

TÜRK VE ALMAN HUKUKUNDA İDARELER ARASI YARDIMLAŞMA

Inter-Administrative Cooperation in Turkish and German Law

Ali YEŞİLYURT DURAN*

Özet

İdareler kendilerine kanunla verilen görevleri yürütmek zorundadır. Bu görevleri kendi personel, malvarlığı, araç ve gereçleri ile başka bir ifadeyle kendi imkânları ile yürütürler. Ancak bazen görevlerini yürütebilmek için başka bir idarenin yardımına ihtiyaç duyabilirler. Hukukumuzda idareler arası yardımlaşmaya ilişkin olarak genel bir düzenleme bulunmamakta olup ilgili mevzuatta özel düzenlemeler bulunmaktadır. Çalışmada idareler arası yardımlaşma kurumu Türk ve Alman hukukundaki açıklamalar ışığında genel hatları ile ortaya konulduktan sonra Türk hukuku bakımından genel bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, etkinlik ve kamu hizmetlerini devamlılığı ilkesi bağlamında incelenerek mevzuattaki özel düzenlemelere değinilmiştir. Karşılaştırmalı hukuk açısından ise Alman hukukundaki düzenlemeye yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdarenin görevleri, idareler arası yardımlaşma, idari yardım

Abstract

Administrations must carry out the duties assigned to them by law. They carry out these duties with their own personnel, assets, tools and equipment, in other words, with their own means. However, sometimes they may need the assistance of another administration to carry out their duties. There is no general regulation in our law regarding inter-administrative cooperation, but there are special regulations in certain laws. In this study, after the institution of inter-administrative cooperation is outlined in the light of the explanations in Turkish and German law, since there is no general regulation in terms of Turkish law, the integrity of the administration, efficiency in the provision of public services, effectiveness and continuity of public services are examined in the context of the principle and special regulations in the legislation are mentioned. In terms of comparative law, the regulation in German law is included.

Keywords: Duties of Administration, Inter-Administrative Cooperation, Administrative Assistance

➤ Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.

➤ Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 18.01.2025

➤ Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 22.04.2025

* Arş. Gör. Dr., Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kayseri-Türkiye, alliyesilyurt@erciyes.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-3940-6123>

GİRİŞ

Anayasa'nın 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevleri sayılmıştır. Devlet faaliyetleri konu itibarıyla sınırlı olmasa da Anayasa'nın 5. maddesinden yola çıkarak genel olarak devlet idaresinin faaliyetlerini, milli güvenliği koruyan ulusal savunma faaliyetleri, kamu düzenini sağlayan kolluk faaliyetleri, kamu hizmetlerinin sunulması faaliyetleri, özendirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen ve planlama faaliyetleri şeklinde sınıflandırmak mümkündür¹. İdare hukuku açısından devletin temel amaç ve görevleri ise toplumun gündelik ve ortak gereksinimlerini karşılayarak kamu yararının gerçekleşmesini sağlamaktır². Toplumun gündelik ve ortak ihtiyaçları devletin sunduğu çeşitli kamu hizmetleri aracılığıyla karşılanmaktadır. Kamu hizmetlerinin bazıları merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmiştir. Devlet, üstlendiği kamu hizmetlerini konularına göre bölerek, bu bölümlerden her birini de ayrı bir bakanlık şeklinde örgütlemiştir³. Devlet tüzel kişiliği yanında bazı kamu hizmetleri devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmektedir. Bu kamu tüzel kişileri mahalli idareler ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar⁴. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ise teknik bilgi ve uzmanlık isteyen kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulurlar⁵.

İdarelerin yürüttüğü kamu hizmetleri giderek genişleyip artmaktadır. Bu sebeple idareler bazı alanlarda, bunlara tek başına yetişememektedirler. Başka bir idarenin, vatandaşın, özel kuruluşun veya derneğin yardımına ihtiyaç duymaktadır⁶.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 35. maddesinde idareler arası yardımlaşma düzenlenmiştir. Anayasa'nın 35. maddesi sadece federal hükümet ve federal eyaletler arasındaki ilişkide karşılıklı yardım yükümlülüğü ilkesini ifade etmekte olup idari yardımın gereklilikleri, kapsamı, içeriği, sınırları, uygulanması ve maliyeti konularındaki düzenlemeleri kanuna bırakmaktadır⁷. Nitekim Almanya'da idari usul kurallarını düzenleyen 25.05.1976 tarihli Alman İdari Usul Kanu-

¹ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (19. Baskı, Ekin 2017) 24.

² İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (Alfa 2002) 228.

³ Gözler ve Kaplan (n 1) 73-74; Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku* (1995) 90; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt I-Genel Esaslar* (11. Baskı, Turhan 2016) 148; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (18. Baskı, Seçkin 2024) 177-178.

⁴ Gözler ve Kaplan (n 1) 80-81; Metin Günday, *İdare Hukuku* (İmaj 2013) 72; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku* (5. Bası 1985) 140; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku* (Der 2013) 253; Karatepe (n 3) 94-95; Gözübüyük ve Tan (n 3) 149.

⁵ Gözler ve Kaplan (n 1) 81; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 183.

⁶ Nuri Tortop, 'Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri' (1993) 2 (26) Amme İdaresi Dergisi, 72.

⁷ Heribert Schmitz ve Lorenz Prell, "VwVfG § 4 Amtshilfepflicht," içinde Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk ve Michael Sachs (eds.) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (10. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.3; Harald Hofmann, Jürgen Gerke, Uta Hildebrandt ve Christian Olthaus, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (11. Baskı, Kohlhammer 2016) 214

nu'nun (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVfG) 4-8. maddelerinde idari yardım düzenlenmiştir.

Bizim hukukumuzda genel bir idari usul kanunu mevcut değildir. Batılı ülkelerde 1800'lü yılların sonunda başlayan idari usul kanunu çalışmaları bizim hukukumuzda oldukça yenidir⁸. Hukuk devleti ilkesi çerçevesinde idarenin demokratikleşmesi ve şeffaflığın geliştirilmesi amacıyla 59. ve 60. hükümet planlarında genel bir idari usul kanunu hazırlanması öngörülmüştür. Bu amaçla Adalet Bakanlığı'nın oluşturduğu komisyon tarafından 10 Nisan 2003 tarihinde oluşturulan taslak metin "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı" olarak incelenmek üzere 19.11.2003 tarihinde Başbakanlığa gönderilmiştir. Sürecin devamında Adalet Bakanlığı tarafından yeni bir metin hazırlanmıştır. Hazırlanan yeni Genel İdari Usul Kanun Tasarısı, 15.09.2008 tarihinde incelenmek üzere Başbakanlığa gönderilmiştir⁹. "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı"nda Alman İdari Usul Kanunu'ndaki gibi idareler arası yardımlaşmayı konu alan bir madde mevcut değildir. Hukukumuzda kanunlaşmış bir idari usul kanunu bulunmadığı gibi mevzuattaki özel hükümler haricinde idareler arası yardım konusunu düzenleyen genel bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bu nedenle idari yardım kurumu hakkındaki temel bilgiler Alman İdari Usul Kanunu hükümleri ışığında verilmiştir.

I. İDARİ YARDIM KAVRAMI VE AMACI

İdareler arası yardımlaşma başka bir ifadeyle idari yardım, münferit durumlarda başka bir idarenin talebi üzerine sağlanan tamamlayıcı nitelikteki yardımdır¹⁰. İdari yardım, başka bir idarede bulunan veya daha kolay temin edilen/harekete geçirilebilen malzeme ve/veya personel kapasitelerinin kullanılmasına yönelik işlevsel bir amaca hizmet etmektedir¹¹. Aynı zamanda idareler için maliyet teşkil eden mükerrer durumların ve çoklu görevlerin önlenmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu açıdan idari yardım, basit, uygun, ekonomik ve hızlı bir prosedürü de ifade etmekte olup idari görevlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesinde kamu yararına hizmet etmektedir¹².

İdari yardım, talepte bulunan ve talepte bulunulan idarelerin yer ve konu bakımından yetkilerinde herhangi bir genişleme veya değişikliğe yol açmamakta yalnızca tamamlayıcı etkiyle sınırlı bir destek sağlamaktadır. Bu nedenle idareler arası

⁸ Volkan Kuyumcu, *Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar* (T.C. Başbakanlık Yayını 2010) 121.

⁹ Kuyumcu (n 8) 176-177.

¹⁰ Michael Funke-Kaiser, "VwVfG § 4 Amtshilfepflicht," içinde Johann Bader ve Michael Ronellenfitsch (eds.) *BeckOK VwVfG* (65. Baskı, C.H.Beck 2024) kn.9; Hermann Pünder, 'Verwaltungsverfahren,' içinde Hans-Uwe Erichsen ve Dirk Ehlers (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht* (14. Baskı, De Gruyter 2010) 489.

¹¹ Schmitz ve Prell (n 7) kn.6.

¹² Hofmann, Gerke, Hildebrandt ve Olthaus (n 7) 215; Schmitz ve Prell (n 7) kn.6.



yardımlaşmada, yardım talebinde bulunan idare, idari yardımla desteklenen işlemin hukuka uygun olmasından ve yerinde bir işlem olmasından sorumludur. Başka bir ifadeyle yardım eden idareye sorumluluk devri söz konusu olmamaktadır¹³.

İdari yardım, içeriği bakımından yardım talebinde bulunulan idareden yalnızca bilgi isteme anlamına gelmemektedir. Bilgi isteme yanında, yardım talep edilen idarenin tabi olduğu hukuka göre yetkili olduğu ve yapabileceği çeşitli fiil veya diğer eylemleri de kapsamaktadır¹⁴. Örneğin dosya ve belge gönderilmesi, oda ve tesis sağlanması, belirli veriler temelinde ücret miktarının hesaplanması, (geçici ve yardımcı) personel sağlanması, saha incelemeleri yoluyla vakıaların tespit edilmesi, bir yeri ziyaret ederek, tanıkları dinleyerek veya teknik incelemeler yaparak gerçeklerin ortaya çıkarılması ve daha yakın veya yerel bilgi veya pratik deneyim temelinde bilgi ve tavsiye verilmesi idari yardımdır¹⁵. Örneklerden anlaşılacağı üzere idari yardım hizmetleri son derece çeşitlidir¹⁶. Yardım, çoğunlukla personel, oda veya diğer maddi kaynakların sağlanması ve çeşitli şekillerde bilgi desteği gibi dâhili nitelikte olabileceği gibi tanık dinleme, saha ziyaretleri, tebligatlar veya belgelerin tebliği gibi harici bir etkiye de sahip olabilmektedir¹⁷.

II. GENEL OLARAK İDARİ YARDIM

A. İDARİ YARDIMIN TARAFLARI

İdari yardımda, yardım talep eden ve yardım talep edilen olmak üzere iki taraf bulunmaktadır. Bu tarafların iki idare olması gerekmektedir.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası m. 35/1'e göre "*Federasyon ve eyaletlerin bütün idareleri, karşılıklı olarak birbirlerine hukuki ve idari yardımda bulunurlar*". Anayasa m. 35/1 hükmü, federal hükümetin ve federal eyaletlerin tüm devlet organlarını, idareleri ve mahkemeleri¹⁸ kapsamaktadır¹⁹. VwVfG m. 4/1'e göre "*Her idare, talep üzerine diğer idarelere tamamlayıcı/destekleyici yardım sağlar (idari yardım)*".

¹³ Schmitz ve Prell (n 7) kn.7.

¹⁴ Hofmann, Gerke, Hildebrandt ve Olthaus (n 7) 214-215; Schmitz ve Prell (n 7) kn.26; Pünder (n 10) 489.

¹⁵ Schmitz ve Prell (n 7) kn.26.

¹⁶ Ağırlıklı olarak basit idari işlemlerden oluşurlar. Ancak, talepte bulunulan idarenin, idari yardım yükümlülüğünü yerine getirebilmesi için bir idari işlem, örneğin bir kamu görevlisi ataması da mümkün olabilir; bu durumda, bunun için ayrı bir yasal yetki gerekebilir [Jens-Peter Schneider, "VwVfG § 4 Amtshilfepflicht," içinde Friedrich Schoch ve Jens-Peter Schneider (eds.) *Verwaltungsrecht VwVfG Band III Kommentar* (4. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.16].

¹⁷ Schneider (n 16) kn.16.

¹⁸ Hukuki yardım ile idari yardım farkı için bakınız: Funke-Kaiser (n 10) kn.35; Schmitz ve Prell (n 7) kn.38.

¹⁹ Schmitz ve Prell (n 7) kn.3.

B. İDARİ YARDIMIN MÜNFERİT DURUMLARA ÖZGÜ OLARAK SAĞLANMASI

İdari yardım, yardım talep edilen idarenin, talepte bulunan idareye “üçüncü taraf” yardımı sağlamasıyla sınırlıdır. Başka bir ifadeyle idari yardım, kısmi bir alanda destekle sınırlı olup, ana işlemdeki yalnızca kısmi bir işlemi temsil etmektedir²⁰. Yardım talebinde bulunan idarenin, süreci başlatmasının ardından, yardım talep edilen idarenin tüm süreci üstlenmesi ve işlemleri sürdürmesinin idari yardım olarak değerlendirilmesi mümkün değildir²¹.

İdari yardım kurumunun amacı gereğince yardım, somut olay bazında sağlanmalıdır²². Kurumun amacı, üstlenilen görevlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır. İdari yardım kurumu, anayasal ve yasal açıdan önemli olan yetki kurallarının mutlak şekilde uygulanmasının olumsuz sonuçlarını bertaraf etmeyi amaçlayan bir uygulama niteliği taşımaktadır. Bu sebeple yetki kurallarını anlamsız kılacak şekilde de uygulanmamalıdır²³.

Anayasa’nın 123. maddesine göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*”. Bu hükümle temellendirilen ve idarenin kanuniliği olarak adlandırılan ilkeye göre, idarenin görev ve yetkileri kanunla belirlenmelidir ve idare görev ve yetkilerini kullanırken kanuna uygun hareket etmelidir²⁴. Başka bir ifadeyle kanunda yer alan görev ve yetki kurallarına aykırı davranılmamalıdır. Bu nedenle idari yardım, görev ve yetki kurallarını anlamsız kılacak veya kanuni idare ilkesini zedeleyecek şekilde uygulanmamalıdır.

İdari yardım bir idarenin sürekli insan ve/veya maddi kaynak eksikliğini telafi etme işlevine sahip olmamalıdır²⁵. Öte yandan belirli bir idareden düzenli aralıklarla yardım talep edilmesi, talepte bulunan idarenin diğer idare olmadan görevlerini yerine getiremeyeceği yönünde bir kanaat oluşturmamakça, idari yardım kapsamında değerlendirilebilir²⁶. Yine belirli aralıklarla tekrarlanan, başvuruların alınması, ödemelerin yapılması, bildirimlerin gönderilmesi gibi yardım eylemleri, ana işlemleri tamamlayıcı bir nitelik taşıdıkları ve bu niteliklerini korudukları sürece, somut olayın koşullarına bağlı olarak idari yardım kapsamına girebilmektedir²⁷. Bu nedenle, aynı yardımın belli aralıklarla tekrar etmesi halinde, doğrudan bu yardımın idari yardım olmadığı sonucuna varmak doğru değildir²⁸.

²⁰ VGH Mannheim BeckRS 2017, 137291.

²¹ Funke-Kaiser (n 10) kn.15. VGH Mannheim VBIBW 2018, 316 = BeckRS 2017, 137291.

²² Schmitz ve Prell (n 7) kn.30; Schneider (n 16) kn.7; Funke-Kaiser (n 10) kn.20.

²³ Schneider (n 16) kn.7.

²⁴ Ramazan Demir, *Türk Hukukunda Yürütme ve İdarenin Kanuniliği İlkesi* (Adalet Yayınevi 2023) 113.

²⁵ Schmitz ve Prell (n 7) kn.30; Schneider (n 16) kn.7; Funke-Kaiser (n 10) kn.20.

²⁶ Schneider (n 16) kn.7; Funke-Kaiser (n 10) kn.20.

²⁷ Schmitz ve Prell (n 7) kn.30.

²⁸ Schmitz ve Prell (n 7) kn.30.



Bir yardım talebinde, birden fazla talep konusunun bulunması hali de (örneğin birden fazla kişiye ilişkin bir veri tabanının aktarılması) “münferit durum” kapsamında değerlendirilmelidir²⁹. Bu tür talepler münferit olmadığı gerekçesiyle idari yardım kapsamı dışına çıkarılmamalıdır. Aksi takdirde idari yardım aşırı derecede sınırlanmış olur. Ancak, soyut durumlara ilişkin olarak yapılan genel talepler ya da ortak kuruluşlar çerçevesinde sürekli idari işbirliği gibi uygulamalar idari yardımın kavramsal sınırını aşmaktadır³⁰.

C. İDARİ YARDIMIN “TAMAMLAYICI” NİTELİKTE OLMASI

İdari yardım, tamamlayıcı yardımla sınırlı olmalıdır. “Tamamlayıcı” yardım kriteri, yalnızca başka bir idarenin menfaatine hizmet eden (ikincil) destek eylemlerinin idari yardım olarak kabul edilebileceği sonucunu doğurmaktadır³¹. Buna göre idari yardım, kısmi tedbirler yoluyla destekle sınırlı olmalıdır. Başka bir ifadeyle, idari yardım olarak sınıflandırılmanın ön koşulu, ana işlemlerde yalnızca kısmi destek sağlanacak olmasıdır³².

VwVfG m. 4/1, idari yardımı tamamlayıcı yardımla sınırlandırdığı için talepte bulunulan idarenin bir süreci bir bütün olarak devralmakla yükümlü ve yetkili kılınması mümkün değildir³³. Bir sürecin bir bütün olarak devralınması yetki devri teşkil etmektedir. Bu nedenle, yardım işlemi, esas sürecin bir parçası olan kısmi işlemlerin üstlenilmesiyle sınırlı olmalıdır³⁴. Dolayısıyla idari yardım, talepte bulunan idare tarafından yürütülecek ana işlemlere ikincil bir katkı niteliği taşımaktadır³⁵.

D. TALEP ÜZERİNE SAĞLANMASI

İdari yardım talebe bağlıdır. VwVfG m. 5/1’de de idari yardım için, yardım talebinde bulunan idarenin bir talebinin bulunması gerekliliği açıkça düzenlenmiştir³⁶. Yardım talebi olmaksızın yapılan ve yasal koşulların bulunmadığı gönüllü bir yardım, genellikle idari yardım olarak değerlendirilmemektedir³⁷. Buna göre idari yardım sadece açık ve özel bir talebe cevaben sağlanmakta olup re’sen sağlanamamaktadır³⁸. Bu nedenle, bir idarenin başka bir idarenin yetki alanına giren ve “kendiliğinden yardım” olarak adlandırılan eylemi de, acil bir duruma ilişkin olsa dahi, VwVfG m. 4 vd. anlamında idari yardım olarak nitelendirilmemektedir³⁹.

²⁹ Funke-Kaiser (n 10) kn.20.

³⁰ Schneider (n 16) kn.7.

³¹ Hofmann, Gerke, Hildebrandt ve Olthaus (n 7) 214; Schmitz ve Prell (n 7) kn.27.

³² Schmitz ve Prell (n 7) kn.27.

³³ Schneider (n 16) kn.8, 28. Dolayısıyla idari yardım, idari görevlerin tamamen devralınmasına yol açmamalıdır [Schneider (n 16) kn.28].

³⁴ Schneider (n 16) kn.8.

³⁵ Schneider (n 16) kn.18.

³⁶ Pünder (n 10) 489; Schneider (n 16) kn.5.

³⁷ Schmitz ve Prell (n 7) kn.8; Pünder (n 10) 489.

³⁸ Funke-Kaiser (n 10) kn.21; Schneider (n 16) kn.5; Schmitz ve Prell (n 7) kn.31.

³⁹ VGH Kassel NJW 1993, 3011.

İdari yardım talebi, kamu hukuku kapsamında tek taraflı bir irade beyanıdır ve herhangi bir zamanda geri çekilebilir⁴⁰. Kural olarak talebin, talepte bulunulan idareye yazılı olarak iletilmesi ve talepte bulunan idaredeki sorumlu yetkili tarafından imzalanması gerekmektedir⁴¹. İdari yardım talebinin içeriğinde, talepte bulunulan idare, yardım talep edilen konu, idari yardım talebinin amacı ve talepte bulunan idarenin neden idari yardıma ihtiyaç duyduğuna ilişkin yeterli bilgi yer almalıdır⁴². Bu içerik gereklilikleri somut olayın koşullarına göre değişebilir. İdeal olan, talebin zaman alıcı sorgulamaları gerektirmeyecek ve talepte bulunulan idarenin ayrıntılı değerlendirmeler yapma ihtiyacını en aza indirecek kadar açık/kesin olmasıdır⁴³.

E. İDARİ YARDIM OLARAK DEĞERLENDİRİLEMEYECEK DURUMLAR

1. Talimat İlişkisi Çerçevesinde Yardım

İdarelerin birbirlerine talimat ilişkisi çerçevesinde yardım sağlamaları halinde idari yardımlaşma söz konusu olmamaktadır⁴⁴. Buna göre alt makamın üst makama yardım sağlaması idareler arası yardımlaşma olarak nitelendirilememektedir. Çünkü alt kademedeki bir idare üst kademedeki idarelere karşı talimat zinciri içinde olup genellikle daha geniş yükümlülüklerle tabidir. Üst kademedeki idare, alt kademedeki idareye emir ve talimat verebilmektedir⁴⁵ ve talimat ilişkisi içinde alt kademedeki idarenin kural olarak itiraz hakkı bulunmamaktadır⁴⁶.

2. İdarenin Kendi Görevini Yerine Getirmesi

Yardım eden idarenin, kendi görev ve yetki alanına giren faaliyetlerinin idari yardım olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Buna göre faaliyet, bir idari yardım faaliyetinin tüm özelliklerini taşısa dahi -özellikle de tamamlayıcı nitelikte olsa bile- talepten bağımsız olarak zaten yardım eden idare tarafından yürütülmesi gereken bir görevse bunun idari yardım olarak değerlendirilmesi mümkün değildir⁴⁷. İdari yardım, doğası gereği talepte bulunulan idarenin görevi olmayan, başka bir ifadeyle talepte bulunulan idareye “yabancı” olan işlemlerde, “yabancı” menfaatler doğrultusunda tamamlayıcı işleve sahip bir yardım ve destek eylemidir⁴⁸.

⁴⁰ Schneider (n 16) kn.5; Funke-Kaiser (n 10) kn.23; Schmitz ve Prell (n 7) kn.31.

⁴¹ Schmitz ve Prell (n 7) kn.31. Ayrıca bakınız, Funke-Kaiser (n 10) kn.25; Schneider (n 16) kn.5.

⁴² Schneider (n 16) kn.5; Funke-Kaiser (n 10) kn.26; Schmitz ve Prell (n 7) kn.31.

⁴³ Funke-Kaiser (n 10) kn.26.

⁴⁴ Pünder (n 10) 489; Schneider (n 16) kn.10; Funke-Kaiser (n 10) kn.28; Schmitz ve Prell (n 7) kn.34; Hofmann, Gerke, Hildebrandt ve Olthaus (n 7) 215.

⁴⁵ Schmitz ve Prell (n 7) kn.34.

⁴⁶ Schneider (n 16) kn.10.

⁴⁷ Pünder (n 10) 489; Schmitz ve Prell (n 7) kn.35; Schneider (n 16) kn.11; Funke-Kaiser (n 10) kn.31.

⁴⁸ Schmitz ve Prell (n 7) kn.35; Pünder (n 10) 489; Hofmann, Gerke, Hildebrandt ve Olthaus (n 7) 215.

III. TÜRK HUKUKUNDA İDARELER ARASI YARDIMLAŞMA

Daha evvel de ifade edildiği üzere, idareler arası yardımlaşmaya ilişkin olarak hukukumuzda genel bir hüküm bulunmaması nedeniyle bu konu idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, etkinlik ve kamu hizmetlilerinin devamlılığı ilkesi bağlamında ele alınabilir.

A. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ BAĞLAMINDA İDARELER ARASI YARDIMLAŞMA

1. İdareler Arası İlişkiler Bağlamında Yardımlaşma

Anayasa m. 123/2’de “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmü yer almaktadır. Merkezden yönetim ilkesi sunulacak kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir. Merkezden yönetimde, milli kamu hizmetleri başkent teşkilatında planlanır ve taşra teşkilatını oluşturan il ve ilçeler vasıtasıyla tüm ülke düzeyinde kamu hizmetlerinin ifası sağlanır⁴⁹. Yerinden yönetim ise bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi esasına dayanmaktadır⁵⁰. Yerel yerinden yönetim kuruluşları belli yörelerde yaşayan insanların salt o yörede yaşamaktan doğan gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulmuştur⁵¹. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise teknik bilgi ve uzmanlık isteyen bazı kamu hizmetlerini yürütmek için kurulmuştur⁵².

Anayasa m. 123/1’de daha evvel açıklandığı üzere idarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla bütün olduğu vurgulanmıştır. Parçalı bir yapıya sahip olan idareler arasındaki ilişkileri düzenlemek ve idari bütünlüğü sağlamak amacıyla, hiyerarşi ve idari vesayet olmak üzere iki farklı hukuki araç kullanılmaktadır⁵³.

a. Hiyerarşik İlişki Bağlamında

Hiyerarşi, teşkilat içindeki görevliler arasındaki astlık üstlük durumunu ifade etmektedir⁵⁴. Üstün ast üzerinde sahip olduğu güce hiyerarşi gücü, bu güçten kaynaklanan yetkilere ise hiyerarşik yetkiler denmektedir⁵⁵. Hiyerarşi, üste astlarına emir verme ve onları yönlendirme yetki ve gücünü verir. Bu hiyerarşinin en önemli unsurudur. Üst astına hizmetin yerine getirilmesinden önce, nasıl hareket edeceği hakkında emir ve talimat verebilir. Hizmeti yerine getirirken neler yapması, nasıl yapması gerektiğine ilişkin görüşünü ve isteğini emir şeklinde bildirir ve alt makam

⁴⁹ Günday (n 4) 66.

⁵⁰ Gözler ve Kaplan (n 1) 77.

⁵¹ Günday (n 4) 72.

⁵² Günday (n 4) 73-74.

⁵³ Gözler ve Kaplan (n 1) 107; Özay (n 2) 151.

⁵⁴ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları *Cilt II* (Hak Kitabevi 1966) 598; Günday (n 4) 81; Özay (n 2) 152; Karatepe (n 3) 90; Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk (n 4) 248.

⁵⁵ Günday (n 4) 81; Gözler ve Kaplan (n 1) 110.

bu emre uymak zorundadır. Üst makamın verdiği emir somut bireysel durumlara ilişkin olabileceği gibi genel de olabilir. Kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin emirlere karşı astların itiraz ve dava hakkı bulunmamaktadır⁵⁶.

Yardım talep eden idare ile yardımı talep edilen idare arasında hiyerarşi ilişkisi mevcutsa yardıma ihtiyaç duyan idare hiyerarşi gücünü kullanarak emir verebilir. Buna göre yardım konusu işi yapmak, yardım talep edilen idare için artık görevdir. Ancak alt makam üst makamın her emrini yerine getirmek zorunda değildir. Alt makam üst makamın verdiği emri hukukilik açısından inceler ve hukuka aykırı olmayan emirleri yerine getirir⁵⁷. Emir hukuka aykırı ise üstüne bildirir. Üst yazılı olarak yinelerse emri yerine getirir. Ayrıca emrin konusunun suç teşkil etmesi ilgili makama emri yerine getirmeme hakkı vermektedir (Anayasa m. 137).

Buna göre, hiyerarşik üst ile ast arasındaki talepler idareler arası yardımlaşma kapsamında değil emir ve talimat ilişkisi olarak değerlendirilir. Alt makam emrin hukukiliği değerlendirmesini yaptıktan sonra yerine getirmeli veya getirmemelidir. Kanaatimizce aynı hiyerarşik seviyede bulunan idarelerin (Bakanlıklar gibi) birbirine yönelik talepleri ve alt makamın üst makama yönelik talepleri idareler arası yardımlaşma kapsamında değerlendirilmelidir.

b. İdari Vesayet İlişkisi Bağlamında

Anayasa m. 127/5'te merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi şöyle belirtilmektedir: “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller daire-sinde idarî vesayet yetkisine sahiptir*”.

İdari vesayet, kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi idarenin, yerel yönetimin organları ve bunların bazı işlemleri ile harcamaları üzerinde, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılan bir denetim şeklidir. Merkezi idareye verilen bu yetki ile kamu düzeni bakımından ülkede genelliği ve bütünlüğü sağlama amacı güdülmüştür⁵⁸.

Anayasal tanımı itibarıyla vesayet, devlet ile mahalli idareler arasındaki ilişki olarak tanımlansa da doktrinde, devlet ile yerinden yönetim kuruluşları arasında mevcut olan ilişki şeklinde tanımlanmaktadır. Yani devlet tüzel kişiliğini kullanan idareler ile mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ara-

⁵⁶ Onar (n 54) 600-602; Günday (n 4) 83; Özay (n 2) 154-155; Eroğlu (n 4) 336; Gözler ve Kaplan (n 1) 111.

⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 209.

⁵⁸ Danıştay 8. Daire, 25.11.1996, E. 1995/860, K. 1996/3398, www.kanunum.com, E.T. 08.01.2025.



sında vesayet ilişkisi bulunmaktadır⁵⁹. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi olarak ortaya çıkan idari vesayet, zamanla bir kamu tüzel kişinin bir başka kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim yetkilerini de kapsayacak bir biçimde anlaşılmaya başlanmıştır. Yani devlet idaresi dışındaki iki ayrı kamu tüzel kişisi arasındaki denetim yetkisi de vesayet olarak adlandırılmaktadır⁶⁰.

Vesayet ilişkisinde iki ayrı tüzel kişilik olduğu için vesayet makamının emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır⁶¹. Yardım talep eden idare ve yardımı talep edilen idare arasında vesayet ilişkisinin bulunduğu durumlarda idareler arası yardımlaşma durumu söz konusu olmaktadır. Buna göre; yardım konusu işi yapmak yardım talep edilen idarenin kanuni görevi değilse bu idare yardımda bulunmak zorunda olmayıp bu husus takdirine kalmaktadır. Her ne kadar yardım etme konusunda genel bir düzenleme bulunmasa dahi kanaatimizce idareler, kamu yararı amacıyla yardım talebini değerlendirerek kendisi için aşırı külfetli olmayan konularda yardım etmelidir.

2. Görev Bütünlüğü Bağlamında Yardımlaşma

Anayasa m. 123/1'e göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, kamu hizmeti yürütmekle görevli ve yetkili olan kamu tüzel kişilerinin organik (teşkilat) ve fonksiyonel (faaliyet) olarak bütün olmasını ifade etmektedir⁶². Bu ilke sayesinde idareyi oluşturan tüm birimler eşgüdüm içinde hareket etmekte ve kamu hizmetleri aksamadan yürütülmektedir⁶³. Kamu hizmetlerinin uzmanlık, etkinlik, verimlilik ve eşitlik gibi sebeplerle farklı kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi nedeniyle kamu tüzel kişileri arasında karmaşaya neden olmayacak şekilde görev ve yetki paylaşımı yapılması gerekmektedir⁶⁴.

Her ne kadar idarenin bütünlüğü ilkesi, idareler arasında görev ve yetki paylaşımını gerekli ve zorunlu kılsa da kanaatimizce idarenin görev itibarıyla de bütün olması nedeniyle, bir idarenin başka bir idarenin yardımına ihtiyaç duyması halinde yardım talep edilen idare, kendi imkânları dâhilinde mümkün olan ve aşırı külfet getirmeyen yardımı sağlamalıdır. Nitekim Danıştay da bir kararında kanunda aksine bir hüküm bulunmadığı sürece, görev ve yetki alanlarının bütünlüğü gerekçesiyle, ihtiyaç olması halinde bakanlıklar arasında bilgi ve belge paylaşımının gerekli olduğunu ifade etmiştir⁶⁵. Bu kararda, Danıştay'ın farklı kamu hizmetlerini yürüten

⁵⁹ Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün ve Özge Okay Te-kinsoy, *İdare Hukuku* (6. Baskı, On İki Levha 2015) 36-37; Halil Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları* (5. Baskı, Sayram 2014) 67; Günday (n 4) 85.

⁶⁰ Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt I* (Yetkin 2012) 143; Günday (n 4) 85.

⁶¹ Özay (n 2) 169-170; Gözler ve Kaplan (n 1) 123.

⁶² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 207.

⁶³ Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (3. Baskı, Yetkin 2020) 146.

⁶⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 207.

⁶⁵ Danıştay 1. Daire, 20.12.1984, E. 1984/291, K. 1984/294, www.kanunum.com, E.T. 07.01.2025.

bakanlıkların görev ve yetki alanlarının bütünlüğüne dair yaptığı vurgu önemlidir. Hiyerarşik ilişki içinde bulunan iki idareden üst makam zaten yukarıda ifade edildiği gibi emir ve talimat ilişkisi gereğince gerekli desteği alabilmektedir. Ancak aralarında emir ve talimat ilişkisi bulunmayan iki idarenin birbirine yardımda bulunmaları takdiri nitelik arz etmektedir. Bu nedenle aralarında emir ve talimat ilişkisi bulunmayan idarelerin yardım taleplerini değerlendirirken görev bütünlüğü ilkesini dikkate alarak idari yardımda bulunmaları önem arz etmektedir.

B. KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA VERİMLİLİK, ETKİNLİK VE KAMU HİZMETLERİNİN DEVAMLILIĞI İLKESİ BAĞLAMINDA İDARELER ARASI YARDIMLAŞMA

Verimlilik genel anlamıyla, kurumun hedeflerini de göz önünde tutarak, kaynaklardan optimum düzeyde yararlanmayı göstermektedir. Başka bir ifadeyle verimlilik, mal, hizmet ve diğer sonuçlarla ifade edilen çıktılarla, bunları üretmekte kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir⁶⁶. Verimlilik, belli bir girdi ile maksimum çıktı elde etmek veya belli bir çıktıyı minimum girdi ile elde etmek anlamına gelmektedir⁶⁷. Etkinlik ise, yapılan her işte verimli sonuç elde etmeye yarayan yöntemlerin tümü olarak ifade edilebilir. Bu nedenle etkinlik ve verimlilik kavramları birbirine çok yakındır. Aralarındaki fark, etkinliğin kabiliyeti, tutum tarzını, olumlu netice almayı amaçlayan bilinçli davranışı, akla dayanan insan davranış ve çabalarını ifade etmesidir⁶⁸.

Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin sunulması gerekmektedir. Kanaatimizce idareler arası yardımlaşma kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği sağlamanın en önemli araçlarından biridir. Örneğin bir idarenin sürekli olarak ihtiyaç duymadığı bir personele veya araç gerece geçici olarak ihtiyaç duyması halinde bunu başka bir idareden geçici olarak temin etmesi verimlilik ve etkinlik ilkesine katkı sağlayan bir çözümdür. Aksi tutumla idarenin sürekli ihtiyaç duymadığı personeli istihdam etmesi veya araç gereci satın alması verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun değildir. Afşin Kaymakamlığının 12.11.2018 tarihli ve “Kamu Hizmetlerinin Verimliliği ve Etkinliği” isimli yönergesinin⁶⁹ koordinasyon ve işbirliği başlıklı 9. maddesi, ilçe genelinde kamu kurum ve kuruluşlarının birbirine destek olmalarını, işbirliğini dışlamamalarını ve idari bütünlük ilkesi kapsamında işbirliği anlayışıyla koordinasyon içinde görev yürütülmesini düzenlemektedir. Yönergede ilçe düzeyinde vurgulanan işbirliği ve koordinasyon tüm ülke düzeyinde idareler arasında uygulanarak kamu

⁶⁶ Ekrem Candan, *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi* (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı 2007) 77.

⁶⁷ Candan (n 66) 77.

⁶⁸ Rukiye Ülkü Yalçın, *Türk Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Kamu Hizmet Sunumu: Değişim ve Etkinlik Bağlamında Kamu Hizmet Standartları ve Uygulamaları* (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2011) 60.

⁶⁹ <http://www.afsin.gov.tr/kamu-hizmetlerinin-verimliliği-ve-etkinliği-yonergesi>, E.T. 16.01.2025.



hizmetlerinin verimliliği ve etkinliği sağlanmalıdır. Bunu sağlamanın yolu da başka bir idareden gelen yardım talebini değerlendirerek, kendi işlerini aksatmayacak veya külfet getirmeyecek durumlarda idarelerin birbirine yardım etmesidir.

Devletin ve diğer idarelerin yürütmek zorunda olduğu kamu hizmetlerine hâkim olan ilkelere biri de devamlılık ilkesidir⁷⁰. Bu ilke kamu hizmetlerinin kanunların öngördüğü haller dışında kesintisiz ve düzenli olarak yürütülmesini öngörmektedir⁷¹. Kamu hizmetlerinin devamlılığı hem zaman bakımından hem de içerik bakımından devamlılığı ifade etmektedir⁷².

Kamu hizmetleri görülürken aralıksız, kesintisiz, devamlı ya da sürekli bir biçimde yerine getirilmelidir. Kamu hizmetlerinde meydana gelecek her türlü kesinti duraksama ve kesilme toplumda oldukça ağır karışıklıklar ve aksaklıklar ortaya çıkarabilir⁷³. Kamu hizmetlerinin görülmesinde süreklilik, hukuk alanında bir devamlılık olarak değil, fiiliyatta bir devamlılık olarak gözükmelidir⁷⁴.

Danıştay kararlarında da, kamu hizmetlerinin toplum hayatının devamı, faaliyetlerin işlenmesi, toplumun kalkınması ve menfaatlerin sağlanması açısından sürekli ve eksiksiz işlenmesinin zorunluluğu belirtilerek ilkenin idari yargı içtihatlarına girdiği ve hukukun genel ilkesi olarak kabul edildiği vurgulanmıştır⁷⁵. Yine Danıştay'a göre idare üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmeli, her türlü araç ve imkânı çalışanların ve hizmetten yararlananların güvenliğini sağlayacak biçimde hizmete hazır bulundurmalıdır⁷⁶. Bu nedenle her ne kadar idareler arası yardımlaşma hukukumuzda özel düzenlemeler hariç bir yükümlülük olarak düzenlenmemiş olsa da kanaatimizce kamu hizmetlerinde devamlılık ilkesinin hukuki sonuçlarından biri olarak kabul edilmelidir. Buna göre mümkün ve gerekli hallerde idareler birbirlerine yardımda bulunmalıdırlar.

C. İDARELER ARASI YARDIMLAŞMAYA İLİŞKİN ÖZEL DÜZENLEMELER

Bazı kamu hizmetlerini devlet ve mahalli idareler birlikte sunmaktadır. Bazı kamu hizmetleri ise yerinden yönetim kuruluşları tarafından ifa edilmektedir. Kamu hizmetinden sadece belli bir bölgenin halkı yararlanacaksa bu görevi mahalli idare

⁷⁰ Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu hizmetini topluma sunulan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlamıştır. AYM, 09.12.1994, E.994/43-K.994/42-2. RG T. 09.12.1994, S. 22181.

⁷¹ Gözler ve Kaplan (n 1) 538; Özay (n 2) 235; Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk (n 4) 1204; Karatepe (n 3) 216.

⁷² Özay (n 2) 235.

⁷³ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk (n 4) 1204.

⁷⁴ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk (n 4) 1204.

⁷⁵ Danıştay 8. Daire, 17.09.1997, E. 1997/3465, K. 1997/2448; Danıştay 8. Daire, 27.11.1997, E. 1996/1687, K. 1997/3669, www.kanunum.com, E.T. 07.01.2025. M. Gözde Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (On İki Levha 2012) 70.

⁷⁶ Danıştay 10. Daire, 16.06.1998, E. 1996/10203, K. 1998/2643, www.kanunum.com, E.T. 07.01.2025.

relerin üstlenmesi; eğer hizmet bölünemiyorsa, ülkede yaşayan tüm halk bu hizmetten faydalanacaksa da merkezi idarenin bu hizmeti üstlenmesi gerekmektedir⁷⁷. İdareler kendilerine kanunla verilen görevleri yerine getirirken idarenin istihdam ettiği personelin sayıca az olması, ihtiyaç duyduğu araç gerecin eksikliği, mali imkânların kısıtlı olması veya yapılacak işin ilgili personel için zaman alıcı olması (DMK m. 129 uyarınca yüksek disiplin kurulları yeminli tanık ve bilirkişiyi bizzat dinleyebileceği gibi niyabeten de dinletebilir) gibi durumlarda başka bir idarenin yardımına ihtiyaç duyabilmektedir. Nitekim idareler arası yardımlaşmaya ilişkin olarak mevzuatta, bilgi ve belge paylaşımı, personel, taşınır ve taşınmaz mal ve mali konularla ilgili özel düzenlemeler bulunmaktadır. Tüm düzenlemeleri tespit etmenin ve yer vermenin zorluğu nedeniyle çalışma kapsamında belli başlı örneklerle yer verilmiştir.

1. İdareler Arası Bilgi ve Belge Paylaşımı

İdareler görevlerini yerine getirirken başka bir idarenin elinde olan bilgi veya belgelere ihtiyaç duyabilir. Çeşitli hukuki metinlerde bu konuyla ilgili düzenleme yapılmış ve bilgi ve belge paylaşım yükümlülüğü getirilmiştir.

İlk olarak e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planına değinmek gerekmektedir. Söz konusu eylem planı, 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁷⁸ ile hayata geçirilmiştir. Genelgede, kamu kurum ve kuruluşları arasında etkin ve güvenli bilgi paylaşımı amacıyla birlikte çalışabilirliğe imkân sağlayan güvenli bir altyapı kurulmasının önemi vurgulanmış ve kamu kurumlarının uygulanan ya da hazırlık çalışmaları sürdürülen çevrimiçi hizmetlerin etkin şekilde sunulabilmesi için işbirliği ve bilgi paylaşımını sağlayacak bir altyapının kurulması, Eylem Planı'nın temel önceliklerinden biri olarak kabul edilmiştir. Genelge çerçevesinde, belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, mümkün olabilecek en yakın işbirliğini gerçekleştirerek, engellerin ortadan kaldırılması ve ortak çözümler üretilmesi yönünde azami gayret sarf edeceklerdir. “Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi” konulu 2005/20 sayılı Genelgede⁷⁹, bu ihtiyaçların karşılanması ve e-devlet hizmetlerinin vatandaş ve iş dünyasına etkin bir şekilde sunulabilmesi amacıyla “Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi” hazırlandığı ifade edilmiştir. Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi'nin 1.0 sürümü Temmuz 2005'te, 2.0 Sürümü ise Şubat 2009'da yayımlanmıştır. 2009/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁸⁰ uyarınca hazırlanan Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi'nin 2.1 Sürümü yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Rehberde, vatandaş ya da iş dünyası odaklı hizmetlerin sunulabilmesinin, devletin etkin bir şekilde işleyişinin

⁷⁷ Ertuğrul Karatoprak, ‘Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamaların Kontrolü’ (2010) 159 Maliye Dergisi, 366.

⁷⁸ RG, T. 4.12.2003, S. 25306.

⁷⁹ RG, T. 05.08.2005, S. 25897.

⁸⁰ RG, T. 02.03.2009, S. 27155.



sağlanması ve bilgiye dayalı karar verme süreçlerinin iyileştirilmesiyle sağlanacağı bunun da kurumlar arası bilgi paylaşımını gerektirdiği vurgulanmıştır. Kurumlar arası bilgi paylaşımının mümkün olabilmesi için, kurumların sahip oldukları ve ihtiyaç duydukları bilgilerin açık ve net olarak ortaya konabilmesi gerekmektedir (Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi 2.1 Sürüm).

5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun⁸¹ 1. maddesine göre “*Kanunun amacı resmî istatistiklerin üretimine ve organizasyonuna ilişkin temel ilkeleri ve standartları belirlemek; ülkenin ihtiyaç duyduğu alanlarda veri ve bilgilerin derlenmesini, değerlendirilmesini, gerekli istatistiklerin üretilmesini, yayımlanmasını, dağıtımını ve Resmî İstatistik Programında istatistik sürecine dâhil kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktır*”.

Veri Paylaşımı Kurulu Yönetmeliği'nin⁸² 5. maddesinde Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün merkezi veri tabanında yer alan bilgilerin paylaşımına ilişkin talepleri değerlendirerek veri paylaşımından yararlanacakları belirlemek, paylaşımın kapsamı ve hangi yöntemle yapılacağına karar vermek üzere Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde Bakanlık onayı ile Veri Paylaşımı Kurulu oluşturulacağı düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesinde, çevrimiçi veya çevrimdışı veri paylaşım taleplerini karara bağlamak, alıcı kurumlarla, hangi verilerin çevrimiçi olarak paylaşılacağına karar vermek, veri paylaşımının kapsamını belirlemek ve hangi yöntemle yapılacağına karar vermek kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin⁸³ 11. maddesinde, kurum içi ve kurum dışı yazışma şu şekilde düzenlenmiştir: “*Kurum içi ve kurum dışı görüş, bilgi ve belge talep yazıları günlük yazılır. İlgili mevzuatındaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, idareler belge taleplerini en geç beş gün, bilgi ve görüş taleplerini ise en geç onbeş gün içinde yerine getirir. İdare, bilgi ve görüş yazıları için onbeş günü geçmemek üzere ek süre kullanabilir. Bu yazışmalar elektronik ortamda da yapılabilir*”. Aynı Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasında basılı ortamdaki bilgi ve belgelerin elektronik ortama taşınmasının ve veri tabanlarının diğer idarelerle paylaşılmasının esas olduğu düzenlenmiştir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından hazırlanan Sosyal Yardım Verilerinin Kaydedilmesine ve Paylaşılmasına İlişkin Yönetmelik'in⁸⁴ 2. maddesine göre Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, sosyal yardım faaliyeti yürüten diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ve karşılıklılık esasına göre mahalli idareler ve Türkiye Kızılay Derneği tarafından yürütülen sosyal yardım faaliyetlerine ilişkin veriler bu idareler arasında ihtiyaç halinde paylaşılmaktadır.

⁸¹ RG, T. 18.11.2005, S. 25997.

⁸² RG, T. 08.08.2020, S. 31207.

⁸³ RG, T. 31.7.2009, S. 27305.

⁸⁴ RG, T. 13.09.2014, S. 29118.

2. Personel Konusunda Yardım

İdarenin yasal düzenlemelerle kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi için kamu malları, mali imkânlar ve personele ihtiyacı vardır⁸⁵. İdarenin mal, para ve personel bakımından sahip olması gereken vasıtalarla idarenin, aynı ve beşeri vasıtaları denilmektedir. İdarenin aynı vasıtaları “*kamu malları*”, mali vasıtaları “*kamu gelirleri*”, beşeri vasıtaları ise “*kamu görevlileri*”dir⁸⁶. İdarenin taşınır ve taşınmaz malları ile gelirlerinin yani aynı vasıtalarının personelsiz bir anlamı bulunmamaktadır⁸⁷. Çünkü idare teşkilatını doldurup, harekete geçirecek, soyut varlık olan idare tüzel kişilerine hayat verecek olanlar bu gerçek kişilerdir⁸⁸. Kamu hizmeti yürüten idareler olağan dönemlerde veya olağanüstü durumlarda başka idarelerde çalışan personelin yardımına veya desteğine ihtiyaç duyabilmektedir. Konuya ilişkin mevzuatta özel düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlardan bazılarını aşağıda yer verilmiştir.

2547 Sayılı Kanun’un⁸⁹ 40. maddesinde kurumlar arası yardımlaşma düzenlenmiştir. Maddede Yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim üyeleri ile öğretim görevlilerinin kendi üniversitesi içindeki diğer birimlerde, başka üniversitelerde, Millî Savunma Üniversitesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi ile Emniyet Teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumlarında ders vermek üzere görevlendirilmeleri düzenlenmiştir. Madde hükmünü değerlendirdiğimizde, üniversite içinde başka birimlerde ders vermek üzere görevlendirilme durumunu idari yardımlaşma olarak değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü üniversite tüzel kişiliği içinde fakültelerin ve meslek ve yüksekokullarının ayrı tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu nedenle bu şekilde yapılan görevlendirmeler tek bir tüzel kişilik içinde olduğu ve rektör tarafından görevlendirme yapıldığı için (uygulamada Kanuna aykırı şekilde dekanlıkların görevlendirme yaptığı görülmektedir) hiyerarşi kapsamında emir talimat ilişkisi olarak değerlendirilmelidir. Ancak şehir içindeki veya dışındaki başka üniversitede, Millî Savunma Üniversitesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi ile Emniyet Teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumlarında ders vermek üzere görevlendirilme hali kanaatimizce idareler arası yardımlaşma olarak değerlendirilmelidir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun⁹⁰ 86. maddesinde memurların geçici olarak görevden ayrılmalari halinde kurum içinden veya kurum dışından vekâleten görevlendirme yapılacağı düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu’nda da yardımlaşmaya ilişkin birden fazla düzenleme bulunmaktadır. M. 11/H’ye göre, “*Vali, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin*

⁸⁵ Seçkin Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama* (Adalet 2014) 29; Kalabalık (n 59) 581; Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk (n 4) 658; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 695.

⁸⁶ Kalabalık (n 59) 582; Günday (n 4) 579.

⁸⁷ Yavuzdoğan (n 85) 29; Kalabalık (n 59) 582; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 695.

⁸⁸ Onar (n 54) 1065.

⁸⁹ RG, T. 06.11.1981, S.17506.

⁹⁰ RG, T. 23.7.1965, S. 12056.



can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için adli kuruluşlar ile (D) fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla askeri kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir”.

İl İdaresi Kanunu’nun Ek 1. maddesi hükmüne göre, “Vali; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülki idare amirine devredebilir. (...) Görevlendirilen mülki idare amiri kuruluşların birbirine araç, gereç ve personel yardımı yapmasını isteyebilir”.

Belediye Kanunu’nda⁹¹ da keza “Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler” hükmü bulunmaktadır (m. 49/6).

Belediye Kanunu’nun 57. maddesine göre belediye hizmetlerinin aksaması durumunda İçişleri Bakanı, aksamının giderilmesini belediye başkanından ister. “Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir”. Madde gereğince asıl olarak belediyenin yürütmek zorunda olduğu hizmetlerin aksatılması halinde maddede yer verilen hukuki süreç sonunda söz konusu hizmeti yürütme görevi valiye verilmektedir. Valinin aksamayı belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderememesi halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını kullanabilmesi gündeme gelmektedir. Vali söz konusu yardımı belediye yararına talep ettiği için kanaatimizce yardım talep edilen makam ile vali arasında hiyerarşik ilişki bulunması hali, talebin idari yardım olarak değerlendirilmesine engel olmamalıdır. Başka bir ifadeyle belediyenin yürütmek zorunda olduğu hizmetteki aksamayı giderme görevinin Kanun hükmü gereği valiye verilmesi halinde, valinin bu görevini ifa ederken diğer kamu kurum ve kuruluşlarının araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarını belediye yararına talep etmesi ve kullanması idari yardım olarak değerlendirilmelidir.

3. İdareler Arası Taşınmaz ve Taşınır Mal Devri

Kamu hizmetlerinin görülmesi için birtakım eşyaya ihtiyaç vardır. Bu eşya kamu hizmetinin bir unsurunu, idari teşkilatın faaliyet araçlarından birini teşkil eder⁹². İdarenin kendisine verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmesi ve bunun ger-

⁹¹ 5393 Sayılı Kanun, RG T. 13.7.2005, S. 25874.

⁹² Onar (n 54) 1285.

çekleşmesine olanak sağlayacak gerekli teşebbüsleri kurabilmesi için taşınır ve taşınmaz mallara, kaynak veya irtifak haklarına ihtiyaç duyması muhtemeldir⁹³. İdarenin ihtiyaç duyduğu mallar özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde ise kamu gücü kullanılarak elde edilebilir. Ancak idarenin, başka bir idarenin mülkiyetinde bulunan mallara ihtiyaç duyması halinde kamu gücü kullanarak o malları elde etmesi mümkün değildir. Bu durumda idarelerin anlaşması halinde satış durumu söz konusu olabileceği gibi idari yardım da söz konusu olabilir. İdari yardıma ilişkin mevzuatta düzenleme örnekleri bulunmakta olup idare, ihtiyaç duyduğu taşınmaz mallar, kaynak veya irtifak hakları ile taşınır mallara ancak ilgili kanunlarda yer alan hukuki süreç sonunda sahip olabilmektedir.

a. Taşınmaz Mal, Kaynak ve İrtifak Hakları Açısından

Kamu tüzel kişileri ve kurumların görevlerini yürütebilmek için ihtiyaç duydukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak haklarının başka bir idari makamın mülkiyetinde olması halinde, ihtiyaç sahibi idarenin söz konusu mal veya haklara nasıl sahip olabileceği Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁹⁴ 45 ve 47. maddelerinde ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelikte⁹⁵ düzenlenmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 45/3 fıkra hükmüne göre; “*Kamu idareleri, ihtiyaç fazlası taşınırları ile görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebilir. Devredilmeyecek taşınır ve taşınmazlar ile devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir*”.

Maddede kamu idarelerinin tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazları diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devretme yetkileri düzenlenmiştir. Devir, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in 3. maddesinin c bendinde şu şekilde tanımlanmıştır: “*Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç kamu idarelerinin, görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması hâlinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla, taşınmazların mülkiyetinin diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilmesini*” ifade eder.

Doktrinde kamu idaresinin, devlet tüzel kişiliği ile il özel idareleri, belediyeler ve köyleri ifade ettiği belirtilmekle birlikte⁹⁶ mevzuatta kamu idaresinin kapsamı genellikle daha geniş tutulmaktadır. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve

⁹³ Gürsel Kaplan, ‘Kamu Kurumları ve Tüzel Kişileri Arasında Taşınmaz Mal Devri ve Yargısal Denetimi’ (2004) 1-2 (Ayferi Göze’ye Armağan) Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 167.

⁹⁴ 10.12.2003 Tarihli 5018 Sayılı Kanun, RG T. 24.12.2003, S. 25326.

⁹⁵ RG T. 10.10.2006, S. 26315.

⁹⁶ Gözler ve Kaplan (n 1) 102.



Devri Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesinin f bendinde kamu idaresi “...*tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri...*” şeklinde tespit edilmiştir. Yönetmelik ekinde ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ileri teknoloji enstitüleri, Yüksek Öğretim Kurulu, üniversiteler, özel bütçeli diğer idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak sayılmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 47. maddesine göre; “*Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler*”.

Belediye Kanunu’nu m. 75/1-d’ye göre “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; (...) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir*”. Aynı hüküm İl Özel İdaresi Kanunu’nun 64. maddesinde de bulunmaktadır. Özel idare, kendisine ait taşınmaz malları Kanun’da yer alan şartlar dâhilinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir⁹⁷. Taşınmaz malların devri hususunda belediye ile il özel idaresinin takdir yetkisi bulunmaktadır. Belediye ve il özel idaresi, taşınmazın devredilmesi veya belli bir süreyle tahsis edilmesi, devir yapılacaksa bedelli ya da bedelsiz olup olmayacağı ve belli süreyle tahsis edilecekse bu sürenin belirlenmesi gibi konularda takdir yetkisini kullanır⁹⁸. Ancak sahip olunan takdir yetkisi mutlak değildir. Buna göre tahsis ve devrin amacı, tahsis ve devrin kime yapılacağı ve tahsis ve devre konu taşınmaz malın statüsünden doğan bir takım kısıtlamalar bağlamında sınırlı bir yetkidir⁹⁹.

b. Taşınır Mallar Açısından

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 45/3’te kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği düzenlenmiştir. Benzer düzenlemeye Taşınır Mal Yönetmeliği’nin¹⁰⁰ 31. maddesinde de yer verilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamındaki taşınırlardan kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan, ancak merkez veya taşra harcama birimlerinin herhangi birinde kullanım imkânı bulunmamasına rağmen diğer kamu idarelerince kullanılabilir

⁹⁷ Enver Salihoğlu, İl Özel İdaresi (Beta 2012) 560.

⁹⁸ M. Aytaç Öznelçi, Belediyelerde Taşınmaz Malların Tahsis ve Devri, (On İki Levha, 2022) 101-102.

⁹⁹ Öznelçi (n 98) 143.

¹⁰⁰ Bakanlar Kurulu Kararı T. 28.12.2006, S. 2006/11545, RG, T. 18.1.2007, S.26407.

durumdaki taşınırılar ihtiyaç fazlası taşınır kabul edilmektedir¹⁰¹. Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği¹⁰² m. 2/4'e göre zorunlu veya öngörülemeyen sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda idarenin merkez ve taşra birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırılar ihtiyaç fazlası taşınır olarak kabul edilmektedir.

4. Bütçe ve Yatırım Açısından Yardımlaşma

Yerel idareler, idari ve mali açıdan özerktirler. İdari özerklik yerel yönetimlere mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için gerekli karar alma ve icra yetkisinin verilmesidir. Ancak idari açıdan özerkliğin sağlanması tek başına yerel özerkliği sağlamaya yetmemektedir¹⁰³. Mali açıdan özerk bir yerel yönetim, yerel demokrasinin sağlıklı işleyebilmesinin temel koşullarından birisidir. Mali açıdan özerkliğin sağlanması için yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına (özellikle öz gelirlere) sahip olması gerekmektedir¹⁰⁴. Nitekim bu husus Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında hüküm altına alınmıştır¹⁰⁵. İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrı-lacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenleyen İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un¹⁰⁶ 2. maddesine göre; *"İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir.(...) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır. 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır"*.

Her ne kadar her idari birimin kendisine ait bütçesi bulunsa da başka bir idarenin mali açıdan yardımına ihtiyaç duyması mümkündür. Konuya ilişkin mevzuatta birtakım düzenleme örnekleri bulunmaktadır.

İl Özel İdaresi Kanunu m. 43/e'ye göre *"İl genel meclisince belirlenecek ilkelere çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar"* il özel idaresinin giderleri arasında sayılmıştır.

¹⁰¹ Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bedelsiz Taşınır Edinme Yolları; İhtiyaç Fazlası Taşınırınların Diğer Kamu İdarelerine Bedelsiz Devir Esaslarına İlişkin Rehber, s.5.

¹⁰² RG, T.08.09.2007, S.26637.

¹⁰³ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, Mahalli İdareler (9. Baskı, Seçkin 2014) 39.

¹⁰⁴ Ulusoy ve Akdemir (n 103) 39.

¹⁰⁵ "...mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır".

¹⁰⁶ 5779 Sayılı 2.7.2008 Tarihli Kanun, RG T. 15.7.2008, S. 26937.



Belediye Kanunu’nun 75. maddesine göre “Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir...”¹⁰⁷.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun¹⁰⁸ 27. maddesine göre Büyükşehir belediyesi, “İlçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir”¹⁰⁹.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu m. 24/c bendinde, “İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri” büyükşehir belediyesinin giderleri arasında sayılmıştır.

D. İDARELER ARASI İŞBİRLİĞİ

İdareler arası işbirliğini değerlendirirken merkezi idare teşkilatı bağlamında bölge idarelerini; mahalli idareler bağlamında ise mahalli idare birliklerini ele almak gerekmektedir. Kurulmalarında benzer hedefler amaçlanan iki işbirliği modeli de Anayasa’da düzenlenmiştir.

1. Bölge İdareleri

Anayasa’nın 126. maddesinde kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabileceği düzenlenmiştir. 1983 yılında 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan alanlarda görev yapacak biçimde merkezî yönetim örgütü kurulmakta ve bu örgüte bölge valiliği adı verilmektedir. Kararname illeri gruplandırarak 8 bölge valiliği kurulmasını öngörmekteydi ancak bu KHK meclis tarafından reddedilmiştir. Böylece Anayasa tarafından öngörülmüş bölge birimi kurulamamıştır¹¹⁰.

¹⁰⁷ Madde hükmü çerçevesinde uygulamada, bir yapının bakımının üstlenildiği, sosyal ve kültürel alanda işbirliği yapılarak ortak proje gerçekleştirildiği veya hastane projesi gibi birtakım yapım işlerinin üstlenildiği görülmektedir.

¹⁰⁸ 5216 Sayılı 10.7.2004 Tarihli Kanun, RG T. 23.7.2004, S. 25531.

¹⁰⁹ Danıştay 6. Daire, 31.01.1991, E. 1989/3245, K. 1991/73, www.kanunum.com, E.T. 09.01.2025.

¹¹⁰ Gözler ve Kaplan (n 1) 181; Sevtap Yokuş, ‘Anayasa Yargısının Olağanüstü Rejim Normları Karşısında Hak ve Özgürlükleri Koruma İşlevi’ (1996) 17-18 (Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Yıllığı Dergisi, 81; Aykut Polatoğlu, ‘İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli’ (1985) 18 (4) Amme İdaresi Dergisi, 34-35; Yakup Bulut, ‘Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları’ (2002) 35 (4) Amme İdaresi Dergisi, 29-30.

2. Mahalli İdareler Arası İşbirliği

Mahalli idarelerin gelişip güçlenmesi aynı zamanda bu idarelere yüklenen görevlerin artmasını da beraberinde getirmiştir. Bu durum mahalli idareleri kendi aralarında ortak hareket etmeye, işbirliği yapmaya zorlamıştır. Çevre, turizm, altyapı alanlarında ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve bu alanlarda yapılacak yatırımların maliyetinin oldukça yüksek olması, bu görevleri yerine getirecek mahalli idareleri ortak hareket etmeye yöneltmektedir¹¹¹. İşbirliği yöntemi sayesinde bir hizmetin yürütülmesi ve organizasyonunda kaynak ve araçları kullanmak için mahalli idareler ortak hareket ederler. İşbirliğinin amacı, tek başına yerel idarelerin karşılayamadığı bazı hizmetleri, imkânları birleştirerek çözümlemektir¹¹². Yerel yönetimler arasındaki işbirliği geçici veya sürekli nitelikte olabilir. Geçici olan işbirliği yerel yönetimler arasındaki bir anlaşmayla gerçekleştirilir. Sürekli işbirliği ise tüzel kişiliğe sahip birlik kurmayı gerektirmektedir¹¹³.

Anayasa m. 127/son fıkrasına göre “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir”. Mahalli idare birliklerinin kuruluş ve çalışma usulleri Mahalli İdare Birlikleri Kanununda¹¹⁴ düzenlenmiştir. Kanun’un 3 üncü maddesine göre mahallî idare birliği, “Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. Kanun’un 18. maddesinde köylere hizmet götürme birlikleri düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre “İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir”.

Kanun’un 20. maddesinde ülke düzeyinde birlik kurulması düzenlenmiştir. M. 20/2’ye göre “Ülke düzeyinde kurulan birlikler birinci fıkrafta belirtilen amaçların yanında mahallî idarelere rehberlik etmek; mahallî idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idarî deneyim bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette bulunabilir”.

Yerel yönetim birlikleri daha çok altyapı ve vatandaşların gündelik-rutin ihtiyaçlarını karşılayan kurumlar olarak kurulmuşlardır¹¹⁵. Ülke düzeyinde kurulan birlikler; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, üyelerinin haklarını gerek merkezi yönetime

¹¹¹ Vehbi Bakır, *Mahalli İdare Birlikleri* (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007) 21-22.

¹¹² Tortop (n 6) 71.

¹¹³ Ramazan Yıldırım ve Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I* (Astana 2018) 157.

¹¹⁴ 5355 Sayılı 26.05.2005 Tarihli Kanun, RG, T. 11.06.2005, S. 25842.

¹¹⁵ Abdullah Taştekin, *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler* (Bekad 2015) 170.



gerekse de uluslararası kurum ve kuruluşlara karşı savunmak, yerel demokrasiyi geliştirmek ve güçlendirmek, değişik ölçeklerde planlama ve projelendirme yapma konularında faaliyette bulunup; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına katkı sağlar¹¹⁶. Bunun yanı sıra Kanun'un 20. maddesinin 2. fıkrasında ifade edildiği üzere ülke düzeyinde kurulan birliklerin amaçlarından biri de mahalli idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini teşvik etmektir.

E. İDARELER ARASI YARDIMLAŞMADA TAKDİR YETKİSİ

Hukukumuzda daha evvel ifade edildiği üzere idareler arasında yardımlaşmaya ilişkin genel bir düzenleme bulunmasa da idareler arası yardımlaşmayı yasaklayan bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu nedenle yardım talebinin kabul veya reddinin genel olarak talepte bulunulan idarenin takdirine dayalı olduğunu söylemek gerekmektedir.

Takdir yetkisinin mevzuatta bir tanımı bulunmamakla birlikte doktrinde çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Farklı tanımların üzerinde uzlaştığı noktalardan hareketle takdir yetkisini, idarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almama veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapma konusunda tanınan bir serbestiye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etme imkânına sahip olması olarak tanımlamak mümkündür¹¹⁷. Takdir yetkisi idarenin keyfi hareket edebilmesi sakıncasını beraberinde getirdiği için¹¹⁸, bu yetkinin sınırsız ve mutlak bir yetki olmadığı doktrin ve yargı kararlarında kabul görmektedir¹¹⁹. Bu nedenle takdir yetkisinin kanuna uygun, anayasal ilkelere uygun, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun ve gerekçeli olarak kullanılması gerektiği ifade edilmektedir¹²⁰.

İdari yardım talebiyle karşılaşan idarenin talebi kabul veya reddetme yönünde takdir yetkisi olsa da kanaatimizce genel yaklaşım yardım talebini kabul etme yönünde olmalıdır. Çünkü açıklandığı üzere idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, etkinlik ve kamu hizmetlilerinin devamlılığı ilkeleri gereğince kısaca kamu yararı gereği idareler birbirine yardımda bulunmalıdır. Bunun yanı sıra idari yardım talepleri değerlendirilirken takdir yetkisinin, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılması gerektiği de göz ardı edilmemelidir. Nitekim idare mahkemesi, taşınmaz malların 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesi kapsamında bir idareye tahsis edilmesine dair meclis kararına karşı belediye baş-

¹¹⁶ Taştekin (n 115) 170.

¹¹⁷ Halil Kalabalık, 'İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması' (1997) 1 (2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 206.

¹¹⁸ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, (Beta, 2013), 335.

¹¹⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 151; Danıştay 8. Daire, 19.3.2003, E. 2002/2960, K. 2003/1179, www.kanunum.com, E.T. 06.03.2025.

¹²⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 3) 152; DİDDK, 26.09.2013, E. 2007/36, K. 2012/1271; Danıştay 5. Daire, 04.06.1985, E. 1982/1028, K. 1985/1675; www.kanunum.com, E.T. 06.03.2025.

kanının açtığı iptal davasında, daha üstün bir kamu yararını hedefleyen somut bir ihtiyaç veya somutlaşmış bir hizmet projesi kapsamında taşınmaza ihtiyaç duyulup duyulmadığı, belediye meclisinin tahsis konusundaki takdir yetkisini hukuka aykırı kullanıp kullanmadığı, alınan kararın kamu yararı ve hizmetin gerekleri gözetilerek tesis edilip edilmediği hususlarında değerlendirme yaparak karar vermiştir¹²¹. Başka bir davada mahkeme, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi lehine on yıl süreyle ve bedelsiz olarak pazar yeri ve açık otopark, kurban ve adak kurban satış yeri alanı olarak kullanılmak üzere bir kısım taşınmaz mal tahsis ettiği olayda, taşınmazın bedelsiz tahsisinde kamu yararı gözetilmesi gerektiğine vurgu yaparak büyükşehir belediyesinin doğrudan kendisi işleterek gelir elde edebilecekken, açık otopark alanı olarak işletilmek üzere ilçe belediyesine bedelsiz olarak taşınmaz mal tahsisinde hukuka uygunluk bulunmadığı yönünde karar vermiştir¹²². VwVfG m. 5/2’de idari yardım yasağının söz konusu haller düzenlenmiştir. Bu hallerden biri yardımda bulunulmasının, federal hükümetin veya bir eyaletin menfaatlerine ciddi zarar verecek olması halidir. Ancak Alman hukukunda, İstanbul İdare Mahkemesi’nin vermiş olduğu kararın aksine mali dezavantajlar, devletin işlevselliği veya devletin önemli hizmetlerini ciddi şekilde tehlikeye sokmadığı sürece genellikle ciddi menfaat ihlali kapsamında değerlendirilmemektedir¹²³.

Buna göre hukukumuzdaki mevcut durum itibarıyla idareler arası yardımlaşma, yardım talep edilen idarenin yardım edip etmeme konusunda takdir yetkisinin bulunduğu durumlara özgü olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere yardım konusu işi yapmak ilgili idarenin görevi ise yani mevzuatta yer alan düzenleme emredici nitelikteyse kavramsal olarak idareler arası yardımlaşmadan söz edilemez. Bu durumda ilgili idarenin kendi görevini ifa etmesi söz konusu olur. Örneğin Devlet İhale Kanunu’nu m. 75/4’e göre, “İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir”. Belediye Kanunu’nun 15. maddesinin 5. fıkrası, Devlet İhale Kanunu’nun 75. maddesinde yer alan hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağını belirterek hükme atıfta bulunmaktadır. Dolayısıyla bir belediyenin taşınmazını tahliye ettirmek amacıyla mülki idare amirine başvurması ve mülki idare amirinin taşınmazı tahliye ettirerek teslim etmesi, idareler arası yardımlaşma gibi görünse de aslında bu görevin ifasıdır. Nitekim Danıştay da tahliye işlemini gerçekleştirmenin mülki idare amirinin görevi olduğunu vurgulamaktadır¹²⁴.

¹²¹ İstanbul 6. İdare Mahkemesi, 28.12.2021, E. 2020/661, K. 2021/2006; 28.12.2021, E. 2020/657, K. 2021/2007; 28.12.2021, E. 2020/658, K. 2021/2009; 29.12.2021, E. 2020/660, K. 2021/2010, (Yayınlanmamış kararlar), aktaran Özelçi (n 98) 166.

¹²² İstanbul 11. İdare Mahkemesi, E. 2020/1187, K. 2021/1088, T. 20.10.2021, (Yayınlanmamış karar), Aktaran, Özelçi (n 98) 101.

¹²³ Heribert Schmitz ve Lorenz Prell, “VwVfG § 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe,” içinde Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk ve Michael Sachs (eds.) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (10. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.25.

¹²⁴ Danıştay 2. Daire, 27.10.2021, E. 2021/9054, K. 2021/3831; Danıştay 4. Daire, 02.07.2023, E. 2023/4748 K. 2024/4347; www.kanunum.com, E.T. 06.03.2025.

F. İDARELER ARASI YARDIMLAŞMADAN DOĞAN SORUMLULUK ve GİDERLER

Genel olarak idarenin bir eylemi veya işlemi neticesinde zarara uğranılması sorumluluk kavramını gündeme getirmektedir. Sorumluluk, kasıt, ihmal ve kusur veya tedbirsizlikle ya da kanunun belirlediği durum ve eylemden doğan bir tehlike ile yaratılan ya da doğumuna sebebiyet verilen zararı tazmin borcudur¹²⁵.

İdareler arası yardımlaşmanın söz konusu olduğu hallerde yardım talep eden ve yardımı talep edilen idarelerin sorumluluğu gündeme gelebilmektedir. Bu sorumluluk farklı açılardan kendini gösterebilir. İlk olarak yardım kararının kabul edilmesi sorumluluk doğurabilir. İkinci olarak, sorumluluk iç ilişkide kendini gösterebilir. Son olarak da 3. kişilere karşı da doğabilir.

Mevzuatta spesifik düzenleme bulunan bir konuya ilişkin talebin söz konusu olması halinde, ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yetkili makam takdir yetkisi çerçevesinde karar verecektir. Alınan karardan kanaatimizce yetkili makam sorumlu olmalıdır. Örneğin Belediye Kanunu m. 75/1-d hükmü gereğince belediye meclisi tarafından taşınmaz tahsis veya devri kararı alınması üzerine encümenin meclis kararının gereğini yerine getirme konusunda bağlı yetkisinin olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu noktada değerlendirilmesi gereken konu, encümenin yapısı ve karar alma usulüyle ilişkilendirilerek, belediye meclisinin kararlarının nasıl icra edileceğidir¹²⁶. Encümen toplantılarının gündemini belediye başkanının hazırladığı ve belediye başkanının, belediyenin taşınmaz mallarının yönetiminden ve meclis kararlarının uygulanmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir¹²⁷. Bu bağlamda, belediye başkanının encümene başkanlık etmesi, gündemi oluşturması ve belediye meclisinin kararlarının uygulanmasından sorumlu olması dikkate alındığında, tahsis ve devir işlemlerinin yerine getirilmesinde sorumluluğun belediye başkanına ait olduğu sonucuna varılmaktadır¹²⁸.

İç ilişkide, yardım talebinin kabul edilmesi üzerine yardım konusu işin yerine getirilmesi sırasında, yardımı istenen idarenin kendi kusurundan kaynaklanmayan bir zarara uğraması halinde kanaatimizce yardım talep eden idare, ortaya çıkan zararı karşılamalıdır.

Yardım talebine konu olan işlem veya eylemin hukuka uygunluğundan söz konusu işlem veya eylemi yapan idare sorumlu olmalıdır. Bu nedenle yardım konusu işlem veya eylemin 3. kişilere zarar vermesi halinde ortaya çıkan zarar, kanaatimizce işlem veya eylemin sahibi olan idare tarafından karşılanmalıdır.

¹²⁵ Tuncay Armağan, *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*, (Seçkin, 1997), 11.

¹²⁶ Özelçi (n 98) 189.

¹²⁷ Özelçi (n 98) 189.

¹²⁸ Özelçi (n 98) 189.

Yardım konusu işin yerine getirilmesi bazı durumlarda birtakım giderlerin yapılmasına sebebiyet verebilir. İdareler arası yardımlaşmanın ortaya çıkardığı giderlere kimin katlanması gerektiği hususunda genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle idareler arası yardımlaşmayı konu alan spesifik düzenlemelerde giderler noktasında bir hüküm olup olmadığı önem arz etmektedir. Örneğin Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 19. maddesinin 4. fıkrasında, kamu idarelerince bedelsiz olarak devralınan taşınırlara ilişkin olarak devralan idarenin yapmış olduğu taşıma giderlerinin taşınırın değeri ile ilişkilendirilmeyeceğine yönelik hüküm bulunmaktadır. Hükümden yola çıkarak taşınır mal devrinde taşıma giderlerinin, taşınırı devralan idare tarafından karşılanması gerektiğini söyleyebiliriz. Mevzuatta yer alan spesifik düzenlemede giderler konusunda bir hüküm yoksa veya mevzuatta düzenlenmemiş hususlarda idareler arası yardımlaşma talep ediliyorsa kanaatimizce ortaya çıkan giderler yardım talep eden idare tarafından karşılanmalıdır.

IV. ALMAN İDARİ USUL HUKUKUNDA İDARELER ARASI YARDIMLAŞMA

A. GENEL OLARAK

Alman Anayasasının (Grundgesetz) 35. maddesi, federal devlet ve eyaletlerin tüm idarelerinin, birbirlerine doğrudan hak ve yükümlülükler tesis eden hukuki ve idari yardımda bulunmasını öngörmektedir¹²⁹. Anayasa'nın ilgili maddesi somutlaştırılması gereken bir hükümdür¹³⁰. Anayasada düzenlenen idari yardım yükümlülüğü, bir yandan, federalizm sorununa, yani federal hükümet ile eyaletler arasındaki devlet organlarının ayırımına bir yanıt niteliğindedir; diğer yandan, bu norm, sadece federal/eyalet ilişkisini aşarak, devletin tüm düzeylerinde (federal, eyalet ve yerel yönetimler) idareler ve yargı organları arasındaki karşılıklı ilişkilerde, asgari düzeyde yardım ve destek hakları ile yükümlülüklerini güvence altına almayı amaçlamaktadır¹³¹. Eyaletler arasında ve içinde idari yardım sağlama görevi, kuvvetler ayrılığının ve devlet otoritesinin çeşitli tüzel kişilikler ve idareler tarafından kullanılmasının da gerekli bir sonucudur. Bu bağlamda, Anayasa m. 35/1, devlet bütünlüğünün ifadesi olup federal yapının genel çerçevesinde var olan karşılıklı güven ilişkisi ve birbirine saygı gösterme yükümlülüğü temelinde, devletin tüm idarelerini birbirine bağlamaktadır¹³². İdari yardımlaşma, bir yandan idarelerin asgari birlikteliğini sağlamak için bir araç iken diğer yandan farklı devlet organları

¹²⁹ Schmitz ve Prell (n 7) kn.1; Funke-Kaiser (n 10) kn.1; Pünder (n 10) 489; Jörn Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (10. Baskı, Verlag Franz Vahlen 2017) 245-246.

¹³⁰ Schmitz ve Prell (n 7) kn.1.

¹³¹ Schmitz ve Prell (n 7) kn.2; Rolf Stober, Winfried Kluth, Stefan Korte ve Sven Eisenmenger, *Verwaltungsrecht I Ein Studienbuch* (13. Baskı, C.H.Beck 2017) 159.

¹³² Funke-Kaiser (n 10) kn.1; Schmitz ve Prell (n 7) kn.2.

ve tüzel kişilerin çeşitlenmesinin sonucu olarak ortaya çıkan parçalı yapıdaki idareler arasındaki sorunların aşılmasında bir araç işlevi görmektedir¹³³.

Anayasa m. 35’de yer alan genel düzenleme, VwVfG’nin 4-8. maddelerinde birçok açıdan somutlaştırılmıştır¹³⁴.

B. İDARİ YARDIM SEBEPLERİ

VwVfG m. 5/1¹³⁵ hükmünde idari yardım talep edilebilecek hallerden bazılarına yer verilmiştir. Buna göre ilk olarak idari yardım birtakım hukuki sebeplerle (VwVfG m. 5/1-1) talep edilebilmektedir. Buna göre, yardım işleminin başka bir idarenin yetki alanına girmesi nedeniyle idarenin yasal nedenlerle idari işlemi kendisinin gerçekleştirememesi halinde idari yardım talebinde bulunulabilir¹³⁶. Konu olarak yetkili olan (talepte bulunan) idarenin, olayın aydınlatılması için gerekli bir faaliyeti gerçekleştirme konusunda yer bakımından yetkisiz olması durumunda hukuki sebeplerle idari yardım talep edilebilir¹³⁷. Konu bakımından yetki eksikliği durumu, idari yardımın bir uygulama alanı değildir. Çünkü idari yardım, talepte bulunan idarenin yetkilerini genişletmesine imkan sağlayan bir uygulama değildir¹³⁸.

Hukuki sebepler dışında fiili sebepler nedeniyle de idari yardım talep edilebilir (VwVfG m. 5/1-2). Yardım talebinde bulunan idarenin, gerekli personel ve tesislerinin bulunmaması gibi fiili nedenlerle idari işlemi yerine getiremeyeceği halleri kanun vurgulamaktadır¹³⁹. Örneğin, çok sayıda dinleyici veya itiraz edecek kişinin beklendiği alışılmadık derecede karmaşık bir idari usul için gerekli olan toplantı odası mevcut değilse, fiili bir idari yardım sebebi mevcuttur¹⁴⁰. Yine bir proje için ihtiyaç duyulan uzmanın kurumda çalışmaması ya da hastalık nedeniyle geçici olarak kurumda bulunmaması hali de fiili bir idari yardım sebebidir¹⁴¹. Fiili sebeplerle idari yardım, yardım talep eden idarenin kendi personel ve maddi kaynaklarını korumak için yardım talep edilen makamların zararına olacak şekilde kötüye kullanılmamalıdır. Bu tür stratejilere karşı dogmatik başlangıç noktası, idari yardımın münferit vakalarla sınırlandırılmasıdır. Bu nedenle, kalıcı ekipman açıkları, nadiren meydana

¹³³ Schmitz ve Prell (n 7) kn.5.

¹³⁴ Funke-Kaiser (n 10) kn.2.

¹³⁵ “Bir idare özellikle aşağıdaki hallerde idari yardım talep edebilir”.

¹³⁶ Pünder (n 10) 490; Michael Funke-Kaiser, “VwVfG § 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe,” içinde Johann Bader ve Michael Ronellenfitsch (eds.) *BeckOK VwVfG* (65. Baskı, C.H.Beck 2024) kn.7; Schmitz ve Prell (n 123) kn.6; Jens-Peter Schneider, “VwVfG § 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe,” içinde Friedrich Schoch ve Jens-Peter Schneider (eds.) *Verwaltungsrecht VwVfG Band III Kommentar* (4. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.7.

¹³⁷ Funke-Kaiser (n 136) kn.8; Schneider (n 136) kn.7.

¹³⁸ Funke-Kaiser (n 136) kn.9.

¹³⁹ Pünder (n 10) 490; Funke-Kaiser (n 136) kn.10; Schmitz ve Prell (n 123) kn.7.

¹⁴⁰ Funke-Kaiser (n 136) kn.10.1.

¹⁴¹ Schmitz ve Prell (n 123) kn.8.

gelen özel durumlar için özel kaynaklarla ilgili olmadıkça kabul edilmemelidir¹⁴². Bununla birlikte, aşırı katı bir standart uygulamamak ve esnek muamelenin önünü açmak amacıyla hükmü çok dar yorumlamamak gerekmektedir¹⁴³. Buna göre, talepte bulunan idarenin görevleri, ilgili bir tesisi hazır bulundurmanın ekonomik olmayacağı veya uzman bir çalışanı istihdam etmenin bile mümkün olmayacağı kadar seyrekse, daimi yardıma belirli bir ölçüde izin verilebilmektedir¹⁴⁴.

Başka bir idari yardım sebebi, bilinmeyen veya ortaya çıkarılamayan vakıaların bulunması halidir (VwVfG m. 5/1-3). Buna göre, talepte bulunan idarenin belirli bir olgudan haberdar olmaması, bu olguyu objektif olarak tespit edememesi ve alması gereken kararın bu olguların bilinmesine bağlı olması halinde idari yardım talep edilebilir¹⁴⁵. İdarenin yasal nedenlerle vakıaları kendisinin araştıramadığı durumlar zaten VwVfG m. 5/1-1 kapsamındadır. Kendi araştırmasını yapamamanın personel veya tesis eksikliğinden kaynaklandığı durumlar VwVfG m. 5/1-2 kapsamındadır. Bu nedenle VwVfG m. 5/1-3'ün uygulama bulabilmesi için, bundan başka nedenler var olmalıdır¹⁴⁶.

Belgelere ve diğer delillere ihtiyaç duyulması da (VwVfG m. 5/1-4) kanunda idari yardım sebebi olarak düzenlenmiştir. Buna göre idare, başka bir idarenin elinde hâlihazırda bulunan belgelere veya diğer delillere ihtiyaç duyarsa idari yardım talep edilebilir. Pratik anlamda bunlar, genellikle dosyalar veya gönderilebilecek ve bu nedenle taşınabilir olması gereken diğer inceleme nesneleridir. Bu hüküm, talepte bulunan idare tarafından hazırlanması veya temin edilmesi gereken delilleri (uzman görüşleri de dâhil olmak üzere) kapsamamaktadır¹⁴⁷. Kanun yalnızca talepte bulunan idarenin belgeye veya diğer delile ihtiyacı olması gerektiğinden bahsetmekte olup kararın alınmasının bu belge ve delillere “bağımlı olması” durumundan söz etmemektedir. Bu nedenle, burada söz konusu belgenin veya delilin karar açısından belirleyici olup olmadığına dair bir değerlendirme yapılmasına gerek yoktur¹⁴⁸. Ancak, belge veya delilin açıkça hiçbir katkı sağlayamayacağı durumlarda da ihtiyaçtan söz edilemeyeceği açıktır¹⁴⁹.

İşlemin “önemli ölçüde büyük bir külfetle” yapılması bir diğer idari yardım sebebi olarak Kanun’da sayılmıştır (VwVfG m. 5/1-5). Talepte bulunan idarenin, kural olarak hukuken veya fiilen idari işlemi kendisinin gerçekleştirebilecek durumda olduğu, ancak bunu başka bir idareye göre çok daha büyük bir külfet ile ya-

¹⁴² Schneider (n 136) kn.8.

¹⁴³ Funke-Kaiser (n 136) kn.11; Schmitz ve Prell (n 123) kn.7.

¹⁴⁴ Funke-Kaiser (n 136) kn.11; Schmitz ve Prell (n 123) kn.7.

¹⁴⁵ Pünder (n 10) 490; Funke-Kaiser (n 136) kn.14; Schmitz ve Prell (n 123) kn.9.

¹⁴⁶ Schneider (n 136) kn.9; Schmitz ve Prell (n 123) kn.9.

¹⁴⁷ Schmitz ve Prell (n 123) kn.10; Funke-Kaiser (n 136) kn.20.

¹⁴⁸ BVerwG NVwZ 2020, 151.

¹⁴⁹ Funke-Kaiser (n 136) kn.21.



pabileceği durumlarda, ekonomiklik ve etkinlik ilkelerine, dolayısıyla genel olarak orantılılık ilkesine uygun hareket edebilmek için idari yardıma cevaz verilmektedir¹⁵⁰. “Külfet” terimi geniş yorumlanmalı ve sadece mali külfet olarak anlaşılmamalıdır. Örneğin personelin çok fazla zaman harcayacak olması da külfet olarak değerlendirilebilir¹⁵¹. Yardım talebinde bulunulan idarede ortaya çıkacak iş yükünün idari yardım talep eden idarede ortaya çıkacak iş yüküne göre, idari yardım talebini haklı gösterecek ölçüde, anlamlı derecede daha az olması gerekmektedir¹⁵². Tipik örnekler arasında, başka bir yerde bulunan bir tanığın ifadesinin alınması veya bir yerde keşif yapılması yer almaktadır. Yüksek seyahat masrafları ve uzun yolculuk süreleri söz konusu olacakken, idari yardım sayesinde yardım talebinde bulunulan idare bu işlemi yerinde hızlı bir şekilde gerçekleştirmektedir¹⁵³.

İdari yardım sebepleri, VwVfG m. 5/1’in 1 ila 5. fıkraları arasında sayılanlarla sınırlı değildir. Maddede “özellikle” idari yardım talep edilebilecek haller yer verildiği için maddede yer verilmeyen başka geçerli nedenler de bir idari yardım talebini haklı kılabilir¹⁵⁴.

C. İDARİ YARDIM YASAĞI

VwVfG m. 5/2 hükmüne göre “*Talepte bulunulan idare aşağıdaki durumlarda yardımda bulunamaz:*

1. *Yardımda bulunması hukuki nedenlerle mümkün değilse;*

2. *Yardımda bulunulması, federal hükümetin veya bir eyaletin menfaatlerine ciddi zarar verecekse.*

Özellikle, belgelerin veya dosyaların sunulması ya da bilgi verilmesi, eğer bu işlemler bir yasa gereği veya doğası gereği gizli tutulmak zorundaysa, talep edilen makamın yükümlülüğü dışında kalır”.

VwVfG m. 5/2’de yardım talep edilen idarenin yardım sağlamayı reddetmesi gereken üç durum hükme bağlanmıştır¹⁵⁵. Yardım talep edilen idarenin tabi olduğu kanun, idari yardıma izin vermiyorsa ilgili idare, talep edilen idari yardımı sağlamaz¹⁵⁶. Bu yasa, idarenin kanuniliği ilkesine hizmet etmektedir¹⁵⁷.

İdareler, kanunda yasaklanan konularda yardım talebinde bulunmamalıdır. Yasağa rağmen yardım talep edilmiş ve ilgili idare, VwVfG m. 5/2’ye aykırı olarak

¹⁵⁰ Schmitz ve Prell (n 123) kn.11; Funke-Kaiser (n 136) kn.22; Schneider (n 136) kn.12; Pünder (n 10) 490.

¹⁵¹ Funke-Kaiser (n 136) kn.23.

¹⁵² Funke-Kaiser (n 136) kn.24; Schmitz ve Prell (n 123) kn.12; Schneider (n 136) kn.12.

¹⁵³ Funke-Kaiser (n 136) kn.24.1.

¹⁵⁴ Schmitz ve Prell (n 123) kn.13; Schneider (n 136) kn.13.

¹⁵⁵ Funke-Kaiser (n 136) kn.28; Schneider (n 136) kn.14.

¹⁵⁶ Schmitz ve Prell (n 123) kn.15; Funke-Kaiser (n 136) kn.33.

¹⁵⁷ Funke-Kaiser (n 136) kn.33.

idari yardım sağlamışsa, yardım talep eden idarenin işleminde bir usul hatası ortaya çıkar¹⁵⁸. Bu durumda VwVfG m. 46 çerçevesinde usul hatasının esaslı olup olmadığı değerlendirilir. Buna göre ilk olarak işlemin, VwVfG m. 44 hükümleri çerçevesinde hükümsüz olup olmadığı incelenir. İşlem hükümsüz değilse sakatlığın işlemin esasını etkileyip etkilemediğine bakılmalıdır. Esası etkilemediği açıkça ortada olan usul, şekil hataları veya yer bakımından yetki kurallarına aykırılık durumu işlemin iptalini gerektirmemektedir.

Bir idari yardım, federal devletin veya bir eyaletin menfaatlerine önemli bir zarar verecekse bu yardım yasaklanmıştır¹⁵⁹. Bu tür durumlar hem kamu hukuku hem de özel hukuk kapsamındaki idari faaliyetler alanında ortaya çıkabilir¹⁶⁰. Dış ya da iç güvenliğin bozulması ya da tehlikeye girmesi, kamu düzeninin (önemli ölçüde) bozulması, diğer (yabancı) devletler ve uluslararası örgütlerle ilişkilerin bozulması gibi haller menfaatlere ciddi zarar veren durumlara örnek olarak gösterilebilir¹⁶¹. Devletin işlevselliği veya devletin önemli hizmetleri ciddi şekilde tehlikeye girmediği sürece, mali dezavantajlar genellikle ciddi menfaat ihlali kapsamında değerlendirilmemektedir¹⁶².

Maddede son olarak belge ve bilgi sunulmasında gizlilik yükümlülüğüne değinilerek böyle bir idari yardım talebinde reddetme yükümlülüğü getirilmiştir¹⁶³. Çok çeşitli düzenlemelerde yer alan gizlilik yükümlülüklerinin¹⁶⁴ yanı sıra doğası gereği gizli tutulması gereken bilgi ve belgelere de kanunda yer verilmiştir. Her bir durumda, tüm menfaatlerin kapsamlı bir şekilde dengelenmesi gerekmektedir. Yapılacak değerlendirme sonucunda gizliliğin korunmasının mı, yoksa bilginin açıklanması ya da iletilmesi menfaatlerinin mi baskın olduğuna karar verilmelidir¹⁶⁵. Burada geçerli olan ilke, kişilik hakları söz konusu olduğunda, özellikle de mahremiyet alanı ve özel hayatla ilgili konularda, bilgilerin paylaşılmasının yasak olduğudur. Ayrıca, denge sağlanamayan durumlarda da bilgilerin paylaşılmaması gerekir¹⁶⁶. Talepte bulunan idarenin, belgelerin doğası gereği gizli sayılıp sayılmayacağına karar verirken takdir yetkisi yoktur, bu nedenle gerekirse bir davayla yargısal denetim gerçekleştirilebilir¹⁶⁷.

¹⁵⁸ Funke-Kaiser (n 136) kn.29; Schmitz ve Prell (n 123) kn.14.

¹⁵⁹ Pünder (n 10) 490; Schmitz ve Prell (n 123) kn.23; Funke-Kaiser (n 136) kn.37.

¹⁶⁰ BVerwG NJW 1987, 202; DVBl 1982, 1195.

¹⁶¹ Schmitz ve Prell (n 123) kn.25.

¹⁶² Schmitz ve Prell (n 123) kn.25.

¹⁶³ Pünder (n 10) 490; Funke-Kaiser (n 136) kn.43.

¹⁶⁴ Funke-Kaiser (n 136) kn.44.

¹⁶⁵ Funke-Kaiser (n 136) kn.52.

¹⁶⁶ Funke-Kaiser (n 136) kn.52.

¹⁶⁷ Funke-Kaiser (n 136) kn.53.

D. İDARİ YARDIMIN İHTİYARİ REDDİ

VwVfG m. 5/3'te yardım talep edilen idarenin yardım sağlamak zorunda olmadığı durumlara yer verilmiştir. Buna göre, başka bir idarenin yardımı çok daha kolay veya önemli ölçüde daha az çabayla sağlayabileceği durumlarda; yardımın ancak orantısız derecede büyük bir çabayla sağlanabileceği durumlarda; yardım talep eden idarenin görevleri dikkate alındığında, yardımı sağlamak kendi görevlerini yerine getirmeyi ciddi şekilde tehlikeye atacaksa idari yardım ihtiyari olarak reddedilebilir. Kural olarak sınırlı sayıda sayılmış olan bu durumlarda, talepte bulunulan idare kendi takdirine bağlı olarak yardım sağlamayı reddetme seçeneğine sahiptir¹⁶⁸.

Buna göre başka bir idarenin yardımı çok daha kolay veya çok daha az çabayla sağlayabilmesi halinde yardım sağlama yükümlülüğü bulunmamaktadır¹⁶⁹. Bunun yanı sıra, yardım sağlanması, talepte bulunulan idarenin yardım sağlamak için orantısız bir çaba sarf etmesi durumunda da reddedilebilir. Burada orantısızlık, talepte bulunulan idarenin kendi görevlerini yerine getirmek için harcadığı çaba ile talebin yerine getirilmesinin oluşturacağı çabanın karşılaştırılmasıyla ortaya çıkar¹⁷⁰. Talepte bulunan idare, masrafların bir kısmını kamu hukuku sözleşmesi yoluyla üstlenerek bu orantısızlık itirazını ortadan kaldıracaktır¹⁷¹. Son olarak, yardım sonucunda idarenin kendi görevlerini yerine getirmesi ciddi şekilde tehlikeye girecekse yardım reddedilebilir¹⁷². Maddede geçen “ciddi” ifadesi katı bir standart önermektedir. Yardım edecek idare, kendi görevlerini yerine getirirken bazı gecikmeleri ve zorlukları kaçınılmaz olarak kabul etmelidir. Aksi takdirde idari yardım kurumunun uygulanabilmesi için yardım talep edilen idarenin iş yükü az bir idare olması gerektiği sonucu doğar¹⁷³. Yardımın sağlanması, talepte bulunulan idareye kendi önemli ve acil görevlerini gerektiği şekilde yerine getiremeyecek kadar büyük bir yük getiriyorsa ciddi bir tehdit olduğu varsayılır. Başka bir ifadeyle sınırlı etkinlik kayıpları veya gecikmeler idari yardım talebinin reddini gerektirmemektedir¹⁷⁴.

E. İDARİ YARDIM TALEBİNİ RET YETKİSİNİN SINIRLARI

VwVfG m. 5/4'e göre: “İdari yardım talep edilen idare, yardım talebini 3. fıkra belirtilen nedenler dışındaki sebeplerle ya da idari yardımla gerçekleştirilmek istenen tedbiri uygun bulmadığı için reddedemez”. Bu düzenleme, yardım talep edilen idarenin, VwVfG m. 5/2'deki zorunlu sebepler ve VwVfG m. 5/3'de belirtilen sınırlı sayıdaki takdire bağlı reddetme gerekçelerinin dışında başka herhangi

¹⁶⁸ Pünder (n 10) 490-491; Schmitz ve Prell (n 123) kn.33; Funke-Kaiser (n 136) kn.58.

¹⁶⁹ Schmitz ve Prell (n 123) kn.34; Pünder (n 10) 490-491; Funke-Kaiser (n 136) kn.59; Schneider (n 136) kn.20.

¹⁷⁰ Schmitz ve Prell (n 123) kn.35; Funke-Kaiser (n 136) kn.62; Schneider (n 136) kn.21.

¹⁷¹ Funke-Kaiser (n 136) kn.64.

¹⁷² Schmitz ve Prell (n 123) kn.36; Schneider (n 136) kn.22; Funke-Kaiser (n 136) kn.65.

¹⁷³ Schmitz ve Prell (n 123) kn.36; Funke-Kaiser (n 136) kn.66.

¹⁷⁴ Schneider (n 136) kn.22.

bir nedenle yardım talebini reddedemeyeceği gibi, gerçekleştirilmek istenen tedbiri amaca uygun görmediği gerekçesiyle de reddedemeyeceğini ortaya koymaktadır¹⁷⁵. Bununla birlikte, talebin açıkça hakkın kötüye kullanılması niteliğinde olduğu hallerde ret kararı verilebilir. Hakkın kötüye kullanılması teşkil edebilecek hallere örnek olarak, talebin sadece göstermelik bir amaç için yapılmış olması ve aslında mali amaçlar gibi başka bir caiz olmayan tedbire hizmet etmeyi amaçlaması hali, kanun hükümlerini dolanmak için yapılmış olması, yardım talep eden idarenin, talepte bulunulan idarenin ret gerekçelerinin varlığını inceleyebilmesi için gerekli bilgileri talep ettiği halde vermeyi reddetmesi ve talebin makul bir gerekçe olmaksızın tekrarlanması hali gösterilebilir¹⁷⁶.

F. UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI VE HUKUKİ KORUMA

VwVfG m.5/5'e göre "*Talepte bulunulan idare kendisini yardım sağlamakta yükümlü görmüyorsa, bu görüşünü talepte bulunan idareye bildirir. Talepte bulunan idarenin idari yardım konusunda ısrar etmesi halinde, ortak yetkili denetim makamı veya böyle bir makamın bulunmaması halinde, talepte bulunulan idarenin yetkili denetim makamı idari yardım sağlama yükümlülüğü konusunda karar verir*".

İdari yardım talebi üzerine, uygulamada ilgili idareler arasında farklı görüşler ortaya çıkabilir. Bu nedenle VwVfG m.5/5'de bir uyuşmazlık çözüm prosedürü düzenlenmiştir¹⁷⁷. Yardım talep edilen idare, bir ret gerekçesine sahipse talepte bulunan idareye, anlaşılır nedenler belirterek durumu bildirmekle yükümlüdür. Talepte bulunan idare, talebin yerine getirilmesinde ısrar ederse, esaslı değerlendirmelerini belirterek bunu yardım talep edilen idareye iletecek ve bu şekilde karşılıklı bir uzlaşıyla çözüm sağlanmaya çalışılacaktır. Ancak Kanun, bunu bir yükümlülük olarak öngörmemektedir. Talepte bulunan idare, talebin yerine getirilmesini denetim makamının müdahalesi ve gerekirse dava yolu ile zorlayarak sağlayabilir¹⁷⁸.

G. YARDIM EDECEK İDARENİN SEÇİMİ

VwVfG m. 6'ya göre "İdari yardım için birden fazla idarenin söz konusu olması halinde, mümkünse talepte bulunan idarenin ait olduğu idari kolun en alt idari seviyesindeki bir idareden talep edilmelidir."

Birden fazla idareden yardım talep edilebilecek olması halinde, talepte bulunan idarenin yardım isteyeceği idareyi seçme hususunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki VwVfG m. 6 hükmüyle iki açıdan önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Buna

¹⁷⁵ Funke-Kaiser (n 136) kn.69.

¹⁷⁶ Funke-Kaiser (n 136) kn.72.

¹⁷⁷ Schneider (n 136) kn.25; Funke-Kaiser (n 136) kn.74.

¹⁷⁸ Schmitz ve Prell (n 123) kn.38; Schneider (n 136) kn.26; Funke-Kaiser (n 136) kn.76.



göre, mümkünse ilk olarak talepte bulunan idarenin ait olduğu idari kolun bir idaresi seçilmelidir. İkinci olarak, mümkün olan en alt düzeydeki idare seçilmelidir¹⁷⁹. Hüküm idari hiyerarşinin en altındaki idareyi vurgulayarak, yerel koşullara en aşına olan bir idarenin görevlendirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda bu kategorideki idarelerin görevlendirilmesinin bir diğer sebebi görevlendirme maliyetinin hiyerarşik olarak daha üstte bulunan idarelere göre daha düşük olmasıdır¹⁸⁰. Maddede bahsedilen idari kol, departman ilkesine göre belirlenen uzmanlaşmış idareyi ifade etmektedir (örneğin genel iç idare, askeri idare, nakliye idaresi gibi)¹⁸¹. Başka bir ifadeyle aynı idari kol, aynı tüzel kişiliğin doğa koruma idareleri, inşaat idareleri, yol yapım idareleri vb. gibi departmanlara göre farklılaştırılmış çeşitli uzmanlaşmış idarelerini ifade eder. Her zaman bu tüzel kişilik içinde bunlardan birkaç tane olduğu varsayılır¹⁸². Bu hususlar, başka bir tüzel kişiliğe başvurulacaksa, hiyerarşinin en altındaki idareler için de aynı şekilde geçerlidir¹⁸³.

Maddede yer alan “mümkünse” ifadesi, yardım talebinde bulunan idareye, temel kuralın uygulanmasında somut olayın koşullarını dikkate alması için daha fazla hareket alanı sağlamaktadır¹⁸⁴.

H. İDARİ YARDIMIN UYGULANMASI

VwVfG m. 7’ye göre “(1) İdari yardımla gerçekleştirilecek tedbirin kabul edilebilirliği talepte bulunan idarenin tabi olduğu hukuka, idari yardımın uygulanması ise talepte bulunulan idarenin tabi olduğu hukuka tabidir.

(2) Talepte bulunan idare, alınacak tedbirin hukuka uygunluğundan talepte bulunulan idareye karşı sorumludur. Yardımın uygulanmasından talepte bulunulan idare sorumlu olacaktır.”

Bu hüküm, ilgili idarelerin hangi kanunu uygulayacağını ve buna bağlı olarak sorumluluklarının nasıl sınırlandırılacağını belirlemektedir.

İdari yardım, yardım talep edilen idarenin tabi olduğu kanun hükümleri çerçevesinde uygulanır. İdari yardım söz konusu olduğunda yardım talep edilen idare, yardım talep eden idarenin kanununa tabi kılınsaydı, yardım talep edilen idare belirli koşullar altında kendi görevlerini yerine getirmek için sahip olmadığı yetkilere

¹⁷⁹ Heribert Schmitz ve Lorenz Prell, “VwVfG § 6 Auswahl der Behörde,” içinde Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk ve Michael Sachs (eds.) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (10. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.5; Michael Funke-Kaiser, “VwVfG § 6 Auswahl der Behörde,” içinde Johann Bader ve Michael Ronellenfitsch (eds.) *BeckOK VwVfG* (65. Baskı, C.H.Beck 2024) kn.5; Jens-Peter Schneider, “VwVfG § 6 Auswahl der Behörde,” içinde Friedrich Schoch ve Jens-Peter Schneider (eds.) *Verwaltungsrecht VwVfG Band III Kommentar* (4. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.3.

¹⁸⁰ Schmitz ve Prell (n 179) kn.3; Schneider (n 179) kn.1; Funke-Kaiser (n 179) kn.1.

¹⁸¹ Schmitz ve Prell (n 179) kn.5.

¹⁸² Funke-Kaiser (n 179) kn.10.

¹⁸³ Funke-Kaiser (n 179) kn.12.

¹⁸⁴ Schmitz ve Prell (n 179) kn.6.

sahip olabilirdi. Bu da idari yardım ilkelerine aykırı olurdu. Bu nedenle, yardım talep edilen idare, kendisinin tabi olduğu kanun kapsamında, idari yardım sağlamaya yetkili olup olmadığını ve örneğin Veri Koruma Kanunu'nda idari yardıma ilişkin herhangi bir yasak veya kısıtlama olup olmadığını re'sen kontrol etmelidir¹⁸⁵.

Her iki idarenin uygulayacağı hukukun geçerlilik iddiası, sorumluluk alanlarının ayrımına yön veren bir unsur olup, bu nedenle 2. fıkranın düzenlemesi, 1. fıkraya uygun bir devam hükmü niteliğindedir¹⁸⁶. Hüküm doğrudan yalnızca her iki idare arasındaki ilişkiyi (iç ilişkiyi) ilgilendirmektedir ve bu iki açıdan ele alınabilir: Birincisi, talebin yapılması ve yerine getirilmesi sırasında iki tüzel kişilikten birinin doğrudan zarar görmesi durumunda sorumluluğun belirlenmesi için; ikincisi ise, iki tüzel kişilikten birinin dış ilişkide tazminat ödemek zorunda kalması ve bu durumda iç ilişkide bir denkleştirme talebinin gündeme gelmesi durumunda. Bununla birlikte, hükmün ifadeleri, idari usulün tarafları ve üçüncü kişilerle olan ilişkiyi de etkilemekte ve dolaylı olarak bir ölçüde dış ilişki açısından da önem taşımaktadır¹⁸⁷.

I. İDARİ YARDIM GİDERLERİ

VwVfG m.8'e göre "(1) *Talepte bulunan idare, talep edilen idareye idari yardım için idari bir ücret ödemek zorunda değildir. Masraflar, münferit durumlarda 35 Euro'yu aşıyorsa, talep üzerine yardım talep edilen idareye ödenir. Aynı denetim makamına tabi tüzel kişiliğe sahip idarelerin birbirlerine idari yardım sağlamaları halinde, masraflar ödenmez.*

(2) *Talep edilen idarenin idari yardım sağlamak amacıyla ücretlendirilebilir bir idari işlem gerçekleştirmesi halinde, üçüncü bir tarafın borçlu olduğu masrafları (idari ücretler, kullanıcı ücretleri ve masraflar) talep etme hakkına sahip olur*".

Bu hüküm, ilgili idareler arasındaki iç ilişkide, yardım talep eden idarenin yardım talebinin yerine getirilmesi sonucunda, yardım talep edilen idare tarafından yapılan masrafları karşılayıp karşılamayacağını ve karşılayacaksa ne ölçüde karşılayacağını belirler¹⁸⁸.

VwVfG m. 8, idarenin menfaati ve karşılıklı idari yardımlaşma varsayımı çerçevesinde idari yardımın ücretsiz olduğunu düzenlemekte olup idari yardım sebebiyle

¹⁸⁵ Heribert Schmitz ve Lorenz Prell, "VwVfG § 7 Durchführung der Amtshilfe," içinde Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk ve Michael Sachs (eds.) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (10. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.3; Jens-Peter Schneider, "VwVfG § 7 Durchführung der Amtshilfe," içinde Friedrich Schoch ve Jens-Peter Schneider (eds.) *Verwaltungsrecht VwVfG Band III Kommentar* (4. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.3.

¹⁸⁶ Schmitz ve Prell (n 185) kn.5; Michael Funke-Kaiser, "VwVfG § 7 Durchführung der Amtshilfe," içinde Johann Bader ve Michael Ronellenfitsch (eds.) *BeckOK VwVfG* (65. Baskı, C.H.Beck 2024) kn.6; Schneider (n 185) kn.5.

¹⁸⁷ Schmitz ve Prell (n 185) kn.5; Funke-Kaiser (n 186) kn.6; Schneider (n 185) kn.5.

¹⁸⁸ Michael Funke-Kaiser, "VwVfG § 8 Kosten der Amtshilfe," içinde Johann Bader ve Michael Ronellenfitsch (eds.) *BeckOK VwVfG* (65. Baskı, C.H.Beck 2024) kn.1.



yapılan masraflar ve üçüncü taraflara karşı talepler için farklı hükümler getirmektedir¹⁸⁹. İdari yardım sebebiyle yapılan masraflar, idari yardım hizmetinin neden olduğu, genel idari giderlerin ötesine geçen ve bu nedenle yardım talep edilen idareye özel bir bütçe yükü getiren (idari yardımla ilgili ek maliyetler olarak adlandırılan) nakit harcamalar olarak anlaşılmaktadır. Masrafların talep nedeniyle tetiklenmiş olması gerekmektedir. İdari yardım talebinin geri çekilmesi halinde de o ana kadar yapılmış olan masraflar yardım talep edilen idareye ödenmelidir¹⁹⁰. Sadece gerekli masraflar ödenmelidir, yani yardım talep edilen idarenin idari yardım yasağını ihlal eden, ekonomik olmayan ve hatta açıkça hukuka aykırı uygulama tedbirleri için herhangi bir talepte bulunulamaz¹⁹¹.

Masraflar sadece yardım talep edilen idarenin “talebi üzerine” ödenmektedir. Talepte bulunan idarenin masrafları ödemeyi reddetmesi halinde, talepte bulunulan idare eda davası açabilir¹⁹².

Aynı denetim makamına tabi idareler arasında gerçekleştirilen idari yardımlarda masraflar için bir ödeme yapılmamaktadır. Bu düzenleme, tek bir bütçe çerçevesinde yapılan ödeme işlemlerinden kaynaklanan idari yükü azaltmayı amaçlamaktadır. Ancak bu durum, günümüzün kurum bütçeleme sisteminde işlevsel sorunlara yol açabilmektedir¹⁹³.

SONUÇ

İdareler kendilerine kanunla verilen görevleri kendi imkânları ile yürütürler. Ancak bu görevi yürütmek için bazen başka bir idarenin yardımına ihtiyaç duymaktadırlar. Hukukumuzda idareler arası yardımlaşma kurumuna ilişkin genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna göre hukukumuzdaki mevcut durum itiba-

¹⁸⁹ Jens-Peter Schneider, “VwVfG § 8 Kosten der Amtshilfe,” içinde Friedrich Schoch ve Jens-Peter Schneider (eds.) *Verwaltungsrecht VwVfG Band III Kommentar* (4. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.4; Funke-Kaiser (n 188) kn.10; Heribert Schmitz ve Lorenz Prell, “VwVfG § 8 Kosten der Amtshilfe,” içinde Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk ve Michael Sachs (eds.) *Verwaltungsverfahrgesetz Kommentar* (10. Baskı, C.H.Beck 2023) kn.9.

¹⁹⁰ Schneider (n 189) kn.4; Funke-Kaiser (n 188) kn.10; Schmitz ve Prell (n 189) kn.9.

¹⁹¹ Schneider (n 189) kn.5; Funke-Kaiser (n 188) kn.13. Vekaletsiz iş göreme TBK’nın 529. Maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmü şu şekildedir: “İş sahibi, işin kendi menfaatine yapılması hâlinde, iş görenin, durumun gereğine göre zorunlu ve yararlı bulunan bütün masrafları faiziyle ödemek ve gördüğü iş dolayısıyla üstlendiği edimleri ifa etmek ve hâkimin takdir edeceği zararı gidermekle yükümlüdür. Bu hüküm, umulan sonuç gerçekleşmemiş olsa bile, işi yaparken gereken özeni göstermiş olan iş gören hakkında da uygulanır” Alman Medeni Kanunu m. 677 hükmüne göre, iş gören iş sahibinin “menfaatine veya hakiki ya da varsayılan iradesine uygun hareket ettiği zaman” masraf talebinde bulunabilecektir. Alman Medeni Kanunu m. 684 iş görenin masraf taleplerine ilişkin sebepsiz zenginleşme hükümlerine atıf yapmakta ve bu iki kurumun birbirini tamamladığı söylenmektedir (Aynaz Uğur, Milletlerarası Özel Hukukta Vekaletsiz İş Göreme, (Legal, 2022, 61 vd.).

¹⁹² Schneider (n 189) kn.7.

¹⁹³ Pünder (n 10) 491; Schneider (n 189) kn.8; Funke-Kaiser (n 188) kn.17; Schmitz ve Prell (n 189) kn.12.

riyle idareler arası yardımlaşma, yardım talep edilen idarenin takdirine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Takdir yetkisi, yardım talep edilen makama talebi kabul edip etmeme noktasında serbestlik tanısı da, takdir yetkisinin sınırsız ve mutlak bir yetki olmaması nedeniyle kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak yönlendirilmesi gerekmektedir. Kanaatimizce yardım talebiyle karşılaşan idare takdir yetkisini yönlendirirken idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, etkinlik ve kamu hizmetlilerinin devamlılığı ilkeleri bağlamında değerlendirme yapmalıdır. Her ne kadar kamu hizmetleri, uzmanlık, etkinlik, verimlilik ve eşitlik gibi sebeplerle farklı kamu tüzel kişileri tarafından yürütülse de idarenin görevleri itibariyle bütün olduğu hem Anayasa'nın 123. maddesinde hem de yargı kararlarında vurgulanmaktadır. İdarenin görev itibariyle de bütün olması nedeniyle, bir idarenin başka bir idarenin yardımına ihtiyaç duyması halinde yardım talep edilen idare, kendi imkânları dâhilinde mümkün olan ve aşırı külfet getirmeyen yardımı sağlamalıdır. Bunun yanı sıra kamu hizmetlerinin verimli ve etkin sunulması gerekmektedir. İdareler yayınladıkları çeşitli yönergeler ve kararlarda bu hususa vurgu yapmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği ve etkinliği sağlamanın yollarından biri de başka bir idareden gelen yardım talebini değerlendirerek, kendi işlerini aksatmayacak veya külfet getirmeyecek durumlarda idarelerin birbirine yardım etmesidir. Kamu hizmetlerinin devamlılığı, hizmetlerin aralıksız, kesintisiz, sürekli ve devamlı bir şekilde yerine getirilmesini ifade eden bir ilke olup doktrin ve yargı kararlarında genel bir prensip olarak yer almaktadır. Bu ilke gereğince kamu hizmetlerinde kesinti, duraksama veya kesilme söz konusu olmamalıdır. Kanaatimizce idareler arası yardımlaşma kamu hizmetlerinde devamlılık ilkesinin hukuki sonuçlarından biri olarak kabul edilmelidir. Buna göre mümkün ve gerekli hallerde idareler birbirlerine yardımda bulunmalıdırlar.

İdareler arası yardımlaşma iki farklı idare arasında söz konusu olmaktadır. Ancak yardımına ihtiyaç duyulan idare ile yardıma ihtiyaç duyan idare aynı hiyerarşik yapı içinde yer alan emir ve talimat ilişkisi içindeki iki idare ise hiyerarşik amir, emir ve talimat verme yoluyla gerekli yardımı sağlayabilmektedir. Dolayısıyla emir ve talimat ilişkisi içinde sağlanan yardımların kavramsal olarak idari yardım olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Benzer şekilde yardım konusu işi yapmak talepte bulunulan ilgili idarenin görevi ise, yani mevzuatta yer alan düzenleme emredici nitelikteyse yine idareler arası yardımlaşmadan söz edilemez.

Her ne kadar idareler arası yardımlaşmaya ilişkin genel bir düzenleme bulunmasa da yardımlaşmayı yasaklayan bir düzenleme de bulunmamakta ve bu kapsamda idari teşkilat kanunlarında muhtelif düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerde, genel olarak idareler arası bilgi ve belge paylaşımı, personel konusunda yardımlaşma, idareler arası taşınmaz ve taşınır mal devri, kaynak ve yatırım açısından yardımlaşma konularına ilişkin hükümler yer almaktadır. Bunun yanı sıra, kamu hizmetlerinin sunumunda uyum ve birlik sağlamak, işbirliğini arttırmak için bölge idareleri ve mahalli idare birliklerinin kurulması bizzat Anayasa tarafından



öngörülmüştür. Kalkınma planlarında da idareler arası işbirliğine yer verilmektedir. Örneğin 11. Kalkınma Planında (2019-2023) kamu kurumlarının yerel idarelerle işbirliği yapması vurgulanmıştır¹⁹⁴.

Mevzuatta idareler arası yardımlaşmaya ilişkin olarak özel düzenlemeler yer alması, Anayasa'nın işbirliğini teşvik eden hükmü ve yine işbirliğinin kalkınma planında vurgulanması idareler arası yardımlaşmanın önemi ve gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Alman Anayasasının (Grundgesetz) 35. maddesinde ve Alman İdari Usul Kanunu'nun (VwVfG) 4-8. maddeleri arasında idari yardımlaşma kurumu düzenlenmiştir. Bizim hukukumuzda da kanaatimizce uygulamada karşılaşılan sorunlara yeknesak bir çözüm sunabilmek ve kaynak kullanımında tasarruf, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, verimlilik ve sürekliliği sağlamak amacıyla idareler arası yardımlaşmaya ilişkin olarak genel bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbulut E, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, (Beta 2013).
- Akılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (18. Baskı Seçkin 2024).
- Armağan T, *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*, (Seçkin 1997).
- Atasayan M G, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (On İki Levha 2012).
- Uğur, A, *Milletlerarası Özel Hukukta Vekaletsiz İş Görme*, (Legal 2022).
- Bakır V, *Mahalli İdare Birlikleri* (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007).
- Bulut Y, 'Türkiye'de Bölge Yönetimi Arayışları' (2002) 35 (4) *Amme İdaresi Dergisi* 17-42.
- Candan E, *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi* (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı 2007).
- Demir R, *Türk Hukukunda Yürütme ve İdarenin Kanuniliği İlkesi* (Adalet Yayınevi 2023).
- Eroğlu H, *İdare Hukuku* (5. Bası 1985).
- Funke-Kaiser M, "VwVfG § ...," içinde Johann Bader ve Michael Ronellenfitsch (eds.) *BeckOK VwVfG* (65. Baskı C.H.Beck 2024).
- Giritli İ, Bilgen P, Akgüner T ve Berk K, *İdare Hukuku* (Der 2013).
- Gözler K ve Kaplan G, *İdare Hukuku Dersleri* (19. Baskı Ekin 2017).

¹⁹⁴ RG, T. 23.07.2019, S. 30840 (Mükerrer).

- Gözübüyük Ş ve Tan T, *İdare Hukuku Cilt I-Genel Esaslar* (11. Baskı Turhan 2016).
- Günday M, *İdare Hukuku* (2013).
- Hofmann H, Gerke J, Hildebrant U ve Olthaus C, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (11. Baskı Kohlhammer 2016).
- Ipsen J, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (10. Baskı Verlag Franz Vahlen 2017).
- Kalabalık H, 'İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması' (1997) 1 (2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 205-232.
- Kalabalık H, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları* (Sayram 2014).
- Kaplan G, 'Kamu Kurumları ve Tüzel Kişileri Arasında Taşınmaz Mal Devri ve Yargısal Denetimi' (2004) 1-2 (Ayferi Göze'ye Armağan) Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 167-188.
- Karatoprak E, 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamaların Kontrolü' (2010) 159 Maliye Dergisi 365-375.
- Kuyumcu V, *Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar* (T.C. Başbakanlık Yayını 2010).
- Onar S S, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II* (Hak Kitabevi 1966).
- Özay İ H, *Günışığında Yönetim* (Alfa 2002).
- Özelci M. A, *Belediyelerde Taşınmaz Malların Tahsis ve Devri*, (On İki Levha 2022).
- Polatoğlu A, 'İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli' (1985) 18 (4) Amme İdaresi Dergisi 27-40.
- Pünder H, 'Verwaltungsverfahren,' içinde Hans-Uwe Erichsen ve Dirk Ehlers (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht* (14. Baskı De Gruyter 2010).
- Salihoğlu E, *İl Özel İdaresi* (Beta 2012).
- Schmitz H ve Prell L, "VwVfG § ...," içinde Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk ve Michael Sachs (eds.) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (10. Baskı C.H. Beck 2023).
- Schneider J-P, "VwVfG § ...," içinde Friedrich Schoch ve Jens-Peter Schneider (eds.) *Verwaltungsrecht VwVfG Band III Kommentar* (4. Baskı C.H.Beck 2023).
- Stober R, Winfried Kluth, Stefan Korte ve Sven Eisenmenger, *Verwaltungsrecht I Ein Studienbuch* (13. Baskı, C.H.Beck 2017).
- Taştekin A, *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (Bekad 2015).
- Tortop N, 'Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri' (1993) 2 (26) Amme İdaresi Dergisi 65-72.
- Ulusoy A D, *Yeni Türk İdare Hukuku* (3. Baskı Yetkin 2020).



Ulusoy A ve Akdemir T, Mahalli İdareler (9. Baskı Seçkin 2014).

Yalçın R Ü, *Türk Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Kamu Hizmet Sunumu: Değişim ve Etkinlik Bağlamında Kamu Hizmet Standartları ve Uygulamaları* (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2011).

Yavuzdoğan S, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama* (Adalet 2014).

Yıldırım R ve Çınarlı S, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I* (Astana 2018).

Yıldırım T, Yasin M, Kaman N, Özdemir H E, Üstün G ve Okay Tekinsoy Ö, İdare Hukuku (6. Baskı, On İki Levha 2015).

Yokuş S, ‘Anayasa Yargısının Olağanüstü Rejim Normları Karşısında Hak ve Özgürlükleri Koruma İşlevi’ (1996) 17-18 (Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Yıllığı Dergisi 77-101.

Zabunoğlu Y K, İdare Hukuku Cilt I (Yetkin 2012).