

İSTANBUL ŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**İDARENİN SİVİL HAVA TAŞIMA İŞLETMELERİ
ÜZERİNDEKİ DENETİM GÖREVİ**

AHMET SADIK HIDIR

KASIM 2019

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY SAYFASI

Bu tez tarafımızca okunmuş olup kapsam ve nitelik açısından, Kamu Hukuku alanında Yüksek Lisans Derecesini alabilmek için yeterli olduğuna karar verilmiştir.

Tez Jürisi Üyeleri:

	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Nür Zeliha Kaman (Tez Danışmanı)	<u>Kabul</u>	
Prof. Dr. Nihat Bulut	<u>Kabul</u>	
Prof. Dr. Melikşah Yasin	<u>Ket</u>	

Bu tezin İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından konulan tüm standartlara uygun şekilde yazıldığı teyit edilmiştir.

Tarih
28.11.2019

Mühür / İmza:



Bu çalışmada yer alan tüm bilgi erin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, söz konusu kurallar ve ilkelerin zorunlu kildiği çerçevede, çalışmada özgün olmayan tüm bilgi ve belgelere, alintı lama standartlarına uygun olarak referans verilmiş olduğunu beyan ederim.

Ad Soyadı: Ahmet Sadık Hıdır

İmza:



ÖZ

İDARENİN SİVİL HAVA TAŞIMA İŞLETMELERİ
ÜZERİNDEKİ DENETİM GÖREVİ

Hıdır, Ahmet Sadık

Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nur Zeliha Kaman

Kasım 2019, 93 Sayfa

Küreselleşen dünyada süratli taşıma sistemlerinden birisi olarak ön plana çıkan sivil hava taşımacılığı yolcu ve yük taşımacılığı faaliyetlerinde yoğun olarak kullanılan bir taşıma türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Kompleks hava araçları ile gerçekleştirilen uçuşların güvenliği özellikle yolcu taşımacılığı söz konusu olduğunda hayati önem arz etmektedir. Risk unsuru taşıyan hava taşımacılığı alanında güvenliğin sağlanması için hava işletmelerinin ulusal ve uluslararası mevzuata uygun hareket etmesi gerekmektedir. Güvenlik kavramının Türk idare hukuku bakımından kamu düzeni kavramı ile yakından alakalı olduğu bilinmektedir. Bu sebeple idarenin hava taşımacılığı alanında faaliyet gösteren işletmeler üzerinde gerçekleştirdiği denetim faaliyetlerinin kamu düzeni amacının sağlanmasına dönük olduğu rahatlıkla söylenebilir. Kısaca bu tezde idare tarafından hava taşıma işletmeleri üzerinde gerçekleştirilen denetim faaliyetleri ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hava taşıma işletmeleri, Düzenleyici işlem, İdari denetim, Kamu düzeni

ABSTRACT

AUDIT DUTY OF ADMINISTRATION ON CIVIL AIR OPERATORS

Hıdır, Ahmet Sadık

LL.M in Public Law

Thesis Advisor: Prof. Dr. Nur Zeliha Kaman

November 2019, 93 Pages

Civil air transportation, which is one of the fastest carriage system in the globalizing world, can be considered as one of the most frequently used cargo and passenger transport activities. Safety of flights with complex aircrafts is vital, especially when it comes to passenger carriage. In order to ensure safety in this field which consists risks, air operators must act in accordance with national and international legislations. It is known that the concept of security is closely related to the concept of public order in terms of Turkish administrative law. For this reason, it can be easily said that the audit activities carried out by the administration on the air operators are aimed at achieving the purpose of public safety. In brief, this thesis will cover duty of audit on air transport operators carried out by the administration.

Keywords: Air operators, Regulatory acts, Administrative control, Public order

Sevgili evladimiza...

TEŐEKKÖR

Bendenizi tez öğrencisi olarak kabul ederek ders dđnemimden itibaren idare hukuku alanındaki geniş bilgi ve tecrübelerini hiçbir zaman esirgemeyen, anlayıŐlı ve yardımsever yaklaŐımıyla daha iyisini ortaya koyabilmem için tez yazım sürecinde bendenizi her daim cesaretlendiren, açtığı yeni kapılarla hukuka çok daha geniş bir perspektifle bakmamı sağlayan, her alanda yönlendirmelerinden ve sohbetlerinden istifade ettiğim kıymetli Hocam Prof. Dr. Nur Zeliha Kaman'a minnet ve Őükranlarımı sunmayı bir borç bilirim.

Yüksek lisans ders dđnemini nitelikli bir Şekilde geçirmemize katkılar sunan, derslerinden ve eserlerinden faydalandığım Prof. Dr. Nihat Bulut'a, tez savunma jürisinde bulunmayı kabul ederek yapıcı eleŐtiri ve önerilerini esirgemeyen Prof. Dr. Melikşah Yasin'e, akademik hayata ve beŐeri bilimlere ilişkin sohbet ve tavsiyelerinden her daim istifade ettiğim Dr. Mehmet Akif Kayapınar'a özellikle teşekkür ederim.

Bizleri yetiŐtiren tüm hocalarıma, muhabbetlerini daima hissettiğim dostlarıma, maddi ve manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen kıymetli anneme, babama, kardeŐlerime ve aile büyüklerime, hayatın her alanında gösterdiği fedakar ve sevgi dolu yaklaŐımıyla desteğini hiç eksik etmeyen yol arkadaŐım sevgili eŐime gönülden teŐekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Ahmet Sadık Hıdır

Erenköy, 2019

İÇİNDEKİLER

Öz.....	iv
Abstract.....	v
İthaf.....	vi
Teşekkür.....	vii
İçindekiler.....	viii
Kısaltmalar Listesi.....	xi
BÖLÜMLER	
GİRİŞ.....	1
1. İdarenin Faaliyetleri ve İdarenin Denetim Görevi.....	3
1.1. İdarenin Faaliyetleri.....	3
1.1.1. Kamu Hizmeti.....	3
1.1.1.1. Kamu Hizmetinin Kurulması ve Hukuki Sonuçları.....	6
1.2.1. Kolluk Faaliyeti.....	9
1.2.1.1. Kolluk Faaliyetleri ve Özelleştirme Uygulamaları.....	11
1.2.1.2. Kamu Düzeni.....	14
1.2.1.2.1. Güvenlik.....	15
1.2.1.2.1.1 Milli Güvenlik.....	16
1.2.1.2.2. Sağlık.....	18
1.2.1.2.3. Dirlik ve Esenlik.....	19
1.2.1.3. Kolluk Tedbirleri ve Kolluk Usulleri.....	20
1.2.1.3.1. İzin ve Ruhsat.....	22
1.2.1.3.1.1. Kamu Hizmeti Ruhsatı ile Kolluk Ruhsatı Arasındaki Ayrım.....	24
1.2.1.3.2. Bildirim.....	27
1.2.1.3.3. Bastırıcı Usuller.....	28
1.2.1.4. İdarenin Denetim Görevinin Hukuki Niteliği.....	28
2. Sivil Hava Taşımacılığı ve Hava Taşıma İşletmeleri.....	33
2.1. Sivil Havacılık ve Sivil Hava Taşımacılığı.....	33
2.1.1. Sivil Hava Taşımacılığı Faaliyetlerinin Hukuki Niteliği.....	33
2.1.2. Ticari Hava Taşımacılığı.....	37
2.1.3. Hava Aracı ve Hukuki Niteliği.....	38

2.1.3.1. Sivil Hava Aracı.....	38
2.1.3.2. Devlet Hava Aracı.....	40
2.2. Sivil Hava Taşıma İşletmeleri	41
2.2.1. Ticari Hava Taşıma İşletmeleri.....	42
2.2.1.1. Havayolu İşletmeleri	42
2.2.1.2. Hava Taksi İşletmeleri	44
2.2.1.3. Balon İşletmeleri	45
2.2.1.4. Diğer Ticari İşletmeler.....	48
2.2.2. Genel Havacılık İşletmeleri.....	48
2.2.2.1. Uçuş Eğitim ve Hava İşi Faaliyetleri	49
2.2.3. Amatör Havacılık Faaliyetleri	50
2.2.3.1. Amatör Hava Araçları.....	51
3. Sivil Hava Taşıma İşletmelerinin Denetimi	52
3.1. Sivil Hava Taşıma İşletmeleri Üzerinde İdarenin Denetimi	53
3.1.1. Faaliyet Öncesi Denetimler	53
3.1.1.1. Başvuru	53
3.1.1.2. İzin.....	54
3.1.1.2.1. Zorunlu Belgeler.....	55
3.1.1.2.2. Kamu Düzeni ve Milli Güvenlik	57
3.1.1.2.3. Belli Suçlardan Mahkum Olmama	58
3.1.1.3. Ruhsat	64
3.1.1.3.1. Ruhsat Bedeli	66
3.1.1.4. Sertifikasyon ve Özel Uçuş İzni	68
3.1.2. Faaliyet Sonrası Denetimler	70
3.1.2.1. Hava Taşıma İşletmesi Üzerindeki Denetimler	70
3.1.2.2. Hava Aracı Bakım ve Güvenliğine İlişkin Denetimler.....	71
3.1.2.2.1. Tasarım ve Üretim Organizasyon Onay Sertifikası.....	73
3.1.2.2.2. Bakım Eğitim Kuruluşu Onay Sertifikası.....	74
3.1.2.2.3. Bakım Kuruluşu Onay Sertifikası	75
3.1.2.2.4. Hava Aracı Bakım Personeli Lisansı.....	76
3.2. Sivil Havacılıkta Bağımsız Denetim	77
Sonuç.....	83

Referanslar 88



KISALTMALAR LİSTESİ

EASA	: European Union Aviation Safety Agency – Avrupa Birliği Havacılık Emniyeti Ajansı
İ.B.B.	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İ.E.T.T.	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
K.H.K.	: Kanun Hükmünde Kararname
S.H.G.M.	: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
SHT-DENETİM	: Havacılık İşletmeleri Denetimlerine İlişkin Uygulama Esasları Talimatı
SHT-BALON	: Balonla Ticari Havacılık Faaliyetleri Talimatı
SHT-BALON-SLOT	: Nevşehir Kapadokya Balon Uçuş Sahası Slot Uygulama Talimatı
SHT-1A	: Uçuş Eğitim Organizasyonları (Fto) Kurs Açma Ve Yetkilendirme Esasları Talimatı
SHT-145	: Onaylı Hava Aracı Bakım Kuruluşları Talimatı
SHT-147	: Hava Aracı Bakım Eğitimi Kuruluşları Talimatı
SHT-66	: Hava Aracı Bakım Personeli Lisansı Talimatı
SHT-7	: Hava Aracı Milliyeti ve Tescil İşaretleri Talimatı
SHT-AS	: Amatör Yapım Hava Aracı Sertifikasyonu Talimatı
SHT-21	: Hava Aracı ve İlgili Ürün, Parça Ve Cihazın Uçuşa Elverişlilik ve Çevresel Sertifikasyon Talimatı
SHY-6A	: Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği
SHY-6A-ÇH	: Çok Hafif Hava Araçları ile Ticari Havacılık Faaliyetleri Yönetmeliği
SHY-6B	: Genel Havacılık Yönetmeliği
SHY-6C	: Amatör Havacılık Faaliyetleri Yönetmeliği
SHY-YDTGMK	: Sivil Havacılık İşletmeleri Yetkili Denetim, Teknik Gözetim ve Müşavirlik Kuruluşları Yönetmeliği
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.D.D.	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
T.H.Y.	: Türk Hava Yolları

GİRİŞ

Kamu yararını ve kamu düzenini tesis etmek idarenin en temel görevlerindedir. İdare bu faaliyetleri gerçekleştirirken yasama organı tarafından kendisine verilen yetkiler çerçevesinde hareket etmektedir. Anayasa ve kanunlar tarafından idareye yüklenmiş sorumluluklar çerçevesinde idarenin gerçekleştirdiği en temel faaliyetlerden birisi de denetim faaliyetleridir. Sivil hava taşımacılığı alanında idarenin denetim faaliyetleri daha çok kolluk faaliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. İlerleyen sayfalarda daha detaylı olarak açıklanacağı üzere kolluk faaliyetinin en temel amacı kamu güvenliğinin ve dolayısıyla kamu düzeninin tesis edilmesidir. Yapılan araştırmalara göre hava taşımacılığı karayolu taşımacılığına göre 22 kat daha güvenli bir taşıma türü olarak gösterilse de¹ bu durum hava taşımacılığının risk taşımadığı anlamına gelmemektedir. Pilot hatası, bakım hatası, mekanik arızalar, kötü hava koşulları, yangın, buzlanma ve diğer pek çok nedenden ötürü Türk hava sahası içerisinde 1955-2004 yılları arasında meydana gelen hava kazası sayısı toplamda 562 olarak tespit edilmiştir.² Türk sivil hava aracı siciline kayıtlı uçaklar ile 2000-2017 yılları arasında gerçekleşen uçak kazası sayısı ise 130 olup, bu kazalarda toplamda 176 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 51 vatandaşımız yaralanmıştır.³ Bu sebeple idarenin gerek kamu düzeni gerekse kamu yararı amacını sağlamak adına sivil hava taşımacılığı alanında gerçekleştirdiği denetimlerin hayatî önemi bulunmaktadır.

Klasik idare hukuku öğretisinde idarenin faaliyetleri en temelde kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti olarak iki başlık altında incelenmiştir. Bu bağlamda sivil hava taşımacılığı faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığı hususu ile idare tarafından bu alanda gerçekleştirilen denetimlerin kolluk faaliyeti mi yoksa kolluk faaliyetini aşan bir niteliğe mi sahip olduğu hususu son derece önem arz etmektedir.

¹ Deniz Saka, İbrahim Özkoç, ve Metin Orhan Kaya, "1950-2000 Yılları Arasında Meydana Gelen ve Ölümle Sonuçlanmış Uçak Kazalarının İncelemeleri," *Uluslar Arası Katılımlı Kayseri IV. Havacılık Sempozyumu (Kayseri, 13-15 Mayıs 2002)*, ed. Veysel Atlı ve Kerim Güney (Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sivil Havacılık Yüksekokulu, 2002), 321.

² Mehmet Özdoğan v.dğr., "An Evaluation of Civilian Aviation Accidents in Turkey From 1955 to 2004," *Ulusal Travma ve Acil Cerrahi Dergisi* 11, sy. 4 (2005): 318–23, 318.

³ U.D.H.B. Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu, "Ulaştırma Kaza İstatistikleri 2017," erişim: 16 Kasım 2019, http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/KAİK/tr/doc1/20180130_103629_76347_1_76648.pdf.

Bu sebeple birinci bölümde idarenin faaliyetlerine ilişkin idare hukuku öğretisi incelenmiştir. Zira bu faaliyetlerin hukuki niteliğinin doğru bir şekilde tespit edilmesi bir yandan idarenin görev, yetki ve sorumluluklarının çerçevesinin doğru bir şekilde belirlenmesini sağlarken diğer yandan özel hukuk kişilerinin temel hak ve özgürlükleri ile uymaları gereken hukuki düzenlemelerin doğru bir şekilde belirlenmesini sağlayacaktır. İkinci bölümde ise sivil hava taşımacılığı faaliyetlerinin hukuki niteliği ve bu alanda faaliyet gösteren hava taşıma işletmelerinin yapısı üzerinde durulmuştur. Zira sivil hava araçları ile sivil hava taşıma işletmelerinin hangi sınırlar dahilinde faaliyet gösterdiği tezin kapsamının belirgin olarak çizilmesi bakımından önem taşımaktadır. Üçüncü bölümde ise idarenin hava taşıma işletmelerinin faaliyete geçmesi öncesinde uyguladığı bireysel işlem niteliğindeki kolluk denetimleri, hava aracı uçuş güvenliğine ilişkin olarak uygulanan zincirleme denetim mekanizması ve bağımsız denetim firmalarının hukuki statüsü üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARENİN FAALİYETLERİ VE İDARENİN DENETİM GÖREVİ

1.1. İdarenin Faaliyetleri

1.1.1. Kamu Hizmeti

İdarenin en temel faaliyetlerinden biri olan kamu hizmeti kavramının tanımlanmasının ne kadar zor olduğunu gösteren “Hiç kimse kamu hizmetinin tartışılmaz bir tanımını yapamamıştır. Yasama bunu kendine tasa edinmemiş, yargı yapmak istememiş, öğreti ise başaramamıştır.” şeklindeki D. Truchet’e ait ifade⁴ aslında idare hukukunda sıkça karşılaştığımız kamu yararı, kamu düzeni gibi benzer soyut kavramların tanımlanması bakımından da bir ölçüde geçerlidir. Kamu hizmeti kavramının tanımlanamaz bir kavram olduğu şeklinde görüşler de bulunmakla birlikte⁵ bu görüşler kavramın sınırlarını çizmenin ne kadar zor olduğunu belirtmek amacıyla ifade edilmiş olmalıdır.

Bordeaux okuluna mensup olan ve kamu hizmeti okulunun hukuk öğretisindeki kurucularından birisi olarak kabul edilen G. Jéze’ye göre kamu hizmeti toplumun ortak ihtiyaçlarının özel hukuk kurallarını aşan usullerle karşılanmasıdır. Bu görüşe göre bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için toplumun ihtiyaçlarının karşılanması tek başına yeterli olmamaktadır. Zira toplumun ortak ihtiyaçları özel hukuk yöntemleriyle de karşılanabilmektedir. Bu sebeple kamu hizmeti doğrudan idarenin faal olduğu alanlarda söz konusu olmaktadır.⁶ Ayrıca Jéze, hangi faaliyetlerin kamu hizmeti sayılacağına yöneticilerin karar vereceğini ifade etmiştir.⁷ Bu görüş kamu hizmeti alanında sübjektif teori olarak adlandırılmaktadır. Burada ifade edilen yönetici kavramının günümüz demokratik düzeninde yasama organına karşılık geldiği belirtilmiştir.⁸ Buna karşılık objektif anlayışı benimseyen L.

⁴ Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri” (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1987), 8.

⁵ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt II* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009), 252.

⁶ Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015), 40-42.

⁷ Ali Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi,” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 48, sy. 1-4 (1999): 165-76, 167.

⁸ Ali Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* (İstanbul: Ülke Kitapları, 2004), 24.

Duguit ise faaliyet ölçütünü ön plana çıkarmış, kamu hizmetinin ilgili faaliyetin niteliğine göre belirleneceğini ifade etmiştir. Bunun için başvurulacak kriterlerin ise toplum için gerekli olma ve kamu müdahalesi gerektirme olduğunu ifade etmiştir.⁹ Ancak bu görüş öğretilerde eleştirilmiş, toplumsal ihtiyaçların sürekli değişmesi ve kamu hizmeti olarak vasıflandırılan bir faaliyetin zaman içine değişime uğrama ihtimali sebebiyle hangi faaliyetlerin kamu hizmeti olacağını ilgili faaliyetin içsel niteliğinin değil demokratik yolla seçilen yasama organının belirlemesi gerektiği ifade edilmiştir.¹⁰ Aynı doğrultuda günümüz Türk idare hukukunda hakim görüş olarak subjektif anlayışın kabul edildiği ve objektif anlayışın eleştirildiği ifade edilmiştir.¹¹

Rolland ise Jeze'den farklı olarak kamu hukuku usulü uygulanmasa da toplumsal ihtiyaçları karşılamak için yapılan işlerin kamu hizmeti sayılması gerektiği şeklinde daha geniş bir yorumda bulunmuştur. Aynı görüş doğrultusunda Derbil, avukatlığın dahi kamu hizmeti sayıldığı Türk hukukunda geniş bir yorumun kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiş ve kamu hizmetinin yalnızca kamu hukuku usullerine hasredilmesinin sakıncalı olduğunu belirtmiştir.¹² Ancak toplumsal ihtiyaçları karşılamak için yapılan faaliyetlerden hangilerinin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi gerektiği konusu öğretilerde sıkça tartışılmış bir husustur.

Kamusal alanlar kullanılarak gündelik ve toplumsal ihtiyaçlarının karşılandığı "virtüel kamu hizmeti" faaliyetleri her ne kadar özel teşebbüsler tarafından gerçekleştirilse de bu faaliyetlerin kamu hizmeti ile aynı hukuki rejime tabi olması gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre eğer bir faaliyet özel kişiler tarafından kamu malları kullanılarak görülüyorsa bu faaliyetlerin idari yargı tarafından kamu hizmeti olarak nitelendirilebilme olasılığı bulunmaktadır. Fransız yüksek mahkemesi içtihatlarında kabul gören bu kavram esasında belli özel faaliyetlerin niteliği gereği kamu hizmeti sayılması gerektiği şeklindeki objektivist anlayışın bir uzantısıdır.¹³

⁹ Ulusoy, "Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi", 169

¹⁰ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 25.

¹¹ Ulusoy, 29.

¹² Süheyp Derbil, "Kamu Hizmeti Nedir?," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, sy. 3 (1950): 28–36, 33.

¹³ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 270.

Ancak virtüel kamu hizmeti kavramı özel teşebbüsler üzerinde bireysel hak ve özgürlükleri sınırlandıran keyfi uygulamalara sebebiyet verebileceği endişesiyle eleştirilmiştir. Her halükarda güvenlik, adalet gibi devletin varoluş amacını teşkil eden belli faaliyetlerin “niteliği gereği” kamu hizmeti olduğu öğretilde ifade edilmiştir.¹⁴

Kamu hizmeti kavramının tanımı anayasa ve kanun metinlerinde yer almasa da yüksek mahkeme içtihatlarında ve öğretilde ortaya koyulmaya çalışılmıştır. 1994 tarihli Anayasa Mahkemesi kararında kamu hizmeti “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” olarak tanımlanmıştır.¹⁵ Aynı tanıma 2008 tarihli bir Danıştay kararında da yer verilmiştir.¹⁶ Kamu hizmeti kavramı benzer şekilde öğretilde “siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler” olarak tanımlanmıştır.¹⁷ Yukarıdaki tanımlarda yer alan “devlet ya da devletin gözetim ve denetimi altında yürütülme” şeklindeki ölçüt öğretilde organik unsur olarak, “kamu yararı” ise maddi unsur olarak ifade edilmiştir.¹⁸ Avrupa Birliği hukukunda kamu hizmetinin mutlaka devlet tarafından yürütülmesi gereken bir faaliyet olduğu şeklindeki anlayıştan uzaklaşıldığı, devletin işletmecilikten çekilerek düzenleyici ve denetleyici bir konuma geçmesi anlayışının yerleştiği öğretilde ifade edilmiştir.¹⁹

Kamu hizmetinin yukarıda ifade edilen maddi ve organik unsurları hangi faaliyetlerin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi gerektiğinin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Bunun yanında kamu hizmetine hakim olan belli ilkeler de bulunmaktadır. Bu ilkeler süreklilik, değişkenlik, eşitlik ve meccanilik ilkeleridir. Bu ilkelerden ilk üçünün içtihat kökenli olduğu ve Fransız hukukçu Rolland tarafından 1930 yılından itibaren

¹⁴ Melikşah Yasin, “Kamu Hizmeti,” *İdare Hukuku*, ed. Turan Yıldırım v.dğr. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016), 494.

¹⁵ Anayasa Mahkemesi E.1994/43, K.1994/42-2, T.09.12.1994.

¹⁶ Danıştay E.2008/5151, K.2008/6509, T.26.09.2008.

¹⁷ Metin Günay, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2013), 332.

¹⁸ Günay, *İdare Hukuku*, 330.

¹⁹ Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Kitabevi, 2017), 1067.

kategorileştirildiği²⁰ ifade edilmiştir.²¹ Karşılıksızlık veya bedelsizlik olarak da ifade edilen meccanilik ilkesi ise Fransız kanunları ve içtihatlarından doğan bir ilke olsa da Fransız öğretisinde kamu hizmetinin ortak ilkelerinden biri olarak kabul görmemiş ve “sahte ilke” olarak nitelendirilmiştir.²² Meccanilik ilkesini eşitlik ilkesinin bir yansıması olarak gören yazarlar da bulunmaktadır.²³

1.1.1.1. Kamu Hizmetinin Kurulması ve Hukuki Sonuçları

Öğretide kamu hizmetinin kurulmasında asıl yetki sahibinin yasa koyucu olduğu ifade edilmiştir.²⁴ Esasında yasama organının bu yetkisi kamu hizmetine hakim olan subjektif anlayışın bir sonucudur. Kamu hizmetinin kanunla kurulması gerektiği konusundaki anayasal dayanak Anayasa'nın 123/1 hükmü olan “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmüdür. Öte yandan 16.04.2017 tarihli halkoylaması neticesinde Anayasa'nın eski 123/3 hükmünde yer alan “kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” şeklindeki ifade yeni 123/3 hükmünde “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca halkoylaması neticesinde Anayasa'nın eski 113/1 hükmündeki “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.” şeklindeki ifade Anayasa'nın yeni 106/11 hükmüyle “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” şeklinde değiştirilmiştir. Yani bu anayasa değişiklikleri sonrasında Anayasa'nın ve dolayısıyla yasa koyucunun açık iradesi doğrultusunda kamu hizmetini yürütecek olan kamu tüzel kişileri, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ile bunların görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Benzer şekilde öğretide kamu hizmetinin kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari işlemle kurulabileceği belirtilmektedir.²⁵ 1992 tarihli bir Danıştay içtihadında da “Bir kamu hizmeti doğrudan doğruya kanunla kurulabileceği gibi

²⁰ Rolland Yasaları olarak da bilinmektedir.

²¹ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 189.

²² Karahanoğulları, 230.

²³ İl Han Özay, “‘Başlar Mısın Başlayalım Mı?’ Televizyonda Devlet Tekelinden Özelleşmeye: İtalya ve Türkiye,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 49, sy. 3 (1994): 351–56, 355.

²⁴ Günay, *İdare Hukuku*, 333.

²⁵ Yasin, “Kamu Hizmeti”, 489.

kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yürütme organınca da kurulabilir.” denmiştir.²⁶ Ayrıca belediyeler de mahalli idarelere ilişkin Anayasa’nın 127/1 hükmü doğrultusunda bağlı oldukları mevzuat sınırları kapsamında kamu hizmeti tesis edebileceklerdir.²⁷

Bilindiği üzere 2017 tarihinden itibaren kabul edilen yeni hükümet sisteminde tüzükler ve kanun hükmünde kararnameler uygulamadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe girmeden önce temel hak ve hürriyetlere ilişkin hususlar saklı kalmak kaydıyla yasama organı tarafından vaz edilecek yetki kanunu doğrultusunda kanunla düzenlenebilecek alanlarda kanun hükmünde kararnameler çıkarılabilmekteydi. Yani “kanuni idare” ifadesinde yer alan kanun ifadesi kanun hükmünde kararnameleri de kapsamakla birlikte Anayasa Mahkemesi içtihatları da bu yönde idi.²⁸ Bakanlıkların K.H.K. ile kurulamayacağı, yalnızca kanun ile kurulması gerektiği yönünde Anayasa Mahkemesi’nin eski tarihli içtihatları bulunsa da yüksek mahkeme 2011 tarihinden bu yaklaşımdan vazgeçmiştir. 1990 tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında yeni bakanlıkların ihdas edilmesinin “zorunlu ve ivedi” bir işlem olmaması gerekçesiyle bakanlıkların kanun hükmünde kararname ile kurulamayacağına hükmedilmiş, yine 2000 tarihli bir kararda aynı gerekçeyle bakanlıkların görev ve yetkilerinin kanun hükmünde kararname ile belirlenemeyeceği şeklinde içtihatla bulunmuştur.²⁹ Ancak Mahkeme 2011 tarihli içtihadında ivedi ve zorunlu olup olmadığına bakılmaksızın açık bir yasak mevcut değilse anayasada kanunla düzenleneceği belirtilen hususların K.H.K. ile de düzenleme altına alınabileceğine hükmetmiştir.³⁰ Örnek vermek gerekirse Gençlik ve Spor Bakanlığı 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetki doğrultusunda 03.06.2011 tarihli Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.

²⁶ Danıştay E. 1992/232, K. 1992/294, T. 24.09.1992.

²⁷ Turgut Tan, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2011), 353.

²⁸ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (İstanbul: Beta Basım, 2013), 27.

²⁹ Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, 36-38.

³⁰ Anayasa Mahkemesi E. 2011/60, K. 2011/147, T. 27.10.2011.

Netice olarak yukarıda ifade edilen öğreti ve Danıştay içtihatları doğrultusunda kamu hizmeti kanunla veya “kanunun verdiği yetkiye dayanarak” idari işlemle kurulabilmektedir. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak yasama organı tarafından vaz edilen bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmaksızın tesis edilse de kamu hizmetini yürütecek olan kamu tüzel kişileri ve bakanlıkların en nihayetinde bir düzenleyici idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulabilmesinin Anayasa’nın 106/11 hükmü doğrultusunda mümkün hale geldiği söylenebilir. Ancak bu durum kamu hizmetlerinin kanuna dayanmayan bir idari işlemle kurulabilmesinin mümkün olduğu anlamına gelmemektedir. Zira kamu hizmetinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesine imkan tanıyan kanuni dayanağın Anayasa’nın 106/11 hükmü olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin parlamento onayına sunulma zorunluluğunun kaldırılmasının yasama organının tekelinde olan “kural koyma” yetkisinin yürütme organına devredilmesi anlamına geldiğini ve bu durumun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında kanun çıkarma yetkisi olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır.³¹

Öte yandan kamu hizmeti mevcut bir kamu tüzel kişisine veyahut yeni kurulacak olan bir kamu tüzel kişisine yükletilebilecektir. Kamu tüzel kişilikleri ve bakanlık teşkilatlanmasına ilişkin yetki ise Anayasa’nın 123/3 ve 106/11 hükümleri doğrultusunda yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı’na tanınmıştır. Öte yandan yürütme organının kamu tüzel kişilikleri ve bakanlık teşkilatlanmasına ilişkin hususlarda özerk ve münhasır bir yetkiye sahip olup olmadığı öğretilerde tartışılmıştır. Yani Anayasa’nın bu alanlarda düzenleme yapma yetkisini Cumhurbaşkanı’na vermiş olması, yasama organının bu alanda düzenleme yapamayacağı anlamını taşımakta mıdır? Öğretilerde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yukarıda sayılan hususlar da dahil olmak üzere özerk olmadığı yönündeki görüşlerin ağırlıkta olduğu belirtilmiştir.³² Yasama organının yukarıda sayılan hususlarda kanuni bir düzenleme

³¹ Vedat Ahsen Coşar, “Anayasal Devlet Mi? Anayasası Olan Devlet Mi?,” *Ankara Barosu Dergisi*, sy. 4 (2016): 75–80, 77.

³² Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 112,113,121.

öngörmesi durumunda ilgili kararnamelerin yürürlükten kalkacağı belirtilmiştir. Zira Anayasa'nın 123/1 hükmünde yer alan "kanuni idare ilkesi" gereğince idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinin en temel hukuki sonucu ilgili faaliyetin tabi olduğu rejimin belirlenmesidir. Bir faaliyet kamu hizmeti olarak nitelendirildiğinde idarenin sorumluluğu gündeme gelecek, ilgili faaliyetler özel hukuk kişileri tarafından yürütülse dahi idare üstün ve ayrıcalıklı bir konumla ilgili faaliyetler üzerinde kolluk yetkisini aşan içkin bir denetim ve gözetim yetkisine sahip olacaktır. Bir diğer sonuç ise kamu hizmetlerinin yürütülmesinden kaynaklanan uyuşmazlıklara idari yargının bakacak olmasıdır.³³ Ancak kamu hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi durumunda meydana gelecek zararlar bakımından idarenin hangi ölçüde sorumlu olacağına ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır.³⁴ Her halükarda kamu hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi durumunda idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğü devam edeceği için idarenin sorumluluğu da söz konusu olacaktır.

1.2.1. Kolluk Faaliyeti

Günday kolluk kavramını "idarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetler" olarak tanımlamıştır.³⁵ İdarenin kolluk faaliyetleri iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bu faaliyetler adli kolluk ve idari kolluk olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. "Suç kolluğu" olarak da adlandırılan adli kolluk daha çok suç ve ceza hukuku ile ilgili olmakla birlikte "bireylerin kamu düzenine aykırı ve kanunlarca suç sayılan eylem ve durumlarının cezalandırılmasını sağlamak amacıyla, suç faillerini ve delillerini araştırıp bulma ve yetkili adli makamlara teslim etme şeklinde bir faaliyet" şeklinde tanımlanmıştır.³⁶ Öte yandan idari kolluk ise kamu düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla idarenin ortaya koyduğu önleyici nitelikteki somut düzenlemelerdir. "Bastırcılık" olarak ifade edilen menfaatin idari kolluğun amacı olup

³³ Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt 1* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), 515.

³⁴ Bu konuda detaylı bilgi için bkz: 1.2.3.1.1. Kamu Hizmeti Usulü Olan Ruhsat ile Kolluk Usulü Olan Ruhsat Arasındaki Ayrım

³⁵ Günday, *İdare Hukuku*, 289.

³⁶ Aydın Akgül, *Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2016), 56.

olmadığı hususu da öğretilerde ele alınmıştır. İdarenin amacı hukuka aykırı fiillerin meydana gelmesini önlemek mi olacaktır, yoksa bu tür fiiller meydana geldikten sonra bunları bastırmak mı olacaktır? Özyay'a göre her ikisi de prensip olarak idari kolluğun amacı olmakla birlikte risk taşıyan faaliyetlerin daha önceden tespit edilerek zararın önlenmesi idari kolluğun en belirgin özelliğidir.³⁷

Kimi yazarlar tarafından "idarenin görevleri"³⁸ olarak da ifade edilen idarenin faaliyetleri idare hukuku öğretisinde "kamu hizmeti" ve "kolluk" şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutularak incelenmiştir. Kolluk faaliyetlerinin en nihayetinde bir kamu hizmeti olduğunu savunan görüşler mevcut olsa da bu durum iki müessesenin iki ayrı başlık altında incelendiği gerçeğini değiştirmemiştir. Öğretilerde genel olarak kamu hizmeti ile amaçlanan öncelikli menfaatin "kamu yararı", kolluk faaliyeti ile amaçlanan öncelikli menfaatin ise "kamu düzeni" olduğu belirtilir. Ancak bu konudaki ayrımların keskin olmadığı, bilakis kamu yararı ile kolluk faaliyeti arasında da yakın bir ilişkinin mevcut olduğu belirtilmelidir.³⁹ Nitekim kimi yazarlar kolluk faaliyetlerinin "nihai" amacının kamu yararını gerçekleştirmek olduğunu belirtmiştir.⁴⁰

Kolluk faaliyetinin kamu hizmeti olup olmadığı hususu da öğretilerde tartışılmıştır. Ülkemizde kamu hizmeti ekolünün kurucusu olarak gösterilen Onar, kolluk faaliyetinin kamu hizmeti niteliği taşıdığını savunmuş, bunun da ötesinde idare hukukunun tüm konularını kamu hizmeti kavramıyla ilişkilendirmiştir.⁴¹ İki kavram arasındaki ilişki konusunda Gözler, kolluk faaliyetinin kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyeti olduğunu belirtmiştir.⁴² Tan, kolluk faaliyetinin geniş anlamda kamu hizmeti kavramı içinde ele alınması gerektiğini belirtse de iki kavram arasındaki farklılıkların göz ardı edilemeyeceğini savunmuştur.⁴³ Benzer

³⁷ İl Han Özyay, "İdari Kolluk Eylemlerinde 'Amaç,'" *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 45, no. 1-4 (1981): 315-19, 315.

³⁸ Günday, *İdare Hukuku*, 289.

³⁹ Cemil Kaya, *Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011), 85.

⁴⁰ Günday, *İdare Hukuku*, 290.

⁴¹ Aydın Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 56, sy. 1-4 (1998): 97-107, 102.

⁴² Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 471.

⁴³ Turgut Tan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı Dergisi* 8 (1991): 233-52, 242.

şekilde Gülan, kolluk faaliyetinin çok sıkı kural ve usullere bağlanmış bir kamu hizmeti sayılması gerektiğini ancak özellikleri nedeniyle her ikisinin de ayrı başlıklar altında incelenmesinin zorunlu olduğunu belirtmiştir.⁴⁴

1.2.1.1. Kolluk Faaliyetleri ve Özelleştirme Uygulamaları

Kolluk hizmetlerinin özel hukuk kişilerince de yerine getirilebilmesi şeklinde ortaya çıkan yeni düzenlemeler doğrultusunda kolluk kuvveti anlayışından kolluk hizmeti anlayışına geçildiği ve son dönemde bir kısım kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinin ön plana çıktığı hususu öğretilde ifade edilmiştir.⁴⁵ Nitekim 1980 sonrasındaki dönemde devletin “hükümet etme” anlayışı giderek “hizmet etme” anlayışına evrilmiştir.⁴⁶ Ayrıca son dönemde uluslararası literatürde “kolluk hizmeti” anlamına gelen “law enforcement service” ifadesinin kullanılıyor olması da idari kolluk faaliyeti konusundaki anlayış değişiminin bir göstergesidir.⁴⁷ Öte yandan 1982-2017 tarihleri arasındaki pek çok Danıştay kararında “kolluk hizmeti” ifadesinin kullanıldığı göze çarpmaktadır. Hatta bazı içtihatlarında Danıştay, idarenin önleyici kolluk görevinin kamu hizmeti niteliği taşıdığını belirtmiştir.⁴⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti şeklinde bir ayrım gözetmediği, kolluk olarak değerlendirilebilecek tüm faaliyetlerin bu yüksek mahkemeler tarafından kamu hizmeti olarak nitelendirildiği öğretilde belirtilmiştir.⁴⁹ Her ne kadar buradaki “kolluk hizmeti” ifadesinin “kamu hizmeti” ifadesiyle aynı anlamı taşımadığı, bu içtihatların kolluk faaliyetlerinde bulunan idarenin hizmet kusurunu tespit etme amacı taşıdığı belirtilse de⁵⁰ kamu hizmeti olarak nitelendirilsin veya nitelendirilmesin kolluk faaliyetinin amacının kamu düzenini sağlamak olduğu tartışmasızdır.

⁴⁴ Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, sy. 1–3 (1988): 147–59, 152.

⁴⁵ Mustafa Arslan, “İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, sy. 52 (2018): 175–96, 193.

⁴⁶ Arslan, “İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş” 189.

⁴⁷ Arslan, 190.

⁴⁸ Danıştay E. 1982/1687, K. 1982/1388, T. 24.05.1982; Danıştay E. 1982/3074, K. 1982/1213, T. 23.05.1983.

⁴⁹ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 76, 79.

⁵⁰ Akgül, *Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi*, 44.

Kamu hizmeti alanında özellikle 1980 yılından itibaren başlayan ve 1990'lı yıllarda hız kazanan özelleştirme uygulamalarından kolluk faaliyetleri de etkilenmiş, özel hukuk kişilerinin kolluk faaliyetlerine katılabilmesi konusunda birtakım yasal değişiklikler yapılmıştır.⁵¹ Devlet mülkiyetindeki mal ve hizmet kuruluşlarının özel hukuk kişilerine devredilmesi şeklindeki özelleştirme uygulamaları ilk olarak 1984 yılında başlamış ve 1994 yılında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile hız kazanmıştır.⁵² Bu politikaların başlaması ise "24 Ocak Kararları" olarak da bilinen 24 Ocak 1980 tarihli istikrar programında gündeme gelmiştir.⁵³ Bu programın temel amacı devletin piyasa ekonomisi içerisindeki etkinliklerinin azaltılarak serbest piyasa düzenine geçişin sağlanmasıdır.⁵⁴ Binaların ve yapıların güvenlik denetimlerinin özel yapı denetim firmaları tarafından gerçekleştirilmesi 2001 tarihinde vaz edilen Yapı Denetimi Hakkında Kanun aracılığıyla, araç muayene denetimlerinin özel muayene istasyonları tarafından gerçekleştirilebilmesi ise Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesinde yapılan 2004 tarihli değişiklikle mümkün hale gelmiştir.⁵⁵

Bina ve yapıların özel yapı denetim firmaları tarafından denetlenmesine imkan tanıyan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un ilgili maddelerinin Anayasa'nın 128/1 hükmü olan "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." fıkrasına aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi yapı denetim firmalarına verilen denetim yetkisinin idari işlem yapma yetkisinin devri anlamına gelmediğine, yapının denetlenmesi görevinin muhakkak surette kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi gereken "asli ve sürekli" görevler arasında bulunmadığına yediye karşı dört oyla hükmetmiştir.⁵⁶ Karşı oy kullanan üyelerin temel

⁵¹ Elvin Evrim Dalkılıç, "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", *Ankara Barosu Dergisi*, sy. 2 (2013): 107–23, 108.

⁵² Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015), 385.

⁵³ Salih Köse, "24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi" (Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000), 167.

⁵⁴ Melikşah Yasin, *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi* (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2007), 12.

⁵⁵ Dalkılıç, "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", 114.

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi E. 2001/377, K. 2002/59, T. 26.06.2002.

gerekçesi ile idarenin ruhsat verme yetkisini elinde bulundurmasına karşın ruhsat verme yetkisinin temelini oluşturan denetim yetkisini özel hukuk kişileriyle paylaşmasının mümkün olamamasıdır.

Benzer şekilde Anayasa Mahkemesi, 2005 tarihli içtihadında araç muayene denetimlerinin özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilebilmesinin Anayasa'nın 47/4 hükmü olan "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir." şeklindeki hükmü doğrultusunda mümkün olduğuna hükmetmiştir.⁵⁷

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi yapı denetimi ve araç muayene denetimlerinin idare tarafından özel hukuk kişilerine gördürülmesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediği yönünde içtihadta bulunsada tohumculuk faaliyetlerinin ve elektrik üretim tesislerinin denetimlerinin idare tarafından özel hukuk kişilerine yaptırılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu yönünde içtihadta bulunmuştur. Bu sebeple denetim faaliyetlerinin özel hukuk kişilerine devredilmesi konusunda Anayasa Mahkemesi kararlarının istikrarlı bir niteliğe sahip olmadığı ifade edilmiştir.⁵⁸

Öğretide dar ve geniş anlamda özelleştirme şeklinde bir ayırım yapılmaktadır. Buna göre dar anlamda özelleştirme kamu iktisadi teşebbüslerinin özel hukuk kişilerine devri olarak tanımlanmaktayken, geniş anlamda özelleştirme ise kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi suretiyle devletin bu alanlarda hizmet üstlenici rolünün azaltılması şeklinde tanımlanmıştır.⁵⁹ Bunun da ötesinde kamu hizmetinin özel hukuk kişileri vasıtasıyla yürütülmesi usullerinden olan ruhsat, imtiyaz, iltizam, müşterek emanet gibi hukuki tasarruflar da geniş anlamda özelleştirme kavramı içerisinde değerlendirilmiştir.⁶⁰

⁵⁷ Anayasa Mahkemesi E. 2005/110, K. 2005/111, T. 29.12.2005.

⁵⁸ Dalkılıç, "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı.", 122.

⁵⁹ Bahar Bayazıt, *Kamu Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2018), 84.

⁶⁰ Yasin, *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*, 151, 161.

1.2.1.2. Kamu Düzeni

İkinci bölümde nitelikleri daha detaylı olarak açıklanacak olan havayolu işletmeleri, hava taksi işletmeleri, balon işletmeleri ve genel havacılık işletmelerinin faaliyet yürütebilmesi için S.H.G.M.'den izin belgesi alma zorunluluğu Türk Sivil Havacılık Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde hüküm altına alınmıştır. İzin belgesinin verilmesi ise ilgili işletmenin kamu düzenini tehlikeye düşürmeyecek olması şartına bağlanmıştır. Bu sebeple idare hukuku öğretisi ve içtihatları doğrultusunda kamu düzeni kavramının unsurlarını irdelemek isabetli olacaktır. Zira kamu düzeninin hangi unsurları içerdiğinin tespit edilmesi, ilgili işletmenin bu unsurları tehlikeye düşürüp düşürmediğini anlamak bakımından da önem arz etmektedir.

Kolluk faaliyetleriyle gerçekleştirilmek istenen amaç olarak kamu düzeni kavramı, klasik idare hukuku öğretisine göre esenlik, sağlık ve güvenlik olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır.⁶¹ Diğer yandan kamu düzeni kavramının zaman içinde zenginleştiği ve özellikle günümüzde ekonomi, çevre, estetik, etik gibi konuların da kamu düzeni kavramı içerisinde ele alındığı, klasik unsurların kapsamına giren konuların daha ayrıntılı olarak düzenlenmeye başlandığı ifade edilmiştir.⁶² Nitekim kamu düzeni kavramı kimi yazarlar tarafından klasik anlayış ve modern anlayış şeklinde iki ayrı başlık altında incelenmiştir.⁶³

Çalışmamız kapsamında önem arz eden ekonomik kamu düzeni kavramı son dönemde kamu düzeninin klasik unsurlarından ayrı olarak ele alınmaya başlamıştır. Nitekim Anayasa'nın 167. maddesi olan "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır." hükmü idareye ekonomik kamu düzenini sağlamak üzere bu piyasalarda müdahale etme yetkisi vermektedir.⁶⁴ Bir diğer ifadeyle yukarıdaki hüküm ekonomik kamu

⁶¹ Günday, *İdare Hukuku*, 292.

⁶² Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011), 107.

⁶³ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 472.

⁶⁴ Ahmet Fatih Özkan, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti", *Ankara Barosu Dergisi* 67, sy. 4 (2009): 76–94, 93.

düzeninin sağlanmasını öngörmekte,⁶⁵ yapılan müdahale serbest piyasa ekonomisinin sağlıklı olarak işlenmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen ekonomik kolluk faaliyeti olarak tezahür etmektedir.⁶⁶ Ekonomik kamu düzeninin temel amaçlarından birisi ekonomik istikrar olarak ifade edilmekle birlikte aksi söz konusu olduğunda sağlık, güvenlik, dirlik ve esenlik gibi unsurların da tehlikeye gireceği belirtilmiştir.⁶⁷

1.2.1.2.1. Güvenlik

Kamu düzeni kavramının klasik unsurları arasında gösterilen güvenlik kavramı öğretide “emniyet”, “asayiş”, “amme emniyeti”, “kamu güvenliği”, “güvenlik” gibi farklı isimlendirmelerle karşımıza çıkabilmektedir. Ancak kavramın idare hukuku öğretisinde ekseriyetle “güvenlik” şeklinde kullanıldığını söylemek mümkündür. Günay da kavramı “güvenlik” şeklinde kullanmış ve “bireylerin umumi veya umuma açık yerlerde saldırıya, engellenmeye ve kazaya maruz kalmadan ve can ve malları için endişe duymadan bulunmaları ve dolaşmalarının sağlanması” şeklinde tanımlamıştır.⁶⁸ Aynı şekilde Tan da “güvenlik” kavramını tercih ederek “Devletin korunmasından kazaların önlenmesine kadar, bireylerin can ve mallarına karşı endişe duymalarının, saldırıya uğramalarının önlenmesi güvenlikle ilgili konulardandır.” şeklinde bir yaklaşım sergileyerek kavramın içeriği hakkında geniş ve kapsayıcı bir çerçeve çizmiştir. Bu tanım ile idare hukuku perspektifi ve kamu düzeni bakımından devletin güvenliğinin sağlanması ile bireyin güvenliğinin sağlanması arasında kavramsal olarak bir ayrım bulunmadığına işaret edilmiştir.⁶⁹ Akgüner ve Berk ise kavramı “kamu güvenliği” olarak kullanmış ve “kişilerin kamuya açık yerlerde canlarının ve mallarının tehlikeye düşmemesi, saldırıdan, kazadan yoksun olmaları ve bu bağlamda kişilerin olumlu bir kaniya sahip olmaları” biçiminde bir tanımlama

⁶⁵ Aslı Şimşek, *Genel Kamu Hukukunun Temel Kavramı Olarak Kamu Düzeni* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2012), 20.

⁶⁶ Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, 76.

⁶⁷ Hakan Cindemir, “Ekonomik Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi” (Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, 2006), 24.

⁶⁸ Günay, *İdare Hukuku*, 292.

⁶⁹ Tan, *İdare Hukuku*, 387.

yapmıştır.⁷⁰ Örnek olarak trafik güvenliği için alınan önlemlerin kamu düzeninin kamu güvenliği unsurunu sağlamaya yönelik kolluk etkinliklerinden olduğunu belirtmiştir.

Kamu düzeninin güvenlik unsurunu bozucu tehlikeler genel olarak ulaştırma ve taşımacılık, ateşli silah kullanımı ve ticareti, şiddete sebebiyet verebilecek spor müsabakaları, güvenlik riski arz eden mesleki faaliyetler, tehlikeli insan ve hayvanlar, yıkılma tehlikesi bulunan yapılar, doğal afetler ve terör olayları gibi durum ve faaliyetlerden kaynaklanmaktadır.⁷¹

1.2.1.2.1.1. Milli Güvenlik

Ticari hava taşıma işletmelerinin hava taşımacılığı faaliyeti yürütebilmesi için Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun emredici hükümleri doğrultusunda S.H.G.M.'den izin belgesi ve ruhsat alması gerekmektedir. Üçüncü bölümde daha detaylı açıklanacağı üzere ilgili işletme lehine izin belgesi ve ruhsat düzenlenmesi için pek çok şartın yerine getirilmiş olması gerekmektedir. İzin belgesi düzenlenmesi için gerekli olan şartlardan birisi de kamu düzeni ve kamu güvenliğinin yanında ilgili hava taşıma işletmesinin milli güvenliği de tehlikeye düşürmemesidir. Bu sebeple milli güvenlik kavramının hukuki niteliğinin tespit edilmesi önem arz etmektedir.

Milli güvenlik kavramı ile kamu düzeninin güvenlik unsuru altında yer alan güvenlik kavramının birbirinden ne ölçüde ayrıldığı öğretilerde tartışılmıştır. Bu konuda Atay iki kavramın birbirinden farklı olduğunu savunarak devletin milleti ve ülkesiyle bölünmez bütünlüğüne karşı içerden ve dışardan yöneltilmiş bir tehdit ve tehlikenin söz konusu olması durumunda milli güvenlik kavramının gündeme geleceğini, fakat iç güvenliği bozan her olay ve faaliyetin kamu düzenini bozmakla birlikte milli güvenliğe hanel getirmeyeceğini belirtmiştir.⁷² Bir diğer ifadeyle kamu düzeninin güvenlik unsuru olağan kural ve hukuki düzenlemeler ile koruma altına alınabilmekte iken milli güvenlik, devletin varlığı ve ülkenin bütünlüğüne ilişkin olup genellikle olağanüstü

⁷⁰ Akgüner ve Berk, *İdare Hukuku*, 1014.

⁷¹ Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 57.

⁷² Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2009), 632.

hukuki rejimlerin uygulanmasını gerektirmektedir.⁷³ Öğretide milli güvenlik kavramının belli sebeplerle tanımlanması zor bir kavram olduğu belirtilmiştir. Bu sebepler, kavramın askeri ve sivil yönlerinin bulunması, ilgili dönemin siyasi, askeri ve toplumsal şartları, devletlerin ve hükümetlerin kendine has güvenlik önceliklerinin bulunmasıdır.⁷⁴ Benzer şekilde milli güvenlik kavramının dönemin siyasi koşullarına bağlı olarak değişkenlik arz ettiği de ifade edilmiştir.⁷⁵ Öğretide kavramın dar anlamda milli savunmaya ilişkin hususları, geniş anlamda ise devletin iç ve dış güvenliğiyle ilgili tüm hususları kapsadığı belirtilmiştir.⁷⁶

Milli Güvenlik kavramı temel hak ve hürriyetleri sınırlandırıcı bir sebep olarak da karşımıza çıkmaktadır. Anayasa'nın 26. maddesinde kamu güvenliği, milli güvenlik ve kamu düzeni kavramları düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlandırılma sebepleri olarak ayrı ayrı zikredilmiştir. Bu tercih kamu güvenliği ve milli güvenlik kavramları arasında kanun koyucunun içerik bakımından bir farklılık gözettiğini göstermektedir. Benzer durum Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bakımından da geçerlidir. Özel hayata saygı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade özgürlüğü, toplantı ve dernek kurma özgürlüğü, serbest dolaşım özgürlüğü gibi hakların koruma altına alındığı Sözleşme'nin 8, 9, 10, 11. ile 4 numaralı Ek Protokol'ün 2. maddesinde bu hakların milli güvenlik, kamu güvenliği ve kamu düzeni sebepleri başta olmak üzere sair diğer sebeplerle sınırlandırılabilmesi belirtilmiştir. Burada da milli güvenlik ve kamu güvenliği kavramlarının lafzen ayrı ayrı ifade edildiğini görmekteyiz. Dolayısıyla uluslararası antlaşmalar ve Anayasa doğrultusunda yasa koyucunun kamu güvenliği ile milli güvenlik kavramları arasında farklılık gözettiğini söylemek mümkündür.

Milli Güvenlik Kurulu ise ilk defa 1961 Anayasası ile faaliyete geçen bir kurumdur. Kurul hakkında ilk olarak 1962 yılında 129 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu

⁷³ Arda Atakan, "Kamu Düzeni Kavramı", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 13, sy. 1-2 (2007): 59-136, 102.

⁷⁴ Özlem Şentürk, "Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kurulu" (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2004), 3-4.

⁷⁵ Rona Aybay, "Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 33, sy. 1 (1978): 59-82, 60.

⁷⁶ Aybay, "Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu", 65.

çıkartılmış olsa da⁷⁷ bu metinde milli güvenlik kavramına ilişkin herhangi bir tanım yapılmamıştır. Kavramın ilk tanımı 1963 tarihli MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde yapılmıştır. Burada yer alan tanıma göre milli güvenlik “dışarıdan ve içeriden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii afetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için, bütün milli kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılması” şeklinde tanımlanmıştır.⁷⁸ Daha sonra 1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu ile kavramın tanımına kanun düzeyinde yer verilmiş ve “devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması” şeklinde tanımlanmıştır. 703 sayılı KHK⁷⁹ ile 2945 sayılı Kanun tamamen yürürlükten kaldırılmış ve aynı tanıma 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2/1/d hükmünde yer verilmiştir.

1.2.1.2.2. Sağlık

Gerçekleştirilmek istenen bir amaç olarak sağlık kavramı da kamu düzeninin klasik unsurları arasında yer almaktadır. Anayasa'nın 56. maddesinde çevre sağlığının korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi, sağlık kuruluşlarının düzenlenmesi ve denetlenmesinin devletin görevi olduğu belirtilmiştir. Bunun yanında hasta vatandaşların tedavi edilmesine dönük faaliyetlerin daha çok kamu yararı amacına dönük kamu hizmeti faaliyeti niteliği taşıdığı, buna karşılık idare tarafından alınan koruyucu ve önleyici nitelikteki sağlık tedbir ve düzenlemelerinin kamu düzeninin korunmasına dönük bir kolluk faaliyeti niteliğini haiz olduğu belirtilmiştir.⁸⁰ Bunun yanında gıda güvenliği, tıbbi ürün güvenliği, çevre sağlığı ve hastalıklarla mücadele sağlık alanında idarenin düzenleme ve denetleme yapması gereken başlıca risk

⁷⁷ 19.12.1962 tarih ve 11286 s. R.G.

⁷⁸ Tayfun Akgüner, *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, 1983), 12.; 6/1645 sayı ve 17.04.1963 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı

⁷⁹ 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 09.07.2018 tarih ve 30473 s. R.G.

⁸⁰ Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 85-86.

alanları olarak sayılmış, bunların diğer kamu düzeni unsurlarına kıyasla zaman zaman daha gizli ve fark edilmesi zor hususlar ihtiva edebileceği belirtilmiştir.⁸¹

1.2.1.2.3. Dirlik ve Esenlik

Türkçe bir kelime olan ve etimolojik olarak “yaşam” anlamına gelen “tırlik” kökünden gelen “dirlik” kelimesi⁸² sözlükte tedirginlik, üzüntü, sıkıntı sahibi olmama durumu, rahat ve iyi geçim olarak tanımlanmıştır.⁸³ “Esen” kelimesi ise 8. ve 11. yüzyıllar arasında Orta Asya yazı Türkçesi metinlerinde görülen Uygurca kökenli bir kelime olup “rahat, ferah” anlamlarına gelmektedir.⁸⁴ Kamu düzeninin klasik unsurları arasında sayılan bu kavram öğretilerde kimi yazarlar tarafından yalnızca “esenlik”⁸⁵ kimileri tarafından ise “kamu huzuru”⁸⁶, “sükun”⁸⁷ veya “dirlik ve esenlik”⁸⁸ olarak kullanılmıştır.

Kamu düzeninin dirlik ve esenlik unsurunun güvenlik ve sağlık gibi unsurlara kıyasla daha geniş bir kapsama sahip olduğu belirtilmiştir.⁸⁹ Bu sebeple toplumda kargaşa ve kaosa sebebiyet verebilecek, toplumun huzurunu bozacak her türlü karışıklığın dirlik ve esenlik kavramına hanel getireceği belirtilmiştir.⁹⁰ Ancak bu karışıklıkların neler olduğunun ve hangi tür rahatsızlıkların dirlik ve esenliği ortadan kaldırdığının tespit edilmesinin bilimsel olarak kesin kurallara bağlanması pek de mümkün gözükmemektedir.⁹¹ Bu durumda idarenin ve mahkemenin her somut olaya göre inceleme ve değerlendirme yapması gerekmektedir. Özellikle gösteri yürüyüşleri ve gürültü oluşturan olayların toplum huzurunu bozma sebebi olarak daha sık meydana

⁸¹ Okay Tekinsoy, 107.

⁸² Sevan Nişanyan, “Dirlik,” erişim: 25 Temmuz 2019, <https://www.nisanyansozluk.com/?k=dirlik&lnk=1>.

⁸³ Kubbealtı Akademisi Kültür ve Sanat Vakfı, “Dirlik,” erişim: 25 Temmuz 2019, <http://lugatim.com/s/dirlik#>.

⁸⁴ Sevan Nişanyan, “Nişanyan Sözlük”, erişim: 16 Haziran 2019, <https://www.nisanyansozluk.com/?k=esenlik..>

⁸⁵ Tan, *İdare Hukuku*, 387.

⁸⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 473.

⁸⁷ Akgüner ve Berk, *İdare Hukuku*, 1015.

⁸⁸ Atay, *İdare Hukuku*, 632.

⁸⁹ Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 729

⁹⁰ Hülya Çelik, “Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru” (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2014), 20.

⁹¹ Çelik, “Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru”, 20.

gelmesi sebebiyle bunlar genelde dirlik esenlik başlığı altında detaylı olarak incelenmiştir. Bunun yanında toz, kirlilik, duman, kötü koku, rahatsız edici ışık gibi durumlar da esenlik karşısında tehdit oluşturmaktadır.

1.2.1.3. Kolluk Tedbirleri ve Kolluk Usulleri

İdarenin kolluk tedbirleri düzenleyici kolluk işlemleri, bireysel kolluk işlemleri ve kolluk eylemlerinden oluşmaktadır.⁹² İdarenin gerçek hayattaki irade açıklamaları tek yanlı veya iki yanlı idari işlemler şeklinde tezahür etmekle birlikte “idari karar” olarak da zikredilen tek yanlı idari işlemlerin idari sözleşmelere kıyasla idare tarafından daha yaygın olarak kullanıldığı belirtilmektedir.⁹³ Özel hukukta tek yanlı işlemler istisna teşkil ederken, idare hukukunda ise ana unsurdur.⁹⁴ Hatta iki yanlı işlem olan idari sözleşmelerde dahi uygulama şartlarını belirleme hususunda idareye tanınan üstün ve ayrıcalıklı konumun aslında bir çeşit tek yanlılık olduğu belirtilmiş fakat son zamanlarda bu tavırda bir yumuşama olduğu ifade edilmiştir.⁹⁵ Ancak her halükarda kolluk faaliyeti kapsamında idarenin doğrudan uyguladığı idari işlemler her zaman tek taraflıdır. Bu bağlamda kolluk faaliyeti ile idari sözleşmelerin birbirini dışlayan iki kavram olduğu ifade edilmiştir.⁹⁶ Yani idarenin gerçekleştirdiği kolluk usulleri kural olarak muhatabın talebi, rızası veya onayından bağımsız şekilde tek taraflı bir biçimde kurulmaktadır. Nitekim idare hukuku öğretisinde idarenin işlemleri ile idarenin sözleşmeleri ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Öte yandan araç muayene istasyonlarının özelleştirilmesi örneğinde olduğu gibi bir imtiyaz sözleşmesiyle özel hukuk kişilerinin idari kolluk faaliyetine katılmasının sağlanması şeklindeki uygulamalar da söz konusudur.⁹⁷ Hali hazırda özel hukuk tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen araç muayene denetimleri idarenin vereceği trafikten men kararının sebep unsurunun esasını oluşturmaktadır.⁹⁸ Ancak bu durum öğretilerde kolluk

⁹² Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 552.

⁹³ Tan, *İdare Hukuku*, 217.

⁹⁴ Turan Yıldırım, “İdari İşlemler,” *İdare Hukuku*, Turan Yıldırım v.dğr., (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016), 366.

⁹⁵ Tan, *İdare Hukuku*, 217.

⁹⁶ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2010), 583.

⁹⁷ Ezgi Yıldırım, “İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi” (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2013), 68.

⁹⁸ Yıldırım, “İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi”, 71.

yetkisinin özel hukuk kişisine devri şeklinde değil özel hukuk kişisinin kolluk faaliyetine katılması şeklinde ifade edilmiştir.⁹⁹

Öğretide düzenleyici işlemlerin genel, nesnel, birel olmayan, tükenmez kural işlem niteliğini haiz idari tasarruflar olduğu¹⁰⁰ ve içerikleri itibariyle kanun benzeri nitelik taşıdıkları ifade edilmiştir.¹⁰¹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler olarak genelge, tebliğ, yönerge, talimat, karar, sirküler gibi türlerden oluşan düzenleyici işlemler idare tarafından kolluk tedbiri olarak da tesis edilebilmektedir. Genel düzenleyici işlemler ile kolluk tedbiri olarak tesis edilen düzenleyici işlemler aynı hukuki düzlemde yer alsa da aralarında belli nüansların olduğu ifade edilmektedir. Düzenleyici kolluk işlemlerinin önleyici, koruyucu, buyurgan, zorlayıcı, bastırıcı ve idari yaptırımlarla desteklenmiş olması gibi özelliklerinin daha çok ön plana çıktığı ifade edilmiştir.¹⁰²

Düzenleyici işlemlerin belli bir kişiye, nesneye veya olaya uygulanmasıyla ortaya çıkan öznel ve bir kere uygulanmakla tükenen idari işlemler birel işlem veyahut bireysel işlem olarak adlandırılmaktadır. Kolluk faaliyeti kapsamında izin, bildirim ve bastırıcı usuller şeklinde tezahür eden birel işlemler idare hukukunun diğer alanlarında karşımıza çıkan birel işlemlerle aynı hukuki sonuca tabi olsa da kolluk niteliğindeki birel işlemlerin gözetim, denetim, buyruk ve uyarı gibi nitelikler taşıdığı ifade edilmiştir.¹⁰³ Ayrıca bir birel işlemin idari yargı denetimine tabi tutulabilmesi için hukuki sonuç doğuracak nitelikte olması yani "icrai" niteliği haiz olması gerekmektedir.¹⁰⁴ Zira İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3/d hükmünde dava konusu işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem olup olmadığının mahkeme tarafından incelenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

⁹⁹ Yıldırım, 75.

¹⁰⁰ Lütfi Duran, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4, sy. 1-3 (1983): 33-42, 34.

¹⁰¹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt I* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009), 1153.

¹⁰² Akgül, *Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi*, 100.

¹⁰³ Akgül, 103.

¹⁰⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 703.

Bunun yanında kolluk faaliyetleri idarenin harekette bulunduğu maddi fiiller ve eylemler şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.¹⁰⁵ Kolluk faaliyeti bağlamında idari eylemler idarenin etkinliği, çalışması, hareketi veya hareketsizliği ya da davranışı şeklinde tezahür etmektedir.¹⁰⁶

İdarenin kamu düzenini sağlamak amacıyla başvurduğu kolluk usulleri başlıca izin, bildirim ve bastırıcı usuller gibi şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple bu kavramların hukuki niteliğini irdelemek isabetli olacaktır.

1.2.1.3.1. İzin ve Ruhsat

İzin usulü gerçek veya tüzel kişiler tarafından yürütölmek istenen faaliyetlerin kanuna ve düzenleyici işlemlere uygun olup olmadığının denetlenebilmesi için kullanılan kolluk usullerinden birisidir. İzin usulünde ilgili gerçek veya tüzel kişilerin idareye başvurmaları neticesinde başvurunun mevzuata uygun bulunması halinde ilgili kişiye izin verilmek suretiyle birel işlem tesis edilmektedir. İdare tarafından verilen izinler ruhsat, ruhsatname, diploma, yeterlilik belgesi, sertifika gibi çeşitli isimlerde ortaya çıkabilmektedir.

İdare, ilgili gerçek veya tüzel kişiye izin verilmesi hususunda başvurunun niteliğine göre takdir yetkisine veya bağılı yetkiye sahip olabilmektedir. İdarenin takdir yetkisine sahip olması durumunda somut olayın özelliklerine, eşitlik ilkesine ve idarenin istikrar kazanmış uygulamalarına göre izin tesis edilecektir.¹⁰⁷ İdarenin bağılı yetki sahibi olması durumunda ise başvuranın yalnızca mevzuatta öngörölen şartları yerine getirip getirmemesi bakımından inceleme yapılacaktır.¹⁰⁸

Çal'a göre izin ve ruhsat kavramları mahiyet itibariyle aynı olup, işlevsel ve hukuksal anlamda her ikisi de aynı kavrama işaret etmektedir. Aralarındaki tek fark birisinin Türkçe kökenli diğzerinin Arapça kökenli bir kelime olmasıdır.¹⁰⁹ Etimolojik olarak "bir

¹⁰⁵ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 566.

¹⁰⁶ Akgöl, *Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi*, 216.

¹⁰⁷ Atay, *İdare Hukuku*, 665.

¹⁰⁸ Adil Bucaktepe, "Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri" (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, 2008), 251.

¹⁰⁹ Sedat Çal, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012), 148.

yasağı yumuşatma, kolaylık” gibi anlamlara gelen Arapça kökenli “ruhsat” kelimesi sözlük anlamı itibariyle “izin belgesi, müsaade” anlamına gelmektedir.¹¹⁰ İdarenin bir işletme üzerinde gerçekleştirdiği denetimlerin neticesinde verilen ruhsat en basit anlamıyla ilgili gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetlerinden idarenin haberdar olduğunun ve bu kişilerin gerekli şartları yerine getirdiğinin tescili anlamını taşımaktadır.¹¹¹ Bir diğer görüşte “özellikle ekonomik bir faaliyetin kurulup işletilmesi için idarenin vereceği resmi izin” şeklinde tanımlanmıştır.¹¹²

Benzer bir yaklaşımla 1986 tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında da “Ruhsat verme idarenin kolluk faaliyetleri içinde yer almaktadır. Bu nedenle ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin, asfî ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya yer yoktur” ifadesine yer verilmiş aynı kararda “ruhsat vermekteki amacın, kamu yararı ve kamu güvenliği düşüncesiyle etkili bir ön denetim sağlamak olduğu...” şeklinde görüş bildirilmiştir.¹¹³ Ancak öğretilerde yer alan ve daha önce de detaylı olarak ifade edilen kolluk faaliyetlerinin birincil amacının kamu yararından ziyade kamu düzenini ve dolayısıyla kamu düzeninin unsurlarından olan kamu güvenliğini sağlamak olduğu yönündeki görüşlerin tekrar vurgulanmasında yarar vardır.

Kamu düzeni amacına dönük bir kolluk işlemi olan ruhsatın bedele bağlanması hususunun Anayasa Mahkemesi içtihatları doğrultusunda mümkün olduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi’nin 2013 tarihli bir kararında,

“Kanun koyucu, Anayasa’nın 5. maddesinde belirtilen devletin temel amaç ve görevlerini yerine getirebilmesi için anayasal ilkelere aykırı olmaması koşuluyla kamu otoritelerince yapılan iş ve işlemler karşılığında, hizmetten yararlananlardan belli bir ücret alınmasını öngörebilir. Bu itibarla Bakanlık ve bağlı kuruluşlarınca düzenlenecek veya onaylanacak

¹¹⁰ Sevan Nişanyan, “Nişanyan Sözlük”, erişim: 08 Haziran 2019, [https://www.nisanyansozluk.com/?k=ruhsat.](https://www.nisanyansozluk.com/?k=ruhsat;); Türk Dil Kurumu, “Güncel Türkçe Sözlüğü,” erişim: 10 Haziran 2019, <http://sozluk.gov.tr/>.

¹¹¹ Çal, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*, 42.

¹¹² Müslüm Akıncı, *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi* (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017), 272.

¹¹³ Anayasa Mahkemesi E. 1985/11, K. 1986/29, T. 11.12.1986.

her türlü ruhsatlandırma, ürün üretim ve satış izin belgesi ve mesul müdürlük belgesi ile permi ve sertifikalar karşılığında ücret alınmasının öngörülmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.”

şeklinde içtihatla bulunmuştur.¹¹⁴ Anayasa Mahkemesi aynı gerekçeyle kimlik kartı düzenlenmesi karşılığında idare tarafından bedel alınmasının da Anayasa'ya aykırı olmadığı yönünde bir içtihat da tesis etmiştir.¹¹⁵ Benzer şekilde öğretide de ruhsatın ücrete bağlanabileceği belirtilmiştir.¹¹⁶ Bunun yanında kolluk faaliyetlerinin gelir getirici bir yaklaşımla yürütülemeyeceği, ülkemizde rafineri lisansı için ödenmesi zorunlu tutulan üç yüz bin lira gibi fahiş bedellerin kabul edilemez olduğu, kolluk faaliyeti olan ruhsat için ancak ve ancak işlem maliyetine göre hesaplanacak cüzi miktarların ödenmesinin mümkün olabileceği belirtilmiştir.¹¹⁷ Kolluk faaliyetleri bakımından benimsenen bu yaklaşım meccanilik ilkesinin hakim olduğu kamu hizmeti faaliyetleri bakımından da geçerlidir. Kamu hizmetinin ilkelerinden olan meccanilik kamu hizmetinin parasız olarak görülmesinden ziyade kamu hizmetinin kar amacı gütmeyen veya makul bir kar amacıyla görülmesi anlamına gelmektedir.¹¹⁸ Nitekim bu ilke öğretide zaman zaman “uygun bedel ilkesi” olarak da ifade edilmiştir.¹¹⁹ Ancak ikinci bölümde daha detaylı olarak yer vereceğimiz şekilde S.H.G.M. tarafından ticari hava işletmeleri üzerinde kolluk usulü olarak uygulanan ruhsatın yüksek bedeller karşılığında verildiği göze çarpmaktadır.

1.2.1.3.1.1. Kamu Hizmeti Ruhsatı ile Kolluk Ruhsatı Arasındaki Ayrım

Kamu yararı sağlasa da idare veya özel kişiler tarafından gerçekleştirilen her faaliyetin kamu hizmeti sayılamayacağını, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için bunun yasama organı tarafından belirlenmiş olması gerektiğini ifade etmiştik. Dolayısıyla kamu hizmeti bağlamında ruhsattan söz edebilmek için öncelikle ilgili faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmiş olması birinci şarttır. Bu konudaki bir diğer şart kamu hizmetinin Anayasa'nın 128/1 hükmünde ifade edilen memurlar ve

¹¹⁴ Anayasa Mahkemesi E. 2011/150, K. 2013/30, T. 14.02.2013.

¹¹⁵ Anayasa Mahkemesi E. 2016/21, K. 2016/199, T. 28.12.2016.

¹¹⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 56.

¹¹⁷ Çal, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*, 118, 122.

¹¹⁸ Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, 40, 41.

¹¹⁹ Zeynep Nihal Aydınoglu, “Özel Kişiler Tarafından Yürütülen Kamu Hizmetlerinde İdarenin Denetim ve Gözetim Yükümlülüğü” (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2014) 82.

kamu görevlileri tarafından yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden olmamasıdır.

Kamu hizmetinin görülüş usullerinden olan ruhsat öğretide kamu hizmetini yürütmeye talip olan başvuru sahibi lehine devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından tek taraflı olarak verilen yetki veya izin olarak ifade edilmiştir.¹²⁰ Ayrıca ruhsat usulü kimi zaman lisans olarak da adlandırılabilir.¹²¹ Ancak ruhsat usulünde kamu hizmeti özel hukuk kişisine devredilmemekte, kamu hizmeti özel hukuk kişisi tarafından idare adına yürütülmektedir.¹²² Yani hizmetin sürekli ve düzenli olarak yürütülmesi için idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğü devam etmektedir. Ruhsat usulü kamu hizmetinin diğer görülüş usullerinden imtiyaz, iltizam veya müşterek emanetten farklı olarak iki taraflı bir idari sözleşmeyle değil tek taraflı idari işlemle kurulmaktadır. Ancak bu durum idarenin bir özel hukuk kişisine kendiliğinden ruhsat vermesi anlamına gelmemektedir. Zira ruhsat idare tarafından ancak ilgilinin başvurusu üzerine verilebilmektedir.¹²³ Ayrıca ruhsatın verilmesinde, içeriğinin belirlenmesinde, değiştirilmesinde ve kaldırılmasında başvuru sahibinin herhangi bir söz hakkı bulunmamakta bu hususta takdir yetkisi tamamen idareye ait olmaktadır.¹²⁴ Burada her ne kadar idarenin tek taraflı iradesi esas olsa da özellikle yerli ve yabancı yatırımların teşvik edilmesi ve dolayısıyla milli ekonominin kalkınması için idarenin ruhsat verme konusunda objektif, adil, eşit ve öngörülebilir biçimde hareket etmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹²⁵

Diğer yandan kamu hizmetinin görülmesiyle ilgili ortaya çıkacak uyuşmazlıkların hangi yargı yoluna tabi olacağı hususu da önem taşımaktadır. Bu konuda kamu hizmetini ruhsat usulüyle yürüten özel hukuk kişisinin sözleşmeleri, faaliyetleri, mal varlığı ve personeli ile ilgili hususların adli yargıya tabi olduğu belirtilmiş, ancak kamu hizmeti her ne kadar özel hukuk kişisi tarafından yürütülse dahi idarenin kamu hizmetinin

¹²⁰ Atay, *İdare Hukuku*, 609.

¹²¹ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 340.

¹²² Yasin, "Kamu Hizmeti", 517.

¹²³ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 394.

¹²⁴ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 38.

¹²⁵ Ulusoy, 38.

görülüşünden sorumlu olmaya devam edeceği ve bu sebeple gerekli tedbirleri tek taraflı olarak her zaman alabileceği ifade edilmiştir.¹²⁶ Ulusoy ise örnek olarak sağlık kamu hizmetinin özel hastaneler tarafından yürütüldüğü durumlarda hizmetin düzgün işlememesinden dolayı zarar gören kişinin zararının tazminini adli yargı yoluyla özel hastaneden isteyebileceği gibi, idari yargı yoluyla Sağlık Bakanlığı'ndan da isteyebileceğini belirtmiştir.¹²⁷ Bir diğer görüşe göre özel kişiler tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde idarenin sorumlu tutulabilmesi için zarar ile idarenin kusuru arasında nedensellik bağının bulunması gerekmektedir.¹²⁸ Ne tür zararlardan idarenin sorumlu olacağı ve hangi yargı yolunun görevli olacağı idarenin hizmet kusuru bağlamında ayrıca incelenmesi gereken bir husustur. Zira özel hukuk kişilerine devredilen hizmetler bakımından idareye hizmet kusuru atfedilemeyeceği, bu tür durumlarda hizmet kusurunun söz konusu olabilmesi için idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğünü yerine getirmemiş olması gerektiği yönünde görüşler mevcut olmakla birlikte, idarenin kusursuz sorumluluğu ilkesi doğrultusunda özel hukuk kişileri tarafından görülen kamu hizmetlerinden doğan zararlar bakımından da idarenin sorumlu olacağı yönünde görüşlerin bulunduğu belirtilmiştir.¹²⁹ Bunun yanında idare hukukunun içtihadî bir nitelik taşıması sebebiyle özel kişi ile idare arasındaki ilişkinin niteliği, yoğunluğu, özel hukuk kişinin idarenin emir ve talimatları doğrultusunda hareket edip etmediği ve özellikle yargı organlarının somut olaya göre yapacağı değerlendirmenin idarenin hizmet kusurunun tespit edilmesi bakımından önem taşıdığı belirtilmiştir.¹³⁰

Ulusoy, kamu hizmetinin görülüş usulü olan ruhsat usulünde idarenin yürütülen hizmetin her noktasına nüfuz edecek şekilde müdahalede bulunabileceğini ve bunun içselleştirilmiş bir denetim olduğunu belirtmiştir.¹³¹ İdarenin kolluk usullerinden olan izin veya ruhsat ise kamu hizmeti olarak nitelendirilmeyen faaliyetler bakımından

¹²⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 395.

¹²⁷ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 32.

¹²⁸ Ahmet Yayla, "İdarenin Doğalgaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti" (Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, 2012), 20.

¹²⁹ Muhammed Ali Aydın, "İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu" (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi, 2015), 35.

¹³⁰ D. Çiğdem Sever, "Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık" (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2013), 173.

¹³¹ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 38, 16.

idarenin kamu yararından çok kamu düzenini tesis etmek amacıyla tesis ettiği bir idari işlem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir diğer ifadeyle kolluk usulü olan ruhsat kamu hukuku alanında özel teşebbüs özgürlüklerinin düzenlendiği bir işlemdir.¹³² Burada özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilen faaliyetler özel teşebbüs faaliyetleri olarak nitelendirilecek, idarenin üstün ve ayrıcalıklı konumu söz konusu olmayacak, idare tarafından gerçekleştirilecek denetimler yalnızca kolluk faaliyeti niteliğine sahip olacak, içkin bir denetimden söz edilemeyecek, özel hukuk kişisi kamu hizmetinin görülmesine ilişkin ayrıcalıklardan faydalanamayacak, hizmetin bedeli idare tarafından değil özel sektörün kendi dinamikleri çerçevesinde özel hukuk kişisi tarafından belirlenecektir.¹³³ Bunun yanında özel hukuk kişisinin ilgili hizmeti kendi serbest iradesi çerçevesinde dilediği gibi sonlandırabilmesi veya kamu hizmetine hakim olan zorunlu ilkeler çerçevesinde sürdürmek zorunda olmaması da faaliyetin özel hukuk faaliyeti olup olmadığı konusunda bir kriter olarak göz önünde bulundurulabilecektir.¹³⁴

1.2.1.3.2. Bildirim

İzin usulüne göre daha yumuşak bir kolluk usulü olan bildirim usulünde idareden onay veya izin alınması söz konusu olmayıp bireylerin faaliyetleri öncesinde idarenin bilgilendirilmesi söz konusu olmaktadır.¹³⁵ Yani bu usulde idarenin onayı aranmamakta, idare gerekli tedbirleri alması için yalnızca bilgilendirilmektedir. Bildirim usulünün en yaygın örneği dernek kuruluş bildirimlerinin yapılması ile toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkında ilgili mülki idare amirliklerinin en az kırk sekiz saat öncesinden bilgilendirilmesidir. Anayasa'nın 33. maddesinde hüküm altına alınan dernek kurma hürriyetinin bir yansıması olarak Dernekler Yönetmeliği madde 5/3 hükmünde dernek kuruluş bildiriminin ilgili yerdeki mülki idare amirliğine verilmesiyle dernek tüzel kişiliğinin kazanılacağı belirtilmiştir. Yine Anayasa'nın 34. hükmü olan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının yansıması olarak Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 10. maddesinde ilgili yerin bağlı

¹³² Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 324.

¹³³ Tiryaki, *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa*, 291.

¹³⁴ Tiryaki, 291.

¹³⁵ Tan, *İdare Hukuku*, 401.

bulunduğu mülki idare amirliğine bildirim yapılmak suretiyle toplantı ve gösteri yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

1.2.1.3.3. Bastırıcı Usuller

İdarenin kolluk faaliyetini gerçekleştirirken başvurduğu yöntemlerden birisi de bastırıcı usullerdir. Mevzuata veya kamu düzenine aykırılığın mevcut olması durumunda idare izin veya ruhsat vermeme şeklinde bir irade açıklamasında bulunabileceği gibi ihtar, kapatma, faaliyet durdurma, yasaklama, erteleme gibi usullere de başvurabilir. Bastırıcı usuller kanuna aykırı bir fiilin sona erdirilmesi için kolluk görevlilerinin ilgili kişilere ihtarında bulunması, toplum sağlığına zararlı bir ürünün satışının yasaklanması, kanuna aykırı olarak işletilen bir işletmenin kapatılması gibi örneklerle karşımıza çıkabilmektedir. Ayrıca bastırıcı usuller Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlandırılabilmesine ilişkin 13. hükmü doğrultusunda ancak kanunla düzenleme altına alınabilecektir. Zira bu usuller temel hak ve hürriyetleri sınırlandırmaktadır.

1.2.1.4. İdarenin Denetim Görevinin Hukuki Niteliği

“Denetleme” fiili sözlükte “bir görevin yolunda yürütölüp yürütölmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol” şeklinde tanımlanmıştır.¹³⁶ Öğretide ise denetim bir kişi, kurum, kuruluş, şirket, sistem ya da işlemin; değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin yasa, tüzük, yönetmelik, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşların bütünü olarak tanımlanmıştır.¹³⁷

İdare hukukunda ise denetim dar anlamda idarenin denetlenmesi anlamını taşımaktadır. Bu yüzden “denetim” kavramı öğretide “idarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için yapılan faaliyet” şeklinde tanımlanmıştır.¹³⁸ Burada tanımladığı şekliyle idare üzerinde gerçekleştirilen

¹³⁶ Türk Dil Kurumu, “Güncel Türkçe Sözlüğü,” erişim: 10 Haziran 2019, <http://sozluk.gov.tr/>.

¹³⁷ Tamer Aksoy, *Tüm Yönleriyle Denetim 1. Cilt* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2006), 47.

¹³⁸ Zehreddin Aslan, “İdari Denetim Biçimleri” (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1989), 3.

denetimler siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak tüm bu denetim faaliyetlerinde idare denetleyen değil denetlenen konumdadır. Bu çalışmada “idarenin denetim faaliyeti” ile kastedilen husus idarenin “denetlenmesi” değil idarenin “denetlemesi” olduğu için idare tarafından özel teşebbüsler üzerinde gerçekleştirilen denetim faaliyetleri üzerinde durulacaktır.

İdare tarafından serbest piyasa ile mal ve hizmet sektörleri üzerinde gerçekleştirilen denetimlere ilişkin Anayasa’da ayrıntılı düzenlemeler mevcut olmasa da belli çerçeve hükümler mevcuttur. Anayasa’nın 48. maddesinin 2. fıkrasındaki “Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.” hükmüyle 167. maddesinin 1. fıkrasındaki “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır.” hükmünde yer alan “tedbir alma” ifadesiyle yasa koyucunun idareye özel hukuk kişileri üzerinde denetim gerçekleştirme yetkisi tanıdığı söylenebilir. Özel piyasaların milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun bir şekilde yürümesini sağlamak adına idarenin alacağı tedbirler ile idare tarafından özel teşebbüsler üzerinde gerçekleştirilecek denetimlerin bir boyutu ekonomik kolluk faaliyetidir.¹³⁹ Tan’a göre ekonomik kolluk faaliyeti kapsamına para ve sermaye piyasalarının düzenlenmesi, uluslararası ticaret faaliyetleri ve yabancı sermaye akışının düzenlenmesi, gıda, tarım, sanayi ve taşımacılık ve diğer piyasalar ile meslek faaliyetlerinin denetimi ve gözetimi girmektedir.¹⁴⁰

İdarenin ekonomik kamu düzenini sağlamak adına özel teşebbüsler üzerinde gerçekleştireceği denetimlerin anayasal temelini Anayasa’nın 2. maddesindeki sosyal devlet ilkesi oluşturmaktadır. Ekonomide meydana gelebilecek çalkantılar toplum refahını tehdit edecek, özel teşebbüslerin sağlıklı bir ekonomik düzende faaliyet

¹³⁹ Turgut Tan, “Anayasal Ekonomik Düzen”, *Anayasa Yargısı* 7 (1997): 161–78, 167.

¹⁴⁰ Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, xiv.

yürütmesine engel olacaktır.¹⁴¹ Özbudun'a göre sosyal devlet ilkesi en temel anlamda sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla devletin sosyal ve ekonomik hayata aktif ve müdahalesini meşru gören bir anlayışı ifade etmektedir.¹⁴² Devletin bu müdahalesinin sınırını ise yine Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi oluşturacaktır. Nitekim sosyal devlet ilkesiyle hukuk devleti ilkesinin birbirini tamamladığı ifade edilmiştir.¹⁴³ Zira sosyal devlet ilkesi genel olarak toplumun sahip olduğu sosyal hakları güvence altına alırken, hukuk devleti ilkesi özellikle kişilerin sahip olduğu hakları koruma altına almaktadır. Dolayısıyla bu amaçlardan birisinin gerçekleşmesi diğer amaca da hizmet etmektedir.

Anayasa Mahkemesi içtihatları doğrultusunda sosyal hukuk devleti diğer pek çok unsuru barındırmasının yanı sıra "özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak çalışanları koruyan devlet" gibi unsurları da içermektedir.¹⁴⁴ Yine bir başka içtihatla sosyal hukuk devleti "çalışma hayatını geliştiren ve ekonomik önlemler olarak çalışanlarını koruyan devlet" olarak tanımlanmıştır.¹⁴⁵ Özbudun'a göre sosyal devlet ilkesi "sosyalist devlet" anlamına gelmemekte, serbest rekabete dayanan kapitalist ekonomi düzeninin günümüze uyarlandığı "sosyal piyasa ekonomisi" olarak adlandırılacak sistemi kurmaya çalışan devlet anlamına gelmektedir.¹⁴⁶

Devletin özel teşebbüsler üzerinde gerçekleştirdiği denetim faaliyetleri ise bağımsız idari otoriteler ve merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Düzenleyici ve denetleyici role sahip olan bağımsız idari otoritelerin Türkiye'de faaliyete başlaması devletçi politikalardan özelleştirme uygulamaları ve serbest piyasa ekonomisine geçişin başladığı 1980 yıllarına rastlamaktadır. Ekonominin siyasi baskıdan uzak ve

¹⁴¹ Gürsel Orer, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 0, sy. 6 (2015): 363–93, 372.

¹⁴² Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2011), 135.

¹⁴³ Nihat Bulut, *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009), 57.

¹⁴⁴ Anayasa Mahkemesi E. 984/9, K. 985/4, T. 18.02.1985.

¹⁴⁵ Anayasa Mahkemesi E. 2015/67, K. 2016/21, T. 16.03.2016.

¹⁴⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 135.

aynı zamanda kurallara uygun bir şekilde faaliyet sürdürebilmesi için merkezi idareden bağımsız şekilde karar alma mekanizmasına sahip otoritelere ihtiyaç duyulmuştur.¹⁴⁷ Bunun yanında uzmanlık gerektiren teknik ve karmaşık ilişkilerin düzenlenmesinde ilgili piyasalar hakkında uzmanlaşmış ve derinlemesine bilgi sahibi olan kurumlara duyulan ihtiyaç ve hükümetin siyasi nedenlerle alamayacağı kararların bağımsız kurullar tarafından istikrarlı bir şekilde alınabilmesi için gerekli olan serbestiyet bağımsız idari otoritelerin kurulmasında etkin rol oynamıştır.¹⁴⁸ Nitekim bağımsız idari otoriteler bakanlıklara “bağlı” kurumlar değil, bakanlıklar ile “ilişkili” kurumlardır. Bu doğrultuda 1981 yılında ilk olarak Sermaye Piyasası Kurulu, 1994 yılında Radyo Televizyon Üst Kurulu, 1997 yılında Rekabet Kurumu, 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, 2000 yılında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2002 yılında Kamu İhale Kurumu ve 2008 yılında Tütün ve Alkol Piyasaları Düzenleme Kurumu, 2011 yılında Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur.

Özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenleme altına alınan ve kamu tüzel kişilerine yüklenen denetim görevi idari kolluk faaliyeti niteliğini taşımaktadır.¹⁴⁹ İdarenin denetim görevi öğretide çoğunlukla kolluk faaliyeti olarak nitelendirilmekle birlikte Anayasa Mahkemesi içtihatlarında bu faaliyetin kamu hizmeti mi yoksa kolluk faaliyeti mi olduğu hususuna değinilmediği belirtilmiştir.¹⁵⁰ Ayrıca yasa koyucu tarafından idareye yüklenen denetleme faaliyetinin idarenin görevi olduğu ve idarenin bu görevi eksiksiz olarak yerine getirme yükümlülüğünün bulunduğu söylenebilir.¹⁵¹ Gerçekten de Anayasa'nın 48/2 ve 167/1 hükümlerinde mal ve hizmet piyasalarının düzgün işlemesine ilişkin olarak zikredilen “...tedbirleri alır” kavramından hareketle yasa koyucunun bu piyasaların güvenli ve düzenli bir şekilde işlemesi için idareye denetim görevi yüklediği söylenebilir.

¹⁴⁷ Vedat Aydoğdu, “İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi” (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2010), 28.

¹⁴⁸ Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, 223.

¹⁴⁹ Dalkılıç, “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı”, 109.

¹⁵⁰ Dalkılıç, 122.

¹⁵¹ Akıncı, *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi*, 103.

Denetim kavramı tek başına kullanıldığı gibi gerek Anayasa gerekse yüksek mahkeme içtihatlarında “denetim ve gözetim” yahut “gözetim ve denetim” şeklinde de kullanılmıştır. Örnek olarak Anayasa’nın 24. maddesinde din ve ahlak eğitiminin devletin gözetim ve denetimi altında yapılacağı, Anayasa’nın 42. maddesinde eğitim ve öğretimin devletin gözetim ve denetimi altında yapılacağı, Anayasa’nın 130. maddesinde yükseköğretim kurumları ile üniversitelerin devletin gözetim ve denetimi altında olduğu, Anayasa’nın 168. maddesinde doğal servetlerin işletilmesinin devletin gözetimi ve denetimi altında yapılacağı ifade edilmiştir. Bunun yanında pek çok Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararında da benzer şekildeki kullanım mevcuttur. Yüksek mahkeme içtihatlarında denetim ve gözetim kavramları birlikte kullanıldığında bunun kamu hizmetleri üzerinde gerçekleştirilen idari faaliyetlere atıfla kullanıldığı, yalnızca denetim kavramı kullanıldığında ise bunun kolluk faaliyeti olan denetim kavramına atıfla kullanıldığı şeklinde bir görüş de öğretilmiş ve ifade edilmiştir.¹⁵² Daha önceki satırlarda da ifade edildiği üzere kamu hizmeti doğrudan idare tarafından yürütülebileceği gibi idarenin gözetim ve denetimi altında özel teşebbüsler tarafından da yürütülebilmektedir. Kamu hizmetleri bakımından gerçekleştirilen denetim ve gözetim faaliyeti kamu düzeni amacının sağlanmasından öte kamu hizmetinin kamu yararına uygun şekilde yürütülmesini sağlamayı da amaçlamaktadır.¹⁵³

¹⁵² Akıncı, 3.

¹⁵³ Aydınoglu, “Özel Kişiler Tarafından Yürütülen Kamu Hizmetlerinde İdarenin Denetim ve Gözetim Yükümlülüğü”, 111.

İKİNCİ BÖLÜM

SİVİL HAVA TAŞIMACILIĞI VE HAVA TAŞIMA İŞLETMELERİ

2.1. Sivil Havacılık ve Sivil Hava Taşımacılığı

Latince “civitas - şehir” kelimesinden türeyerek Fransızca’dan dilimize geçen “sivil” kelimesi “askerliğe ait olmayan, asker sınıfından olmayan, üniforma veya özel bir sınıfa ait kıyafet giymemiş olan kimse” demektir.¹⁵⁴ Sivil kelimesi yukarıdaki anlamların dışında “şehirli, medeni” gibi anlamlar da taşımaktadır. Aynı kökten gelen Fransızca “civilization” kelimesi de “medeniyet” olarak dilimize tercüme edilmiştir. Sivil vatandaş, sivil mimari, sivil polis, sivil toplum kuruluşu, sivil kıyafet, sivil havacılık gibi kelimeler özü itibarıyla şehre, topluma veya vatandaşa ilişkin olan, askeri veya resmi olmayan şeylere ilişkin olarak kullanılmaktadır.

Aynı doğrultuda sivil havacılık kavramı öğretide askeri havacılık kapsamına girmeyen faaliyetler şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵⁵ Sivil havacılık kavramı pek çok faaliyeti kapsayan genel bir kavramdır. Bu alandaki faaliyetler genel olarak ulaştırma, hava aracı imalat, bakım ve onarım, hava trafik ve seyrüsefer hizmetleri, havaalanı işletme ve yer hizmetleri, çevre koruma gibi faaliyetleri içermektedir.¹⁵⁶ Bu bağlamda sivil havacılık kavramının sivil hava taşımacılığı kavramını kapsadığını belirtmek gerekir. Sivil havacılık faaliyetlerinin omurgasını oluşturan sivil hava taşımacılığı ise seyahat, iş, eğlence, spor gibi muhtelif amaçlarla bir kişinin ya da bir eşyanın bir yerden başka bir yere taşınması olarak tanımlanabilecektir.¹⁵⁷

2.1.1. Sivil Hava Taşımacılığı Faaliyetlerinin Hukuki Niteliği

Hava taşımacılığı faaliyetlerinin kamu hizmeti mi yoksa özel sektör faaliyeti mi olduğu konusunun irdelenmesi idare tarafından bu alanda gerçekleştirilen denetimlerin niteliğini ve bu denetimlerin kolluk faaliyetini aşip aşmadığını tespit etmek

¹⁵⁴ Kubbealtı Akademisi Kültür ve Sanat Vakfı, “Sivil,” erişim: 27 Temmuz 2019, <http://lugatim.com/s/sivil>.

¹⁵⁵ Ömer Faruk Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018), 6.

¹⁵⁶ Reşat Volkan Günel, *Uluslararası Havacılık Hukuku* (İstanbul: Beta Basım, 2010), 11.

¹⁵⁷ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 13.

bakımından önem arz etmektedir. Birinci bölümde detaylı olarak açıklandığı üzere 2017 tarihli halkoylaması neticesinde yürürlüğe giren Anayasa'nın 106/11 hükmü doğrultusunda kamu hizmetlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesinin mümkün hale geldiği ifade edilmişti. Bu sebeple hava taşımacılığı faaliyetlerinin ilgili kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinde kamu hizmeti olarak nitelendirilip nitelendirilmediğini irdelemek isabetli olacaktır.

İdare farklı şekillerde gerçekleştirilen taşıma sistemlerinin her birisinde doğrudan hizmet üstlenici bir role sahip olabildiği gibi düzenleyen, denetleyen ve yaptırım uygulayan bir konumda da yer alabilmektedir. Örnek olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/1/p hükmü doğrultusunda toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi, işletilmesi ve işlettirilmesi büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında belirlenmiştir.¹⁵⁸ Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/1/f hükmü doğrultusunda her türlü toplu taşıma sistemlerini kurma, işletme ve işlettirme yetkisinin belediyeye ait olduğu hüküm altına alınmıştır.

Belediye sınırları içerisindeki toplu taşıma faaliyetlerinin kanunla kurulmuş bir kamu hizmeti olduğunu söylemek mümkündür. Ancak her iki kanunda da toplu taşıma kavramının tanımı ve sınırlarına yer verilmemiştir. Bu sebeple toplu taşıma faaliyetlerinin hava taşımacılığını kapsayıp kapsamadığı hususunda bir netlik bulunmamaktadır. Yapıldığı ortama göre taşımacılık faaliyetleri karayolu, demiryolu, havayolu, deniz yolu ve iç su taşımacılığı olmak üzere başlıca beş farklı alanda karşımıza çıkmaktadır.¹⁵⁹ Yukarıdaki kanunların çeşitli maddelerinde örnek olarak sayılan toplu taşıma türleri kara, deniz, su, göl ve demiryolu taşımacılık hizmetleri ile

¹⁵⁸ Örnek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırlarında bazı hatlardaki otobüs hizmetleri ile tüm metrobüs hizmetleri doğrudan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı İ.E.T.T. Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte iken metro, tramvay, funiküler ve teleferik hatları İ.B.B. iştirak şirketi olan Metro İstanbul San. ve Tic. A.Ş. tarafından, belli hatlardaki deniz taşımacılığı ve vapur hizmetleri ise yine İ.B.B. iştirak şirketi olan İstanbul Şehir Hatları Tur. San. Tic. A.Ş. tarafından yürütülmektedir. Demiryolu altyapı hizmetleri Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Kamu İktisadi Teşebbüsü olan T.C.D.D. Genel Müdürlüğü tarafından, demiryolu taşımacılık hizmetleri ise T.C.D.D. bağlı ortaklığı olan ve Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun ile kurulan T.C.D.D. Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülmektedir.

¹⁵⁹ Mertol Can, *Türk Taşıma Hukukunun Genel Esasları* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2017), 2.

otobüs, tünel, raylı sistem gibi taşıma türlerinden ibarettir. Bu örnekler arasında hava taşımacılığı faaliyetleri bulunmamaktadır. Toplu taşıma hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelere yüklenmiş bir kamu hizmeti olması nedeniyle yerel idarelerin havayolu ile toplu taşıma faaliyeti yürütme yetkisine sahip olduğunu söylemek için toplu taşıma kavramının yasal tanımının yapılması gerekmektedir. Zira havayolu taşımacılığı da uygulamada büyük çoğunlukla belirli bir insan topluluğunun bir yerden bir yere taşınması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla toplu taşıma faaliyetinin havayolu ile de gerçekleştirilebileceği kabul edildiğinde bir belediyenin kendi sınırları içerisinde helikopter veya diğer hava araçları ile kamu yararı amacıyla toplu taşıma faaliyeti yürütmesi durumunda bunun kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi gerekecektir. Ancak bu durumda kamu hizmeti niteliği havayolu taşımacılığından ziyade toplu taşıma kavramından kaynaklanacaktır.

Havayolu taşımacılığı yalnızca belediye sınırları içerisinde gerçekleştirilen sınırlı bir taşıma türü olmayıp, özellikle ülke içi ve ülkeler arasında gerçekleştirilen kapsamlı bir taşıma türüdür. Bu sebeple yerel idarelerin yanında merkezi idareye hava taşımacılığı faaliyetinin işletilmesi veya işlettirilmesi konusunda bir sorumluluk yüklenip yüklenmediğinin özellikle incelenmesi gerekmektedir.

Havacılık faaliyetlerine ilişkin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na bağlı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'ne yüklenen görev ve sorumluluklar arasında sivil hava taşımacılığı faaliyetlerinden ziyade altyapı hizmetleri bulunmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 485/1/a ve 485/1/b hükümlerinde devletçe yaptırılacak hava meydanlarının plan ve projelerini hazırlama, hazırlatma, onaylama, inşaatını yapma ve yaptırma gibi hususlar Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmıştır. Görüldüğü üzere bu hükümlerde havayolu taşımacılığı işletme faaliyeti değil taşımacılık için gerekli olan altyapı sistemlerinin kurulmasına ilişkin bir yükümlülük öngörülmüştür.

01.05.2013 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun'un 1/1/c ve 2/1/e hükümleri doğrultusunda demiryolu taşımacılığı kamu iktisadi teşebbüsü olan T.C.D.D. İşletmesi Genel

Müdürlüğü bağı ortaklığı T.C.D.D. Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülecek bir kamu hizmeti olarak tanımlanmış, demiryolu taşımacılığına ilişkin özel bir kanun ile kamu hizmeti yükümlülüğü öngörölmüştür.

13.12.2018 tarih ve 23 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili kuruluş olarak kurulan Türkiye Uzay Ajansı'nın başlıca görevleri arasında milli uzay programının hazırlanması, uzay ve havacılık sanayisinin geliştirilmesi, uzaya fırlatılan araçların kayıtlarının tutulması gibi görevler bulunmaktadır. Kurulduğu güne kadar Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı hizmet birimi olarak Havacılık ve Uzay Teknolojileri Genel Müdürlüğü adıyla faaliyet gösteren Türkiye Uzay Ajansı kurumunun görüldüğü üzere mevzuatta hava taşımacılığına ilişkin herhangi bir kamu hizmeti yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Sivil hava taşımacılığı alanında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na bağı ve özel bütçeli bir kuruluş olarak faaliyet gösteren Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili hükümleri doğrultusundaki temel görevleri genel olarak düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama hususlarından ibaret olup doğrudan hava taşımacılığına ilişkin bir kamu hizmeti yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Yukarıdaki açıklandığı üzere yerel idarelerin belediye sınırları içerisinde işleten veya işlettiren olarak toplu taşıma kamu hizmeti yükümlülüğüne sahip olduğunu, bunun yanında Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı'na bağı T.C.D.D. İşletmesi Genel Müdürlüğü bağı ortaklığı olan T.C.D.D. Taşımacılık A.Ş.'nin de demiryolu taşımacılığı kamu hizmeti yükümlülüğüne sahip olduğunu söylemek mümkündür. Ancak özel hukuk hükümleri doğrultusunda kurularak serbest piyasa ekonomisi ve rekabetçi düzende faaliyet yürüten ticari hava taşıma işletmeleri tarafından gerçekleştirilen hava taşıma faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığını söylemek mümkün değildir. Nitekim öğretilerde de aynı husus belirtilmiş, özelleştirme uygulamaları kapsamında 25.06.2006 tarihi itibarıyla %51 oranındaki hisseleri halka arz edilen, %49 oranındaki hisseleri ise kamuya bırakılan Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı'nın özel hukuk tüzel kişisi olarak faaliyet gösterdiği ve dolayısıyla bu özelleştirme uygulamasının faaliyetin kamu hizmeti niteliğini ortadan kaldırmaya dönük olduğu ifade

edilmiştir.¹⁶⁰ Ayrıca T.H.Y. ve diğer hava taşıma işletmeleri üzerinde gerçekleştirilen denetimlerin içsel bir nitelik taşımadığı, ilgili hava taşıma işletmelerinin fiyatlandırma, tariflendirme, ticari yatırım kararları alma, güzergah belirleme gibi hususlarda serbestçe tasarrufta bulunabildiği belirtilmiştir.¹⁶¹ Ancak bu durum havayolu taşımacılığının hiçbir zaman kamu hizmeti niteliği taşımayacağı anlamına gelmemektedir. Zira yukarıdaki satırlarda ifade edildiği üzere belediyeler tarafından işletilen veya işlettirilen toplu taşıma faaliyetlerinin hava araçları ile yürütülmesi durumunda kamu hizmeti gündeme gelecektir. Benzer şekilde ilgili kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yangınla mücadele, güvenlik, sağlık gibi faaliyetlerin hava araçlarıyla yerine getirilmesi durumunda ilgili faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi söz konusu olacaktır.

2.1.2. Ticari Hava Taşımacılığı

Sivil hava taşımacılığı faaliyetlerinin büyük bir kısmı ticari amaçlarla gerçekleştirilmektedir. Ticari amaçla gerçekleştirilen taşıma faaliyetleri ise özel hukuk hükümleri çerçevesinde ticari hava taşıma işletmeleri tarafından yürütülmektedir. Ticari hava taşımacılığı kavramı SHY-6A Yönetmeliği'nin 4. maddesinde "sivil hava araçları ile ücret karşılığı yapılan yolcu ve yük veya sadece yük taşımacılığı" şeklinde tanımlanmıştır. Öncelikle bu tür faaliyetlerin hava taşıma sözleşmeleri aracılığıyla yürütüldüğünü belirtmek gerekir. Hava taşıma sözleşmesinin mevzuatta bir tanımı bulunmamasıyla birlikte öğretide "taflardan birinin hava aracı ile yolcu ve/veya yük taşımayı, diğer tarafın ise ücret ödemeyi taahhüt ettiği bir sözleşme" olarak tanımlanmıştır.¹⁶² Ticari hava taşımacılığının hem kamu hukuku hem de özel hukuk alanlarını ilgilendiren yönleri bulunmaktadır. Her iki alana ilişkin kanun düzeyindeki hükümler Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda düzenleme altına alınmış olup bu kanun uygulama önceliğine sahiptir. Zira Kanun'un madde 106 hükmünde hava yolu ile yurt içinde yapılacak taşımalar bakımından öncelikli olarak Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun uygulanacağı, burada hüküm bulunmaması halinde, Türkiye'nin taraf olduğu

¹⁶⁰ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 48.

¹⁶¹ Erol, 49.

¹⁶² Ayşe Gül Canbolat, *Hava Taşıma Sözleşmesinde Taşıyıcının Sorumluluğu* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2009), 3.

uluslararası antlaşmaların uygulanacağı, burada da hüküm bulunmaması halinde Türk Ticaret Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Türk Ticaret Kanunu'nun genel hükümleri ve 850 ila 930. maddeleri arasında düzenleme altına alınan "Taşıma İşleri" bölümü taşıma hukukuna ilişkin genel düzenleme niteliğini haizdir. Kanun'un 851. maddesinde ilgili hükümlerin eşya ve yolcu taşıma yükümlülüğünü üstlenen kişiler hakkında uygun düştüğü ölçüde uygulanacağı belirtilmiştir. Öte yandan aynı Kanun'un 852. maddesinde deniz yolu, demir yolu ve hava yolu ile yapılan taşımalara ilişkin özel hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla deniz taşıma, demir yolu taşıma ve hava yolu taşıma hukuku alanlarında özel kanunlarda hüküm bulunmadığı hallerde Türk Ticaret Kanunu'nun genel hükümleri uygulanacaktır. Sonuç olarak daha önceki satırlarda detaylı olarak ifade edildiği üzere hava taşıma işletmeleri tarafından ticari amaçlarla yürütülen hava taşıma faaliyetlerinin kamu hukuku hükümlerine göre değil özel hukuk hükümlerine göre yürütüldüğü söylenebilecektir.

2.1.3. Hava Aracı ve Hukuki Niteliği

2.1.3.1. Sivil Hava Aracı

Şikago Sözleşmesi'nde "hava aracı, havanın yeryüzünün yüzeyine karşı tepkimeleri dışındaki hava tepkimelerinden atmosferde destek elde edebilen herhangi bir makine" şeklinde tanımlanmıştır.¹⁶³ Buradaki tanımda hava araçlarının atmosferde seyretmesi hususunun özellikle vurgulandığı kanaatindeyiz. Atmosfer tabakasının troposfer, stratosfer, mezosfer ve termosfer katmanlarından oluştuğu bilinmektedir. Hava taşımacılığı faaliyetleri ise genellikle yerden 12 km yüksekliğe kadar olan troposfer tabakasında gerçekleşmektedir.¹⁶⁴ Sözleşme'deki tanımda yer alan "yeryüzünün yüzeyine karşı tepkimeleri dışındaki" ifadesiyle zemine bağımlı olarak çalışan hoverkraft gibi araçların kasıtlı olarak tanım kapsamı dışında bırakılmak

¹⁶³ Ali Bal, *Uluslararası Hava Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019). İngilizce orijinal metin şu şekildedir: "Any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth's surface"

¹⁶⁴ Oktay Şahiner, "Hava ve Uzay Hukukunun Gelişimi Açısından Türkiye'nin Yeri" (Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, 2006), 11.

istendiği öğretilerde ifade edilmiştir.¹⁶⁵ Zira hava araçları hava ile reaksiyona giren, havadan yararlanarak itme kuvvetiyle uçan araçlardır.¹⁶⁶ Roketler ise öğretilerde belirli bir hedefe karşı gönderilen uzun menzilli füzeler, bir diğer ifadeyle hava uzay araçları olarak tanımlanmıştır.¹⁶⁷

Öte yandan Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda hava aracı kavramı daha geniş bir biçimde "havalanabilen ve havada seyredilme kabiliyetine sahip her türlü araç" şeklinde tanımlanmıştır. Buradaki tanım son derece geniş olmanın yanı sıra Şikago Sözleşmesi'nde yapılan sınırlamaları da içermemektedir. SHY-6A Yönetmeliği'nde de aynı tanım kullanılmıştır. Özellikle son yıllarda "drone" olarak da adlandırılan otonom veya kumandalı insansız hava araçlarının gündelik hayatta kullanımı son derece yaygınlaşmış, helikopterler vasıtasıyla yüksek harcamalar yapılarak gerçekleştirilebilecek olan gözlem, meteoroloji, arama kurtarma, istihbarat, keşif, arkeoloji, tarım, haritacılık, şehir planlama faaliyetleri ve sayısız pek çok alandaki diğer faaliyetler düşük maliyetlerle insansız hava araçları ile yapılabilir hale gelmiştir. Ayrıca otonom hava araçlarının önemini giderek artıracak öğretilerde ifade edilmiş¹⁶⁸ ve bu konuda uluslararası alanda ciddi yatırımlar yapılmakta olduğu¹⁶⁹ yazılı basında yer almıştır.¹⁷⁰ Hava aracı türleri konusundaki detaylı tanımlamalar ve diğer düzenlemeler talimat düzeyinde SHT-7 Hava Aracı Milliyeti ve Tescil İşaretleri Talimatı ile insansız hava araçlarına ilişkin düzenlemeler ise 22.02.2016 tarihinde İnsansız Hava Aracı Sistemleri Talimatı ile yapılmıştır. Hava aracı ve uzay aracı kavram, tanım ve sınırlarının teknik veriler ve uluslararası tanımlamalar da göz önünde bulundurularak en azından yönetmelik düzeyinde daha kapsamlı ve detaylı olarak düzenlenebileceği

¹⁶⁵ Ali Bal, "Hava-Uzay Araçlarının (Aerospacecraft) Hukukî Rejimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15 (2014): 1465–1528, 1476, 38 sayılı dipnot.

¹⁶⁶ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 9.

¹⁶⁷ Bal, *Uluslararası Hava Hukuku*, 323.

¹⁶⁸ Muzaffer Kahveci and Nazlı Can, "İnsansız Hava Araçları: Tarihçesi, Tanımı, Dünyada ve Türkiye'deki Yasal Durumu," *Selçuk Üniversitesi Mühendislik Bilim ve Teknoloji Dergisi* 5, sy. 4 (2017): 511–35, 513.

¹⁶⁹ Anadolu Ajansı, "Savunma ve Havacılık Şirketleri Yatırımcısına Eylülde Kazandırdı," erişim: 24 Ekim 2019, <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/savunma-ve-havacilik-sirketleri-yatirimcisina-eyulde-kazandirdi/1619327>.

¹⁷⁰ NTV, "Porsche ve Boeing 'Şehir Uçağı' İçin Kolları Sivadı," erişim: 24 Ekim 2019, https://www.ntv.com.tr/dunya/porsche-ve-boeing-sehir-ucagi-icin-kollari-sivadi,b_ZxrCJYGkKk1s5Vu3xfxg?_ref=infinite.

kanaatindeyiz. Zira hava araçları konusundaki teknolojik gelişmeler her geçen gün giderek artmaktadır.

Şikago Sözleşmesi Ek-7 madde 3'te hava araçları en temel düzeyde ikili bir ayrıma tabi tutulmuş ve bu araçlar "havadan ağır hava araçları" ile "havadan hafif hava araçları" şeklinde sınıflandırılmıştır. Havadan ağır hava araçları içinde motorsuz kara ve deniz planörleri ve kite deneyseleler ile motorlu kara ve deniz uçakları, cayroplane¹⁷¹, helikopter ve ornithopterler¹⁷² bulunmaktadır. Havadan hafif hava araçları sınıfında ise motorsuz sabit ve serbest balonlar ile zeplin olarak da bilinen motorlu hava gemileri bulunmaktadır.

2.1.3.2. Devlet Hava Aracı

Hava aracı kavramı yasa koyucu tarafından devlet - sivil olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. 1944 tarihli Uluslararası Sivil Havacılık Antlaşması'nın 3. maddesi'nde askeri, gümrük ve güvenlik hizmetlerine kullanılan hava araçları devlet hava aracı olarak tanımlanmıştır. Buna paralel şekilde Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun tanımlar maddesinde devlet hava aracı kavramı 2013 tarihli değişikliğe kadar "Devletin askerlik, güvenlik ve gümrük hizmetlerinde kullandığı araçlar" şeklinde tanımlanmakta iken 6495 sayılı torba kanun ile yapılan değişiklik sonrası bu tanım "devletin askerlik, güvenlik, gümrük ve orman yangınları ile mücadele hizmetlerinde kullandığı araçlar" şeklinde tadil edilmiştir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 334/1 hükmü doğrultusunda Orman Genel Müdürlüğü'nün başlıca görevleri arasında ormanların yangınlara karşı korunması yer almaktadır. Yasa koyucunun Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda niçin yalnızca yangınla mücadelede kullanılan hava araçlarını devlet hava aracı kapsamına aldığı, örneğin Sağlık Bakanlığı tarafından kullanılan hava araçlarını niçin bu kapsama almadığı bilinmemektedir. İdarenin yangınla mücadele haricinde sağlık hizmetleri için kullandığı hava araçları da mevcuttur. Ayrıca Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 2. maddesinde devlet hava araçlarının bu kanun kapsamının

¹⁷¹ Autogyro veya gyrokopter olarak da adlandırılmaktadır. SHT-7 Talimatı madde 4/1/d hükmünde kaldırma kuvvetini havanın büyük ölçüde dikey eksen etrafında dönen bir veya daha fazla rotorla tepkisinden alan havadan ağır hava aracı olarak tanımlanmıştır.

¹⁷² SHT-7 Talimatı madde 4/1/j hükmünde kaldırma kuvvetini büyük ölçüde havanın kanat çırpma hareketi yapan kanatlarla tepkisinden alan havadan daha ağır hava aracı olarak tanımlanmıştır.

dışında olduğu açıkça belirtilmiştir. Yangınla mücadele için kullanılan hava araçları devlet hava aracı olarak nitelendirilir ise bu araçlar hangi kanuna tabi olacaktır? Bu hususta aşağıda açıklanacağı üzere 2016 tarihinde bir genelge yayımlanmıştır.

İdare açık ihale veya pazarlık usulleriyle özel hukuk gerçek veya tüzel kişileriyle özel hukuk hükümlerine tabi kira sözleşmeleri akdedebilmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı da orman yangınlarıyla mücadele görevi kapsamında özel hukuk tüzel kişilerinden helikopter veya uçak kiralamaktadır.¹⁷³ S.H.G.M. tarafından yayınlanan 2013 tarihli genelgede¹⁷⁴ yabancı tescilli yangın söndürme hava araçlarına sahip havacılık işletmelerinin ihaleyi kazanmaları neticesinde uymaları gereken kurallar ve bunun neticesinde S.H.G.M.'ye sunulması gereken evraklar belirlenmiştir. Yine S.H.G.M. tarafından yayınlanan 2016 tarihli genelgede¹⁷⁵ özel hukuk tüzel kişilerinin devlet hava aracı olarak kullanılmak üzere kamu kurumlarına kiraladıkları hava araçlarının bakım ve operasyon gereklilikleri, uçuş, görev ve dinlenme süreleri, sigorta gereklilikleri gibi hususlarda sivil havacılık kurallarına tabi olacakları belirtilmiştir. Aynı genelge askeri, güvenlik ve gümrük hizmetlerinde kullanılacak olan devlet hava araçları için de geçerli olacaktır.

2.2. Sivil Hava Taşıma İşletmeleri

Askeri alanlar dışında ticari, genel veya amatör nitelikteki amaçlara dönük olarak gerçekleştirilen tüm uçuş faaliyetlerinin sivil hava taşımacılığı kapsamına girdiğini söylemek mümkündür. Bu alanlara ilişkin temel düzenlemeler ve genel esaslar S.H.G.M. tarafından tesis edilen SHY-6A, SHY-6A-ÇH, SHY-6B ve SHY-6C yönetmeliklerinde yer almaktadır. Yolcu ve yük taşıma faaliyetinde bulunan havayolu ve hava taksi işletmeleri SHY-6A Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'nde, azami 750 kilogram ağırlığa sahip hava araçları ile gerçekleştirilen yolcu taşıma, eğitim ve diğer ticari hava işi faaliyetleri SHY-6A-ÇH Çok Hafif Hava Araçları ile Ticari Havacılık

¹⁷³ 13.07.2019 tarihinde Tarım ve Orman Bakanlığı'nın resmi internet sitesinden yapılan basın açıklamasına göre 2019 yılı itibariyle orman yangınlarıyla mücadele hizmetleri için bakanlık tarafından ihale yoluyla kiralanan hava araçlarının toplamda 34 adet helikopterden ibaret olduğu belirtilmiştir. Bkz: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, "Basın Açıklaması," erişim: 27 Temmuz 2019, <https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/3908/Orman-Genel-Mudurlugu-Basin-Aciklamasi>.

¹⁷⁴ 11.01.2013 tarih ve B.11.1.SHG.0.14.03-401.08/89/566 sayılı Genelge

¹⁷⁵ 24.02.2016 tarih ve 51859319-010.06.01/E.505 sayılı Genelge

Faaliyetleri Yönetmeliği'nde, ticari nitelikte olmayan genel uçuş faaliyetleri ile hava işi ve eğitim faaliyetleri SHY-6B Genel Havacılık Yönetmeliği'nde, amatör yapım hava araçları ile ticari amaçlar dışında yapılan havacılık faaliyetleri ise SHY-6C Amatör Havacılık Faaliyetleri Yönetmeliği'nde düzenleme altına alınmıştır. Bunlardan yalnızca SHY-6A ve SHY-6A-ÇH yönetmelikleri kapsamında faaliyet gösteren havayolu, hava taksi ve diğer bazı hava taşıma işletmeleri ticari hava işletmesi olarak nitelendirilmektedir. Bu sebeple kavramın sınırlarını çizmek maksadıyla sayılan alanlarda gerçekleştirilen sivil nitelikteki havacılık faaliyetlerinin neleri ve hangi tür uçuşları kapsadığını incelemek isabetli olacaktır.

2.2.1. Ticari Hava Taşıma İşletmeleri

2.2.1.1. Havayolu İşletmeleri¹⁷⁶

Ülkemizde faaliyet yürüten havayolu işletmelerinin SHY-6A Yönetmeliği'nin 15 ila 17. maddeleri doğrultusunda üç farklı şekilde ticari hava taşıma faaliyeti gerçekleştirdiğini söylemek mümkündür. Bunlar tarifeli ve tarifersiz seferlerle yolcu ve yük taşımacılığı, yalnızca tarifersiz seferlerle yolcu ve yük taşımacılığı, tarifeli ve tarifersiz seferlerle yalnızca yük taşımacılığı şeklinde sınıflandırılabilir. SHY-6A Yönetmeliği'nde bunlara ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Tarifeli seferler ticari hava taşımacılığı alanında en sık ve yoğun şekilde yürütülen taşıma faaliyeti olmakla birlikte bu tür seferler belirli bir program dahilinde, belirlenen noktalar arasında ve belirlenen sıklıkta yapılan uçuşlar şeklinde tanımlanmıştır.¹⁷⁷ "Charter uçuş" olarak da adlandırılan tarifersiz seferler ise uçuşun niteliğine göre iki gün, beş gün veya otuz gün öncesinden S.H.G.M.'den izin alınmak

¹⁷⁶ S.H.G.M. tarafından 03.05.2019 tarihinde güncellenen verilere göre Türkiye'de faaliyet göstermekte olan 12 havayolu işletmesi bulunmaktadır. Bkz: SHGM, "Hava Taşıma İşletmeleri," erişim: 13 Ağustos 2019, <http://web.shgm.gov.tr/tr/havacilik-isletmeleri/2063-hava-tasima-isletmeleri>. Ayrıca S.H.G.M. tarafından 2018 yılına ilişkin olarak yayımlanan faaliyet raporuna göre havayolu işletmeleri bünyesinde ticari amaçla kullanılan tescilli 515 uçak bulunmaktadır. Yine 2018 verilerine göre havayolu işletmeleri arasında en geniş filoya sahip havayolu şirketi 309 uçak ile Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı'dır. Bu rakamı 81 adet tescilli uçak ile Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş., 46 adet uçak ile Güneş Ekspres Havacılık A.Ş., 27 adet uçak ile Onur Air Taşımacılık A.Ş., 16 adet uçak ile Atlasjet Havacılık A.Ş. takip etmektedir. Bkz: "SHGM Faaliyet Raporu 2018", 38.

¹⁷⁷ SHGM, "Tarifeli Uçuş İzni," erişim: 12 Ağustos 2019, <http://web.shgm.gov.tr/tr/ucus-izinleri/3899-tarifeli-ucus-izni>.

suretiyle turistik veya özel nitelikteki diğler ticari amaçlara yönelik olarak sınırlı sayıda veyahut sezonluk olarak gerçekleştirilen seferlerdir.¹⁷⁸

SHY-6A Yönetmeliğinin 6. maddesi doğrultusunda havayolu işletmeleri bakımından gerekli olan ilk şart faaliyette bulunacak işletmenin anonim şirket olarak kurulmasıdır. Ayrıca şirket merkezinin Türkiye sınırları içinde bulunması ve şirket çoğunluk payları ile yönetim kurulu oy hakkı çoğunluğunun Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişilere ait olması ve madde 22/2 doğrultusunda işletme bünyesinde görev alacak olan pilot, teknisyen, uçuş hareket uzmanı ve kabin memurlarının çoğunluğunun da Türk vatandaşı olması gerekmektedir. Ayrıca Yönetmeliğın 7. maddesi doğrultusunda şirket esas sözleşmesinde yalnızca havacılık ile ilgili hususlar düzenleme altına alınabilecek başka faaliyet alanlarına ilişkin hükümler esas sözleşmede yer alamayacaktır. Yönetmeliğın 15 ila 17. hükümleri doğrultusunda ilgili işletmelerin koltuk sayısına göre beş milyon dolar ile on beş milyon dolar arasında ödenmiş sermayeye sahip olması gerektiğini belirtilmiştir. Havayolu işletmelerinin filolarında bulundurmaları gereken uçak sayısı ise faaliyetin niteliğine göre SHY-6A Yönetmeliğinin 15., 16. ve 17. hükümleri doğrultusunda iki ile beş uçak arasında farklılık göstermektedir.

SHY-6A Yönetmeliğinin 20. maddesinde işletmelerin organizasyon yapısı bağlamında da birtakım zorunluluklar öngörülmüştür. Burada yöneticilerin görev alanları ve tecrübe gerekliliklerine ilişkin detaylı düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre tüm birimlerden sorumlu bir müdür ve müdüre bağılı olarak görev yapan uçuş işletme, yer işletme, bakım, uçuş eğitim ve güvenlik konularında ayrı yöneticilerin atanması gerekmektedir.

SHY-6A Yönetmeliğinde ekonomik kamu düzenine ilişkin önemli bir düzenleme göze çarpmaktadır. SHY-6A madde 19/1/d hükmünde yolcu ve yük taşımacılığın yapacak olan işletmenin beş yüz bin dolar değerindeki kesin ve süresiz teminat mektubunu S.H.G.M.'ye sunması gerektiğini hükme bağlanmıştır. Bir diğler ifadeyle teminat

¹⁷⁸ SHGM, "Tarifersiz Uçuş İzni," erişim: 12 Ağustos 2019, <http://web.shgm.gov.tr/tr/s/3898-ticari-ucus-izni-basvurulari>.

mektubunu düzenleyen banka, müşterisi olan havayolu işletmesi lehine düzenlediği bu mektup vasıtasıyla herhangi bir protesto veya mahkeme kararına ihtiyaç olmaksızın S.H.G.M.'ye ilk talepte beş yüz bin dolarlık teminat miktarını kayıtsız şartsız ödeyeceğine ilişkin taahhüt vermektedir. Nitekim teminat mektubu öğretide banka tarafından borçluya verilen nakdi olmayan bir kredi türü ve garanti sözleşmesi olarak tanımlanmıştır.¹⁷⁹ Teminat mektubunun temel amacı işletme ruhsatının idare tarafından iptal edilmesi durumunda ruhsatı iptal edilen hava yolu işletmesi tarafından taahhüt edilen taşıma faaliyetlerinin gerçekleştirilememesi sebebiyle bu faaliyetlerin S.H.G.M. tarafından en fazla iki ay süreyle başka bir işletmeye gördürülmesi ihtimalidir. Bu durumda teminat mektubu nakde çevrilerek taşıma bedelleri S.H.G.M. tarafından ilgili işletmeye ödenecektir. Bu düzenlemenin ticari hava taşımacılığı sektöründe faaliyet gösteren bir havayolu işletmesinin faaliyetinin sona ermesi durumunda ekonomik kamu düzeninin zarar görmesinin engellenmesi amacıyla tesis edildiğini söylemek mümkündür.

2.2.1.2. Hava Taksi İşletmeleri¹⁸⁰

Hava taksi işletmeleri ticari amaçlarla faaliyet yürüten bir diğer işletme türüdür. Bu alana ilişkin genel düzenleyici işlemler SHY-6A Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'nde hüküm altına alınmıştır. En fazla on dokuz koltuk kapasitesine sahip uçaklar veya herhangi bir koltuk sayısına sahip helikopterler ile tarifeli veya tarifersiz olarak gerçekleştirilen yolcu veya yük taşıma faaliyetleri hava taksi işletmeciliği olarak tanımlanmıştır.

Havayolu işletmeleri ile hava taksi işletmelerinin tabi olduğu düzenlemeler aynı yönetmelikte düzenlendiği için büyük oranda benzerlik gösterse de birtakım farklılıkların mevcut olduğunu belirtmek gerekir. Havayolu işletmeleri yalnızca anonim şirket olarak kurulabilmekteyken SHY-6A Yönetmeliği'nin 6. maddesi doğrultusunda hava taksi işletmeleri hem anonim şirket hem de limited şirket olarak

¹⁷⁹ Damla G. Songur ve Çiğdem Ceylan, "Banka Teminat Mektubu - Hukuki Niteliği ve Çeşitleri," *Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, sy. 4 (2014): 149-77, 173.

¹⁸⁰ 31.05.2019 tarihinde güncellenen verilere göre bu alanda faaliyet gösteren 42 hava taksi işletmesi bulunmaktadır. Yine S.H.G.M. verilerine göre 2018 yılı sonu itibarıyla Türk Hava Aracı Sicili'ne kayıtlı 200 hava taksi bulunmaktadır. Bkz: "SHGM Faaliyet Raporu 2018", 2019, 30.

kurulabilmektedir. Yine havayolu işletmelerinden farklı olarak hava taksi işletmelerinin şirket esas sözleşmelerinde havacılık haricindeki faaliyet alanlarının mevcut olması mümkündür. Bunun yanında SHY-6A madde 31 ve 36 hükümleri doğrultusunda havayolu işletmeleri bakımından ön izin ve işletme ruhsatı onayı verme yetkisi Ulaştırma ve Altyapı Bakanı'na ait iken hava taksi işletmeleri bakımından Sivil Havacılık Genel Müdürü'ne aittir. Bunun dışında şirket merkezinin Türkiye sınırları içinde bulunma zorunluluğu, çoğunluk paylarının Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı kişilerde bulunma zorunluluğu, ön izin ve ruhsat alma zorunluluğu gibi düzenlemeler her iki türdeki işletmeler için de geçerlidir.

SHY-6A madde 18. hükmünde hava taksi işletmelerinin filosunda mülkiyet veya kiralık olarak en az bir helikopter veya azami on dokuz koltuk kapasitesine sahip en az bir uçak bulunması zorunluluğu düzenlenmiştir. Ayrıca her bir hava aracı başına iki yüz bin dolar nakit ödenmiş sermaye bulunması gerekmektedir. SHY-6A Yönetmeliği'nin 20/1/a hükmüne göre hava taksi işletmeleri bakımından organizasyon yapısı anlamında tüm işletmeden sorumlu müdür ile kalite ve emniyet sistemi yöneticisi atanması zorunludur. Bunun haricinde hava taksi işletmesi uçuş işletme, yer işletme, bakım, uçuş eğitim ve güvenlik konularından sorumlu yönetici atamak zorunda olmakla birlikte SHY-6A madde 20/1/d hükmü doğrultusunda bu görevleri tek bir yöneticinin de üstlenmesi mümkündür. Ancak her halükarda kalite ve emniyet sistemi yöneticisi diğer yöneticilerden bağımsız olarak görev yapacaktır. Yine aynı hüküm doğrultusunda hava taksi işletmesinin toplam personel sayısı yirmiden az ise kalite ve emniyet yönetimi konusunda S.H.G.M.'nin yetkilendirdiği bir bağımsız denetim kuruluşu kalite ve emniyet denetimlerini gerçekleştirebilecek yani hava taksi işletmesi bağımsız denetim kuruluşu ile denetim sözleşmesi akdedebilecektir.

2.2.1.3. Balon İşletmeleri¹⁸¹

İlk defa Fransız Montgolfier Kardeşler tarafından icat edilen ve 19 Eylül 1783 tarihinde Fransa'nın Versay şehrinde koyun, ördek ve horozdan oluşan yükü taşıyan balonun

¹⁸¹ 02.01.2019 tarihinde güncellenen verilere göre ülkemizde faaliyet gösteren 27 balon işletmesinin 24 tanesi Nevşehir, kalan 3 tanesi ise Denizli'de faaliyet göstermektedir. Bkz: SHGM, "Balon İşletmeleri," erişim: 17 Ağustos 2019,

yaklaşık 250 senelik bir tarihi bulunmaktadır.¹⁸² Yanmaya karşı dayanıklı kumaştan yapılan kubbe, yolcuları ve sistemi taşıyan sepet ve yakıt tankları ile diğer unsurlardan oluşan ateşleme sistemi olmak üzere başlıca üç unsurdan oluşan balon ısıtılmış hava veya helyum gibi hafif gazla uçurulan bir hava aracı türüdür.

Balon işletmeleri ticari hava taşımacılığı alanındaki işletmelerdendir. Bu alandaki temel düzenleyici işlem ise SHT-BALON Balonla Ticari Havacılık Faaliyetleri Talimatı'dır. Bu Talimat'ta işletme ruhsatına ilişkin usul ve esaslar, işletmelerin ve ilgili personelin taşınması gereken zorunlu şartlar, balon uçuşu yapılabilecek hava sahaları, irtifa sınırları, uçuş sürelerine ilişkin sınırlamalar, balon pilotlarının taşınması gereken şartlar, balonda bulunması gereken teçhizatlar gibi konulara ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu alanda faaliyet gösteren işletmelerin büyük çoğunluğu kültürel, turistik ve sportif nitelikte ticari yolcu taşıma faaliyeti yürütmektedir. Nitekim SHT-BALON Talimatı'nın 29. maddesinde balonla yolcu taşıma uçuşlarının tarihi, kültürel veya turistik bir bölgenin belirli bir yükseklikten seyredilmesi veya balonla uçuş deneyimi yaşanması amacıyla yapılan uçuşlar olduğu belirtilmiştir.

Balon taşımacılığına ilişkin olarak 2014 tarihli Genelge'de¹⁸³ de belli düzenlemeler bulunmaktadır. Burada balon büyüklüğüne göre taşınabilecek maximum yolcu sayısı, GPS verileri ve telsiz görüşmelerinin kaydına ilişkin esaslar, günlük slot¹⁸⁴ sınırları, yabancı dil gereklilikleri, balonlar ve diğer hava araçları arasındaki geçiş üstünlükleri gibi hususlar düzenleme altına alınmıştır.

http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/shgm_calisma_gruplari/Balon_isletmeleri.pdf.

S.H.G.M. tarafından yayımlanan verilere göre 2018 yılında balon işletmeleri tarafından yılın 223 gününde gerçekleştirilen uçuşlar ile bu alanda bir senede toplamda 523.467 yolcuya hizmet verilmiştir. Bkz: "SHGM Faaliyet Raporu 2018", 2019, 68.

Türkiye balon taşımacılığı konusunda hava şartlarının uygunluğu sebebiyle uçuş yapılmaya müsait gün sayısı bakımından diğer ülkelerden hayli öndedir. Bu alanda Türkiye'ye en yakın iki ülke yılda ortalama 160 uçuş günüyle Kenya, 115 uçuş günüyle Avustralya'dır. Bkz: Anadolu Ajansı, "Balonlar 9 İilde Daha Havalanacak," erişim: 17 Ağustos 2019, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/balonlar-9-ilde-daha-havalanacak/1266096>.

¹⁸² SHGM Uçuş Operasyon Daire Başkanlığı, *Balon Pilotluğu Ders Kitabı* (Ankara: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yayınları, 2014), 11.

¹⁸³ 26.02.2014 tarih ve 51859319-401.04.99/473 UOD-2014/3 sayılı Genelge

¹⁸⁴ Belirli bir uçuş sahasında belirli bir gün ve saatte sıcak hava balonları tarafından kullanılabilir azami uçuş hakkı

Tıpkı hava taksi işletmeleri gibi balon işletmelerinin de limited veya anonim şirket olarak kurulabileceği SHT-BALON Talimatı'nın 5. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Ayrıca aynı Talimat'ın 11/1 ve 11/2 hükümleri doğrultusunda filoda 120.000 fit küp büyüklüğe sahip en az iki balon bulundurulması ve balon başına yüz bin dolar ödenmiş sermayenin olması gerekmektedir. Diğer yandan SHT-BALON Talimatı'nın "Organizasyon" başlıklı 22. maddesinde işletmenin uçuş, yer, eğitim ve kaliteden sorumlu asgari dört yönetici ve tüm bu yöneticilerden sorumlu müdür ataması gerektiği belirtilmiştir. Bu yöneticilerin görev yapabilmesi S.H.G.M. tarafından ilgili yöneticiler lehine "Yönetici Personel Onay Formu" düzenlenmesi şartına bağlanmıştır. Yöneticilerin görev alanlarına ilişkin olarak temel ilk yardım, yangınla mücadele, emniyet yönetim, kalite yönetim, tehlikeli maddeler gibi konularda belli saatlerde eğitime ve sınava tabi tutulmaları zorunlu tutulmuştur. Bunun yanında balon pilotunun bir günde altı saatten fazla, bir ayda on altı günden fazla uçuş yapamayacağı yine Talimat'ın 22/10 hükmünde düzenleme altına alınmıştır.

Ticari nitelikteki balon uçuşu faaliyetleri SHT-BALON Talimatı'nın 43/1 hükmü doğrultusunda yalnızca S.H.G.M. tarafından balon uçuş alanı olarak belirlenen hava sahalarında yapılabilmektedir. Ayrıca bu sahalarda gerçekleştirilecek olan uçuşlar SHT-BALON-SLOT Nevşehir Kapadokya Balon Uçuş Sahası Slot Uygulama Talimatı'nda slot olarak ifade edilen kota uygulaması doğrultusunda gerçekleştirilecektir. Buna göre 2014 tarihli genelge¹⁸⁵ doğrultusunda aynı anda uçabilecek azami balon sayısı gün doğumundan yarım saat öncesi ile saat 11.00 arasında 100 balon, saat 14.00 ile gün batımından yarım saat sonrası arasında 50 balon olarak belirlenmiştir. Balon işletmelerine tahsis edilen günlük slot sayıları S.H.G.M. tarafından ilan edilen "Balon Slot Tahsisleri Çizelgesi" ile ilan edilmiştir.¹⁸⁶ Bu çizelgeye göre kimi işletmelere günlük yalnızca üç slot tahsis edilirken kimi işletmelere on beş slot tahsis edildiği görülmektedir. Slot tahsis sayıları SHT-BALON-SLOT Talimatı'nın 10. hükmü

¹⁸⁵ 26.02.2014 tarih ve 51859319-401.04.99/473 sayılı UOD-2014/3 sayılı Genelge

¹⁸⁶ SHGM, "Slot Tahsisleri Çizelgesi," erişim: 2 Kasım 2019,

http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/duyuru/2019/2019_Balon_slot_cizelgesi.pdf.

doğrultusunda işletmenin kapasite kullanım oranının sektörel kapasite kullanım oranına bölünmesi ile tespit edilmektedir.

2.2.1.4. Diğer Ticari İşletmeler

Ticari nitelikte hava taşıma faaliyeti yürüten bir diğer işletme türü ise Çok Hafif Hava Araçları ile Ticari Havacılık Faaliyetleri Yönetmeliği olan SHY-6A-ÇH kapsamında en fazla 750 kilogram ağırlığa sahip hava araçları ile faaliyet yürüten hava taşıma işletmeleridir. Tıpkı hava taksi işletmeleri gibi bu işletmeler de anonim şirket veya limited şirket olarak faaliyet yürütebilmektedir. Ayrıca şirket merkezinin Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunması ve çoğunluk paylarının T.C. vatandaşlarına ait olması gibi zorunluluklar bu işletmeler için de geçerlidir. Organizasyon anlamında SHY-6A-ÇH madde 17/1 doğrultusunda tüm yöneticilerden sorumlu bir müdür ile, uçuş işletmeden bakımdan ve güvenlikten sorumlu yönetici personel atanması zorunlu olup işletmenin filosunda mülkiyet veya kiralık olmak üzere tescilli olarak bulunması gereken hava aracı sayısı ise en az iki adettir.

2.2.2. Genel Havacılık İşletmeleri

Genel havacılık faaliyetleri askeri, amatör ve ticari havacılık faaliyetleri dışında kalan sivil nitelikteki tüm uçuş faaliyetlerini kapsamaktadır. Bu türdeki havacılık faaliyetlerinin kapsamı oldukça geniştir. Pilotluk eğitim uçuşlarından, yangınla mücadele faaliyetlerine, hususi amaçla yapılan uçuş faaliyetlerinden, ambulans helikopter uçuşlarına kadar gerek kamu tüzel kişileri gerekse özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen tüm uçuş faaliyetleri genel havacılık faaliyeti olarak nitelendirilmektedir.¹⁸⁷

Genel havacılık faaliyetlerine ilişkin en temel düzenleyici işlem SHY-6B Genel Havacılık Yönetmeliği olup 4/1/c ve 4/1/g hükümlerinde bu faaliyetlerin kapsamı belirlenmiştir. Buna göre ticari olmayan yolcu ve yük taşımacılığı faaliyetleri ile ticari amaçlarla da

¹⁸⁷ S.H.G.M. tarafından 23.07.2019 tarihinde güncellenen verilere göre genel havacılık alanında faaliyet gösteren 86 işletme bulunmaktadır. Bkz: SHGM, "Genel Havacılık İşletmeleri," erişim: 18 Ağustos 2019, http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/havacilik_isletmeleri/GenelHavacilikIsletmeleri.pdf.

gerçekleştirilmesi mümkün olan hava işi ve uçuş eğitim faaliyetleri genel havacılık faaliyetlerinin kapsamına girmektedir. Örnek vermek gerekirse bir özel hukuk gerçek veya tüzel kişinin kendi mülkiyetinde olan bir hava aracı ile ticari bir amaç gütmeksizin bir noktadan diğer bir noktaya yolcu veya yük taşıması faaliyeti, bir kamu tüzel kişinin kendi faaliyet ve hizmet alanı ile sınırlı olmak kaydıyla herhangi bir ticari amaç gütmeksizin yolcu veya yük taşıması faaliyeti veya ticari amaçlar doğrultusunda kamu veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından yapılacak arama kurtarma, yangınla mücadele veya keşif, kontrol, gözlem uçuşları gibi hava işleri ile uçuş eğitim faaliyetleri genel havacılık faaliyeti olarak nitelendirilebilecektir. Genel havacılık faaliyetleri çok farklı şekillerde yürütülebilmektedir. Tanımda yer alan ticari amaçlarla de gerçekleştirilebilecek uçuş eğitim faaliyetleri ile hava işlerinin neleri kapsadığını belirlemek isabetli olacaktır.

2.2.2.1. Uçuş Eğitim ve Hava İşi Faaliyetleri

Uçuş eğitimleri S.H.G.M. tarafından yetkilendirilen uçuş eğitim organizasyonları tarafından SHT-1A Talimatı'nda¹⁸⁸ hüküm altına alınan usul ve esaslar doğrultusunda yerine getirilmektedir. Uçuş eğitim organizasyonlarının tanımı Talimat'ın 4. maddesinde Türk hava aracı siciline kayıtlı hava araçlarında kaptan pilot veya pilot olarak görev yapacak personelin yetiştirilmesi ve lisanslandırılması amacıyla sivil havacılık faaliyetinde bulunan tüm uçuş okulu ve uçuş müdürlükleri şeklinde yapılmıştır. Dolayısıyla uçuş okulu ve uçuş müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen eğitim faaliyetleri de genel havacılık faaliyeti kapsamındadır.¹⁸⁹

Uçuş eğitim organizasyonları tüzel kişilikleri itibariyle çeşitlilik arz etmektedir. Bunlar arasında devlet ve vakıf üniversitesi fakülte ve yüksekokulları, kara, hava ve jandarma genel komutanlıkları, dernekler, anonim ve limited şirketler gibi kamu ve özel hukuk tüzel kişileri bulunmaktadır. Nitekim SHT-1A Uçuş Eğitim Organizasyonları (FTO)¹⁹⁰

¹⁸⁸ 04.03.2003 tarihli Uçuş Eğitim Organizasyonları (FTO) Kurs Açma ve Yetkilendirme Esasları Talimatı

¹⁸⁹ S.H.G.M. tarafından 07.06.2017 tarihinde güncellenen verilere göre teorik veya pratik uçuş eğitimi veren organizasyonların sayısı toplamda 37 olup, bu organizasyonların 26'sı uçak, 3'ü helikopter, 3'ü balon, 3'ü çok hafif hava aracı, 1'i planör, 1'i deniz uçağı alanında eğitim faaliyeti yürütmektedir. Bkz: SHGM, "Uçuş Eğitim Organizasyonları," erişim: 31 Temmuz 2019, <http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/havacilik-isletmeleri/FTO.pdf>.

¹⁹⁰ FTO: Flight Training Organizations – Uçuş Eğitim Organizasyonları

Kurs Açma ve Yetkilendirme Esasları Talimatı'nın uçuş eğitim yetkisi başlıklı madde 5/1 hükmüne göre Milli Eğitim Bakanlığı'ndan pilot yetiştirme özel kurs açma izni ile birlikte havayolu işletme ruhsatı veya genel havacılık işletme ruhsatı bulunan tüzel kişiler S.H.G.M. tarafından verilen izin doğrultusunda uçuş eğitimi verebilmektedir.

SHT-1A Talimatı kapsamında genel havacılık faaliyeti olarak nitelendirilen bir diğer faaliyet türü ise hava işi olarak ifade edilen uçuş operasyonlarıdır. Hava işlerinin hangi amaçlarla gerçekleştirilebileceği hususu oldukça geniş bir yelpazeye sahip olmakla birlikte yönetmelikte tadadi olarak zikredilmiştir. Buna göre zirai ilaçlama, yangınla mücadele, helikopter ile yük taşıma, tanıtım amaçlı uçuşlar, havadan kamera çekimleri, trafik yoğunluğu raporlama, coğrafi ve sismik araştırma, paraşüt atma, afet yardım, arama kurtarma, av ve yaban hayatını koruma ve kontrol, tohumlama, su kaynaklarının ve barajların kontrolü, keşif ve gözetleme gibi amaçlarla yapılan uçuş faaliyetleri hava işi faaliyeti olarak nitelendirilmiştir.

2.2.3. Amatör Havacılık Faaliyetleri

Amatör havacılık faaliyetleri belirli bir yük veya eşyanın taşınması amacıyla ziyade eğitim veya sportif amaçlarla gerçekleştirilmektedir.¹⁹¹ SHY-6C Yönetmeliği'nde düzenleme altına alınan amatör uçuş faaliyetleri yine Yönetmeliğin 4/1/c ve 5/1 hükümlerine göre ticari ve mali kazanç amacı olmaksızın yürütülen uçuş faaliyetleridir.¹⁹² Amatör uçuş faaliyeti için kullanılacak hava araçları yönetmelikte belli tip ve standartlar ile sınırlandırılmıştır. Buna göre bir uçuş faaliyetinin amatör olarak nitelendirilebilmesi için bu faaliyet kapsamında kullanılan hava aracının 2.000 kilogramın altında azami kalkış ağırlığına sahip kompleks olmayan hava aracı veya amatör yapım hava aracı¹⁹³ olması gerekmektedir. Azami ağırlığa ilişkin düzenleme

¹⁹¹ Türk Hava Kurumu, "Sportif Havacılık," erişim: 30 Temmuz 2019, https://www.thk.org.tr/biz_ne_yapiyoruz/itemlist/category/130-amatör_sportif_havacilik_egitimleri_faaliyetleri.

¹⁹² Bu düzenlemenin tek istisnası SHT-AS Talimatı'nın 5/4 hükmü doğrultusunda gösteri ve yarış uçuşlarıdır.

¹⁹³ Amatör yapım hava araçları SHY-6C - 4/d hükmü ve SHT-AS - 4/ı-h hükümlerinde "özel olarak tasarlanan, en fazla %49'u profesyonel olarak imal edilmiş ve yapımıcının bu vaziyette satın alıp kalan imalatı kendisinin tamamladığı, planları profesyonel kişi ya da kurum tarafından sağlanan ve yapımıcının bu planlara göre en az %51'ini kendisinin yaptığı, yapım sürecinde teknik olarak dökümanente edilen, yapısal testleri ve uçuş öncesindeki kontrolleri ulusal veya uluslararası yetkili kurum ve

SHY-6B Yönetmeliği mülga madde 6 doğrultusunda 5.700 kilogram iken 2.000 kilograma düşürülmüştür. Öte yandan SHY-6C Yönetmeliği madde 2 hükmü doğrultusunda yelken kanat, paraşüt ve yamaç paraşütü SHY-6C Yönetmeliği kapsamının dışında bırakılmıştır. Dolayısıyla bu araçlar ve ağırlık sınırının üzerindeki hava araçlarıyla gerçekleştirilen uçuş faaliyetleri amatör uçuş faaliyeti olarak nitelendirilemeyecektir.¹⁹⁴

2.2.3.1. Amatör Hava Araçları

Yukarıda da belirtildiği üzere amatör nitelikteki uçuş faaliyetleri azami kalkış ağırlığı 2.000 kilogramın altındaki hava araçları veya amatör yapım hava araçları ile gerçekleştirilebilmektedir. Yine S.H.G.M. tarafından tesis edilen SHT-AS Amatör Yapım Hava Aracı Sertifikasyonu Talimatı'nın 4. maddesine göre bir hava aracının amatör yapım hava aracı olarak nitelendirilebilmesi için %51 oranındaki kısmının amatör kişilerce yapılması gerekmektedir. Yüzde elli bir kuralı olarak da adlandırılan bu şart daha önceden sivil ya da askeri amaçlarla kullanılan hizmet dışı hava araçlarının amatör imalatçı tarafından özgün bir şekilde kullanılabilir hale getirilmesi amacıyla "restore" edilmesi veya hava aracının sıfırdan imal edilerek bir "özgün tasarım" meydana getirilmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir.

kuruluşlarca onaylanan %51'inden daha fazlası amatör imalatçı tarafından gerçekleştirilen sınırlı sayıda üretilen ve ticari olmayan hava araçları grubu" olarak tanımlanmıştır.

¹⁹⁴2017-2021 yılları arasına ilişkin olarak S.H.G.M. tarafından yayınlanan stratejik planda amatör ve sportif havacılık konusundaki mevzuatın yetersiz olduğu kurumun zayıf yönü olarak kabul edilmekle birlikte bu alanın gelişme potansiyeline sahip bir alan olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple amatör ve sportif havacılığın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması ile bu faaliyetlerin ilgili kurum ve kuruluşlar ile koordineli olarak desteklenmesi kurumsal strateji ve hedef olarak belirlenmiştir. Bkz: SHGM, "Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2017/2021" (Ankara, 2017), 73, 81.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİVİL HAVA TAŞIMA İŞLETMELERİNİN DENETİMİ

S.H.G.M.'nin sivil hava taşıma işletmeleri üzerinde gerçekleştireceği denetim faaliyetlerine ilişkin yükümlülük 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 437/1 hükmünde düzenleme altına alınmıştır. Bu hükümde yer alan denetim görevine ilişkin fıkraların düzenleyici kolluk işlemleri niteliğini haiz olduğunu söylemek mümkündür. Bu görevler arasında havacılık mevzuatına aykırı eylemlerin önlenmesi amacıyla gerekli tedbirleri almak, uluslararası kural ve standartların güncel olarak uygulanmasını sağlamak, sivil havacılığın yasadışı müdahaleler ile yangın, sel, deprem gibi doğal afetlerden korunması için gerekli önlemleri almak ve aldırarak, sivil havacılık kazalarının sonuçlarına göre gerekli tedbirleri almak, hava araçlarının tescil işlemlerini yapmak ve sicil kayıtlarını tutmak, emniyetli uçuş operasyonları için gerekli denetimleri yapmak ve ilgili belgeleri düzenlemek, sivil havacılıkla ilgili teknik altyapıya ilişkin düzenlemelerin uygulanmasını sağlamak, sivil havacılık sektörünün gelişimini sağlayacak tedbirleri almak, hava aracı, yolcu, yük ve üçüncü şahıslara yönelik sigorta şartlarının sağlanmasını kontrol ve takip etmek şeklinde sayılan düzenleyici kolluk işlemleri S.H.G.M.'nin görevleri olarak hüküm altına alınmıştır.

İdarenin denetim görevinin hukuki niteliği ve hukuki temeline ilişkin genel açıklamalar birinci bölümde detaylı olarak ifade edilmişti.¹⁹⁵ İdarenin bu faaliyetler üzerinde gerçekleştirdiği denetimleri yasal denetim olarak adlandırmak mümkündür. Yasal denetim öğretide “yasal hükümler gereğince yapılan ve yapılması kanunen zorunlu kılınan denetim çalışmalarına yasal denetim denir. Bu denetim türünde denetim çalışmasının nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı kanun, yönetmelik ve genelgelerle belirlenmektedir.” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁹⁶ Sivil hava taşımacılığı özelinde idare tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetlerinin kamu düzeninin güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik gibi klasik unsurları ile ekonomik kamu düzeninin korunması amaçlarına yönelik olduğu söylenebilir. S.H.G.M.'nin teşkilat, görev, yetki

¹⁹⁵ Detaylı bilgi için bkz: 1.2.3. İdarenin Denetim Görevinin Hukuki Niteliği

¹⁹⁶ Aksoy, *Tüm Yönleriyle Denetim 1. Cilt*, 67.

ve sorumlulukları daha önce 5431 sayılı kanun ile düzenleme altına alınmış iken 2017 tarihli halkoylaması sonrasında kabul edilen Anayasa'nın 106/11 hükmü doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme altına alınmıştır. S.H.G.M.'ye yüklenen denetim ve kolluk görevleri doğrultusunda bu bölümde idarenin sivil hava taşıma işletmeleri üzerinde gerçekleştirdiği temel denetim faaliyetleri incelenecektir. Bu denetimler ilgili hava işletmesi faaliyete geçmeden önce ve faaliyete geçtikten sonra yapılan denetimler olmak üzere iki başlık altında incelenecektir. Faaliyet öncesi denetimler hususunda ticari hava taşıma faaliyetleri, genel havacılık faaliyetleri ve amatör havacılık faaliyetleri bakımından izin, ruhsat ve özel uçuş izni gibi birel nitelikteki kolluk işlemleri ele alınacaktır. Faaliyet sonrası denetimler bakımından ise hava aracı uçuş güvenliğine ilişkin olarak kurgulanan zincirleme denetim mekanizması ve bağımsız denetim konuları ele alınacaktır.

3.1. Sivil Hava Taşıma İşletmeleri Üzerinde İdarenin Denetimi

3.1.1. Faaliyet Öncesi Denetimler

3.1.1.1. Başvuru

Havayolu ve hava taksi işletmelerine ilişkin izin ve ruhsat şartları aynı usul ve esaslara tabi tutulmuştur. Ancak havayolu ve hava taksi işletmeleri bakımından diğer işletmelerden farklı olarak izin ve ruhsat başvurusu aşamalarından önce "başvuru aşaması" şeklinde bir süreç daha öngörülmüştür. SHY-6A Yönetmeliği 28-30 hükümleri doğrultusunda bu aşamada başvurunun S.H.G.M. tarafından kabul edilmesi halinde ön izin aşamasına geçilmeden önce S.H.G.M. tarafından belirli bir gün için toplantı tarihi belirlenmektedir. Bu toplantının amacı başvuran şirket yöneticilerinin işletmenin mali gücü, operasyon türü, operasyon bölgesi, hava aracı temin planı, hava aracı bakım planı konuları hakkında S.H.G.M. yetkililerine sözlü olarak detaylı bir brifing vermesidir. Bu toplantı akabinde başvurunun idare tarafından kabul edilmesi halinde işletmeye iki aylık geçerlilik süresi olan "başvuru kabul belgesi" verilmektedir. Böylelikle başvurana ön izin belgesi bakımından gerekli olan şartları tamamlaması için belli bir süre tanınmış olmaktadır. Başvuru yapabilmek için zorunlu asgari unsur havayolu veya hava taksi faaliyeti yürütecek olan şirketin kurulmuş olmasıdır. Yani ön izin veya ruhsat alabilmek için ilgili kanun ve yönetmeliklerde öngörülen zorunlu şartlar henüz mevcut olmasa dahi şirket tüzel

kişiliği ve bu şirketin yürüteceği hava taşıma faaliyetine ilişkin mali ve teknik planlar mevcut ise başvuruda bulunmak mümkündür. Zira başvuru formunda sermaye miktarı ve teşkilat yapısı gibi şartlara ilişkin olarak yalnızca “planlanan veriler” yer almaktadır.

3.1.1.2. İzin

Türk Sivil Havacılık Kanunu’nda ticari hava taşıma işletmeleri bakımından ruhsat aşamasından önceki aşama olarak 18/2 hükmünde zikredilen “izin” aşaması SHY-6A Yönetmeliği’nde “ön izin” olarak adlandırılmışsa da öğretilerde her iki kavramın da aynı aşamaya işaret ettiği ifade edilmiştir.¹⁹⁷ Aynı aşama SHY-6B Yönetmeliği’nde “izin” olarak SHT-BALON Talimatı’nda ise “ön izin” olarak ifade edilmiştir. İzin olarak adlandırılan kolluk usulü yalnızca havayolu işletmeleri, hava taksi işletmeleri, balon işletmeleri ve genel havacılık işletmeleri bakımından öngörülmüştür. Çok hafif hava araçlarıyla ticari havacılık faaliyetinde bulunacak işletmeler ile amatör havacılık faaliyeti gerçekleştirecek işletmeler bakımından izin usulü öngörülmemiştir.

Yalnızca sivil havacılık alanında değil başka alanlarda da idare ruhsat vermeden önce belli koşulların yerine getirilip getirilmediğini denetlemek amacıyla başvurana “ön izin” vererek ruhsat işlemini belirli bir sürece yaymaktadır. Bu usulün bazı pratik faydaları bulunmaktadır. Öncelikle başvuran kişi esas ruhsat başvurusunda bulunmadan önce belli yükümlülükleri yerine getirme imkanına sahip olmaktadır. Ayrıca karara itirazda bulunmak isteyen üçüncü kişilerin de ruhsat verilmeden önce bu yolla başvuru sürecinden haberdar olma imkanları sağlanmış olacaktır.¹⁹⁸ S.H.G.M.’nin resmi internet sitesinde ön izin verilen hava işletmelerine ilişkin duyurular yer alsa da¹⁹⁹ düzenli bir ilan sisteminin mevcut olduğunu söylemek zordur. Dolayısıyla S.H.G.M. tarafından sivil havacılığa ilişkin gerçekleştirilen ve kamuya açıklanmasında sakınca bulunmayan idari eylem ve işlemlerin yıllık olarak yayınlanan faaliyet raporları haricinde resmî web sitesi yoluyla sürekli ve düzenli olarak

¹⁹⁷ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 148.

¹⁹⁸ Çal, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*, 39.

¹⁹⁹ SHGM, “Bora Jet SHGM’den Ön İzin Aldı,” erişim: 17 Ağustos 2019, <http://web.shgm.gov.tr/tr/haberler/1277-borajet-shgmden-on-izin-aldi>.

duyurulması aleniyetin ve etkin kamuoyu denetiminin sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2 hükmünde ticari hava taşıma işletmeleri için verilecek izin belgesinin S.H.G.M. tarafından belli şartlar ve süreler ile sınırlandırılabilmesi ifade edilmiştir. İzin verilme şartları S.H.G.M. tarafından yönetmelikle belirlenen zorunlu belgelerin süresi içinde sunulması, milli güvenliği ve kamu düzenini tehlikeye düşürecek bir sebebin bulunmaması ve işletmeyi temsil eden kişi ve ortakların kanunda öngörülen suçlardan mahkum olmaması şeklinde üç başlıkta sınıflandırılabilir.

3.1.1.2.1. Zorunlu Belgeler

Havayolu veya hava taksi işletmesi olarak faaliyet gösterecek şirket tarafından yapılacak ön izin başvurusu sırasında sunulması gereken belgeler SHY-6A Yönetmeliği Ek-2'de sayılmıştır. Bunların arasında işletmeye ilişkin şirket esas sözleşmesi, tasarlanan teşkilat şeması, üç yıllık fizibilite raporu, en az üç yıllık nakit akış tabloları, kurucu üyelerin bilgileri, temsil ve ilzama yetkili kişilerin bilgileri, yönetici personelin lisans ve sertifika suretleri, uçak temin planı, uçak bakım planı, uçuş ekibi ve bakım personeli temin ve eğitim planı gibi belgeler bulunmaktadır. S.H.G.M.'nin adli sicil belgesini ihtiyaç halinde talep edebileceği SHY-6A Ek-2'de ifade edilmiştir. Bu ifadeden adli sicil belgesinin sunulmasının zorunlu olmadığı, S.H.G.M.'nin talebi halinde sunulacağı şeklinde bir anlam çıkmaktadır. İlerleyen satırlarda daha detaylı olarak açıklanacağı üzere şirket ortakları ve temsile yetkili yöneticilerinin belli suçlardan mahkum olup olmadığının anlaşılabilmesi için güncel adli sicil belgelerinin sunulması zorunlu olmalıdır. Zira kesinleşmiş bir mahkumiyet söz konusu ise Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2/b hükmündeki bağlı yetki kapsamında başvuran lehine izin belgesi düzenlenmemesi gerekmektedir. Bu sebeple idare tarafından gerekli güvenlik denetimlerinin etkin bir şekilde yapılabilmesi için ilgili kişiler bakımından adli sicil belgesinin sunulması zorunlu tutulmalıdır.

Balonla ticari havacılık faaliyetinde bulunacak işletmeler bakımından da ön izin olarak adlandırılan kolluk denetimi zorunlu tutulmuştur. SHT-BALON Talimatı'nın 17.

maddesinde başvuru sahibi işletmenin ön izin başvurusunun S.H.G.M. tarafından en fazla altmış gün içinde değerlendirileceği ve ön izin başvurusunun olumlu sonuçlanması durumunda ruhsat başvurusunun yapılması için başvurana altı aylık süre tanınacağı ifade edilmiştir. Balon faaliyetleri bakımından izin aşamasında sunulması zorunlu tutulan belgeler SHT-BALON Ek-1’de belirlenmiştir. Buna göre işletme sicil gazetesi kayıtları, pay sahibi kimlik bilgileri, yönetim kurulu üyelerine ilişkin bilgiler, ödenmiş sermaye miktarı ve YMM raporu, teşkilat şeması, yönetici personele ilişkin bilgiler, balon teçhizatına ilişkin temin planı, finansal belgeler gibi evrakların izin başvurusu aşamasında sunulması gerekmektedir. Ayrıca balon işletmeleri bakımından ön izin aşamasında sunulması gereken belgeler arasında işletmenin ortakları ile temsil ve ilzama yetkili yöneticilerinin adli sicil kayıtlarına ilişkin belgeler sayılmamıştır. Dolayısıyla S.H.G.M. tarafından bu kişiler hakkında Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun 18. maddesinde sayılan suçların mevcudiyeti bakımından herhangi bir denetimin yapıp yapılmadığı anlaşılamamaktadır. Kanun’un madde 18 hükmünün “tüm ticari taşıma işletmelerini kapsamaması” ve balon işletmeciliğinin de ticari hava taşımacılığı faaliyeti olması nedeniyle madde 18 hükmündeki hırsızlık, yağma, güveni kötüye kullanma, dolandırıcılık gibi suçların işletmenin ortakları ve temsile yetkili yöneticileri bakımından kesinleşmiş olarak mevcut olması durumunda ilgili işletmeye ön izin verilmesi kanuna aykırılık teşkil edecektir. Her ne kadar Kanun’un 18. maddesinde sayılan suçların balonla ticari hava taşımacılığı faaliyetinde bulunma faaliyetleri aleyhinde temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran bir niteliğe sahip olduğunu düşünsek de mevcut kanun hükmünün hali hazırda yürürlükte bulunması ve bu izin şartının denetimi konusunda idareye takdir yetkisi tanımaması nedeniyle denetimin koşulsuz olarak uygulanması gerekmektedir.

Genel havacılık faaliyetinde bulunacak işletmeler bakımından sunulması zorunlu olan belgeler SHY-6B Yönetmeliği Ek-1’de belirlenmiştir. Bu belgeler arasında tüzel kişi ticaret sicili kayıtları veya gerçek kişi nüfus kayıtları, ortaklar kurulu veya yönetim kurulu üyelerine ilişkin adli sicil belgeleri, bağlı şirketlere ilişkin sicil kayıtları, imza sirküleri, görevli personele ilişkin özgeçmiş bilgileri ile geçerli lisans ve sertifika örnekleri, hava aracı uçuşa elverişlilik sertifikası, sigorta poliçeleri, işletme el kitabı,

bakım el kitabı, bakım anlaşması sureti, asgari teçhizat listesi onay başvurusu gibi evraklar bulunmaktadır.

Sonuç olarak havayolu, hava taksi, balon taşımacılığı ve genel havacılık faaliyetleri bakımından ruhsat aşamasından önce izin veya ön izin olarak adlandırılan bir denetim aşaması öngörülmüştür. Bu aşamada idare ilgili işletmenin yasal niteliklere sahip olup olmadığını incelemektedir. İzin aşamasının öngörülmesi ilgili işletmeye verilecek ruhsatın belli bir sürece yayılması ve ruhsat aşamasında tamamlanması gereken hava aracı alım ve bakım işlemleri gibi kapsamlı yatırımların başvuru sahibi tarafından öngörülebilir bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. İzin başvurusunun idare tarafından kabul veya reddedilmesi hukuki sonuç doğuran ve birel nitelikteki bir idari işlemdir. Bu sebeple izin belgesi düzenlenmeden önce havayolu ve hava taksi işletme başvuru sahipleri tarafından sunulan belgelerin tam ve eksiksiz olması, eğer eksik belgeler söz konusu ise bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla SHY-6A Yönetmeliği madde 32 hükmünde doküman uyum aşaması öngörülmüştür. Bu aşama sürecinde başvuru sahibi tarafından sunulan belgelerin mevzuatta yer alan tüm zorunlu belgeleri içerip içermediği incelenmektedir. Ancak hukuki sonuç doğuran idari işlemler başvuru aşaması, izin aşaması veya ruhsat aşamalarında idare tarafından verilen kabul veya red yönündeki idare açıklamalarıdır.

3.1.1.2.2. Kamu Düzeni ve Milli Güvenlik

Kamu düzeninin tehlikeye girebileceği durumlarda idarenin başvuru sahibi lehine izin belgesi düzenlemeyeceği Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2/a maddesinde hüküm altına alınmış bir husustur. Bu maddede "izin belgesi milli güvenliğin veya kamu düzeninin tehlikeye girebileceği durumlarda ... verilmez" şeklindeki bir ifadenin mevcut olması sebebiyle idarenin bu konuda takdir yetkisine değil bağlı yetkiye sahip olduğu söylenebilir. Birinci bölümde detaylı olarak açıklandığı üzere kamu düzeninin unsurları arasında güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik gibi klasik unsurların yanı sıra ekonomik kamu düzeni gibi daha güncel unsurlar da yer almaktadır.²⁰⁰ Bu sebeple izin belgesi düzenlenmesi hususunda idarenin klasik unsurlarının yanı sıra ekonomik

²⁰⁰ Bkz. Kamu Düzeni s. xx vd.

kamu düzeni bakımından da inceleme yapması gerektiği öğretide ifade edilmiştir.²⁰¹ Zira pek çok Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararında idarenin ekonomik alana geniş ve esnek biçimde müdahale edebileceği ifade edilmiştir.²⁰² Bu doğrultuda başvuruyu inceleyecek idari merci olan S.H.G.M. tarafından ekonomik kolluk faaliyeti kapsamında yerli veya yabancı işletmenin iç piyasadaki ekonomik yapıya zarar verip vermeyeceği, ilgili işletmenin ekonomik kamu yararına hizmet edip etmeyeceği gibi hususlar bakımından inceleme yapması gerektiği, ancak bunu yaparken teşebbüs hürriyetine zarar vermeyecek şekilde idari işlem tesis etmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁰³ Nitekim SHY-6A Yönetmeliği 26/1/b hükmünde izin belgesinin S.H.G.M. bünyesindeki beş kişilik inceleme komisyonu tarafından ülkenin ulaştırma, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına yapacağı katkı derecesi göz önünde bulundurularak düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Milli güvenlik kavramı ise milli savunma ve devletin iç ve dış tehlikelere karşı korunması gibi kavramlara işaret etmektedir. Dolayısıyla idarenin ön izin verilmesi aşamasında hem kamu düzeni hem de milli güvenlik bakımından inceleme yapması kanuni bir zorunluluktur.

3.1.1.2.3. Belli Suçlardan Mahkum Olmama

Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2/b hükmünde ticari hava taşımacılığı faaliyetinde bulunacak gerçek kişi, şirket kurucu ortakları ve şirketi temsile yetkili yöneticilerinin kanun maddesinde sayılan hırsızlık, yağma, güveni kötüye kullanma, dolandırıcılık vs. gibi suçlardan mahkum olmamış olması izin şartı olarak belirlenmiştir. Sayılan suçlardan kesin hükümle mahkumiyet söz konusu ise idare bağlı yetki kapsamında izin belgesi düzenlemeyecektir. Sivil havacılık faaliyetleri bakımından böyle bir düzenlemenin isabetli olup olmadığını tespit edebilmek için öğretide "hak yoksunluğu" olarak da ifade edilen bu müesseseyi anayasa hukuku ve ceza hukuku açısından irdelemek isabetli olacaktır.

²⁰¹ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 151.

²⁰² Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", 178"

²⁰³ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 152.

23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı torba yasa ile Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun yukarıda bahsi geçen 18/2 hükmüne "milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar veya casusluk suçları" ifadesi ilave edilmiş ancak bu ifadenin iptali için açılan dava neticesinde Anayasa Mahkemesi 25.02.2010 tarihli kararında:

"...Meslek veya görevlerin özellikleri, suçların niteliği, bu suçlara verilen cezalar ve cezaların süresi, kasıtlı veya taksirle işlenip işlenmediğine bakılmaması ve bir kademelendirme de yapılmaması ve bu suçlardan mahkum olanların belirli meslekleri ve görevleri sürekli olarak icra edememeleri, işledikleri suçlara göre adaletli ve eyleme orantılı olmayan ölçüsüz bir hak yoksunluğuna yol açması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen "Hukuk Devleti" ilkesine aykırıdır. İptali gerekir..."

gerekçesiyle sonradan ilave edilen suç tiplerini iptal etmiştir.²⁰⁴ Soyut norm denetimlerinde Anayasa Mahkemesi'nin inceleme yetkisi Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43/3 hükmü doğrultusunda yalnızca iptali istenen hüküm veya fıkralarla sınırlıdır. Anayasa Mahkemesi taleple bağılılık ilkesi çerçevesinde iptali istenen kanun hükümleri dışında inceleme yapamamaktadır. Yukarıda alıntılanan kararda da yalnızca iptali istenen "milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar veya casusluk suçları" ifadesi yönünden inceleme yapılmıştır. Ancak yine de yukarıdaki ifadenin iptal edilmesi ve fakat madde 18/2/b hükmünde yer alan "devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar" gibi işletme izni verilmeme gerekçesi olan diğer suç tiplerinin kanun maddesinde mevcudiyetini korumasının de facto bir tutarsızlık meydana getirdiğinin kabulü gerekmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararı bu yönüyle öğretilerde eleştirilmiştir.²⁰⁵

Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde iptalin ana sebeplerinden birisi olarak bir kimsenin mesleğiyle hiç ilgisi olmayan bir suçun karşılığında süresiz bir şekilde mesleğini icra etmekten yoksun bırakılmasının orantısız ve ölçüsüz bir güvenlik tedbiri olduğu belirtilmiştir. Ancak gerekçeli kararda belirtildiği üzere hak yoksunluğunun

²⁰⁴ Anayasa Mahkemesi E. 2008/17, K. 2010/44, T. 25.02.2010.

²⁰⁵ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 158.

süresiz olduğu yönündeki görüşün isabetli olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira özel kanunlarda sayılan suçların ilgili kişi bakımından kesin hükümlerle sonuçlanmış olması durumunda hak yoksunluğunun devam edeceği son tarih olarak ilgili özel kanunlarda herhangi bir süre belirtilmese de ilgili kişi mahkemeye başvurarak hak yoksunluğunun sona erdirilmesini talep edebilmektedir. İlgili suçlardan mahkum olan kişi infaz sona erdikten sonra Adli Sicil Kanunu'nun 13/A maddesinde düzenlenmiş "yasaklanmış hakların geri verilmesi"²⁰⁶ yoluyla uğradığı hak yoksunluklarının giderilmesini sağlayabilmektedir. Buna göre 13/A/1/a hükmüne göre cezanın infazının tamamlandığı tarihten itibaren 3 yıllık bir sürenin geçmesi halinde ilgili kişi mahkemeye başvurabilmekte, mahkemede olumlu bir kanaat oluşması durumunda hakim yasaklanmış hakkın iadesine hükmederek kararın adli sicil arşivine kaydını sağlayabilmektedir. Hali hazırda uygulanan bu müessese Yargıtay içtihatlarında "ceza mahkumiyetlerinden doğan müebbet hak yoksunluklarının giderilmesi" şeklinde tanımlanmıştır.²⁰⁷ Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında belirttiği süresiz hak yoksunluğu "yasaklanmış hakların geri verilmesi" müessesesi ile önlenmiş olmaktadır.

Belli meslek ve faaliyetleri yürütmek için yasa koyucu tarafından belirlenen suçlardan mahkum olmama şartının aranması özel kanunlarda ve hatta Anayasa'da dahi mevcut olan bir düzenlemedir. Öğretide "hak yoksunluğu" veya "yasaklanmış hak" olarak ifade edilen ve bir kişinin belli suçlar bakımından cezaya mahkum olduktan sonra infaz sona erse dahi belli hakları kullanmaktan mahrum bırakılması müessesesi yalnızca Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda öngörülen bir husus olmayıp Devlet Memurları Kanunu, Avukatlık Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu, Milletvekili Seçimi Kanunu gibi kanunlarda da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 76. maddesinde milletvekili seçilme yeterliliği için öngörülmüş olan şartlar bulunmaktadır. Bu maddede taksirli suçlar hariç olmak üzere bir yıldan fazla hapis cezasına mahkum olan ve sayılan diğer suçlardan hüküm giymiş olan kişilerin affa uğramış olsalar bile milletvekili

²⁰⁶ 765 sayılı Mülga Türk Ceza Kanunu madde 121 ve devamında "memnu hakların iadesi" adıyla düzenlenen bu müessese yeni Türk Ceza Kanunu'nda değil Adli Sicil Kanunu'nda düzenleme altına alınmıştır.

²⁰⁷ Yargıtay E. 2018/12233, K. 2019/2768, T. 27.02.2019.

seçilemeyecekleri ifade edilmiştir. Bunun tek istisnası yukarıda anlatılan yasaklanmış hakların geri verilmesi müessesesidir. Dolayısıyla hak yoksunluğu her ne kadar çalışma hakkı ve teşebbüs özgürlüğünü kısıtlasa da sınırsız ve müebbet bir kısıtlama kategorik olarak mevcut değildir. Ayrıca Anayasa'nın madde 13 hükmü doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunulmaksızın kanunla sınırlandırılması da yasa koyucunun takdirindedir. Bu sınırlandırmanın devamı ya da sone erdirilmesi ise yasaklanmış hakların geri verilmesi uygulamasıyla hakimlere bırakılmıştır.

Yasa koyucunun başka özel kanunlarda gerek kasıtlı gerek taksirli suçlar bakımından temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunmamak kaydıyla güvenlik tedbiri olarak farklı kapsamlarda hak yoksunlukları öngörmesinin yasama iradesi ve yetkisi kapsamında mümkün olduğu kanaatindeyiz. Bu sebeple Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında yer alan ve iki üye tarafından hazırlanan ek gerekçedeki,

“Yasa koyucu Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesindeki düzenlemeyle, güvenlik tedbirlerinin süresini mahkumiyet süresiyle sınırlamış ve cezanın infazının sona ermesiyle birlikte güvenlik tedbirlerinin de sona ereceğini kabul etmiştir. Böylece, daha önce var olan “memnu hakların iadesi” kurumu uygulamadan kaldırılmış, cezanın infazının sona ermesiyle birlikte herhangi bir isteme gerek olmaksızın mahrum kalınan hakların kullanılabilmesi sağlanarak süresiz hak yoksunluğuna son verilmiştir.”

şeklindeki ifadeye katılmak mümkün değildir. Zira eski Türk Ceza Kanunu'nda mevcut olan memnu hakların iadesi kurumu 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren yeni Türk Ceza Kanunu'ndan çıkarılsa da, uygulamada yaşanan sorunlar nedeniyle Adli Sicil Kanunu'nda yapılan 06.12.2006 tarihli değişiklik ile tekrar uygulamaya koyulmuştur. Nitekim öğretilerde yasa koyucunun süresiz hak yoksunluğunu tamamen kaldırmak istediği ancak Anayasa başta olmak üzere özel kanunlarda yer alan süresiz hak yoksunluğu maddelerinin hüküm ifade etmeye devam edeceği vakiasını öngöremeyerek bu yaklaşımdan vazgeçtiği belirtilmiştir.²⁰⁸ Her ne kadar Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesinin gerekçesinde “Bu sistemde süresiz bir hak yoksunluğu

²⁰⁸ Çetin Arslan, “Yasaklanmış Hakların Geri Verilmesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 56, sy. 4 (2007): 1–53, 46.

söz konusu olmadığı için, yasaklanmış hakların geri verilmesinden artık söz edilemeyecektir.” dense de 2004 tarihli Türk Ceza Kanunu’nun 53. maddesi yürürlüğe girdikten yaklaşık iki sene sonra yani 2006 tarihinde bu yaklaşımdan vazgeçilmiş ve yasak hakların iadesi kurumu Adli Sicil Kanunu’na ilave edilmiştir. Yine Anayasa Mahkemesi kararında yer alan aynı ek gerekçede,

“Adli Sicil Kanunu’nun 13/A maddesinin (1) fıkrasında memnu hakların iade edilmesi sonradan kurallaştırılmışsa da (...) yasaklanmış hakların geri verilmesi isteminin reddedilebileceği gözetildiğinde, sonradan yapılan söz konusu bu düzenlemenin de kapsamının net ve anlaşılabilir olmadığı hukuk devletinde yasa kurallarının açık ve anlaşılabilir olması gerektiğine ilişkin kurala uyulmadığı, dolayısıyla itiraz konusu kurallarla getirilen yaptırımların adil, ölçülü olmalarının sağlanamadığı açıktır.”

şeklinde bir yaklaşımla mahkemelerce ilgili kişiler tarafından talep edilen yasaklanmış hakların geri verilmesi isteminin reddedilmesi ihtimalinin net olmayan bir düzenleme olduğu belirtilmiştir. Ancak ek gerekçe yazan iki üyenin memnu hakların iadesi konusunun uygulanıp uygulanmadığı hususuna ilişkin çelişkili ifadelerde bulunması ve yasaklanmış hakların geri verilmesi talebini incelemeye yetkili yerel mahkemenin takdir yetkisinde olan bir konuyu net ve anlaşılabilir olmayan bir durum olarak değerlendirmesi kanaatimizce isabetsizdir.

Belli mesleki faaliyetleri yürütecek kişilerin ilgili bazı suçlardan sabıkalı olmaması durumu mesleğin onuru ve güvenliği bakımından önem arz eden bir husustur. Örneğin rüşvet suçundan hüküm giymiş bir kimsenin hakimlik mesleğine atanması kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye düşürecektir. Bu sebeple bu konuda özgürlüklerin sınırlandırılmasının ölçülü ve orantılı biçimde uygulandığı müddetçe gerekli bir tedbir olduğu kanaatine sahip olmakla birlikte suç tiplerinin son derece hassas ve temel hak ve hürriyetlere zarar vermeyecek şekilde belirlenmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

SHY-6B Yönetmeliği’nin 7/2 hükmünde beş yıldan fazla hapis cezası yaptırımı uygulanan suçlar ile zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi suçlar ile devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar

ve sayılan diğler suçlar bakımından kesin hüküm ile mahkum olunması durumunda izin belgesi verilmeyeceğı belirtilmiştir. Bu düzenleme Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2/b hükmünde ticari hava işletmeleri için öngörülen izin şartlarından daha ağırdır. Örneğın kesin hüküm ile beş yıldan fazla hapis cezasına mahkum olma şartı kanunda izin verilmeme sebebi olarak mevcut değil iken, SHY-6B Yönetmeliğı'nde mevcuttur. Ayrıca Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2/b hükmünde yer alan fakat Anayasa Mahkemesi tarafından 25.02.2010 tarihinde iptal edilen "milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar veya casusluk suçları" ibaresi de SHY-6B Yönetmeliğı'nde mevcudiyetini korumaktadır.

Genel havacılık faaliyeti yürütebilmek için gerekli olan şartlar bakımından kanun düzeyinde herhangi bir düzenleme yapılmamış, ilgili usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki yasama yetkisinin devredilmezliğı ve özel teşebbüs kurma serbestisi gibi ilkeler kapsamında genel havacılık işletmeleri bakımından hak yoksunluklarının kanunda düzenlenmediğı halde yönetmelikle belirlenmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Zira Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda düzenlenen izin belgesi verilmesine ilişkin hususlar yalnızca ticari hava işletmelerini kapsamaktadır. Anayasa'nın 48. maddesinde yer alan "Herkes, dilediğı alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir." şeklindeki temel hak genel havacılık faaliyetleri bakımından SHY-6B Yönetmeliğı'nin 7/2/b hükmünde öngörülen hak yoksunlukları ile kısıtlanmış gözükmektedir. Halbuki Anayasa'nın açık 13. hükmü doğrultusunda temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın ancak kanunla sınırlandırılabilir. Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 18/2/b hükmünde yalnızca ticari amaçla yapılacak taşıma işlerine ilişkin hak yoksunlukları öngörülmüştür. Her ne kadar genel havacılık işletmeleri hava işi ve eğitim faaliyetlerini ticari amaçlarla gerçekleştirebilmekteyse de SHY-6B Yönetmeliğı'nde hak yoksunluklarına ilişkin bu anlamda bir ayırım yapılmamış olması kanaatimizce iptal sebebi teşkil etmektedir. Ayrıca kanunda ticari işletmeler bakımından sayılan suçlar yönetmelikle genel havacılık faaliyetleri bakımından genişletilmiştir. Kanaatimizce bu durum yasama yetkisinin devredilmezliğı, kanuna aykırı yönetmelik düzenlenemeyeceğı ve temel hakların ancak kanunla sınırlandırılabilirliğı ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Zira SHY-6B

Yönetmeliği'nde öngörülen hak yoksunlukları temel hak ve hürriyetleri sınırlandırmaktadır.

Ayrıca yönetmeliğin suçlara ilişkin ilgili hükümlerinin ne derece ölçülü olduğu ve söz konusu düzenleyici idari işlemin özellikle sebep, konu ve maksat unsurları arasında uygun illiyet bağının bulunup bulunmadığı hususu da tartışmaya açıktır. Zira SHY-6B Yönetmeliği'nin mevcut hükümleri izin belgesi alınması bakımından hayli ağır şartlar içermektedir. Örneğin inancı kötüye kullanma suçundan hapis cezasına mahkum olmuş ve cezası tamamlanmış bir kimsenin kendine ait bir uçak ile tamamen şahsi ihtiyaçlarına ve isteklerine ilişkin uçuş faaliyeti yapabilmesi temel haklara zarar verecek düzeyde zorlaştırılmıştır. Zira bunun için ilgili kişiye verilen cezanın infazının sona erme tarihinden itibaren en az 3 yıl geçmesi, bu sürenin sonunda yasaklanmış haklarının iadesi için ilgili kişinin ceza mahkemesine başvurması, lehine verilecek bir hükme karşı Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın kanun yararına bozma talebinde bulunmaması ve nihayetinde kararın ilgili kişinin lehine kesinleşmesi gerekmektedir. Tüm bu sürecin uzun seneler alacağı açıktır. Sonuç olarak SHY-6B Yönetmeliği'nde öngörülen belli suçların genel havacılık faaliyetleri ile doğrudan bir ilgisinin bulunmaması nedeniyle bu denli geniş kapsamlı bir düzenlemenin ölçülülük ilkesine aykırı olduğunu ve temel hak ve özgürlüklere hanel getirdiğini söylemek mümkündür.

3.1.1.3. Ruhsat

S.H.G.M. tarafından havayolu ve hava taksi işletme başvurusu sahiplerine verilecek ön izin SHY-6A madde 33/1 ve 31/3/a fıkraları doğrultusunda altı ay süreyle geçerli olacaktır. Bu sebeple işletmelerin izin belgesi almaları akabinde gerekli şartları tamamlayarak altı ay içerisinde ruhsat başvurusunda bulunmaları gerekmektedir. Havayolu ve hava taksi işletme ruhsatı başvuru dosyasında SHY-6A Ek-3 doğrultusunda işletme teşkilatının son güncel tablosu, işletme hatlarındaki son durum, uçak, yolcu ve üçüncü şahıs sigorta belgeleri, uçakların tescil ve uçuşa elverişlilik durumları, görevli pilot, bakım personeli ve uçuş hareket uzmanlarına ilişkin bilgiler, lisans fotokopileri ve diğer belgeler, kabin personeline ilişkin bilgi ve belgeler, gelir, gider ve yatırımlara ilişkin üç yıllık revize fizibilite raporu, emniyet ve

kalite birimi tarafından yapılan denetleme raporu ve bakım anlaşması gibi belgelerin bulunması gerekmektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere çok hafif hava araçları ile ticari havacılık faaliyeti yapacak olan işletmeler bakımından izin belgesi zorunlu tutulmamış yalnızca ruhsat zorunluluğu öngörülmüştür. Talep dosyasında bulunması gereken belgeler ise işletmeye ilişkin ticaret sicil kayıtları, görevli personele ilişkin bilgi ve belgeler, tescil sertifikaları, uçuşa elverişlilik sertifikaları, sigorta poliçeleri, işletme el kitabı, bakım el kitabı, bakım anlaşması gibi belgelerdir.

Yapılan ruhsat başvurusunun genel müdür, genel müdür yardımcıları ve daire başkanlarından oluşan beş kişilik inceleme komisyonu tarafından olumlu değerlendirilmesi neticesinde SHY-6A 36/1-3 ve SHY-6A-ÇH 15/1-4 doğrultusunda havayolu işletmelerine bakan onayı, hava taksi ve çok hafif araçlarla ticari taşıma faaliyeti gerçekleştirecek olan işletmelere genel müdür onayı ile süresiz olarak işletme ruhsatı verilmektedir.

Genel havacılık işletmeleri bakımından işletme ruhsatı alınması zorunluluğu SHY-6B Yönetmeliği'nin 11. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede inceleme komisyonunun yapacağı değerlendirme neticesinde başvuran lehine süresiz genel havacılık işletme ruhsatı düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak genel havacılık işletmelerinin asıl ruhsat başvurusunda sunması gereken belgeler Yönetmelik'te mevcut değildir. S.H.G.M. tarafından başvurana verilecek olan ruhsatın hangi belgeler incelenerek verileceği hususu netlik taşımamaktadır.

SHT-BALON Talimatı'nın 13. maddesinde balon işletmeleri bakımından da ruhsat zorunluluğu öngörülmüştür. Balon faaliyetleri uygulamada büyük çoğunlukla ticari amaçlarla gerçekleştirilse de bireysel olarak amatör ve sportif amaçlarla da balon faaliyeti yürütülebilmektedir. Ancak işletme ruhsatı zorunluluğu yalnızca ticari nitelikteki balon faaliyetlerini kapsamaktadır. Zira SHT-BALON Talimatı'nın 12. maddesinde amatör amaçlarla gerçekleştirilecek balon uçuşları bakımından işletme

ruhsatının zorunlu olmadığı, her uçuş öncesinde S.H.G.M.’den “uçuş izni” alınması şartıyla ilgili kişilerin amatör nitelikli balon uçuş faaliyeti yapabileceği belirtilmiştir.

Ticari hava taşımacılığına ilişkin genel düzenlemelerin yer aldığı SHY-6A Yönetmeliği’nde lafzen balon işletmelerine bir atıf yapılmamış, genel olarak yalnızca hava yolu ve hava taksi işletmeleri ile ilgili şartlar düzenlenmiştir. Ancak Yönetmeliğin “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde ticari amaçla faaliyet gösteren işletmelerin SHY-6A Yönetmeliği kapsamında olduğu ifade edilmiştir. Balon işletmelerinin ticari amaçlarla hava taşımacılığı faaliyeti gerçekleştirdiği göz önünde bulundurulduğunda balon işletmelerinin de SHY-6A Yönetmeliği hükümlerine tabi olması gerektiği düşünülebilir. Ancak SHY-6A Yönetmeliği’nin detaylı düzenlemeleri yalnızca havayolu işletmeleri ve hava taksi işletmelerine ilişkindir. Bu sebeple Yönetmeliğin balon işletmelerini de kapsayıp kapsamadığı hususu açıklığa kavuşturulmalıdır. Zira SHY-6A Yönetmeliği’ndeki hükümlerin balon işletmeleri bakımından da uygulanıp uygulanmayacağı ancak Yönetmeliğin kapsamının açık bir şekilde tespit edilmesi durumunda mümkün olacaktır. Balon işletmelerine ilişkin şartlar S.H.G.M. tarafından ayrı bir talimat ile düzenlenmiştir. Ancak SHY-6A Yönetmeliği’nin balon işletmelerini de kapsadığının kabulü halinde bu işletmelere uygulanacak hükümlerde değişiklikler olabilecektir. Hukuk devleti ilkesinin unsurlarından birisi olan hukuki belirlilik ilkesi gereğince idarenin düzenleyici işlemlerinin açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gerekmektedir.²⁰⁹

3.1.1.3.1. Ruhsat Bedeli

S.H.G.M. özel bütçeli bir kuruluştur. Bu sebeple giderlerin ruhsat, sertifika, izin, lisans, tescil, sınav, denetim, kurs, seminer, eğitim ve müşavirlik gibi hizmetler karşılığında elde edilecek gelirlere karşılanacağı, giderler ile gelirler arasında açık olması durumunda bu açığın genel bütçeden karşılanabileceği 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 434 ve 446. maddelerinde hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple ön

²⁰⁹ Abdülkadir Gülçür, “AİHM ve Türk Anayasa Mahkemesi’nin Kararları Işığında Hukuki Kesinlik (Belirlilik) İlkesinin İncelenmesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, sy. 1 (2018): 149–75, 163.

izin, ruhsat ve diğer belgeler karşılığında her yıl güncellenen hizmet tarifesi doğrultusunda S.H.G.M. tarafından hizmet bedeli alınmaktadır.²¹⁰

Birinci bölümde ruhsatın bedele bağlanıp bağlanamayacağı hususunda öğreti ve içtihatlar doğrultusunda açıklamalar yapılmış idi.²¹¹ Öğretide S.H.G.M. tarafından belirlenen ruhsat, ön izin ve diğer belgelere ilişkin ücret tarifelerinin kar amacı gütmeyecek şekilde belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.²¹² S.H.G.M. tarafından yukarıda belirlenen ücret tarifelerinin kar amacı gütmeye niteliği taşıyıp taşımadığının belirlenmesi için görece yüksek olduğunu düşündüğümüz bu bedellerin hangi maliyetler ve giderler doğrultusunda belirlendiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.²¹³ Ayrıca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla belirlenebileceği, değiştirilebileceği ve kaldırılabilirliği Anayasa'nın 73/3 hükmünde ifade edilmiştir. Buna karşılık S.H.G.M. tarafından yapılacak her türlü denetim, yetkilendirme, ruhsat, sertifika ve lisans hizmetinin bakanlık onayı ile belirlenecek ücretler karşılığında yapılacağı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 447/2 hükmünde düzenleme altına alınmıştır. Ruhsat veya izin belgesi karşılığında başvuran tarafından ödenmesi öngörülen bedelin kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmesinin Anayasa'nın 73/3 hükmüne aykırılık teşkil ettiği kanaatindeyiz. Aslında bu aykırılığın sebebi Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un neredeyse tüm hükümlerinin ilga edilerek burada düzenlenen hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeniden düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Her ne kadar Anayasa'nın 106/11 hükmünde bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarının Cumhurbaşkanlığı

²¹⁰ 2019 yılı verilerine göre tarifeli ve tarifersiz seferlerle yolcu ve yük taşımacılığı yapacak olan havayolu işletmeleri için öngörülen işletme ruhsatı bedeli tarifeli işletmeler için 1.500.000 TL, tarifersiz işletmeler için 1.000.000 TL olarak belirlenmiştir. Hava taksi işletme ruhsatı bedelleri ise hava taksinin ağırlığına göre 30.000 TL veya 50.000 TL olarak belirlenmiştir. Ön izin belgesi bedelleri ise havayolu ve hava taksi işletmeleri bakımından 10.000 TL ile 100.000 TL arasında değişkenlik göstermektedir. Bkz: SHGM, "Ücret Tarifeleri", erişim: 10 Haziran 2019, <https://takas.shgm.gov.tr/shop/04-00/ucus-operasyon-daire-baskanligi?price=1&page=1>.

²¹¹ Detaylı bilgi için bkz. 1.2.3.1. İzin ve Ruhsat

²¹² Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 166.

²¹³ S.H.G.M. 2018 yılında ruhsat sertifika, tescil, lisans, kurs, toplantı, seminer, eğitim, sınav, kayıt işlemlerinden toplamda 30.141.420 TL ve diğer kalemlerle birlikte toplamda 65.098.572 TL gelir elde etmiş, buna karşılık 53.843.103 TL harcama yapmıştır. Buna ilaveten aynı yıl S.H.G.M.'ye genel bütçe tarafından 58.407.166 TL ödenek tahsis edilmiştir. Bkz: SHGM Faaliyet Raporu 2018, 56.

kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınsa da mali yükümlülük öngören hükümlerin kanun yerine kararnamede yer alması isabetli olmamıştır.

3.1.1.4. Sertifikasyon ve Özel Uçuş İzni

Hava aracı sertifikasyonu ve uçuş izinleri tüm havacılık faaliyetlerinde kullanılan hava araçları bakımından da söz konusudur. Ancak Amatör havacılık alanında faaliyet yürütecek olan işletmelerin gerekli şartları sağlayıp sağlamadıkları hususunda yapılan kolluk denetimi ruhsat usulüyle değil sertifikasyon ve özel uçuş izni olarak isimlendirilen usullerle gerçekleştirilmektedir. Nitekim SHY-6C Talimatı'nın madde 5/1 hükmünde amatör havacılık faaliyetleri için işletme ruhsatı zorunluluğunun mevcut olmadığı hüküm altına alınmıştır. Burada sözü edilen sertifikalandırma uçuş faaliyetine ilişkin olmayıp bizatihi hava aracının kendisine ilişkindir. S.H.G.M. amatör havacılık faaliyetinin zorunlu şartları sağlayan hava araçları ile gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini incelemekte ve onaylamaktadır. SHT-AS Talimatı Ek-3 doğrultusunda hava aracının imalatına başlanmadan önce S.H.G.M. tarafından imalat izni ve onayı alınarak SHT-AS madde 7/2 doğrultusunda idare tarafından veya bağımsız denetim kuruluğu tarafından denetçi atanması talep edilmekte, bunun akabinde denetçi nezaretinde imalat sürecine geçilmektedir. İmalatın sürecinin SHT-AS madde 8 doğrultusunda idare tarafından onaylanması sonrasında hava aracının uçuş faaliyetinde bulunabilmesi için idare tarafından özel uçuş izin belgesi ayrıca düzenlenmektedir.

Gerekli tüm imalat koşullarının sağlanması ve SHT-21 Talimatı Altbölüm P 21.A.707 hükmünde belirtilen tüm belgelerin S.H.G.M.'ye sunulması akabinde amatör yapım hava araçları için SHT-AS madde 12/1 hükmü doğrultusunda 1 yıl geçerliliği olan özel uçuş izin belgesinin düzenlenmektedir. Bu konudaki yetki münhasıran S.H.G.M.'ye ait olup uçuş izninin bağımsız denetim firması tarafından verilmesi hukuken mümkün olmayıp fiilen de mevcut değildir. Zira birinci bölümde detaylı olarak açıklandığı üzere idare hukuku bakımından kolluk yetkisi özel hukuk kişilerine devredilmemekte, kolluk faaliyetlerine özel hukuk kişilerinin katılımı sağlanmaktadır. Test uçuşunun tamamlanması sonrasında ilgili denetçinin onayladığı uçuş testi raporu S.H.G.M.'ye sunularak uçuş izni için başvurulmaktadır.

Öte yandan SHT-AS madde 6/2-3, 7/2 ve 12/2 hükümleri doğrultusunda gerek özgün tasarım gerekse restore amatör yapım hava araçlarının imalat süreci, onaylanması, test uçuş raporunun hazırlanması ve yıllık kontrolleri gibi hususlarda bağımsız denetim kuruluşunun da yetki sahibi olduğu belirtilmiştir. Her ne kadar uçuş izin belgesinin düzenlenmesi yetkisi münhasıran S.H.G.M.'ye ait olsa da uçuş koşullarının devam edip etmediği konusunda yapılacak yıllık denetimlerde S.H.G.M. ile bağımsız denetim kuruluşlarının müştereken yetkili olduğu SHT-AS 12/2. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Amatör hava araçlarının imalat süreçleri ve uçuş koşulları konusunda bağımsız denetim kuruluşlarının denetim yetkisine sahip olduğu hususu SHY-YDTGMK Yönetmeliği 19/2/f maddesinde hüküm altına alınmıştır. Gerek fiziksel gerekse evrak üzerinden yapılacak denetimlerde uygunsuzluk veya eksiklik tespit edilmesi durumunda SHT-AS madde 12/3 hükmü doğrultusunda uçuş izin belgesi ve uçuş koşulları onayı S.H.G.M. tarafından iptal edilecektir.

Öte yandan SHY-YDTGMK Yönetmeliği'nde 27.02.2015 tarihinde yapılan değişiklik ile 20/3 ve 22/6-7 hükümleri doğrultusunda kulüp, vakıf veya derneklerin denetim için yetkilendirilebilmeleri mümkün hale getirilmiştir. Amatör ve sportif havacılık faaliyetlerinin yaygınlaştırılması amacıyla bu alanda faaliyet gösteren dernek ve vakıfların tüzel kişiliği haiz olması sebebiyle denetim yetkisine sahip olmaları anlaşılabilir olsa da madde hükmünde yer alan kulüp ifadesi hukuki açıdan belirsiz bir ifadedir. Zira Türk Medeni Kanunu veya Türk Ticaret Kanunu hükümlerinde kulüp şeklinde bir tüzel kişilik türü mevcut değildir. Bu değişiklik sonrası 23.05.2017 tarihinde ilk denetim yetkisi 14.09.2015 tarihinde Samsun'da kurulan 19 Mayıs Havacılık Gençlik ve Spor Kulübü Derneği'ne verilmiştir.²¹⁴

²¹⁴ SHGM, "Amatör Yapım Hava Aracı Sertifikasyonu'nda İlk Kez Denetim Yetkisi..," erişim: 31 Temmuz 2019, <http://web.shgm.gov.tr/tr/haberler/5450-amator-yapim-hava-araci-sertifikasyonu>. Havacılık Kulübü, "19 Mayıs Havacılık Gençlik ve Spor Kulübü Derneği - Hakkımızda," erişim: 31 Temmuz 2019, <https://www.havacilikkulubu.org/hakkimizda/>.

3.1.2. Faaliyet Sonrası Denetimler

3.1.2.1. Hava Taşıma İşletmesi Üzerindeki Denetimler

Sivil hava taşıma işletmeleri üzerindeki denetimlerin büyük kısmı idare tarafından yürütülmektedir. Bu denetimlerin hangi esaslar çerçevesinde yürütüleceği ise Havacılık İşletmeleri Denetimlerine İlişkin Uygulama Esasları SHT-DENETİM Talimatı'nda hüküm altına alınmıştır. Bu Talimat'ta yer alan usul ve esaslar tüm sivil havacılık işletmelerini kapsamaktadır. Talimat'ın kapsam başlıklı madde 2 hükmünde Talimat'ın tüm havacılık işletmeleri üzerinde yapılacak olan denetimleri kapsadığı belirtilmiştir. Denetleme yapılacak alanlar ise madde 4/1/ğ doğrultusunda hava aracı uçuşa elverişlilik, hava aracı bakım ve imalat, personel lisansları denetimleri, havaalanları, hava trafik yönetim hizmetleri, yer hizmetleri, sivil havacılık güvenliği, havacılık işletmeleri, havacılık bakım, sağlık ve eğitim kuruluşları üzerinde yapılan denetimlerden ibarettir.²¹⁵

Talimat'ın 7. ve 8. hükümleri doğrultusunda denetimlerin asgari iki kişilik bir heyet tarafından daha önceden belirlenen denetim takvimine uygun şekilde planlı olarak veya herhangi bir bildirim yapmadan ani olarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır. İdare tarafından yapılan denetimler havacılık işletmelerinin denetim yapılan konudaki kayıt, belge ve operasyonları ile aynı işletmede daha önce yapılan denetim raporları ışığında gerçekleştirilmektedir.

Yapılan denetimlerin neticesinde tespit edilen kusurlar farklı derecelerde sınıflandırılmaktadır. Buna göre Talimat'ın madde 10/1 hükmü doğrultusunda uçuş ve yer emniyetini doğrudan ciddi olarak etkileyen kusurlar birinci seviye bulgu, uçuş ve yer emniyetini doğrudan etkilemeyen ancak emniyet standardının düşmesine sebebiyet verebilecek kusurlar ikinci seviye bulgu, emniyet standardının

²¹⁵ S.H.G.M. tarafından 2018 yılında yayımlanan faaliyet raporuna göre denetim gerçekleştirilen tüm alanlar ve denetim sayıları şu şekildedir: 276 uçuşa elverişlilik denetimi, 89 bakım kuruluşu denetimi, 74 bakım sorumluluğu denetimi, 25 bakım eğitim kuruluşu denetimi, 54 onaylı eğitim organizasyonu denetimi, 7 uçuş hareket eğitim kuruluşları denetimi, 5 ramp denetimi, 7 dil yeterliliği hizmet sağlayıcı denetimi, 403 özel yetki denetimi, 58 ticari hava taşıma işletmesi denetimi, 325 SAFA denetimi, 65 SANA denetimi, 1331 SACA denetimi, 24 hastane denetimi, 23 havaalanı denetimi, 145 yer hizmet kuruluşu denetimi, 7 heliport denetimi, 3 gayri sıhhi işyeri denetimi, 50 havacılık güvenliği denetimi, 20 seyrüsefer denetimi olmak üzere toplam denetim sayısı 2.991'dir. Bkz: "SHGM Faaliyet Raporu 2018," 2019, 62.

iyileştirilmesine ilişkin istekler ise gözlem durumu olarak imza altına alınmaktadır. Talimat'ın 11/1 hükmü doğrultusunda bulguların giderilmesi için S.H.G.M. tarafından işletmeye kusurun ağırlık derecesine on günlük, doksan günlük veya takdiri bir süre verilmektedir.

Bunun yanında SHY-6A madde 44/1/5 hükmü doğrultusunda havayolu ve hava taksit işletmelerinin ruhsat tarihinden itibaren ilk üç ay içerisinde işletme bünyesinde tüm birimlerden bağımsız şekilde kurulacak kalite ve emniyet birimi tarafından hazırlanan denetim raporlarının S.H.G.M.'ye sunulması gerekmektedir. Sunulan raporlar ışığında S.H.G.M. bir ay içinde yerinde inceleme yaparak işletme üzerindeki ilk denetimi gerçekleştirecektir. Ayrıca idarenin ihbar üzerine veya re'sen işletmelerin tüm bilgi ve belgeleri üzerinde herhangi bir zamanda doğrudan denetim yapma yetkisi bulunmaktadır.

3.1.2.2. Hava Aracı Bakım ve Güvenliğine İlişkin Denetimler

Sivil hava taşımacılığı güvenliğinin belki de en önemli unsuru taşıma faaliyetinin güvenli hava araçlarıyla yerine getirilmesidir. Sivil hava taşıma işletmelerinin filosunda bulunan uçaklar bakımından uyulması gereken emniyet, uçuşa elverişlilik ve bakım standartları konusunda iç hukuk mevzuatı olarak çok sayıda yönetmelik, talimat ve genelge bulunmaktadır. Hava aracı uçuş güvenliğinin sağlanması için farklı düzey ve aşamalarda yapılan düzenleme ve denetimleri bir zincirin halkalarına benzetmek mümkündür. Zira bakım ve uçuşa elverişlilik süreçleri birbiriyle yakından ilgili pek çok aşamadan oluşmaktadır. Bunların hangi süreçlerden oluştuğuna değinmeden önce bu düzenlemelerin kaynağına değinmek isabetli olacaktır.

Bakım ve uçuşa elverişlilik alanındaki temel düzenleyici işlemler büyük oranda Avrupa Komisyonu tüzüklerinden iktibas edilerek hazırlanmıştır. Bunun nedeni ise Avrupa Birliği'ne tam üyelik amacıyla kara, deniz, hava ve demiryolu taşımacılığına ilişkin 14 numaralı fasıl süreci, daha da özelde 07.07.2009 tarihinde EASA²¹⁶ ile SHGM arasında

²¹⁶ European Union Aviation Safety Agency – Avrupa Birliği Havacılık Emniyeti Ajansı

yapılan iş birliği antlaşmasıdır.²¹⁷ Antlaşmanın 3.3. ve 3.4. fıkraları ve eklerinde EASA Part 21, Part M, Part 145, Part 66 ve Part 147 düzenlemelerinin SHGM tarafından Türk iç hukukuna aktarılması için EASA tarafından gerekli desteğin sağlanması, Avrupa düzenlemelerinde değişiklik olması durumunda EASA tarafından gerekli bilgilendirmelerin yapılması, antlaşmada referans standartlar olarak ifade edilen düzenlemelerin Türk iç hukukuna aktarılıp aktarılmadığının incelenmesi için EASA tarafından Türkiye'ye standardizasyon ziyaretlerinin yapılması, bu ziyaretler sonucunda ortaya çıkacak güvenlik tavsiyelerinin SHGM tarafından uygulanması, tespit edilen eksikliklerin giderilmesi, her halükarda sonuç raporlarının uluslararası havacılık kuruluşları ve Avrupa Komisyonu ile paylaşılmasına ilişkin hususlar imza altına alınmıştır. Her ne kadar işbirliği antlaşmasının imzalanma amacı Avrupa havacılık kurallarının Türk iç hukukuna aktarılması olsa da SHGM'nin bu konuda herhangi bir zorunluluk altında olmadığı Antlaşma'nın 3.4. Maddesi'nde hüküm altına alınmıştır.

İmzalanan bu antlaşma neticesinde pek çok yönetmelik ve talimat yürürlüğe koyulmuştur. Hatta bu düzenlemelerin isimleri dahi Avrupa tüzükleriyle paralellik arz etmektedir. Bu doğrultuda 748/2012 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü'nün Annex 1 - Part 21 isimli eki doğrultusunda SHY-21 Yönetmeliği ve SHT-21 Talimatı, Annex 4 - Part 147 isimli eki doğrultusunda SHY-147 Yönetmeliği ve SHT-147 Talimatı, Annex 3 - Part 66 isimli eki doğrultusunda SHY-66 Yönetmeliği ve SHT-66 Talimatı, Annex 2 - Part 145 isimli eki doğrultusunda SHY-145 Yönetmeliği ve SHT-145 Talimatı yayımlanmıştır. Yine 1321/2014 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü'nün Annex 1 - Part M isimli eki doğrultusunda SHY-M Yönetmeliği ve SHT-M Talimatı yürürlüğe koyulmuştur. Aşağıda daha detaylı olarak açıklanacağı üzere tüm bu düzenlemelerin nihai amacı hava aracının güvenli bir şekilde uçuş faaliyeti gerçekleştirmesidir. İç hukukumuzda aktarılan bu kurallar sırasıyla SHY-21 Hava Aracı İlgili Ürün, Parça ve Cihazın Uçuşa Elverişlilik ve Çevresel Sertifikasyonu Yönetmeliği ve SHT-21 Talimatı, SHY-147 Hava Aracı Bakım Eğitim Kuruluşları Yönetmeliği ve SHT-147 Talimatı, SHY-

²¹⁷ Working Arrangement Between the European Aviation Safety Agency and the Turkish Directorate General of Civil Aviation – Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı ve Türk Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Arasında İşbirliği Düzenlemesi

66 Hava Aracı Bakım Personeli Lisansı Yönetmeliği ve SHT-66 Talimatı, SHY-145 Onaylı Hava Aracı Bakım Kuruluşları Yönetmeliği ve SHT-145 Talimatı ve SHY-M Sürekli Uçuşa Elverişlilik ve Bakım Sorumluluğu Yönetmeliği ve SHY-M Talimatı'ndan oluşmaktadır. Bu düzenlemeler hava aracının üretildiği tarihten faaliyette bulunduğu tarihe kadar olan sertifikasyon süreçlerine ilişkindir.

3.1.2.2.1. Tasarım ve Üretim Organizasyon Onay Sertifikası

Üretilen bir hava aracının uçuş yapabilmesi için uçuşa elverişlilik sertifikası alması zorunludur. 7 Aralık 1944 tarihinde Şikago'da imzalanan ve Türkiye'nin de taraf olduğu Milletlerarası Sivil Havacılık Antlaşması'nın Ek-8 Hava Aracının Uçuşa Elverişliliği²¹⁸ başlıklı ekinin 3.2.1. hükmünde taraf devletin tatmin edici kanıtlara dayanarak tasarım ve uçuşa elverişlilik gerekliliklerine uygun şekilde uçuşa elverişlilik sertifikası düzenlemesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı doğrultuda SHY-21 Hava Aracı ve İlgili Ürün, Parça ve Cihazın Uçuşa Elverişlilik ve Çevresel Sertifikasyonu Yönetmeliği'nin 5/2/c hükmünde uçuşa elverişlilik sertifikası bulunmayan bir hava aracının işletilemeyeceği belirtilmiştir. Gerek Türkiye'de gerekse yabancı ülkelerde üretilip de Türkiye'de uçuş faaliyeti gerçekleştirecek hava araçları için S.H.G.M. tarafından uçuşa elverişlilik sertifikası düzenlenmesi için bir takım ön koşulların gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

Milletlerarası Sivil Havacılık Antlaşması Ek-8 madde 1.4.1. hükmüne göre ilgili hava aracının tasarlandığı ülke otoriteleri tarafından uçuşa elverişlilik gerekleri bakımından tasarımın onaylandığına ilişkin tip sertifikasının düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı doğrultuda SHY-21 Yönetmeliği madde 5/2/a hükmünde hava aracı motor ve pervanelerinin tip sertifikasına sahip olmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Tip sertifikası "hava aracı, motor veya pervane için tasarım kriterlerine ve uçuşa elverişlilik kurallarına uygunluğu belirleyen, tip tasarımını, teknik özellikleri ve işletme limitlerini içeren, üretimi gerçekleştiren ülke otoritesi tarafından verilen belge" olarak tanımlanmıştır. Bir diğer ifadeyle tip sertifikası ilgili hava aracı üretildikten sonra hava

²¹⁸ Annex-8 Airworthiness of Aircraft

aracının uçuşa elverişli bir şekilde üretilmiş olduğunun hava aracının üretildiği ülke otoritesi tarafından onaylanmasıdır.

Türk hukuk mevzuatına göre hava aracı ve ilgili ürün üretimi ve tasarımı gerçekleştirecek kuruluşların da SHY-21 ve SHT-21 kapsamında S.H.G.M.'den üretim organizasyon ve tasarım organizasyon onay sertifikası alması gerekmektedir.²¹⁹ Dolayısıyla üretilen hava aracı ve ürünlerinin ötesinde bu ürünleri üretecek ve tasarlayacak kuruluşların da S.H.G.M.'den yetki alması gerekmektedir. Ayrıca SHT-21 Talimatı Ek-1 Tablo 8 ve Milletlerarası Sivil Havacılık Antlaşması Ek-16 doğrultusunda ilgili hava araçlarının gürültü ve emisyon testlerinin yapılması ve bunun sonucunda SHGM tarafından sertifikasyon işlemlerinin gerçekleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir. Netice olarak bir hava aracının uçuş yapabilmesi için asgari olarak üretici ülke otoritesi tarafından tip sertifikası, emisyon sertifikası, gürültü sertifikası ve nihayetinde uçuşa elverişlilik sertifikasının düzenlenmiş olması gerekmektedir. Bunların haricinde Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 89. maddesi doğrultusunda tescil belgesi, mürettebata ait belgeler, telsiz tesisat ruhsatnamesi, sigorta poliçesi ve düzenleyici işlemlerle belirlenen diğer belgelerin de mevcut olması gerekmektedir.

3.1.2.2.2. Bakım Eğitim Kuruluşu Onay Sertifikası²²⁰

Daha önce de ifade edildiği üzere bir hava aracının uçuş güvenliğinin sağlanması için yapılan bakım işlemleri pek çok aşamadan oluşan bir süreçtir. Bakım faaliyetlerinin

²¹⁹ Türk Hava Yolları Teknik A.Ş. 2014 yılında EASA ve SHGM'den Üretim Organizasyon Onay Sertifikası (Product Organisation Approval Certificate) almıştır. EASA'dan alınan üretim sertifikası C1 ve C2 sınıfları ile sınırlı olup bunlar komplike olmayan kabin içi parçalar, kablolar ve diğer bazı parçalara ilişkindir. Bkz: <https://turkishtechnic.com/TR/Haberler/thy-teknik-easa-poa-organ%C4%B1zasayon-onayi>, https://turkishtechnic.com/documents/easapart21g_636518680646194302_636658059881547799.pdf EASA'dan üretim organizasyonu onay sertifikası alan diğer Türk şirketler Aspilsan Enerji San. ve Tic. A.Ş., Havelsan Hava Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş., Leonardo Turkey Havacılık, Savunma ve Güvenlik Sistemleri A.Ş., Logo Sky Çizge Havacılık Reklam Tur. Tic. Ltd. Şti., TCI Kabin İçi Sistemleri San. ve Tic. A.Ş., Türk Havacılık ve Uzay Sanayi A.Ş. (TUSAŞ-TAI), Uçak Koltuk Üretimi San. ve Tic. A.Ş. şirketleridir. Tüm bu şirketlerin sertifikaları C1 ve C2 sınıfları ile sınırlıdır. Bkz: <https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/aircraft-products/production-organisations-approvals>

²²⁰ 02.07.2019 tarihinde güncellenen verilere göre SHGM tarafından onay sertifikası düzenlenmiş toplamda 9 hava aracı bakım eğitim kuruluşu bulunmaktadır. Verilen bakım eğitimleri belli kategoriler ve belli uçak tipleriyle sınırlandırılmıştır. Sertifika verilen bakım eğitim kuruluşları Türk Hava Yolları Teknik A.Ş., Eskişehir Teknik Üniversitesi Havacılık ve Uzay Bilimleri Fakültesi, Erciyes Üniversitesi Sivil Havacılık Yüksekokulu, MRO Teknik Servis San. ve Tic. A.Ş., Türk Hava Kurumu Türkkuşu Genel Müdürlüğü, Kapadokya Üniversitesi, Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş., MNG Jet Havacılık A.Ş., Atılım

temelini bakım eğitim kuruluşlarının oluşturduğu söylenebilir. Zira bakım faaliyetini yürütecek personele verilecek teorik ve pratik eğitimlerin nitelikleri ile yapılacak ölçme ve değerlendirilme sınavları bakım eğitim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Bu kuruluşlara ilişkin temel düzenlemeler SHY-147 Hava Aracı Bakım Eğitim Kuruluşları Yönetmeliği ve SHT-147 Hava Aracı Bakım Eğitim Kuruluşları Talimatı'nda yer almaktadır.

Bakım eğitim kuruluşlarının S.H.G.M.'den onay sertifikası alması için SHY-147 Yönetmeliği madde 5/1 hükmü doğrultusunda gerekli şartları sağlamaları gerekmektedir. Eğitim ve sınav işlemleri için gereken tesisler, personel gereklilikleri, eğitim prosedürleri, kalite sistemi, tutulması gereken zorunlu kayıtlar ve sınavlara ilişkin tüm şartların sağlanması durumunda ilgili kuruluşa süresiz olarak onay sertifikası verilerek en fazla yirmi dört aylık aralıklarla denetimler gerçekleştirilecektir. Özellikle eğitmenlerin teorik ve pratik anlamda taşınması gereken şartlar, sınav hazırlama ve değerlendirme personeline ilişkin şartlar, eğitim süreleri ve bakım eğitim kuruluşları üzerinde denetim gerçekleştirecek S.H.G.M. personeline bulunması gereken şartlar ise daha detaylı olarak SHT-147 Talimatı'nda düzenlenmiştir.

3.1.2.2.3. Bakım Kuruluşu Onay Sertifikası²²¹

Onaylı bir bakım kuruluşu tarafından bakım çıkış sertifikası düzenlenmeden bir hava aracının uçuş gerçekleştirebilmesi mümkün değildir. Bunun da öncesinde bakım programının S.H.G.M. tarafından onaylanmış olması gerekmektedir. Bu sebeple bir hava aracının bakımlarının SHY-145 ve SHT-145 düzenlemeleri kapsamında bakım kuruluşu onay sertifikası almış olan kuruluşlar ve bu kuruluşlarda görev yapan SHY-66 ve SHT-66 kapsamında hava aracı bakım personeli lisansına sahip kişiler tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Üniversitesi Sivil Havacılık Yüksekokulu'dur. Bunların haricinde 6 meslek yüksekokuluna "tanınan okul" eğitim kuruluşu sertifikası verilmiştir.

²²¹ S.H.G.M. web sitesinde yayımlanan verilere göre bakım kuruluşu onay sertifikasına sahip olan 54 yerli, 51 yabancı onaylı bakım kuruluşu bulunmaktadır. Bkz: <http://web.shgm.gov.tr/tr/preview/4268-shy145>, erişim: 23 Mayıs 2019

Hava aracının bakımları yalnızca S.H.G.M. tarafından onay sertifikası verilmiş olan kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Bunun için bakım kuruluşunun SHY-145 yönetmeliğinde öngörülen tesis, organizasyon, ekipman, bakım prosedürleri, bakım kayıtları, bakım verileri gibi şartları yerine getirmesi ve SHT-145 Ek-1 Tablo 2’de yer alan zorunlu belgeleri S.H.G.M.’ye sunması gerekmektedir. Bunun sonrasında S.H.G.M. gerekli şartların yerine getirilip getirilmediğini gerek saha denetimi gerekse evrak denetimi yapmak suretiyle teyit etmekte ve uygun görmesi halinde SHY-145 madde 24/1 ve SHT-145 Ek-1 Tablo 19 doğrultusunda süresiz bakım kuruluşu onay sertifikası vermektedir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere bir hava aracının uçuş faaliyeti gerçekleştirebilmesi için hava aracının bakım çıkış sertifikasına sahip olması gerekmektedir. Bakım çıkış sertifikası ise yukarıdaki prosedüre uygun olarak faaliyet gösteren bakım kuruluşundaki lisanslı bakım personeli tarafından SHY-145 ve SHT-145 Ek-1 Tablo-11 doğrultusunda düzenlenecektir.

3.1.2.2.4. Hava Aracı Bakım Personeli Lisansı

Belirli tipteki hava araçlarının bakım işlemlerini gerçekleştirecek bakım personelinin S.H.G.M. tarafından düzenlenmiş beş yıl geçerliliği bulunan bakım lisansına sahip olması gerekmektedir. SHY-66 Yönetmeliğinde genel olarak lisans sahibi bakım personelinin sorumlulukları, bakım personelinin bakım işlemlerindeki kusurlu davranışları neticesinde uygulanacak yaptırımlar ve lisans kategorilerinin kapsamı hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında bakım personelinin taşıması gereken nitelikler, teorik ve işbaşı eğitimlerin kapsamı, teorik ve pratik sınav içeriği ve standartları gibi hususlar ayrıntılı olarak SHT-66 Talimatı’nda düzenlenmiştir.

Lisans kategorileri birbirinden farklı yetki kapsamlarına sahip olmakla birlikte bunlar bakım ölçeklerine göre A, B1, B2, B3 ve C olarak isimlendirilmiştir. Örneğin A kategori bakım lisansı küçük ölçekli planlı bakım ve basit arıza giderme bakım yetkisi, B1 kategori lisansı ilgili hava aracının yapısı, güç ünitesi, mekanik ve elektrik sistemleri üzerinde bakım faaliyetleri yapma ve aviyonik sistemler üzerinde basit çalışmalar yapma yetkisi ve ayrıca A kategorisi yetkileri, B2 kategori lisansı aviyonik ve elektrik

sistemler üzerinde bakım yapma ve güç sistemleri ile mekanik sistemler üzerinde basit işlemler yapma yetkisi, B3 kategori lisansı uçağın yapısı, güç ünitesi, mekanik ve elektrik sistemleri üzerinde bakım faaliyetleri yapma yetkisi vermektedir. Lisans sahibi bakım personeli SHY-66 Yönetmeliği doğrultusunda kendi lisans yetkisi çerçevesinde bakım çıkış sertifikası düzenleme yetkisine sahip olmaktadır. C kategori lisansı sahibi bakım personeli ise hava aracının tümüne ilişkin tek bir bakım çıkış sertifikası düzenleme yetkisine sahip olmaktadır. Ancak bunun için SHT-66 Ek-1, Tablo-5 IR 66.A.20 (a) - GM 66.A.20 (a) doğrultusunda hava aracının B1, B2 ve B3 personeli tarafından yapılması gereken tüm bakımlarının tamamlanmış olması gerekmektedir.

3.2. Sivil Havacılıkta Bağımsız Denetim

İdare, denetim faaliyetini doğrudan kendisi yapabileceği gibi bu görevini yetkilendirdiği bağımsız denetim kuruluşları vasıtasıyla da icra edebilmektedir. Bağımsız denetim öğretide “eğitimi, deneyimleri ve bağımsız olma nitelikleri ile çeşitli denetim işlevlerini en iyi şekilde sürdürebilecek yetenekli uzman kişilerce yapılan denetim” olarak tanımlanmıştır.²²²

Genel olarak kolluk faaliyetlerinin özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilmesine ilişkin öğretideki yaklaşımlar ve içtihatlarla birinci bölümde detaylı olarak yer verilmiştir.²²³ Öncelikle bağımsız denetimin mümkün olması için Anayasa'nın 47/4 hükmü doğrultusunda bu konuda yasal dayanağın mevcut olması şarttır. Zira Anayasa'nın 47/4 hükmünde “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir.” denmektedir. Sivil havacılık alanında bağımsız denetime imkan tanıyan yasal dayanak Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun vaz edildiği 1983 tarihinden bu yana Kanun'un 27/1 hükmünde mevcuttur. Her ne kadar detaylı düzenlemeler içermese de Kanun'un 27/1 hükmünde geçen “Türk sivil hava araçları ile faaliyette bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşları ve gerçek ve özel hukuk tüzelkişileri

²²² Aksoy, *Tüm Yönleriyle Denetim 1. Cilt*, 68.

²²³ Detaylı bilgi için bkz. 1.2.1. Kolluk Faaliyetleri ve Özelleştirme Uygulamaları

S.H.G.M.'nin hava seyrüsefer güvenliğini sağlamak amacıyla yapacağı veya yaptıracığı teknik denetime tabidirler.” şeklindeki kanun hükmü bu konudaki yasal dayanaktır. Bu kanun hükmüne dayanılarak bağımsız denetime ilişkin usul ve esaslar SHY-YDTGMK Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Ancak bağımsız denetim kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin kanun düzeyinde kapsamlı bir düzenlemenin mevcut olmaması ve bu konudaki her türlü yetkinin yürütme organına bırakılması yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık gerekçesiyle öğretiler eleştirilmiştir.²²⁴ Gerçekten de Kanun'un ilgili maddesinde yer alan “yaptıracağı” ifadesi bağımsız denetim kuruluşlarının yasal düzeydeki dayanağını oluşturan tek ifadedir. Bağımsız denetim firmalarının yetki sınırlarına ilişkin yasal düzeyde hiçbir hükmün mevcut olmaması yürütmeye geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Sivil havacılık özelinde 2013 yılından itibaren bağımsız denetim uygulamaları hayata geçmeye başlamıştır.

SHY-YDTGMK Yönetmeliği madde 5 hükmüne göre bağımsız denetim kuruluşlarının temel amacı yetkilendirilen hava işletmelerinin can ve mal güvenliğini sağlayacak şekilde doğru, güvenilir ve mevzuata uygun bir biçimde faaliyet yürütüp yürütmediğinin araştırılması ve rapora bağlanması şeklinde ifade edilmiştir. Bu madde doğrultusunda idare tarafından tesis edilecek bireysel idari işlemlerin veya uygulanacak yaptırımların sebep unsurunu oluşturan denetim raporunun özel hukuk kişisi olarak faaliyet gösteren denetim firmaları tarafından hazırlanması söz konusu olmaktadır. Bu anlamda idare izin verme, ruhsat verme veya yaptırım uygulama gibi kolluk yetkilerini özel hukuk kişisine devretmese de özel hukuk kişinin kolluk faaliyetine katılmasını sağlamaktadır. Zira icrai nitelikteki idari işlemlerin tümü S.H.G.M. tarafından tesis edildiği için kolluk yetkisinin devri söz konusu olmamaktadır.

S.H.G.M.'nin 2011 yılında yayınladığı faaliyet raporunda ilk defa “...denetimlerin sayısının artırılmasından ziyade, etkinliklerinin arttırılması amacıyla sektörün kendini denetleyen ve kendi içinde performansa bağlı denetimler yapar hale gelmesi

²²⁴ Erol, *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*, 180.

hedeflenmiş...” şeklinde bir ibareye yer verilmiş ve bu tarihten itibaren yayımlanan tüm faaliyet raporlarında bu hedef yer almıştır.²²⁵ Nitekim bu doğrultuda 2011 yılından 2018 yılına kadar doğrudan idare tarafından gerçekleştirilen denetimlerin sayısında ciddi bir azalma meydana gelmiştir. Buna göre 2011 yılındaki denetimlerin sayısı toplamda 5209 iken, 2018 yılında bu rakam 2291’e gerilemiştir.

S.H.G.M. tarafından ilk yetki SHY-145 Yönetmeliği kapsamında ticari hava taşımacılığında kullanılan her türlü sivil hava araçları ve bunların motor, pervane, parça veya cihazına bakım hizmeti vermeye yetkilendirilmiş kuruluşların denetimi ile SHY-M Yönetmeliği kapsamında büyük hava araçları²²⁶ ve bunların dışındaki hava araçlarıyla²²⁷ ticari ve genel hava taşımacılığı yapan işletmelere sürekli uçuşa elverişlilik hizmeti veren yönetim kuruluşlarının denetimi konularında 14.11.2013 tarihinde Gürsan Teknik Hizmetler A.Ş.’ye verilmiştir.²²⁸ Yani bu denetim kuruluşuna verilen denetim yetkisi yukarıda sayılan alanlarla sınırlıdır. Ayrıca SHY-YDTGMK Yönetmeliği’nde 27.02.2015 tarihinde yapılan değişiklik ile S.H.G.M. tarafından verilecek onay doğrultusunda havacılık alanında faaliyet gösteren dernek ve vakıfların amatör yapım hava araçlarını denetleyebilmesi mümkün hale gelmiştir. Bu değişiklik sonrası 23.05.2017 tarihinde bu konudaki ilk denetim yetkisi 19 Mayıs Havacılık Gençlik ve Spor Kulübü Derneği’ne verilmiştir.²²⁹ Bağımsız denetim konusundaki ilk yetkinin S.H.G.M. tarafından 2013 yılında verildiği göz önünde bulundurulduğunda denetim sayılarında 2011 yılından itibaren meydana gelen azalmada bağımsız denetim kuruluşlarının etkisi olduğunu söylemek mümkün olabilir.

SHY-YDTGMK Yönetmeliği’nde belirlenen usul ve esaslar kapsamında bağımsız denetim kuruluşlarına belli alanlarda denetim yapma yetkisi verilmektedir. Bunlar uçuşa elverişlilik, uçuş operasyon, lisans, sağlık, havaalanları, hava seyrüsefer,

²²⁵ “SHGM Faaliyet Raporu 2011”, 2012, 42.

²²⁶ Azami kalkış kütlesi 5700 kilogramın üzerinde olan A1 sınıfı uçak veya A3 sınıfı helikopterleri kapsamaktadır.

²²⁷ Azami kalkış kütlesi 5700 kilogramın altında olan A4 sınıfı balon ve A2 sınıfı uçakları kapsamaktadır.

²²⁸ Gürsan Teknik Hizmetler A.Ş., “Sivil Havacılık, Bağımsız Denetim İçin İlk Onayı Verdi,” erişim: 5 Ağustos 2019, <http://www.gursanteknik.com/gursan-teknik-as-sivil-havacilik-kurumundan-bagimsiz-denetim-yetkisi-olan-ilk-firma-oldu/>.

²²⁹ SHGM, “Amatör Yapım Hava Aracı Sertifikasyonu’nda İlk Kez Denetim Yetkisi..” Havacılık Kulübü, “19 Mayıs Havacılık Gençlik ve Spor Kulübü Derneği - Hakkımızda.”

güvenlik, hava ulaşım alanlarından ibaret olup, bunların altında 35 ayrı yetki alanları öngörülmüştür. Bu düzenlemenin bağımsız denetim firmalarına son derece geniş bir alanda denetim yapma imkanı tanıdığı söylenebilir. Her ne kadar Yönetmelik'te sayılan her bir alanda S.H.G.M. tarafından bağımsız denetim kuruluşlarının yetkilendirildiğine ilişkin resmi bir duyuru söz konusu olmasa da bu durum düzenleyici işlem yoluyla mümkün hale getirilmiştir. Örneğin S.H.G.M. tarafından yetki verilmesi durumunda bağımsız denetim firmaları insansız hava araçlarından genel havacılık işletmelerine, havaalanı işletmelerinden balon işletmelerine, bakım eğitim kuruluşlarından hava araçlarının uçuşa elverişliliğine kadar pek çok alanda denetim faaliyeti yürütebilecektir.

Bağımsız denetim kuruluşlarının denetim yapmasına imkan tanıyan ilgili yönetmelik veya kanun maddelerinin Anayasa Mahkemesi incelemesine konu olması durumunda Anayasa'nın 128/1 hükmü doğrultusunda Mahkeme'nin bu denetim faaliyetlerini mutlaka kamu görevlileri tarafından yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevler olarak nitelendirip nitelendirmeyeceği hususunda kesin bir kanaate varmak şimdiden zordur. Zira daha önce de ifade edildiği üzere kolluk faaliyetlerine özel hukuk kişilerinin katılması konusunda Anayasa Mahkemesi'nin farklı yönde içtihatları bulunmaktadır.²³⁰

SHY-YDTGMK Yönetmeliği'ne göre bağımsız denetim, denetlenecek olan havacılık işletmesi ile denetleme yapacak kuruluş arasında akdedilecek bir özel hukuk sözleşmesi vasıtasıyla gerçekleştirilecektir. Sözleşmede bulunması gereken çerçeve hükümler Yönetmelik'te sayılmıştır. Bunun yanında sözleşme bedelinin S.H.G.M. tarafından belirlenen sınırlar dahilinde olacağı hususu da hükme bağlanmıştır. Ancak bu parasal sınırlar hakkında S.H.G.M. tarafından yayınlanan herhangi bir genelge ya da tebliğe rastlanmamıştır.

S.H.G.M. tarafından yetkilendirilecek bağımsız denetim kuruluşlarının yapısal anlamda belli şartlara sahip olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu anlamda en

²³⁰ Dalkılıç, "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", 122.

temel şartlar madde 20 hükmünde öngörülen denetim kuruluşunun kural olarak limited şirket veya anonim şirket olarak kurulması, şirket esas sözleşmesinde hava taşımacılığı denetim faaliyeti konusuna yer verilmesi, en az yüz elli bin dolar ödenmiş sermayeye sahip olması ve asgari bir milyon dolar değerinde mali sorumluluk sigortası yaptırılmasıdır. Şirket merkezinin Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde yer alması, şirket çoğunluk payları ile yönetim kurulu oy hakkı çoğunluğunun Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişilere ait olması gibi zorunluluklar bağımsız denetim kuruluşları bakımından söz konusu değildir.

SHY-YDTGMK Yönetmeliği'nin madde 21/1 hükmünde denetim faaliyeti gösterecek şirket pay sahiplerinin, yönetim kurulu üyelerinin, yönetici ve denetçilerinin sivil havacılıkla ilgili ticari hiçbir faaliyetinin bulunmaması gerektiği, bu kişiler hakkında sayılan suçlar bakımından herhangi bir hüküm verilmemiş olması gerektiği ve bu kişilerin görevlerini yürütürken tıpkı kamu görevlileri gibi etik davranış ilkelerine uymakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Denetçi ve baş denetçilerin fiili tecrübe şartlarına ilişkin düzenlemeler de mevcuttur. Ancak istihdam edilecek denetçilerin sayısı konusunda net bir düzenleme getirilmemiş, madde 10/4 hükmü doğrultusunda yıllık denetim sayısına ve adam saat hesabına göre denetçi istihdam edileceği belirtilmiştir.

Baş denetçi ve denetçiler bağımsız denetim kuruluşu bünyesinde görev alsın da denetim yetkileri S.H.G.M. tarafından verilmektedir. Yani idare tarafından bağımsız denetim kuruluşuna verilen genel yetki belgesi olan "Yetkili bağımsız denetim kuruluşu onay sertifikası" haricinde denetçilere de "teknik denetçi kartı" verilmekte ve bu surette denetçi ve baş denetçiler yetkilendirilmektedir.

SHY-YDTGMK Yönetmeliği madde 6/3 doğrultusunda denetim takvimini belirleme yetkisi esas itibarıyla S.H.G.M.'ye ait olup, takvimde yer alan denetimlerden bir kısmı bağımsız denetim kuruluşları tarafından bir kısmı ise idare tarafından yapılmaktadır. Kesinleşen takvim ve ilgili işletmenin S.H.G.M. tarafından yetkilendirilmiş bir denetim firması ile imzaladığı denetim sözleşmesinin hükümleri doğrultusunda denetim

faaliyeti gerçekleştirilecektir. Ayrıca bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılan denetimlerde idarenin kendi personelini haberli veya habersiz olarak bulundurma yetkisi de mevcuttur.



SONUÇ

Birinci bölümde detaylı olarak açıklandığı üzere idarenin sivil hava taşımacılığı alanında gerçekleştirdiği denetim faaliyetlerinin Anayasa Mahkemesi içtihatlarında “özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan devlet” olarak da kendini gösteren sosyal devlet ilkesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bunun yanında özel teşebbüsler ile mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı, düzenli, güvenli ve kararlı işlemesine ilişkin olarak Anayasa’nın 48/2 ve 167/1 hükümlerinde idareye yüklenen somut görevler de bu alanda gerçekleştirilen denetimlerin anayasal temelini oluşturmaktadır.

Sivil hava taşımacılığı faaliyetlerine bağlanacak hukuki sonuçların belirlenmesi bakımından bu faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığı hususu ikinci bölümde incelenmiştir. Sivil hava taşımacılığı alanında yürütülen denetim faaliyetlerinin kolluk faaliyeti mi yoksa kolluk faaliyetini aşan bir nitelik mi taşıdığına tespit edilmesi de faaliyetin kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşıması hususuna bağlıdır.

Ticari amaçlarla gerçekleştirilen taşımacılık faaliyetleri özel hukuk hükümlerine tabi teşebbüsler tarafından yine özel hukuk hükümlerine tabi taşıma sözleşmeleri aracılığıyla serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre yerine getirilmektedir. Sivil hava taşımacılığı alanında mahalli idareler tarafından toplu taşıma amacıyla yürütülecek olan hava taşımacılığı faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi mümkün ise de bu nitelendirme taşımanın hava yolu ile gerçekleştirilmesinden değil toplu taşıma amacına hizmet etmesinden kaynaklanmaktadır.

Genel havacılık faaliyetleri de kamu hizmeti alanlarında da yürütülebilmesi mümkün şekilde kural olarak ticari amaçlar dışında yine özel hukuk kişileri veya kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmektedir. İdarenin yangınla mücadele gibi görevleri yerine getirmek amacıyla gerçekleştirdiği havacılık faaliyetleri her ne kadar kamu hizmeti olarak nitelendirilebilse dahi bu durum kanunla verilen yangınla mücadele gibi

görevlerin hava yolu ile yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır. Kanunla belirlenen bu tür kamu hizmetlerinin söz konusu olması ve bu kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi durumunda idarenin yürüteceği denetim ve gözetim yükümlülüğü kolluk faaliyetini aşan bir niteliğe sahip olacaktır. Ancak herhangi bir kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde salt sivil hava taşımacılığı amacına mahsus bir kamu hizmeti öngörülmemiştir. Bu sebeple idare tarafından sivil hava taşımacılığı alanında tesis edilen düzenleyici işlemler ve bu alanda yapılan denetimlerin kamu düzeni amacını gerçekleştirmeye dönük kolluk faaliyeti niteliğini haiz olduğunu söylemek mümkündür. Bu alandaki yönetmelik ve diğer adsız düzenleyici işlemlerin düzenleyici kolluk işlemi olduğu söylenebilir. Tescil, izin, ruhsat, sertifika gibi işlemler ise bireysel kolluk işlemlerdir.

Gerek Türk Sivil Havacılık Kanunu gerekse ilgili yönetmeliklerde geçen hava aracı, sivil hava aracı ve devlet hava aracı gibi kavramlara ait tanımlamaların teknik veriler ışığında daha detaylı ve isabetli tanımlarının yapılması temel kavramların çerçevesinin net olarak belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır. Hava aracına ilişkin Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda yer alan tanım hava aracı ya da hava uzay aracı şeklinde bir ayrımı içermemektedir. Halbuki bu araçlar teknik olarak birbirinden farklıdır. Bunun yanında Kanun'da yer alan devlet hava aracı kavramına ilişkin tanım birebir olarak 1944 tarihli Şikago sözleşmesinden iktibas edilmiş olsa da tanımın günümüz şartlarına uygun olarak kanun düzeyinde yeniden yapılması isabetli olacaktır. Bunun yanında yangınla mücadelede kullanılan hava araçlarının 2013 yılındaki kanun değişikliği ile hangi sebeple devlet hava aracı tanımı kapsamına dahil edildiği bilinmemektedir. Ayrıca sivil hava aracı kavramına ilişkin olarak Kanun'da yer alan "...mülkiyeti Türk vatandaşlarına ait araçlar" şeklindeki tanımın da "...mülkiyeti gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerine ait araçlar" şeklinde tadil edilmesi isabetli olacaktır. Zira mevcut tanımda mülkiyet sahibi olarak özel hukuk tüzel kişilerine yer verilmemiştir.

Bunun yanında hukuk devletinin unsurlarından olan hukuki belirlilik ilkesi gereğince S.H.G.M. tarafından tesis edilen yönetmeliklerin kapsamlarının mümkün olduğunca net ve muğlak olmayan bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Örnek olarak SHY-6A yönetmeliğinin kapsam başlıklı 2. maddesinde bu yönetmeliğin ticari hava

taşımacılığı yapmak üzere kurulacak işletmeleri kapsayacağı belirtilmiş ancak işletme türü bakımından bu yönetmelikte yalnızca hava yolu ve hava taksi işletmelerine ilişkin hükümler düzenlenmiştir. İkinci bölümde detaylı olarak açıklandığı üzere balon faaliyetleri de ticari amaçlarla gerçekleştirilmektedir. Ancak balon taşımacılığına ilişkin hususlar ayrı olarak SHT-BALON Talimatı'nda düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu Talimat'ta hüküm bulunmayan hallerde SHY-6A Yönetmeliği hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı hususunun netlik kazanması için SHY-6A hükümlerinin hangi ticari işletmeleri kapsadığı hususunun daha net olarak belirlenmesi isabetli olacaktır.

Sivil hava taşımacılığına ilişkin olarak yürürlükte bulunan mevzuata bakıldığında bazı temel hak ve hürriyetlerin Anayasa'ya aykırı olarak yönetmelikle sınırlandırıldığı göze çarpmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlandırılabilmesi ilkesi göz önünde bulundurulduğunda faaliyet izni için öngörülen belli suçlardan mahkum olmama şeklindeki şartın ticari nitelik arz etmeyen genel havacılık faaliyetleri bakımından SHY-6B Yönetmeliği'nde mevcut olmasının hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği söylenebilir. Kanun'da ticari hava taşıma işletmeleri bakımından yürürlükte olan belli suçlardan mahkum olmama şartlarının daha ağır bir şekilde genel havacılık faaliyetleri bakımından SHY-6B Yönetmeliği'nde düzenleme altına alınmış olması teşebbüs hürriyetini de sınırlandırmaktadır. SHY-6B Yönetmeliği'nde öngörülen şartların hukuka uygun bir şekilde yürütülebilmesi için Türk Sivil Havacılık Kanunu'ndaki hak mahrumiyetlerinin genel havacılık faaliyetlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Öte yandan Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda sayılan suç tiplerinin ticari hava taşıma faaliyeti yürütebilmek adına ağır şartlar taşıdığı düşünülmektedir. Bu sebeple teşebbüs özgürlüğünün ölçülü bir biçimde sınırlandırılması adına kanun düzeyinde suç tipleri ve taşıma türleri bakımından ayrı ayrı düzenleme yapılması isabetli olacaktır. Geniş bir yelpazeye sahip genel havacılık faaliyetleri, hava taksi işletmeciliği veya balon işletmeciliği yapacak işletmelerin ortakları ve temsilcilerinin işletme konusuyla ilgisi olmayan suçlardan mahkum olmaları sebebiyle teşebbüs özgürlüklerinin sınırlandırılması havacılık sektörünün gelişmesi bakımından da engel teşkil edecektir.

İşletme ruhsatından önce S.H.G.M. tarafından ön izin aşaması öngörülmesi başvuru sürecini belirli bir zaman dilimine yaymak ve işletme tarafından yapılacak yatırımların

öngörülebilir şekilde yapılmasını sağlamak gibi temel amaçlara hizmet etmektedir. Bunun yanında üçüncü kişilerin başvuru sahibine verilen ön izinden haberdar olmaları ilgili işletme bakımından kamu düzeni ya da milli güvenlik karşısında risk oluşturan bir unsurun mevcut olması ve menfaat sahibi üçüncü kişilerin başvuruya itiraz edebilmesi daha etkin bir kolluk denetiminin sağlanmasını mümkün hale getirecektir. Bu sebeple S.H.G.M. resmi internet sitesinde kamuoyuna duyurulmasında sakınca bulunmayan idari işlemler ile uygulanan yaptırımların düzenli olarak ilan edilmesi daha etkin bir denetimin sağlanmasına imkan tanıyacaktır. S.H.G.M. resmi internet sitesinde mevzuat, havacılık haberleri, duyurular ve etkinliklere ilişkin açıklamalar yer alsa da özellikle izin, ruhsat, denetim, yaptırım gibi idari işlemlere ilişkin net veri ve açıklamaların yıllık faaliyet raporlarındaki istatistikler haricinde günlük, haftalık veya aylık olarak ilan edilmesi etkin kamuoyu denetimi bakımından da önem taşımaktadır.

Ticari hava taşımacılığı alanında faaliyet göstermek üzere ruhsat başvurusu yapan havayolu işletmelerinden yüksek miktarlarda ruhsat bedeli alınmasının idari işlemlerde kâr amacı gütmeme şeklindeki içtihatlarla aykırı bir uygulama olduğu söylenebilir. S.H.G.M. her ne kadar özel bütçeli bir kuruluş olarak giderlerini ruhsat, sertifika, izin, lisans, tescil, sınav, denetim, kurs, seminer, eğitim ve müşavirlik gibi işlemlerden elde ettiği gelirler ile karşılarsa da ruhsat bedellerinin bir buçuk milyon Türk Lirası gibi oldukça yüksek bedeller karşılığında tesis edilmesi ölçülülük ilkesine uygun düşmemektedir. Ayrıca Anayasa'nın 73/3 hükmünde vergi, resim, harç gibi mali yükümlülüklerin ancak kanunla belirlenebileceği, değiştirilebileceği veya kaldırılabilirliği hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple ruhsat bedellerinin düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak S.H.G.M. tarafından yıllık olarak yayınlanan hizmet tarifesi ile belirlenmesinin Anayasa'ya uygun olmadığı ifade edilmelidir.

Bağımsız denetim kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin tüm düzenlemeler hali hazırda tümüyle yönetmelikle belirlenmiş olup bu uygulamaya ilişkin genel düzenlemelerin kanun düzeyinde yapılması gerekmektedir. Kanaatimizce SHY-YDTGMK Yönetmeliği'nde bağımsız denetim gerçekleştirilebilecek alanlar son derece geniş bir faaliyet alanını kapsamaktadır. Mevcut durumda sivil hava

taşımacılığının hemen her sahasında S.H.G.M. tarafından gerekli şartları sağlayan bağımsız denetim firmalarının yetkilendirilebilmesi mümkündür. Hava işletmeleri, bakım kuruluşları, eğitim kuruluşları gibi işletmelerin gerekli tecrübe şartlarına sahip uzman denetçiler tarafından bağımsız olarak denetlenmesi yoluyla kamu düzeni ve güvenliğinin daha etkin olarak tesis edilmesi mümkün olabilmektedir. Geniş anlamda özelleştirme olarak nitelendirebileceğimiz bu tür uygulamalar araç muayene ve yapı denetimi gibi alanlarda da hali hazırda uygulanmaktadır. Ancak en nihayetinde özel hukuk tüzel kişisi olan bağımsız denetim kuruluşu ile yine özel hukuk tüzel kişisi olan havacılık işletmesi arasında gerçekleştirilen özel hukuka tabi inceleme ve denetim sözleşmesinin güvenlik zafiyetine sebebiyet vermemesi için idari tedbirlerin son derece hassas bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Özellikle sözleşme bedeli ile inceleme ve denetim sözleşmesinin tercihe bağlı olup olmadığı hususunda SHY-YDTGMK Yönetmeliği'nde netlik bulunmamaktadır. Bunun yanında bağımsız denetim kuruluşları bünyesinde görev alan teknik denetçilerin gerçekleştirdiği denetimler esnasında idari denetçilerin de görev alması mevcut durumda zorunlu olmamakla birlikte idarenin bu denetim süreçlerinde bulunması kanaatimizce zorunlu hale getirilmelidir. Böylece idare tarafından bağımsız denetimler için tayin edilecek denetçi, gözlemci veya bakanlık komiseri gibi görevliler bağımsız denetim firmaları tarafından gerçekleştirilecek her bir denetimin idare tarafından sürekli olarak izlenmesi ve gözetlenmesini sağlayacaktır.

REFERANSLAR

Akbulut, Emre. *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*. İstanbul: Beta Basım, 2013.

Akgül, Aydın. *Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.

Akgüner, Tayfun. *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, 1983.

Akgüner, Tayfun, and Kahraman Berk. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Kitabevi, 2017.

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

Aksoy, Tamer. *Tüm Yönleriyle Denetim 1. Cilt*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2006.

Anadolu Ajansı. "Savunma ve Havacılık Şirketleri Yatırımcısına Eylülde Kazandırdı." Erişim: 24 Ekim 2019. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/savunma-ve-havacilik-sirketleri-yatirimcisina-eylulde-kazandirdi/1619327>.

Arslan, Çetin. "Yasaklanmış Hakların Geri Verilmesi." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 56, sy. 4 (2007): 1–53.

Arslan, Mustafa. "İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş." *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, sy. 52 (2018): 175–96.

Aslan, Zehreddin. "İdari Denetim Biçimleri." Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1989.

Atakan, Arda. "Kamu Düzeni Kavramı." *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 13, sy. 1–2 (2007): 59–136.

Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2009.

Aybay, Rona. "Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 33, sy. 1 (1978): 59–82.

Aydın, Muhammed Ali. "İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu." Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi, 2015.

Aydinoğlu, Zeynep Nihal. "Özel Kişiler Tarafından Yürütülen Kamu Hizmetlerinde İdarenin Denetim ve Gözetim Yükümlülüğü." Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2014.

Aydoğdu, Vedat. "İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi." Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2010.

Bal, Ali. "Hava-Uzay Araçlarının (Aerospacecraft) Hukukî Rejimi." *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15 (2014): 1465–1528.

— — —. *Uluslararası Hava Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

Bayazıt, Bahar. *Kamu Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.
Bucaktepe, Adil. "Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri." Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, 2008.

Bulut, Nihat. *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009.

Çal, Sedat. *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.

Can, Mertol. *Türk Taşıma Hukukunun Genel Esasları*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.
Canbolat, Ayşe Gül. *Hava Taşıma Sözleşmesinde Taşıyıcının Sorumluluğu*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2009.

Çelik, Hülya. "Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru." Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2014.

Cindemir, Hakan. "Ekonomik Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi." Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, 2006.

Coşar, Vedat Ahsen. "Anayasal Devlet Mi? Anayasası Olan Devlet Mi?" *Ankara Barosu Dergisi*, sy. 4 (2016): 75–80.

Dalkılıç, Elvin Evrim. "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı." *Ankara Barosu Dergisi*, sy. 2 (2013): 107–23.

Derbil, Süheyp. "Kamu Hizmeti Nedir?" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, sy. 3 (1950): 28–36.

Duran, Lütfi. "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?" *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4, sy. 1–3 (1983): 33–42.

Erol, Ömer Faruk. *İdarenin Sivil Havacılık Alanında Hava Taşımacılığına İlişkin Faaliyetleri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.

Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt I*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.

— — —. *İdare Hukuku Cilt II*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.

— — —. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2010.

Gülan, Aydın. "Kamu Hizmeti Kavramı." *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, sy. 1–3 (1988): 147–59.

———. "Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri." Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1987.

———. "Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi." *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 56, sy. 1–4 (1998): 97–107.

Gülçür, Abdülkadir. "AİHM ve Türk Anayasa Mahkemesi’nin Kararları Işığında Hukuki Kesinlik (Belirlilik) İlkesinin İncelenmesi." *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, sy. 1 (2018): 149–75.

Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2013.

Günel, Reşat Volkan. *Uluslararası Havacılık Hukuku*. İstanbul: Beta Basım, 2010.

Gürsan Teknik Hizmetler A.Ş. "Sivil Havacılık, Bağımsız Denetim İçin İlk Onayı Verdi." Erişim: 5 Ağustos 2019. <http://www.gursanteknik.com/gursan-teknik-as-sivil-havacilik-kurumundan-bagimsiz-denetim-yetkisi-olan-ilk-firma-oldu/>.

Havacılık Kulübü. "19 Mayıs Havacılık Gençlik ve Spor Kulübü Derneği - Hakkımızda." Erişim: 31 Temmuz 2019. <https://www.havacilikkulubu.org/hakkimizda/>.

Kahveci, Muzaffer, and Nazlı Can. "İnsansız Hava Araçları: Tarihçesi, Tanımı, Dünyada ve Türkiye’deki Yasal Durumu." *Selçuk Üniversitesi Mühendislik Bilim ve Teknoloji Dergisi* 5, sy. 4 (2017): 511–35.

Karahanogulları, Onur. *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.

Kaya, Cemil. *Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.

Köse, Salih. "24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi." Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000.

Kubbealtı Akademisi Kültür ve Sanat Vakfı. "Dirlik." Erişim: 25 Temmuz 2019. <http://lugatim.com/s/dirlik#>.

———. "Sivil." Erişim: 27 Temmuz 2019. <http://lugatim.com/s/sivil>.

Nişanyan, Sevan. "Dirlik." Erişim: 25 Temmuz 2019. <https://www.nisanyansozluk.com/?k=dirlik&Ink=1>.

———. "Esenlik." Erişim: 16 Haziran 2019. <https://www.nisanyansozluk.com/?k=esenlik>.

———. “Ruhsat.” Erişim: 8 Haziran 2019.
<https://www.nisanyansozluk.com/?k=ruhsat>.

NTV. “Porsche ve Boeing ‘Şehir Uçağı’ İçin Kolları Sıvadı.” Erişim: 24 Ekim 2019.
https://www.ntv.com.tr/dunya/porsche-ve-boeing-sehir-ucagi-icin-kollari-sivadi,b_ZxrCJYGkKk1s5Vu3xfxg?_ref=infinite.

Okay Tekinsoy, Özge. *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.

Orer, Gürsel. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi.” *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 0, sy. 6 (2015): 363–93.

Özay, İl Han. “‘Başlar Mısın Başlayalım Mı?’ Televizyonda Devlet Tekelinden Özelleşmeye: İtalya ve Türkiye.” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 49, sy. 3 (1994): 351–56.

———. “İdari Kolluk Eylemlerinde ‘Amaç.’” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 45, sy. 1–4 (1981): 315–19.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.

Özdoğan, Mehmet, Nihat Tosun, Fatih Ağalar, Mehmet Eryılmaz, and Kuzey Aydınuraz. “An Evaluation of Civilian Aviation Accidents in Turkey From 1955 to 2004.” *Ulusal Travma ve Acil Cerrahi Dergisi* 11, sy. 4 (2005): 318–23.

Özkan, Ahmet Fatih. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti.” *Ankara Barosu Dergisi* 67, sy. 4 (2009): 76–94.

Şahiner, Oktay. “Hava ve Uzay Hukukunun Gelişimi Açısından Türkiye’nin Yeri.” Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, 2006.

Saka, Deniz, İbrahim Özkol, and Metin Orhan Kaya. “1950-2000 Yılları Arasında Meydana Gelen ve Ölümle Sonuçlanmış Uçak Kazalarının İncelemeleri.” *Uluslar Arası Katılımlı Kayseri IV. Havacılık Sempozyumu (Kayseri, 13-15 Mayıs 2002)*, ed. Veysel Atlı ve Kerim Güney. Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sivil Havacılık Yüksekokulu, 2002.

Şentürk, Özlem. “Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kurulu.” Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2004.

Sever, D. Çiğdem. “Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık.” Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2013.

SHGM. “Amatör Yapım Hava Aracı Sertifikasyonu’nda İlk Kez Denetim Yetkisi..” Erişim: 31 Temmuz 2019. <http://web.shgm.gov.tr/tr/haberler/5450-amator-yapim-hava-araci-sertifikasyonu>.

———. “Bora Jet SHGM’den Ön İzin Aldı.” Erişim: 17 Ağustos 2019. <http://web.shgm.gov.tr/tr/haberler/1277-borajet-shgmden-on-izin-aldi>.

———. “Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2017/2021.” Ankara, 2017.

———. “Slot Tahsisleri Çizelgesi.” Erişim: 2 Kasım 2019. http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/duyuru/2019/2019_Balon_slot_cizelgesi.pdf.

———. “Tarifeli Uçuş İzni.” Erişim: 12 Ağustos 2019. <http://web.shgm.gov.tr/tr/ucus-izinleri/3899-tarifeli-ucus-izni>.

———. “Tarifersiz Uçuş İzni.” Erişim: 12 Ağustos 2019. <http://web.shgm.gov.tr/tr/s/3898-ticari-ucus-izni-basvurulari>.

———. “Ücret Tarifeleri.” Erişim: 10 Haziran 2019. <https://takas.shgm.gov.tr/shop/04-00/ucus-operasyon-daire-baskanligi?price=1&page=1>.

———. “Uçuş Eğitim Organizasyonları.” Erişim 31 Temmuz 2019. <http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/havacilik-isletmeleri/FTO.pdf>.

“SHGM Faaliyet Raporu 2011,” 2012. <http://www.tika.gov.tr/upload/oldpublication/faaliyet-raporu-2005.pdf>.

“SHGM Faaliyet Raporu 2018,” 2019.

SHGM Uçuş Operasyon Daire Başkanlığı. *Balon Pilotluğu Ders Kitabı*. Ankara: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yayınları, 2014.

Şimşek, Aslı. *Genel Kamu Hukukunun Temel Kavramı Olarak Kamu Düzeni*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2012.

Songur, Damla G., ve Çiğdem Ceylan. “Banka Teminat Mektubu - Hukuki Niteliği ve Çeşitleri.” *Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, sy. 4 (2014): 149–77.

Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. “Basın Açıklaması.” Erişim: 27 Temmuz 2019. <https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/3908/Orman-Genel-Mudurlugu-Basin-Aciklamasi>.

Tan, Turgut. “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı.” *Anayasa Yargısı Dergisi* 8 (1991): 233–52.

———. “Anayasal Ekonomik Düzen.” *Anayasa Yargısı* 7 (1997): 161–78.

———. *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.

———. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2011.

Tiryaki, Refik. *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2008.

Türk Dil Kurumu. “Güncel Türkçe Sözlüğü.” Erişim: 10 Haziran 2019.
<http://sozluk.gov.tr/>.

Türk Hava Kurumu. “Sportif Havacılık.” Erişim: 30 Temmuz 2019.
https://www.thk.org.tr/biz_ne_yapiyoruz/itemlist/category/130-amator_sportif_havacilik_egitimleri_faaliyetleri.

U.D.H.B. Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu. “Ulaştırma Kaza İstatistikleri 2017.” Erişim: 16 Kasım 2019.
http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/KAİK/tr/doc1/20180130_103629_76347_1_76648.pdf.

Ulusoy, Ali. “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi.” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 48, sy. 1–4 (1999): 165–76.

———. *Kamu Hizmeti İncelemeleri*. İstanbul: Ülke Kitapları, 2004.

Yasin, Melikşah. “Kamu Hizmeti.” *İdare Hukuku*, ed. Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, ve Özge Okay Tekinsoy. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.

———. *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2007.

Yayla, Ahmet. “İdarenin Doğalgaz Piyasasını Düzenleme Faaliyeti.” Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, 2012.

Yıldırım, Ezgi. “İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi.” Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2013.

Yıldırım, Turan. “İdari İşlemler.” *İdare Hukuku*, ed. Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, ve Özge Okay Tekinsoy. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Zabunoğlu, Yahya Kazım. *İdare Hukuku Cilt 1*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.