarda müteselsilen sorumludur. Bu nedenle her ortak ayrı ayrı tacir sayılır ve memurların adi şirketlere ortak olmaları DMK'daki hüküm çerçevesinde yasaktır (Akyılmaz vd., 2021, s. 694; Sancakdar, 2012, s. 441).

DMK'da yer alan yasaklama hükmünün Türk Ticaret Kanunu ve Türk Borçlar Kanunu'nda yer alan bu düzenlemeler çerçevesinde "ortaklık" açısından sorun teşkil etmediği, esas yasaklamanın bu ortaklıklar adına işlem yapma yetkisi ve ortaklığın faaliyetlerinde ortaya çıkan sorumluluk bağlamında ortaya çıkmaktadır. 657 sayılı

DMK'ya tabi olan bir memurun kolektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlere ortak olması ticaret yapma yasağına girmeyeceği, yasaklanan faaliyetin bu şirketlerde “yetkili” olması olduğu açıktır. Nitekim çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer verdiğimiz Devlet Personel Başkanlığı (DPB) görüşleri ile Danıştay kararları bunu destekler mahiyettedir.

2.2. Kooperatifler Kanunu Hükümleri Açısından

Kooperatifler değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklardır. Bu ortaklıklar, ortakların ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla korumak amacıyla gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulurlar ve tüzel kişiliğe sahiptir.

DMK'nın 28'nci maddesine göre memurlar, hem kalkınma, tüketim ve yapı kooperatiflerine üye olabilirler hem de bu kooperatiflerin yönetimlerinde veya denetimlerinde görev alabilirler. Bu kuruluşlarda ticaretin nihai bir amaç olmaması nedeniyle memurların tüketim, kalkınma ve yapı kooperatiflerinde görev almaları serbesttir (Çağlayan, 2021, s. 527; Gözübüyük ve Tan, 2013, s. 862; Kaymak, 2016, s. 229; Sancakdar, 2012, s. 385; Pınar, 2001, s. 359). Ancak, sayılan kooperatifler dışındaki kooperatiflerde ortak olmalarında sakınca olmamasına rağmen yönetim veya denetim kurulunda yer alamazlar (Akyılmaz vd., 2021, s.695; Güçlü, 2009, s. 359; Günday, 2011, s. 604; Sancakdar, 2012, s. 441).

Sermaye şirketlerinde olduğu gibi kooperatiflerde de yasaklamanın, ortaklık anlamında değil sorumluluk gerektiren yönetim veya denetim kurullarında görev almaları ile ilgili olduğu açıktır.

2.3. Dernek ve Vakıflar ve Bunların İktisadi İşletmeleri Açısından

Dernekler Kanunu'na göre derneklerin kuruluş amacı ticari kazanç sağlamak veya kazanç paylaşmak değildir. Ancak, dernekler kuruluş amaçlarına ulaşabilmek için bir takım maddi imkanlara muhtaçtır ve bunu temin etmek için de kazanç getirici faaliyette bulunabilirler. Bu bağlamda işletme kurabilirler, kurulmuş işletmelere ortak olabilirler.

Derneklerin veya vakıfların kurmuş oldukları bu iktisadi işletmeler TTK anlamında tacir sayılmaktadır. İktisadi İşletmeler kurumlar vergisine tabidir ve bilanço usulüne göre defter tutarlar.

Memurların derneklere üye olmaları veya yönetimlerinde yer almaları yasak değildir. DMK'nın 28'nci maddesi çerçevesinde tartışılan ise memurların dernek

faaliyetlerine katılıp katılmayacağı hususudur. Memurların, üyesi oldukları derneklerin faaliyetlerine katılmaları serbesttir (Şimsek, 2021, s. 180). Bu serbestiyet, panelist veya eğitici şeklinde seminer faaliyeti, konferans organizasyonu, kurs gibi şekillerde olabilir. Buradaki yasaklayıcılık faaliyetlerin ücret karşılığı olmasıdır (DPB, 08.01.2013). Ücret karşılığı yasaklanmasına rağmen faaliyet sebebiyle masrafların dernek tarafından karşılanabilmesi mümkündür (DPB, 08.01.2013).

2.4. Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu Açısından

5846 Fikir ve Sanat Eserleri Kanununa göre türü ne olursa olsun fikir ve sanat mahsulleri “eser”dir ve eserler sahibinin özelliğini taşır. Müzik, güzel sanatlar, edebiyat, sinema, ilim alanındaki ortaya çıkarılan ürünler eser sayılmaktadır ve eser sahibi yapacağı sözleşmeler ile mali haklarını kullanabilir.

Kanun çerçevesinde memurların eser çıkarmaları serbesttir. Buradaki sınırlandırıcı hüküm çıkarılan eserde gizli bilgilerin olmamasıdır (DPB, 16.10.2006). Memurlar eserlerini yayımlatabilirler ve bunun için sözleşme imzalayabilirler. Bu eserleri tanıtmak için bir takım faaliyetlerde bulunabilirler. Bu amaçla panel, seminer, konferans gibi etkinliklere eserin sahibi olarak katılabilirler (DPB, 08.01.2013). Eser sahibi olarak katılacağı bu tür faaliyetler DMK'nın 28'inci maddesine aykırılık teşkil etmediği için ticari kazanç faaliyeti olarak sayılamaz (Şimsek, 2021, s. 184).

Memurların bir gazetede veya bir dergide köşe yazarlığı yapması yasak değildir. Ancak bu faaliyetin hizmet akdine bağlı olmaması ve memurların uymak zorunda oldukları sorumluluklar ve yasaklara aykırı olmaması gerekir (DPB, 31.05.2012). Bunun dışında, yazılan yazıların herhangi bir kişi/zümre veya siyasi partinin yararını veya zararını hedef almaması gerekmektedir. Ayrıca yazılan yazı basına bilgi ve demec verme yaşağına aykırı olmamalıdır (DPB, 29.03.2010).

Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu çerçevesinde yapılacak faaliyetlerin memurlara getirilen yasak kapsamında değerlendirilebilmesinin ön koşulları yapılacak faaliyet kapsamında sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilmesi ve dolayısıyla bir sözleşme ile işverene bağımlılık noktasında kendini göstermektedir. Bunun dışında bu faaliyetlerden elde edilen kazançlar ticari kazanç yaşağına girmemektedir (DPB, 07.01.2011).

2.5. “Ticari Kazanç” ve “Süreklilik” Kavramları Açısından

“Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı”nın ana nüvesi olan “ticari kazanç” kavramının ortaya konması, hangi faaliyetin ticari kazanç sayılacağı-
nın tespit edilmesi açısından önem arz etmektedir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanuna göre 7 farklı “Gelir” unsuru vardır ve “ticari ka-
zanç”, bu 7 unsurdan birisidir. Kanuna göre, her türlü ticari ve sınai faaliyetlerden
doğan kazançlar ticari kazançtır. Bir kazancın ticari kazanç olup olmadığının tes-
piti Vergi Usul Kanunu hükümlerine veya basit usullere göre tespit edilmektedir.

Gelir vergisi kanununun tanımından da anlaşılacağı üzere memurun elde etmiş
olduğu her kazanç ticari kazanç kapsamında değildir. Bu bağlamda, öncelikle bir
kazancın “ticari kazanç” sayılabilmesi için faaliyetin ticari ve sınai faaliyet olması ol-
duğu muhakkaktır ve yukarıda sermaye şirketleri başlığı altında belirtildiği gibi bu
faaliyetin tacir veya esnaf faaliyeti olup olmaması ile bütünlük bir ilişki içindedir.

“Ticari kazanç kavramı” ile “süreklilik” kavramı birbirini tamamlar biçimde-
dir. Süreklilik kavramı ise kesintisizliği ifade etmektedir ve devamlılık kelimesi ile
birlikte kullanılmıştır. Vergi kanunlarında “ticari, sınai, muamele, faaliyet, iş” ve bu
kelimelerden türemi bileşik kelimeler tanımlanmamıştır (Batı, 2012; Karadağ ve
Yakar, 2018, s. 372-401).

Devamlılık kelimesi ticari kazancın belirleyicisi olarak önem kazanmaktadır.
Bu konuda Danıştay 9. Dairesi (Danıştay, 09.02.2005); bir gelirin ticari kazanç
olabilmesi için öncelikle organize olmuş ticari bir işletmenin var olması gerektiğini,
alım ve satımların birden daha fazla olmasının onun devamlı olduğuna delil olma-
yacağını ve böylelikle de ticari bir organizasyonun var olduğuna ispat olmayacağını
vurgulamıştır.

Benzer şekilde Danıştay 4. Dairesi, ticari bir faaliyet sayabilmenin en önemli
şartlarının alım ve satımlarda devamlılık ve sürekliliğin bulunmasının gerekli ol-
duğunu ve bu faaliyetin kazanç elde etme gayesini taşımasının zorunlu olduğunu
belirtmiştir (Batı, 2012).

Danıştay kararlarından anlaşılacağı üzere, ticari kazancın TTK çerçevesinde
anlam kazanabilmesi için faaliyetin sürekli olması ve kazanç gayesinin birlikte ol-
masıyla mümkündür (Karadağ ve Yakar, 2018, s. 397).

3. DANIŞTAY KARARLARI VE DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI MÜTALAALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

3.1. Danıştay Kararları Açısından Değerlendirme

“Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” çerçevesinde memurlar hakkında verilmiş bulunan disiplin cezaları yargıya taşınmış, verilen disiplin cezalarının hukuki uyarlılığı olmadığı pek çok Danıştay kararında karara bağlanmış, aksi şekilde verilen yerel mahkeme kararlarını bozmuştur.

Danıştay 1’inci Dairesi; anonim şirketlerde kurucu ortak olmanın ticari kazanç yasağı kapsamına girmediğini, TTK anlamındaki kurucu üye sıfatının memuriyete engel bir sıfat olmadığını, memurların anonim şirketlerde yönetsel görev almaları halinde ticaret yasağı kapsamına gireceklerini vurgulamıştır (Uğurlu, 2008, s. 106).

Benzer şekilde Danıştay 12’nci Dairesi de hemen hemen aynı kararı vermiştir. Dairenin çeşitli tarihlerde vermiş olduğu kararlarda limited şirket ortağı olmanın ticaret yasağına girmediği, limited şirket ortaklığının ticaretle uğraşmak sayılmayacağı vurgulanmıştır. Kararlara göre, DMK’da limited şirketlere ortaklığı yasaklayan bir hüküm olmadığından buna dayanılarak disiplin cezası verilemez denilmiştir (Danıştay, 28.04.2003, 23.03.2011).

Bunun dışında Danıştay’ın kazanç getirici faaliyette bulunmaya ilişkin kararları da bulunmaktadır. Nitekim 12’nci Daire 21.03.1995 tarih ve E. 1995/275 K. 1995/345 sayılı kararında; Memurun arıcılık faaliyetinden elde etmiş olduğu gelirlerin DMK’da memurlara yasaklanan faaliyetler kapsamına girmediğinin açık olduğunu belirterek idare mahkemesinin kararını bozmuştur (Danıştay, 21.03.1995).

Aynı şekilde 10’uncu Daire, memurun ücretsiz izinli olduğu dönemde işlettiği kır lokantasından elde ettiği kazancın yasak kapsamında olmadığını, bu faaliyetin tacir veya esnaf faaliyeti sayılmayacağını ve bu eylemin süreklilik taşımayan bir faaliyet olduğunu belirtmiştir (Danıştay, 27.02.1989).

Devlet memurlarının kanuni temsilci sıfatını taşımadıkları sürece limited şirket ortağı olabilecekleri 12. Dairenin 27.10.2015 tarihli ve E.2012/1749, K.2012/5577 sayılı kararında güçlü biçimde vurgulanmıştır (Danıştay, 27.10.2015).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, ticari yapma ve gelir getirici faaliyette bulunmanın memurlara kanunla yasaklanmasına rağmen yasaklanmayan diğer gelir getirici faaliyetlerle iştigal etmenin mümkün olduğuna karar vermiştir (Danıştay, 08.10.2020)

Yukardaki Kararların içeriklerinden farklı olacak şekilde ancak yine kazanç getirici faaliyetlere yönelik olarak 12. Daire 23.05.2019 tarihli E.2016/590, K. 2019/3983 sayılı kararında, radyo programı hazırlanması esnasında memurun elde ettiği gelirlerin ticari kazanç olduğu şeklindeki idarenin kararının hukuka uygun olmadığı, zira bu faaliyetin kazanç getirme niteliğine nazaran sosyal ve kültürel yönü daha ağır basan bir faaliyet ve söz konusu faaliyeti nedeniyle emeğinin karşılığı olarak kendisine ödenen cüzi miktardaki ücret olduğu, ayrıca aynı eylemin kişinin mesaisine riayet etmemesine ya da işini aksatmasına neden olacak türde bir faaliyet olmadığı, herhangi bir sözleşme ile işverene bağlı olarak çalışma ya da sosyal güvenlik kuruluşlarından biri ile ilişkilendirilme durumunun da söz konusu olmaması olmadığına karar vermiştir (Danıştay, 23.05.2019).

Danıştay kararlarına bakıldığında, memurların faaliyetlerinin ticari yapma ve diğer kazanç getirici faaliyet yapma yasağı kapsamına girebilmesi için; yapılan faaliyetin sürekli olması, sermaye şirketlerinde yönetsel faaliyet olması, sözleşmesel bağımlılık arzemesi, sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Danıştay, bunların dışındaki tüm faaliyetleri isabetli olarak bu yasağın kapsamından ayırmıştır.

3.2. Devlet Personel Başkanlığı Mütalaaları Açısından Değerlendirme

17 Aralık 1960 tarihinde 160 sayılı Kanunla “Devlet Personel Dairesi” olarak kurulan Devlet Personel Başkanlığı, 8 Haziran 1984 tarih ve 217 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlanmıştır. Ancak, 8 Temmuz 2011 tarih ve 27988 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Kuruluşların Bağlı Ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi İle İlgili İşlem” ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlanmış, 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin geçici 3’üncü maddesi gereğince ilga edilerek, Başkanlık birimleri, personeli, görev ve yetkileriyle birlikte bir bütün halinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına (mülga Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) devredilmiştir.

Kapatılmadan önce, gerek kamu kurumları gerekse kamu personelinin mevzuat uygulamalarından kaynaklanan sorunların çözümü noktasında kaynak görevi gören Devlet Personel Başkanlığı, bu sorunlara verdiği mütalaalar ile oldukça önemli katkılar sunmasının yanı sıra verdiği mütalaaları web sitesinde yayımlamak suretiyle benzer konularda görüş sorulmasını da engelliyordu. Yine bu mütalaalar, kamu personeli konusunda yapılmış olunan akademik çalışmalarda da başvuru kaynağı olması açısından önemli bir yere sahip idi.

Memur faaliyetlerinin hangilerinin DMK 28'inci maddesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunda Devlet Personel Başkanlığının birçok mütalası bulunmaktadır.

01.01.1998 tarihli görüşünde (DPB, 1998); ticaret şirketlerinin tüzel kişi tacir olduğu ve böylelikle limited şirketin kendisinin tacir kabul edildiği, bu bağlamda yöneticilerinin ve ortaklarının tacir sayılmasının mümkün olmadığı, memurların yönetici veya denetici olmamak kaydıyla bu şirketlerin ortağı olabileceği vurgulanmıştır. Benzer görüşü 12.02.2014 tarihli ve 506 sayılı (DPB, 12.02.2014) ve 22.07.2011 tarihli ve 15035 sayılı görüşünde de (DPB, 22.07.2011) tekrarlamıştır. Bu görüşlerde, memurların anonim veya limited şirket sözleşmelerinde şirketi temsil etmemek veya yönetmemek kaydıyla ortak olabileceği değerlendirmiştir.

Ortaklık bağlamında memurların menkul kıymetler borsasında işlem gören şirketlerin hisse senetlerini alıp satmasını da aynı kategoride değerlendirmiştir. Memurların şirketler pay sahibi olmalarına yasal bir engel bulunmadığı, dolayısıyla hisse senedi alım satımı yapabileceği mütalaa edilmiştir (DPB, 02.01.2014)

Devlet Personel Başkanlığı konu hakkındaki en detaylı görüşünü 08/01/2013 ve 19348 sayılı görüşünde (DPB, 08.01.2013) vermiştir. Unvanları farklı Devlet memurlarının mesai içi, dışı, hafta sonu, resmi tatil gibi herhangi bir zamanda şirketlerin, vakıfların veya derneklerin ve bunların iktisadi işletmelerinin düzenlemiş oldukları eğitimlere, projelere, seminerlere, konferanslara ve benzeri faaliyetlere eğitici, sunucu, danışman gibi sıfatlar yüklenerek katılıp katılmayacağı ve karşılığında bedel alıp almayacağı hakkında vermiş olduğu görüşünde konuyu Türk Ticaret Kanunu, Dernekler Kanunu, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümlerini yorumlayarak cevaplandırmıştır.

Vermiş olduğu bu görüşe göre memurlar;

Memurların, "özel kanunlarda belirtilen görevler"i yapmaları ve bu çerçevede gelir elde etmeleri mümkündür. Bu faaliyet mesai saatleri dışında olabileceği gibi kurum izni ile mesai saati içinde de olabilir.

“özel öğretim kurumlarında” ders verebilirler alabilirler.

Eserlerini yayımlatabilirler ve bunun için sözleşme imzalayabilirler. Bu bağlamda eserlerini tanıtım için konferans, panel veya seminer gibi tanıtım organizasyonlarına katılabilirler.

Dernek veya vakıflara üye olabilirler ve bunların yönetimlerinde görev alabilirler. Bu derneklerin düzenlemiş oldukları faaliyetlere eğitici veya panelist olarak katılabilirler. Dernek veya vakıfların ticari işletmelerinde yönetici olamazlar.

Memurlar, gelir getirici faaliyet sayıldığı için damızlık küçükbaş hayvan yetiştiriciliği yapamazlar, damızlık koyun keçi yetiştiricileri birliklerine üye olamazlar, buralarda yönetici veya denetici olamazlar (DPB, 23.11.2016).

Benzer şekilde memurlar, basit usulde vergilendirilen ticari taksi işletmeciliği yapamaz, bu bağlamda taksi plakası kirası elde edemez (DPB, 26.12.2016).

DPB bir başka görüşünde ise kimya mühendisi unvanına sahip bir memurun kendi kendine serbest bir biçimde veya istisna veya vekalet sözleşmesiyle mesleğini “serbest” olarak icra edebileceğini belirtmiştir. Burada da hizmet sözleşmesine dayalı olmama koşulu getirmiştir (DPB, 17.03.2017)

Memurlara getirilen özel eğitim kurumlarında çalışmama yasağının istisnası özel kanunlarda belirtilen görevlerdir. DPB, özel kanun niteliğindeki 5580 sayılı Özel Eğitim Kurumları Kanunu ile buna istisna getirildiğini belirtmiş (DPB, 05.01.2012). Resmi okullarda haftada en fazla on saat olmak kaydıyla ders verebileceğini mütalaa etmiştir (DPB, 27.06.2008, DPB, 24.07.2015)

Memurların köşe yazarlığı yapması veya kitap yazması ve karşılığında telif ücreti kazanması faaliyetinin DMK'nın 28'nci maddesi bağlamında yasak olup olmadığı konusunda da Devlet Personel Başkanlığının birçok mütalaası bulunmaktadır. Mütalalara göre, memurların meydana getirdikleri eser faaliyetleri ticari kazanç yasağına aykırılık teşkil etmez (DPB, 16.10.2006). Herhangi bir gazete veya dergide köşe yazarlığı yapmasını da aynı şekilde değerlendirerek, buradaki sınırlamanın hizmet sözleşmesine bağlı olmama (DPB, 31.05.2012) veya bir siyasi parti ve zümre yararını veya zararını hedef almama (DPB, 29.03.2010, DPB, 31.05.2012) şartı olduğu belirtilmiştir. Memur, yazdığı eserlerde ismi ile birlikte kariyer unvanını da kullanabilir (DPB, 05.02.2007)

Memurların tiyatro gibi sanatsal faaliyetlerde rol alması ve buradan gelir elde etmesi DMK'nın 28'nci maddesi kapsamına girmemekte ve buralardan elde edilen kazanç getirici faaliyet olarak sayılmamaktadır. Nitekim bir görüşünde (DPB,

26.09.2013), memurun bir tiyatro oyununda rol almasının mümkün olduğunu, bu sanatsal faaliyetin telif hakları kapsamında ele alınması gerektiğini mütalaa etmiş, söz konusu faaliyet yerine getirilirken işverenle sözleşmesel bağlılık olmaması ve sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilmemesi halinde mümkün olabileceği ve ayrıca bu faaliyetin mesai saatleri dışında yerine getirilmesi ve bu faaliyetten ticari bir kazanç elde edilmemesi gerektiğini belirtmiştir.

Faaliyet zamanının mesai dışı olması gerektiği, telif ödemesi dışı kazanç elde edilmemesi, işverene bağımlı olmama ve sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilmeme şeklinde Devlet Personel Başkanlığı mütalaaalarına hakim olan ilkesel cümleler hemen hemen tüm görüşlere yansımıştır.

Örneğin, müzik öğretmeni olan memurun bir şirket bünyesinde albüm yapma, kliplerde oynama, tv ve radyo programlarına konuk olma ve benzer etkinliklere katılmasının mümkün olduğuna dair görüşünde (DPB, 21.01.2014), memurların sanatsal faaliyetlerde veya sportif bir aktivite de veya bir reklam filminde yer alıp almayacağı konusunda verdiği görüşünde (DPB, 24.01.2014), milletvekillerin katılımcı olarak yer aldığı bir radyo programını sunan memura ilişkin vermiş olduğu görüşünde (DPB, 23.01.2014), televizyonda yapılacak bir programdaki moderatörlük hakkındaki görüşünde (10.01.2017), figüranlık yapıp yapamayacağı konusunda (DPB, 07.09.2016) memurun yağlı güreşlerde cazgırlık yapıp yapmayacağı konusunda vermiş olduğu sayılı görüşünde (DPB, 04.07.2011) ve spor karşılaşmalarında hakem olarak görev yapabileceği yönündeki görüşünde (DPB, 10.01.2013) yukardaki hakim cümleler görüşlere yansımıştır.

Tıpkı Danıştay kararlarındaki isabetli görüşlerde olduğu gibi Devlet Personel Başkanlığı da isabetli olarak ve bu yasak kapsamında yapılan uygulamalarda temel kaynak olarak kullanılacak şekilde, yapılan faaliyetleri temel memur hukukunun yanı sıra Türk Ticaret Kanunu, Türk Borçlar Kanunu, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri çerçevesinde ele almıştır.

4. SONUÇ

DMK'nın 125'inci maddesinde tanımlanan "Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak" yasağının dayanağı olan Devlet Memurları Kanunu'nun 28'nci maddesindeki hükme göre memurların faaliyetlerinin bu yasak kapsamına girmesi için;

- Faaliyetin Türk Ticaret Kanunu kapsamında tacirlik veya esnaflık faaliyeti olması,

- Ticari Temsilci veya ticari vekil olmaları,
- Kollektif şirketlerde ortak veya Komandit şirketlerde komandite ortak olmaları,

Ticarethanelerde veya sanayi müesseselerinde görev almaları ve ofis veya büro gibi yerler açmaları,

Gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışmaları gerekmektedir.

Sayılanlar dışında hiçbir faaliyet yasak kapsamına girmemektedir. Nitekim Gelir Vergisi Kanunu'nda sayılan gelir unsurları arasında yer alan ticari kazanç kavramına göre nelerin ticari kazanç sayılacağı belirlenmiştir. Memurlar için getirilen yasaklamalar ticari kazançlarla sınırlıdır.

Kanunun 28'inci maddesindeki hüküm çok ve açık net olmasına rağmen uygulamada memur aleyhine olacak biçimde yanlış yorumlanmaktadır. Madde metninde yasak kabul edilen faaliyetler geniş olarak yorumlanarak memurun maaşı haricinde elde etmiş olduğu tüm kazançlar bu madde çerçevesinde değerlendirilerek memur soruşturmalarında memurlar aleyhine kararlar verilebilmektedir.

Memura getirilen ticaret yapma ve kazanç getirici faaliyet yapma yasağındaki ticaret yapmanın ne anlama geldiği, sermaye şirketlerine ortak olmak ile sermaye şirketlerinde yetkili olarak görev almak arasındaki farkların ne olduğu, memurun görevi dışında elde etmiş olduğu edinimlerin kazanç getirici faaliyet olup olmadığı ve hangilerinin ticari kazanç olarak kabul edilebileceğinin tespitini dikkatli bir şekilde ortaya koymak ve yorumlamak gerekmektedir.

Kanunlarca açık bir şekilde yasaklanmamış olması kaydıyla ticari kazanç dışındaki diğer kazançları da serbestçe elde edebilirler.

Bir faaliyetin ticari kazanç sayılmasındaki en büyük kriter söz konusu faaliyeti yürüten kişinin TTK kapsamında alacağı "tacir" sıfatıdır. Bu bağlamda, ticari faaliyetin yürütülmesine karar verici pozisyonu dışındaki her türlü faaliyet yasak kapsamında dışındadır. Memurlar yönetici veya denetici olmamak kaydıyla her şekilde anonim veya limited şirketi ortağı olabilirler. Burada DMK'nın yasakladığı durum şirket işlerinin temsil veya vekil olarak yürütülmemesidir.

Dolayısıyla elde edilen herhangi bir gelirin veya buna yönelik eylemin DMK 28'inci maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için, yasak sayılan faaliyetler

kapsamında olması gerektiği çok sarih olmasına ve bu çerçevedeki Danıştay Kararları ve Devlet Personel Başkanlığının görüşlerinin vurgulayıcılığı ve açıklığı ortadadır.

Diğer kazanç getirici faaliyetler kavramının da iyi yorumlanması gerekmektedir. Zira memurun aylık ücret geliri dışında gelir elde ettiği pek çok faaliyet telif hakları kapsamında ele alınmasına rağmen bu faaliyetler yasak kapsamında yanlış bir şekilde değerlendirilmektedir.

Yargı kararları ve Devlet Personel Başkanlığı mütalaalarından da anlaşılacağı üzere makale, kitap yahut program karşılığında telif ücreti almak bu yasak kapsamına girmemektedir. Devlet Memurları Kanunundaki yasak memurun hizmet akdi ile birinin yanında çalışmamasını ve bu bağlılıkla ücret almamasını kapsamaktadır. Kanundaki hükme göre; memurun bir işe girip çalışması yahut da vergi mükellefi olacak şekilde (veya vergiden muaf da olsa) kendi işyerini açması yasaktır ancak yeteneği olan bir memurun telif ücreti karşılığı gelir elde etmesi mümkündür.

İşin niteliğinin bağımlı bir çalışmaya dönüşmemesi bir iş akdi olmaması kaydıyla bunu bir kez yapması ya da belirli periyotlarda (günlük, haftalık vs.) yapması arasında da hukuken bir fark bulunmamaktadır. Memurun telif ücreti gerektiren işi yaparken hukuki olarak bir bağımlılığın oluşmamasının gerekmekte olup, telif ücreti alınan işin sürekli olabilecektir.

Danıştay kararları ve Devlet personel Başkanlığının görüşlerinden de anlaşılacağı üzere;

- Faaliyetin mesai saatleri içerisinde olmaması,
- Bu faaliyetten elde edilen gelirin 5846 sayılı Kanun kapsamında olması ve onun dışında herhangi bir ticari kazanç elde edilmemesi,
- Başka bir işverene sözleşme ile bağlılık olmaması ve sosyal güvenlik kuruluşları ile ilgisinin olmaması

Gerekmektedir.

Örneğin memurun bir dergiye her ay, bir gazeteye haftada üç gün makale yazması ve bunun sürekli olması telif ücreti niteliğini değiştirmemektedir. Radyoda her hafta program yapan bir memurun, bu programı telif ücreti karşılığında yapıyor ise gelir getirici iş yasağına girmeyecektir. Ne zaman ki memur söz konusu radyoda işverenin emir ve talimatları altında "iş akdi" ile çalışır hale gelir ise bu durum 657 sayılı Kanun kapsamındaki yasağı gerektirir.

Öte yandan, bir devlet memurunun yazmış olduğu bir kitabı bir şirkete yayımlatıp, şirket tarafından kitaplarının satılması ve memura telif ücretini ödemesi ile bir şirketin bir organizasyon düzenleyip konuşmacı olarak çağırıldığı devlet memuruna telif ücreti ödemesi arasında faaliyetin niteliği anlamında en ufak bir farklılık bulunmamaktadır.

Yönetim ve denetim kurulları dışında her şekilde anonim şirket ortağı, ticari temsilci veya ticari vekil haricinde limited şirket ortağı olabilen yani ticari kazanç sağlamayı hedeflemiş şirketlerde ortak olarak gelir elde edebilen devlet memurlarının bu faaliyetlerinin DMK'nın 28'nci maddesi çerçevesinde değerlendirilerek, seminer, konferans, panel ve eğitim gibi yapmış olduğu faaliyetler sonucu 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu çerçevesinde kendisine ödenilen telif ücretlerini kazanç getirici faaliyet olarak kabul edip DMK'nın 28'nci maddesine aykırı olduğunu değerlendirmek ölçülü ve hakkaniyetli bir değerlendirme değildir.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Yazar Katkıları: Süleyman Ruhi Aydemir, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Süleyman Ruhi Aydemir has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the author and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2021). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayıncılık.
- Akgüner, T. ve Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: DR Yayınları.
- Atay, E. E. (2021). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukuku 1*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi
- Batı, M (2012). "Gelir Vergisi Kanununda "Devamlılık" Kavramının İdari Ve Yargı Kararları Işığında İrdelemesi". Erişim adresi: <http://www.muhasabetr.com/yazarlarimiz/muratbatı/001/>
- Çağlayan, R. (2021). *İdare Hukuku Dersleri*. (9. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Danıştay (1989). 10.Daire. 27.02.1989 tarih ve E.1988/2094, K.1989/414 sayılı karar. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- Danıştay (1995). 10. Daire. 21.3.1995 tarihli E.1995/275, K.1995/345 sayılı karar. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- Danıştay (2003). 12. Daire. 28.04.2003 tarihli E.2002/3538, K.2003/1197 Sayılı kararı. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- Danıştay (2005). 9. Daire. 09.02.2005 tarihli E.2003/1414, K.2005/226 sayılı kararı. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- Danıştay (2011). 12. Daire.23.03.2011 tarihli ve E.2008/7433, K.2011/1316 sayılı. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- Danıştay (2015). 12. Daire.27.10.2015 tarihli ve E.2012/1749, K.2012/5577 sayılı kararı. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- Danıştay (2019). 12. Daire.23.05.2019 tarihli E.2016/590, K. 2019/3983 sayılı kararı. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>

- Danıştay (2020). İdari Dava Daireleri Kurulu. 08.10.2020 tarihli E. 2019/3419, K.2020/1767. Erişim adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>
- DPB (1998). Devlet Personel Başkanlığı.01.01.1998 tarihli görüş. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2006). Devlet Personel Başkanlığı.16.10.2006 tarihli 20104 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2007). Devlet Personel Başkanlığı.05.02.2007 tarihli 1855 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2008). Devlet Personel Başkanlığı.27.06.2008 tarihli 11440 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2010). Devlet Personel Başkanlığı.29.03.2010 tarihli 5574 sayılı görüşü. Erişim adresi: <https://pdb.samsun.edu.tr/dpb/>
- DPB (2011). Devlet Personel Başkanlığı.07.01.2011 tarihli ve 26565 sayılı görüşü. Erişim adresi: <https://pdb.samsun.edu.tr/dpb/>
- DPB (2011).Devlet Personel Başkanlığı.04.07.2011 tarihli ve 12566 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2011).Devlet Personel Başkanlığı.22.07.2011 tarihli ve 15035 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2012).Devlet Personel Başkanlığı.05.01.2012 tarihli 24471 sayılı görüşü. Erişim adresi: <https://pdb.samsun.edu.tr/dpb/>
- DPB (2012).Devlet Personel Başkanlığı.31.05.2012 tarihli 8276 sayılı görüşü. Erişim adresi: <https://pdb.samsun.edu.tr/dpb/>
- DPB (2013). Devlet Personel Başkanlığı.08.01.2013 tarihli 19348 sayılı görüşü. Erişim adresi: <https://pdb.samsun.edu.tr/dpb/>
- DPB (2013). Devlet Personel Başkanlığı.10.01.2013 tarihli ve 20125 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2014). Devlet Personel Başkanlığı. 02.01.2014 tarihli ve 24719 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2014). Devlet Personel Başkanlığı.21.01.2014 tarihli ve 23850 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>

- DPB (2014). Devlet Personel Başkanlığı.23.01.2014 tarihli ve 197 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2014). Devlet Personel Başkanlığı. 24.01.2014 tarihli 17228 sayılı görüşü. Erişim adresi: <https://pdb.samsun.edu.tr/dpb/>
- DPB (2014). Devlet Personel Başkanlığı.12.02.2014 tarihli ve 506 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2015). Devlet Personel Başkanlığı.24.07.2015 tarihli 4983 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2016). Devlet Personel Başkanlığı.07.09.2016 tarihli 5388 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2016). Devlet Personel Başkanlığı.23.11.2016 tarihli 6837 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2016). Devlet Personel Başkanlığı.26.12.2016 tarihli 7549 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2017). Devlet Personel Başkanlığı.10.01.2017 tarihli 146 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- DPB (2017). Devlet Personel Başkanlığı.17.03.2017 tarihli 1652 sayılı görüşü. Erişim adresi: <http://personel.kilis.edu.tr/sayfa/423108/gorusler>
- Giritli,İ., Bilgen,P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). *İdare Hukuku* (7.baskı). İstanbul: Der Yayınları
- Gözler, K. (2007). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2021). *İdare Hukuku Dersleri*. (23.baskı). Bursa: Ekin Kitabevi
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2013). *İdare Hukuku Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2021), *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güçlü, Y. (2009). *Devlet Memurunun El Kitabı Devlet Memurlarının Hak ve Yükümlülükleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Günday, M. (2011), *İdare Hukuku* (10.Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi
- Karadağ, N. ve Yakar, S. (2018). Ticari Kazancın Belirleyicisi Olarak “Devamlılık: Türk Ticaret Kanunu ve Gelir Vergisi Kanunu Çerçevesinde Bir Değerlendirme. *Maliye Dergisi*. 174, 372-401.

- Kardoğan, N., Kahramanoğlu, S. ve Ünver, M. (2014). *Açıklamalı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu*. Ankara: Kitapseç Yayıncılık.
- Kaymak, Ü. (Ed.) (2016). *İdare Hukuku Notları*. Kocaeli: Kuram Kitap
- Memiş, E. (2014). *Genel İdare Hukuku*. İstanbul: Filiz Yayınevi
- Onar, S. S. (1942). *İdare Hukuku Cilt 1*. İstanbul: Arkadaş Matbaası.
- Pınar, İ. (2001). *Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat*. Ankara:Seçkin Yayıncılık.
- Sancakdar, O. (2012). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şimşek, A., (2021). *Memur Özlük Rehberi*, Ankara: Yerel Yönetimler Yayıncılık.
- Tan, T. (2013). *İdare Hukuku*. (2.baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tan, T. ve Bayazıt, B.(2021). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Uğurlu, U. (2008). “Devlet Memurları Şirket Ortağı Olabilir mi?”, Erişim adresi: https://vergiraporu.com.tr/upImage/org/2008-102-Devlet_Memurlari_Sirket_Ortagi_Olabilir_Mi-Ugur_Ugurlu%20.pdf
- Yerebasmaz, Y. (2011). 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. Maddesine Göre Memurların Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Kapsamı ve Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 1177-1198.
- Yıldırım, T. (Ed.). (2021). *İdare Hukuku*. (8. Baskı).İstanbul: Onikilevha Yayıncılık.
- Yıldırım, R. (2012). *İdare Hukuku Dersleri 1*. Konya: Mimoza Kitabevi.
- Zabunoğlu, Y. (2012). *İdare Hukuku Cilt 1*.Ankara: Yetkin Yayınevi.