

Dr. Sedat ÇAL

# Türk İdare Hukukunda Ruhsat



İdari İşlem Kuramı Çerçevesinde Ruhsat

Ruhsatın Anayasal Özgürlükler Kapsamındaki Yeri ve Anayasal İktisat

Ruhsat ile İdare Hukukunun Temel Kavramları Arasındaki İlişki

Ruhsat ve Uluslararası Hukuk İlişkisi

Ruhsatın Etkisini Yitirmesi ve Sonuçları



2. Güncellenmiş  
Baskı

Sedat Çal

# TÜRK İDARE HUKUKUNDA RUHSAT

SEÇKİN | Hukuk



**Türk İdare Hukukunda Ruhsat**  
Dr. Sedat ÇAL

**SEÇKİN | Hukuk**  
No: 1058

ISBN 978-975-02-1887-3

**İkinci Baskı:**  
Mart - 2012

**Sayfa Tasarımı:**  
Ayşegül Genç

**Kapak Tasarımı:**  
İsmail Çam

317 Sayfa, 16x23,5 cm.

1. Ruhsat
2. Ekonomik Hak ve Özgürlükler
3. Enerji
4. Telekomünikasyon
5. Lisans
6. Girişim Özgürlüğü
7. Kamu Malından Yararlanma

© Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.'ye aittir. Yayınevinin yazılı izni olmadan, tanıtım amaçlı toplam bir sayfayı geçmeyecek alıntılar hariç olmak üzere, hiçbir şekilde kitabın tümü veya bir kısmı herhangi bir ortamda yayımlanamaz ve çoğaltılamaz.

**Yayın ve Dağıtım:**

**Merkez**  
Sağlık Sok. No: 21  
06410 Sıhhiye / Ankara  
Tel : (312) 435 30 30  
Faks: (312) 435 24 72  
satis@seckin.com.tr

**Şube**  
Strazburg Cad. No: 23/B  
Sıhhiye / Ankara  
Tel: (312) 230 52 62  
ankarasube@seckin.com.tr

**Şube**  
Ankara Adliye Sarayı  
K-Blok Zemin Kat  
Sıhhiye / ANKARA  
Tel: (312) 309 52 48  
adliyesube@seckin.com.tr

**Şube**  
Abide-i Hürriyet Cad.  
No: 193/A Şişli / İSTANBUL  
Tel : (212) 234 34 77  
Faks: (212) 231 24 69  
sislisube@seckin.com.tr

**Web Adresi**

www.seckin.com.tr / seckin@seckin.com.tr

**Baskı:**

Seçkin Yayıncılık, Tel: (0-312) 435 30 30 / Sertifika No: 12416



*“Uçurtmayı vurmasınlar;  
Çocuklar ekmek de yiyebilsin...”*

*Bu eser, ‘özümden çok sevdiğim’  
“Yurduma, milletime...”  
Ve cümle yitiklere, mağlûplara, mahzunlara...<sup>1</sup>*

*İthaf edilmiştir.*

---

<sup>1</sup> Dize, Ahmet Muhip Dranas'ın “Olvido” adlı şiirinden alınmıştır.



(Görülen lüzûm üzerine... "hep beraber, aşk ile bir dahi, ...")

## Hürriyet Kasidesi

**Görüp ahkâm-ı asrı münharif sıdk u selâmetten,  
Çekildik izzet ü ikbal ile bâb-ı hükûmetten.**

Usanmaz kendini insan bilenler halka hizmetten,  
Mürüvvet-mend olan mazlûma el çekmez îânetten.

**Hâkir olduysa millet, şânına noksan gelir sanma,  
Yere düşmekle cevher, sâkit olmaz kadr-ü kıymetten.**

Vücûdun kim hamir-i mâyesi hâk-i vatandandır,  
Ne gâm râh-ı vatanda hak olursa cevr-ü mihnetten.

**Muini zâlimin dünyada erbâb-ı denaettir,  
Köpekdir zevk alan sayyâd-ı bi-insâfa hizmetten.**

Hemen bir feyz-i bâkî terk eder bir zevk-i fânîye,  
Hayatın kadrini âli bilenler, hüsn-i şöhetten.

**Durup ahkâm-ı nusret ittihâd-ı kalb-i millette,  
Çıkar âsâr-ı rahmet, ihtilaf-ı rey-i ümmetten.**

Kaza her feyzini her lütfunu bir vakt için saklar,  
Fütûr etme sakın milletteki za'f u betâetten.

**Değildir şîr-i der-zencire töhmet acz-i akdâmi,  
Felekte baht utansın bi-nasib- erbâb-ı himmetten.**

Biz ol âl-i himem erbâb-ı cidd ü içtihadız kim,  
Cihangirâne bir devlet çıkardık bir aşiretten.

**Biz ol ulvi nihâdanız ki meydan hamiyette,  
Bize hâk-ı mezâr ehven gelir hâk-ı mezelletten.**

Ne gam, pür-âteş-i hevl olsa da gavгаа-yı hürriyet!  
Kaçar mı mert olan bir cân için meydân-ı gayretten.

**Kemend-i can-güdâz-ı ejder-i kahr olsa cellâdın,  
Müreccahtır yine bin kerre zencîr-i esâretten.**

Anılsın mesleğimde çektiğim cevr ü meşakkatler,  
Ki ednâ zevki aladır vezâretten sadâretten.

**Vatan bir bî-vefâ nâzende-i tannâza dönmüş kim,  
Ayırmaz sâdikân-ı aşkını âlâm-ı gurbetten.**

Müberrâyım recâ vü havfden indimde âlidir,  
Vazifem menfaatten hakkım agrâz-ı hükümetten.

**Ne mümkün zulm ile bidâd ile imhâ-yı hürriyet,  
Çalış idrâki kaldır muktedirsen âdemiyyetten.**

Ne yâr-ı cân imişsin ah ey ümmid-i istikbâl,  
Cihanı sensin azad eyleyen bin ye's ü mihnetten.

**Felek, her türlü esbâb-ı cefâsın toplansın gelsin,  
Dönersem kahpeyim millet yolunda bir azimetten.**

Ne efsunkâr imişsin sen ey dîdâr-ı hürriyet,  
Esir-i aşkın olduk gerçi kurtulduk esâretten.

**Kilâb-ı zulme kaldı gezdiğin nâzende sahrâlar,  
Uyan ey yâreli şîr-i jıyan bu hâb-ı gafletten.**

**Nâmık Kemâl**



## İkinci Baskıya Önsöz

İdarenin güncel yaşamdaki en ziyade ‘*eylemeli*’ (*praksis*) alanını oluşturan ruhsat konusunu idare hukuku bağlamında ele aldığımız çalışmanın ilk baskısı, bir hukuk monografisi olmakla ülkenin “*az okur*” koşullarında görece düşük sayıda basılmış olmakla beraber, hukuksal teknik alandaki bir eser için kısa sayılabilecek sürede tükendi. Doğrusu bu, bireylerin anayasal ekonomik hak ve özgürlükleri açısından ruhsat uygulamalarının içerdiğini düşündüğümüz ağırlıklı önemi nedeniyle, ülkemizde hukuk camiasına –ve daha önemlisi, ruhsat yoluyla gerçekleştirilen haksız baskılamaların ‘*özne*’si olan vatandaşlara- konuyu ulaştırabilme adına, bizim için oldukça sevindirici bir gelişme oldu.

Bu meyanda, ikinci baskı için eserde güncelleme yapılmasının yerinde olacağı düşüncesiyle, ilk baskıyı izleyen yaklaşık bir yıllık süreçte günyüzüne çıkan akademik çalışmalardaki kimi yaklaşımları yansıtmak arzusu galebe çaldı. Keza, ilk baskıdaki yazım yanlışlıkları ayrıca ve olabildiğince düzeltildi.

Bununla beraber, her halükarda değinmeliyiz ki, dar bir zamanda küçük ölçekli kimi düzeltmelere ancak olanak bulunabildi. Sonuçta, yeni akademik yayınlara yollamalar yapılmak ve bu meyanda yeni yorumlara girişmek suretiyle içerik belli ölçüde zenginleştirilmiştir. Yine de, genel kapsam olarak ilk baskıya görece temelli bir farklılığın bulunmadığı söylenebilir.

Kitabın yazımında olabildiğince rahat okunabilir bir üslup içermesine dikkat edilmişti. Bu yönde ilk baskıya gelen kimi olumlu eleştiriler sevindirici oldu; hukukçu olmayan bir değerli eski bürokratin ilettiği “*bu denli sıkıcı bir konu ancak bu kadar rahat okunur bir biçimde yazılabildi*” beğenisini, amacın gerçekleştirildiğine delalet ediyor sayılabilecek, önemsedığımız bir ödül olarak görüyoruz.<sup>2</sup>

Ruhsat uygulamaları, idare aygıtının bireyler üzerindeki en etkili silahlarından birisidir. Bununla beraber, temel hak ve özgürlüklerin ruhsat üzerinden kısıtlanmasına karşı öğretide ve bireylerde yeterli dereceye erişen bir farkındalığın varlığını savlamak güç görünüyor. O kadar ki, keyfiyeti şu ifadeyle betimlemek belki olasıdır:

*“Perseus, avladığı devler kendisini görmesin diye sihirli bir başlık giyerdi. Biz ise, (tam aksine,) devlerin varlığını görmemek için, sihirli başlığı gözlerimize ve kulaklarımıza kadar indiriyoruz.”*<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Kapital’e getirilen “(...) yazar, .. son derece kuru ve karanlık bir dilde yazdıkları kitapları, sıradan ölümlülerin kafalarını çatlatan ... Alman bilgilerinin çoğunluğuna hiç benzemiyor” övgüsünün, bilimsel çalışmalarda üslûbun önemine güzelce değindiği açıktır (bkz. Marks, Karl; Kapital – Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili, (Çev. Alaattin Bilgi), (Almanca İkinci Baskıya Önsöz), C. 1, Eris Yayınları, 2003, s. 24, 4 no.lu dipnot).

<sup>3</sup> Marks, Kapital – Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili, (Almanca Birinci Baskıya Önsöz), op. cit., s. 17.

Çalışmanın, gerek hukuk kuramcıları ile uygulayıcılarına ve gerek idarenin ruhsat uygulamalarına kaygısızca maruz bırakılan tüm bireylere farklı bir bakış açısı getirmek suretiyle, daha adaletli bir idareye kavuşma olasılığını doğurabilmesi umulur. Bu yönde, ilk baskıda da vurguladığımız ümidimizi yahut dileğimizi, pek naif olsa dahi, hâlâ ve ısrarla koruyoruz. Zira, yaşamın içinde gözlenebilen türlü adaletsizlikleri, ancak günışığında yönetimlere duyduğumuz hasret ve aydınlıklı ümitlerle hazmedebilmek yahut tahammül edebilmek mümkün.

‘*Ya tahammül ya sefer*’<sup>4</sup> ibaresinden ilham alarak, ‘*günışığında yönetim*’ seferinin ‘*inci çiçeği*’ zarâfetindeki naif yolcularına baki sevgi, selam ve muhabbetle...

Nurlu dağın zirve yolu soğuk; ve durmak, üşümektir. Ezcümle, ‘*mağara*’dan çıkılan seferde durmak yok, yola devam<sup>5</sup>... Ve kuşkusuz, bu ıssız yol pek tekin değil; öyle ki, ‘*Olemp’e tek çıkılmaz*.’<sup>6</sup> İşte, tam da bu sayfadan başlayarak, bir muştulu sefere; günışığında yönetime, yani Olemp dağının zirvesindeki o görkemli şölene çağrılısınız. Doğru sorulara doğru yanıtların alınabileceği “*orakl*”<sup>7</sup>, zirvede sizi bekliyor.

Brüksel, Aralık 2011

<sup>4</sup> Bkz. Kutlu, Mustafa; *Ya Tahammül Ya Sefer*, Dergâh Yayınları, İstanbul, 2005.

<sup>5</sup> ‘*Mağara metaforu*’ için bkz. Meriç, Cemil; *Mağaradakiler*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1978, s. 15-18.

<sup>6</sup> “*Olemp’e yalnız gidilmez. Kervanla çıkılır yola. Bin çıkılır, bir varılır; bir çıkıp bir varılmaz. Olemp’e yalnız gidilmez*” (Meriç, Cemil; *Bu Ülke*, 29. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008, s. 82).

<sup>7</sup> *Orakl*, aslen Latince’deki *oraculum* terimidir ve “*hem kehanet verilen yer, hem kâhin, hem de kâhinin verdiği kehanet anlamına gelir*” (bkz. Herodotos, *Tarih*, (Çev. Müntekim Ökmen), VII. Baskı, TİBKY, İstanbul, 2011, s. 11 (çevirenin notu)). Herodot tarihine göre, Milat’tan önceki 3. yüzyılda Akdeniz havzasındaki toplumlar ne yapmaları gerektiğini yahut gerçekleşen olayların anlamını *orakl*’lere giderek soruyor ve ona göre hareket ediyorlardı.

## Birinci Baskıya Önsöz

İdarenin toplumsal alandaki etkinlikleri düzenlemesine yönelik araçlardan belki de en önemlisi sayılabilecek “*ruhsat verme*” işlevi, bireyler üzerinde kısıtlayıcı etkilerinden ötürü mutlaka dikkate alınması gereken sonuçlar doğurmaktadır. Buna karşılık, konunun idare hukuku öğretisinde yeterince işlendiğini söyleyebilmek güçtür. Öğretide ve keza yargı kararlarında beliren izlenim, ruhsatı idarenin klasik anlamıyla “*polisye*” nitelikli işlerine özgüleyen bir sınırlama içerisinde ele aldıkları şeklinde betimlenebilir.

Nihayet kimi altyapı hizmetlerinin ruhsat verilerek özel girişime açılmasıyla, bu kez “*kamu hizmeti ruhsatı*” adı altında sınırlı biçimde kimi analizlere yer verildiği gözleniyor. Bu meyanda “*olağan ruhsat*” ile “*kamu hizmetinin gör(dü)rülmesi ruhsatı*” olarak iki ayrı ruhsat algılamasına gidildiği bir başka tesbit şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Giderek ruhsatın “*kamu mallarından özel yararlanma*” bağlamında ayrıca konu edildiği söylenebilir. Bu meyanda karşılaşılan başlıca sorun ise; ruhsatın olması gerektiği boyutunun ötesine taşınarak, kamu mallarından özel yararlanma kavramına alet edilmesi gibi bir yanlışlığı gündeme getiriyor. Dahası, ruhsat ile lisans yahut izin gibi terimler hem öğretide hem de yargı kararlarında birbiriyle karıştırılabilen ve yanlış kullanımlar sonucunda hukuksal yanlışlıklara yol açabilen bir terim/kavram karmaşasına da işaret etmektedir. Yine, “*lisans sözleşmesi*” terimi üzerinden –ki öğretideki kimi görüşlerde “*hukuksal garabet*” niteliğinde olduğu savlanmaktadır- önemli hukuksal hatalara sürüklenildiği görülebilmektedir.

“*Destursuz başa girilmez*” diye başlayarak “*dost elinden gel olmazsa varılmaz, rızasız bahçenin gülü derilmez*”<sup>8</sup> şeklinde devam ettiği savlanabilecek biçimde, yasama/yürütme birlikteliği güncel yaşamın içerisindeki pek çok etkinliği “*rıza*”ya bağlı kılabilmektedir. Bu yoldaki hukuksal kurgulama üzerinden, esasında bireylerin anayasal özgürlük alanlarında yer eden çoğu etkinlikleri “*ruhsat verme*” kısıtıyla başbaşa bırakabilmektedir.

Böylece, aslında bireyin “*kendi bahçesinde*” idarenin yahut devletin anayasal özgürlükleri hiçe sayarcasına hareket ederek kendi “*destur*”una mahkum kılmasının türlü örnekleri “*ruhsat kısıtlamaları*” üzerinden ortaya çıkıyor du-

<sup>8</sup> “Dize, Neşet Ertaş’ın Kırşehir yöresinden derlediği bir türküden alınmıştır. Ruhsat uygulamaları, anılan türküdeki “*kalpten kalbe bir yol vardır görülmez*” deyişinin getirdiği çağrışımla değinirsek, ekonomi alanındaki görünümü yahut işlevi bakımından bir tür “*cepten cebe bir yol vardır görülmez; cümle alem uykusunda yatarken, kimseler duymadan gel gizli gizli*” yollu bir dönüşüme aracı kılınabilmektedir. Böylece, ekonomik rantların idare tarafından kimi bireylere gizlice ihvan edilmesi şeklindeki saydam olmayan uygulamalara kapı aralanabilmekte, “*bir tenhada can ile canân buluşuvermektedir.*” Bu tür buluşmaların sonuçları ise iyi bilinir.

rumdadır. Bununla da yetinilmeyip, bireylere dayatılan ruhsat zorunlulukları karşılığında kimi zaman idarenin keyfince belirlediği gözlenen bedellerin ödenmesi şeklinde, hukuksal temeli ciddi biçimde sorunlu uygulamalara gidilebilmektedir

Dolayısıyla, hukukumuzda “*ruhsat*” kavramının –olması gereken noktanın pek uzağında kalan- kavramsal, kuramsal ve giderek güncel yaşamdaki çoğu uygulamalar itibariyle bir “*yanlışlıklar dizisi*” içerisinde yer ettiği savlanabilir. Bu çalışma, işte anılan eksikliği gidermeye yönelik bir “*naif*” çabanın ürünüdür. Ruhsat üzerine –bildiğimiz kadarıyla- müstakil bir hukuk monografisinin bulunmaması, böylesi bir çalışmayı ortaya koyarak yeni hukuksal açılımların belirmesine yardımcı olmayı öngören bir amacın doğmasını da kolaylaştırmıştır.

Çalışmamızda gerek kuramsal ve gerek hukuk uygulamasında ortaya çıkan yaklaşımların ayrıntılı biçimde analizine gidilmekte, bu yapılırken daha ziyade eleştirel bir bakış açısı ile ekonomik kavramların ufuk açıcılığından yararlanılmasına özen gösterilmektedir. Sonuç itibariyle, bugüne değin hukuksal çalışmalarda beliren yaklaşımların yeni bir kuramsal temelde analizine gitmek gibi bir gayret içerisinde, yeni tartışmaların doğması ve aykırı düşüncelere yer verilmesi kaçınılmaz olarak ortaya çıkıyor durumdadır.

Son olarak vurgulamak isteriz ki, çalışmada değinilen hususların hukuk dünyasına kendi ölçüsünde katkı sağlayabilmesi en içten dileğimizdir.

*“Bir kitabı yazan insan ömür vermiştir ona. Siz bir kitabı ne kadar zamanda okursanız okuyun, o kitap size yaşanmış bir ömrü anlatır.”<sup>9</sup>*

## İçindekiler

İkinci Baskıya Önsöz .....	9
Birinci Baskıya Önsöz.....	11
Kısaltmalar .....	17
Giriş.....	21
- Terminoloji Sorunu .....	26

### Birinci Bölüm

#### İDARİ İŞLEM KURAMI ÇERÇEVESİNDE RUHSAT

I. İDARENİN TEK YANLI İŞLEMLERİ VE RUHSAT .....	31
A. İdari İşlemin Özellikleri.....	35
B. İdari İşlem Olarak Ruhsat .....	36
C. Ön İzin ve Kısmî Ruhsat .....	39
II. İdarenin Ekonomik Etkinlikleri Düzenlemesi (Regülasyon) ve Ruhsat.....	40
A. Regülasyon Bağlamında Özgürlükler ve Demokrasi-Siyaset İlişkisi .....	50
B. Regülasyon ve Ruhsat İlişkisi .....	57
C. İdarenin Faaliyet Alanı Bağlamında Ruhsata Bakış.....	70
- Ruhsat, ‘Düzenleyici İşlem’ Olabilir Mi? .....	72
D. Ruhsatın Özelleştirmeyle İlişkisi.....	73

### İkinci Bölüm

#### RUHSATIN ANAYASAL ÖZGÜRLÜKLER KAPSAMINDAKİ YERİ VE ANAYASAL İKTİSAT

I. RUHSAT VE ANAYASAL İKTİSAT ARASINDAKİ İLİŞKİ.....	77
II. RUHSATIN ANAYASAL ÖZGÜRLÜKLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ .....	89
A. Ruhsat ve Tekel İlişkisi.....	89
B. Ruhsat Verme Usûlü (Zorunluluğu?) .....	90
- Ruhsat Vermede Temel Hak ve Özgürlükler Sorunu.....	99
- Ruhsat ve İdari Usûl İlişkisi .....	101
C. Ruhsat, Bedele Bağlanabilir veya Gelir Amaçlı Kullanılabilir Mi? .....	105
D. Ruhsat, Devredilebilir Mi? .....	123
E. Ruhsat, Koşula/Kısıta Bağlanabilir Mi? .....	128

<sup>9</sup> Neşet Ertaş'tan aktaran: Akman, Haşim; Gönül Dağında Bir Garip – “Neşet Ertaş Kitabı”, TİBKY, İstanbul, 2006, s. 192.

### **Üçüncü Bölüm**

#### **RUHSAT İLE İDARE HUKUKUNUN**

#### **TEMEL KAVRAMLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ**

<b>I. RUHSAT VE KOLLUK İLİŞKİSİ.....</b>	<b>135</b>
- İzin/Ruhsat Ayrımı ile “Üçüncü Tür İzin” Yaklaşımı .....	146
<b>II. RUHSAT VE KAMU HİZMETİ İLİŞKİSİ .....</b>	<b>156</b>
A. Kamu Hizmeti, Ruhsat Yoluyla Görülebilir Mi? .....	158
- İdari Kamu Hizmetleri Bakımından İrdeleme .....	171
- Görevlendirme Terimi/Kavramı .....	173
B. Ruhsat ve İmtiyaz Kavramları Arasındaki İlişki .....	179
C. Ruhsat ile <i>Virtüel</i> Kamu Hizmeti Arasındaki İlişki .....	181
- <i>Virtüel</i> Kamu Hizmeti ve Denetim/Gözetim İlişkisi .....	188
- <i>Virtüel</i> Kamu Hizmeti ve Girişim Özgürlüğü .....	193
- <i>Virtüel</i> Kamu Hizmetini Kuran İrade Sorunu .....	199
- Ruhsat ve “ <i>Gelir Hakkı</i> ” İlişkisi .....	203
<b>III. RUHSAT VE İDARİ SÖZLEŞME YÖNTEMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ.....</b>	<b>207</b>
A. Ruhsat ve Sözleşme Ayrımı .....	207
1. “ <i>Ruhsat Sözleşmesi</i> ” Teriminin Eleştirisi .....	207
2. Ruhsat veya Sözleşme İlişkisi Ayrımının Değerlendirilmesi.....	208
B. Ruhsat ve İdari Sözleşme Yöntemleri Arasındaki İlişki .....	212
- Ruhsat/Sözleşme Ayrımı Bakımından Kimi Ölçütler .....	223
C. Ruhsat ile İdari Sözleşme Yöntemleri Arasında Seçim Yapılabilir Mi? .....	225

### **Dördüncü Bölüm**

#### **RUHSAT VE ULUSLARARASI HUKUK İLİŞKİSİ**

<b>I. RUHSAT VE ULUSLARARASI HUKUK İLİŞKİSİ .....</b>	<b>233</b>
A. Uluslararası Ticaret İlişkileri Bağlamında Ruhsat .....	234
B. Uluslararası Yatırım İlişkileri Bağlamında Ruhsat .....	238
<b>II. YATIRIM TAHKİMİNDE RUHSAT BAĞLANTILI ÖRNEK OLAYLAR .....</b>	<b>244</b>
A. <i>Lauder v. Çek Cumhuriyeti ve CME v. Çek Cumhuriyeti</i> Davaları .....	248
B. <i>Vattenfall v. Almanya</i> Davası.....	250
C. <i>Al-Bahloul v. Tacikistan</i> Davası .....	252

### **Beşinci Bölüm**

#### **RUHSATIN ETKİSİNİ YİTİRMESİ VE SONUÇLARI**

<b>I. RUHSATIN SONA ERMESİ, DEĞİŞTİRİLMESİ, KALDIRILMASI VEYA GERİ ALINMASI</b>	
<b>İLE İPTALİ.....</b>	<b>255</b>
A. Ruhsatın Sona Ermesi .....	255
B. Ruhsatın Geri Alınması ve İptali Yahut Kaldırılması veya Değiştirilmesi.....	256
C. Ruhsatın Geri Alınmasına veya İptaline İlişkin Özellikler .....	264
1. İptalin Koşulları .....	265

---

2. İptal İşlemi Süreci.....	265
3. İptal Davalarında “Menfaat Koşulu” Sorunu.....	266
<b>II. RUHSATIN ETKİSİZ KALMASININ SONUÇLARI .....</b>	<b>275</b>
A. Türk Hukuku Bakımından .....	275
B. Uluslararası Hukuk Bakımından .....	279
<b>Sonuç Yerine .....</b>	<b>285</b>
<b>Kaynakça .....</b>	<b>289</b>
<b>Kavramlar Dizini .....</b>	<b>309</b>





## Kısaltmalar

A.Ş.	: Anonim Şirketi
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AULR	: The American University Law Review
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AIAL	: Australian Institute of Administrative Law
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AnBD	: Ankara Barosu Dergisi
ASO	: Ankara Sanayi Odası
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBE	: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYD	: Anayasa Yargısı Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYUY	: Anayasaya Uygun Yorum
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BFL	: Buffalo Law Review
BIICL	: British Institute of International and Comparative Law
BIT	: Bilateral Investment Treaty (Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Andlaşması)
BİO	: Bağımsız İdari Otoriteler
Bkz.	: Bakınız
BTC	: Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru Hattı
C.	: Cilt
CEPS	: Centre for European Policy Studies
ÇEAŞ	: Çukurova Elektrik A.Ş.
Çev.	: Çeviren
ÇYY	: Çağdaş Yerel Yönetimler
DD	: Danıştay Dergisi
DDGK	: Dava Daireleri Genel Kurulu

DDDGK	: Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu
DİBK	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu
DEÜSBE	: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
DT	: Doktora Tezi
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
EDAM	: Ekonomi ve Dış Araştırmalar Merkezi
Ed(s)	: Editör(ler)
ELDER	: Elektrik Dağıtım Hizmetleri Derneği
EMO	: Elektrik Mühendisliği Odası
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPK	: Enerji Piyasası Kanunu
ESA	: Enerji Satış Anlaşması
EŞS	: Enerji Şartı Sözleşmesi
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
FDI	: Foreign Direct Investments (Yabancı Doğrudan Yatırımlar)
GATS	: General Agreement on Trade of Services (Hizmetlerin Ticaretine İlişkin Genel Andlaşma)
GSM	: Cep telefonu
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Haz.	: Hazırlayan(lar)
HFSA	: Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi
HICLR	: Hastings International and Comparative Law Review
ICSID	: International Convention on Settlement of Investment Disputes (Uluslararası Yatırım İhtilaflarının Çözüm Merkezi)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IZA	: The Institute for the Study of Labor
İBD	: İstanbul Barosu Dergisi
İbid.	: Aynı yerde
İBÜ	: İstanbul Bilgi Üniversitesi
İHD	: İşletme Hakkı Devri

---

İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
İTÜSBD	: İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İTÜSBD	: İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
İÜSBE	: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İÜSBF	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
K.	: Karar
KHUKA	: Kamu Hukuku Arşivi
KÖİ	: Kamu-Özel İşbirliği
KÜSBE	: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
M.	: Madde
MFN	: Favoured Nation (En Çok Gözetilen Ülke)
MÜSBE	: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
NCBI	: North Carolina Banking Institute
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
Op. cit.	: Aynı kaynak
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PPP	: Kamu-Özel İşbirlikleri (“ <i>Public-Private Partnerships</i> ”)
RD	: Rekabet Dergisi
RG	: Resmi Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
S.	: Sayfa
SJCR&CL	: Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties
SPK	: Sermaye Piyasası Kurumu
Sy.	: Sayı
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİBKY	: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları

---

TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Dođu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı)
V.	: Versus (karşı)
Vb.	: Ve benzeri
Vbg.	: Ve bunun gibi
Vd.	: devamı
Vs.	: Ve saire
Y.	: Yıl
YEK	: Yenilenebilir Enerji Kaynak
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap-İşlet-Devret
YKTK	: Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması
YKY	: Yapı Kredi Bankası Yayınları
YÖK	: Yüksek Öğrenim Kurumu
YLT	: Yüksek Lisans Tezi

## Giriş

Ruhsat, idarenin güncel yaşamdaki sayısız birel işlemleri arasında, bireyler üzerindeki en etkili sonuçlardan oluşan bir kümeyi doğurabildiği söylenebilecek hayli işlevsel bir alana işaret etmektedir.<sup>10</sup> Özellikle son yıllardaki özelleştirme furyası çerçevesinde gündeme geldiği sanılsa da, aslında ruhsat verme yoluyla idarenin bireyler üzerindeki –özellikle ekonomik alanlar bakımından- etkinliklerinin öteden beri sürdüğü söylenebilir. Yine de, son dönemlerdeki furyanın ortaya çıkardığı “*lisanslama*” ve “*düzenleyici kurumlar*” örgüsü içerisinde ruhsat teriminin daha bir belirginleştiği savlanabilecektir.

Buna karşılık, ruhsat idare hukuku öğretisinde yeterince işlenmiş bir kavram ve konu değildir. Giderek klasik yaklaşımla ruhsatı daha ziyade “*toplantı yahut gösterilere izin verilmesi*” gibi “*polisye*” işlere ait, asayişle bağlantılı bir çerçeveye hapseden anlayışların egemen olduğu görülmektedir.<sup>11</sup> Öyle ki, ruhsatın bu “*dar alandaki kısa paslaşmalarını*” geniş sahaya taşıyabilmek için, ekonomiye ilişkin alanlardaki geleneksel altyapı hizmetlerini özel girişime açan bir siyasanın gündeme gelmesi gerekmiş gibi görünmektedir.

Bu itibarla değinelim ki, çalışmamızda ruhsat kavramı ele alınırken, ruhsatın ekonomiye ilişkin alanlardaki kullanımına özel bir öncelik ve ağırlık verilecektir. Bunun başlıca iki nedeni var: İlki, ruhsatın toplumsal güvenliği sağlama ve koruma bağlamında izin verme boyutuna ilişkin akademik çalışmaların yeterince var olduğuna, yahut daha önemlisi, bu hususun öğretilerde ve kamuoyunda ziyadesiyle bir “*farkındalık*” içerisinde algılandığına yönelik düşüncemizdir.

İkincisi ise, ekonomi alanında ruhsatın işlevi hususunun hemen neredeyse ele alınmamış bir görünüm arzemesidir. Konunun “*kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi*” bağlamında son yıllarda ortaya çıktığı ve “*lisanslama*” terimi altında beliren kimi etkinlikler sonrası idare hukuku kitaplarında zorunlu olarak ayrılan bir kaç sayfayla kısıtlı kaldığı söylenebilir.

Dahası, anılan ekonomik alanlarda beliren ruhsat etkinliklerinin güncel ekonomik yaşamdaki uygulamalarının ve bunların yol açtığı önemli sonuçların göz ardı edildiği gibi bir izlenim doğabilmektedir. Ruhsat üzerinden kurgulanan

<sup>10</sup> Öğretilerde, “*bireyin en iyi “incelendiği” yönetsel alanlardan biri*” olarak “*kolluk işleri*” gösterilmektedir (bkz. Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği*, AİD, C. 23, Sy. 1, 1979, s. 5). Öyle ki, “*ruhsat, bir kolluk etkinliğidir*” düşüncemizden hareket ederek idarenin ruhsat yoluyla bireyler üzerindeki etkisinin daha bir iyice bu şekilde vurgulandığı söylenebilir.

<sup>11</sup> Kolluğun “*polis*” yahut “*zabıta*” anlamında değerlendirilmesine yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. Onar, Sıddık Sami; *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (3 cilt), 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1476.

ayrıcalıkların biraz olsun dikkatli gözleri “*heyecana*”<sup>12</sup> sürüklememesi ise kanımızca olanaksızdır.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Osmanlı kapitülasyonları üzerine 1918’de İsviçre’de hazırladığı doktora tezi Fribourg Üniversitesi tarafından kabul edilen Mahmut Esat (Bozkurt), kapitülasyonlara ilişkin olarak “*İstanbul ve Fribourg Hukuk Fakültelerinin sıralarında bu konuda düşündüğüm günlerden beri onlar benim ulusal onurumu yaralıyor ve bana yüreğimi sızlatan bir yara gibi geliyordu*” demektedir (bkz. Esad, Mahmud; Osmanlı Kapitülasyonları Rejimi Üzerine, (Fransızca’dan çev. Ahmet Öylek), Türk Hukuk Kurumu Yayını, Ankara, 2008, s. 2 (alıntı, yazarın İsmet İnönü’ye takdimine ilişkin yerdedir). Ruhsat üzerinden kurgulanan ve eski dönemlerin kapitülasyonlarını bu kez vatandaşlar arasındaki ayrımcılık şeklinde ortaya koyan bir dizge, benzer biçimde, ulusal onur ile keza insan hakları çerçevesindeki değerlendirmeyi ve giderek bu tür adaletsizlikler karşısında “*heyecan duymayı*” gerektirebilecek denli önem taşıyor kanımızca. Esasen, bu kitabın yazılmasına yönelten temel saik de işte bu anlayış olmuştur; yoksa, Mahmut Esat’ın deyişiyle “*sadece doktor ünvanını almak değil*”. Yine, yazarın deyişiyle ilave edelim ki, ruhsat üzerinden ayrıcalıklar yaratılması ve ekonomik rantların keyfilik içerisinde dağıtımına aracı kılınması, tıpkı bir zamanların kapitülasyonları gibi “*Türk halkının tâbi olmayı hak etmediği bir rejimdir*”. Bu “*heyecan*”ı biz taşırken öğretinin pek de oralı olmamasını ise anlamlandırma olanağı bulamıyoruz ve “*neden orada kendi kendine ‘heyecan’ yapıyorsun*” diyerek sorgulamaya yelteneceklere –İsmet Özel’e affen- “*Waldo, sen neden burada değilsin*” şeklinde bir karşılık yöneltiliyoruz. Yine değinelim ki, ruhsat da dahil olmak üzere idare hukukunun konularına bakarken elimizdeki tek “*düstur*”, “*anlamaya çalışma*” yalınlığında beliren bir temel içgüdüye dayanıyor, tıpkı şu ifadede güzelce betimlendiği gibi: “*Bir yaşamın içindesin ve anlamaya çalışıyorsun... Bu çaba hiç bitmiyor*” (bkz. Oral, Tan, Kitabın Adı Budur - “Tan Oral Kitabı”, (Söyleşi: Aydın Engin), TIBKY, İstanbul, 2006, s. 47).

<sup>13</sup> Sanat ile ekonomik düzen arasındaki dikkat çekici ilişkiye değinen bir çalışmada, benzer türden bir heyecanın başarıyla yansıtıldığı görülüyor, ki hukuk ile ekonomik düzen arasındaki ilişki bakımından değerlendirme gereksiniminin –kendi halinde bir ressama dahi bulaşabilmiş bir haslet iken- nasıl olup da hukuk öğretisine sirayet edemediği bir büyük eksiklik olarak böylece sorgulanmaya muhtaç duruma geliyor. Alıntı yaptığımız ressam/düşünür –“*mutluluğun resmini*” değil belki, ama- çağların resmini başarıyla yansıtırken, hukuk kuramcılarının benzeri çalışmalarına –en azından yeterince- tesadüf edilememesi karşısında ne denilebilir, bilemiyoruz. Konunun önemi dolayısıyla, anılan çalışmadan uzunca bir alıntıya gideceğiz:

*“İkinci çağ eşitlikli bir çağdı. Yönetenlerle yönetilenler arasındaki fark hem niceliksel hem niteliksel idi. Yine sözgelimi Mısır’da bir köylünün kıyafeti sadece zorunlu yerlerini kapatan basit bir keten örtüyken, üst kademedekilerin kıyafetleri ipekliler, altın ve taşlı süslemeler, kuş tüyleri, ibrişimler ve tüller gibi niteliksel farklılıklar gösteriyordu. Yeme, içme, barınma gibi hayatın tüm öteki sahalarında da iki sınıf arasında aşılmaz uçurumlar vardı. Öte yandan, her alandaki niceliksel (sayısal) farklılıklar bu uçurumu daha da derinleştiriyordu.*

*Tarihe, bize iktidarın sunduğu ve okul müfredatında öğrenildiği gibi siyasi değil de, sanatın önerdiği gibi insani bir bakış açısıyla bakarsak, yazılı tarihin tüm insanlığın ancak pek az bir bölümünün hikâyesinden ibaret olduğunu görürüz. Hâlbuki tarihe geçmediği halde az veya çok önemli, milyonlarca insanın hayatını ilgilendiren binlerce olay vardır. İşte bu olaylar da yazılı olmayan tarihin konusunu oluştururlar. Kabaca yazının icadından 19. yüzyıla kadar yaklaşık beş bin yıl süren ikinci Çağ’ın belirgin ideolojisi Hırsızkrasi (Hırsızlar sistemi)dir. Başta, gücünü ilahi bir kaynaktan aldığı iddia eden oligarşik bir hanedan olduğu sürece Sümerler, Romalılar veya Osmanlılar gibi devletler, hatta Liberalizm, Sosyalizm gibi seçime dayalı sistemler Hırsızkrasi açısından sadece birer kategoridir. Tarihin yapıcıları olarak hırsızkrastlar, adı tarihe geçmeyen büyük çoğunlukları sömürerek varlıklarını sürdürdüler. Bu çağ sadece eşitsizlik çağı olarak kalmadı, eşitsizlik bu çağda kalıtsallaştı. İkinci Çağ’ın sanatı genel olarak hırsızkrastların eylemlerini yani çalma işlemlerini hoş ve doğru göstermeye, bu olmayorsa örtbas etmeye yarayan bir sanattır.*

*Hırsızkrastlar için ... onları ilgilendiren tek şey, ... iktidarlarının bekasıdır”* (bkz. Kara, Bünyamin; Radika ile Mona Lisa, Üniversite Kitabevi, İstanbul, 2007, s. 54, 55).

Yazar, Birinci Çağ sanatının başlıca özellikleri itibarıyla, içeriğin biçimden önemli olduğunu, nesnelerin anatomik yapılarından ziyade anlamlarının ifade edildiğini ve sanatın “*idealin görüntüsü*” olarak belirlediğini ortaya koymakta; İkinci Çağ sanatında ise, nesnelerin anlamlarından ziyade anatomik yapılarının ifade edildiğini, biçimin içeriğin önüne geçtiğini ve sanatın “*iktidarın görüntüsü*” olduğunu vurgulamaktadır (bkz. İbid. 56). Bu noktada, kaçınılmaz bir soru ortaya çı-

Ruhsat, hem bir kavram olarak hem de “*ruhsat verme*”ye yönelik bir işlem olarak ele alınabilir. İlkinde “*münhasıran ruhsat belgesi verilmesi*”nin dışına taşan bir çerçeve sözkonusudur. Örneğin, Anayasa’da yahut yasalar ile sair mevzuatta türlü etkinliklerin ne şekilde ve hangi koşullarda kimler tarafından gerçekleştirileceğine “*destur veren*”, başka bir deyişle toplumsal alanı “*düzenleyen*” hükümler bulunur. Kavram olarak ruhsat, işte böylece beliren bir çerçeveyi ifade ediyor denilebilir.

İkincisinde ise, bu yasal arka plana bağlı olarak idarenin bir işlem yapması, bireysel işlem niteliğindeki “*ruhsat belgesi*”ni vermesi şeklinde ortaya çıkan bir “*dar anlam*” bulunur. Bu ikincisinin –matematik terimiyle- ilki içerisinde yer alan bir “*kapsanan daire*” olduğunu söyleyebiliriz. Bu ikincisi ilkinin dayanarak ortaya çıkabilir, ki esasen onun yasal dayanağını da oluşturur. Sonuçta, aralarındaki etkileşim bir tür “*matruşka*” ilişkisine benzetilebilir.

Bu ikisinin karıştırılmaması gerekir ve fakat aradaki ince sınır nedeniyle çoğu zaman bunda başarı sağlamak güçtür. Oysa, özellikle “*kamu malından özel yararlanma*” konularında belirlediği üzere, bir kamu malının özel kişilerce kullanımı başka bir kavramdır, belli bir alanda belirli kişilerin etkinlik gösterebileceğine yönelik “*ehil olma*”yı ifade eden “*ruhsat belgesi*” ise çok daha başka bir husustur. Sözgelimi, İstanbul Boğazı altından tünel bağlantısı kurulması bir yönüyle “*kamu malından özel yararlanmaya*” işaret ederken, diğer yandan bu etkinliği yürütebilecek özel kişinin “*ehil olup olmadığı*” konusunu ortaya koyan bir “*ruhsat*” yahut “*ehliyet*” anlamında “*belge*” verilmesi daha başka bir husustur. Bu ikisinin mutlaka bir arada aynı yerde ve belgede bulunması gerekmez, ki olması gereken de budur.<sup>14</sup>

Çalışma içerisinde “*ruhsat*” terimi kullanılırken görülecektir ki, kavram kimi zaman yukarıdaki birinci kapsamıyla idarenin yahut Anayasal düzenin toplumsal yaşamı “*düzenlemesi*” bağlamında, kimi zaman ise “*ruhsat belgesi*”nin kaldırılması, geri alınması yahut iptali gibi kavramlara yollama yapıldığında daha iyi algılanabileceği üzere “*dar anlamıyla*” ele alınıyor durumdadır.

Öte yandan, yine değinmek isteriz ki, bu çalışma hangi alanlarda yahut ne şekilde ruhsat verildiğini araştıran ve hukuk uygulayıcılarına ya da özellikle avukatlara yönelik bir “*uygulama el kitabı*” şeklinde öngörülmemektedir. Dolayısıyla, hangi yasa veya yönetmelikte ne tür izinlerin öngörüldüğü ve bunların

kıyor: “*İkinci Çağ sanatı*” ibaresinin yerine “*hukuk*” terimini koyabilmek olası mıdır? Yahut, İkinci Çağ’ın ve daha önemlisi günümüze kadar uzanan sonraki dönemin “*hukuku*”, nasıl aktarılabilircektir acaba? Okuyucuyu düşünmeye davet edecek sorulardır bunlar; giderek, öğretinin “*uzunca ve derin bir tefekkürünü*” ilzam etse gerektir. Kanımızca, yukarıdaki paragraflarda, –özellikle idare hukuku ve dahası Anayasa hukuku itibarıyla- “*şekilcilik*”ten başlayıp “*ekonomik sömürü*”ye ilişkin uygulamalara karşı duyarsızlığa varan pek çok husus bağlamında dikkat çekici analogilere yönelik “*erişim kolaylığı*”nı getiren, oldukça “*elverişli bir zemin*” belirlemektedir.

<sup>14</sup> Bu husus henüz “*giriş*” bölümünde olan okuyucu için –itiraf ederiz ki- anlaşılması güç olacak bir karmaşıklık içeriyor. Ancak, çalışmanın kalan kısımlarına erişildiğinde konunun tüm açıklığıyla ortaya konulabilmiş olduğunu düşünüyoruz, yahut, daha doğrusu ümid ediyoruz.

idarece hangi yöntemler üzerinden verildiği gibi hususları tasvirî (“*descriptive*”) biçimde ortaya koymayı amaçlamıyoruz.

Aksine, bu çalışmadaki temel hedef, ruhsatın hukuksal niteliğini ele almak; aynı zamanda ekonomiye ilişkin işlevini ortaya koymaya ve bu anlamda kavramsal olarak doğru biçimde algılanmasına yardımcı olmaya, başka bir deyişle buradaki “*nosyon*” belirlemeye çabalamaktır.<sup>15</sup>

Bu çabanın gösterildiği bir çalışma olarak elinizdeki eser, kuşkusuz pek çok eksiklikleri içerecektir düşüncesindeyiz.<sup>16</sup> Bunda en önemli etkenlerden birisi,

<sup>15</sup> Çalışmamızda “*nosyon*” temelinde bir anlayışın ve kavrayışın ortaya konulmasına özen gösterilmesi, kuşku yok ki, nedensiz değildir. Bu yönelimin temel gerekçesine değinmeden önce, bir anekdota yer verelim. İsaiah Berlin’in aktardığına göre, 20. yüzyılın henüz başlarında J. A. Smith (kendisinin felsefe derslerine giren Harold Macmillan’ın ifadesine göre) öğrencilerine şöyle seslenmekteydi: “*Beyler, hepiniz farklı kariyerlere sahip olacaksınız: bazılarınız avukat olacak, bazılarınız asker, bazılarınız doktor veya mühendis, bazılarınız memur, bazılarınız toprak sahibi veya siyasetçi olacak. Hemencecik söyleyeyim ki bu derslerde size anlatacağım hiçbir şey, yeteneklerinizi kullanmaya teşebbüs edeceğiniz bu alanların hiçbirinde, size en ufak bir fayda sağlamayacaktır. Fakat size bir şey vaat edebilirim: Eğer bu dersi sonuna kadar takip ederseniz, birisinin ne zaman zırvalamaya başladığını hemen anlayabileceksiniz.*” Berlin devam ediyor: “*Bu düşüncede doğruluk payı var. Felsefenin faydalarından biri, eğer doğru öğretilirse, siyasi retorik, kötü söylemler, dalavere, hile, açık olmayan sözler, duygusal şantaj ve her türlü aldatma ve sahtekârlığı fark etme yeteneğini insana kazandırmasıdır. Felsefe eleştirel yeteneği büyük oranda keskinleştirir*” (bkz. Berlin, İsaiah; İsaiah Berlin’le Konuşmalar, (Söyleşi: Ramin Jahanbegloo; Çev. Zeynel Kılınç), YKY, İstanbul, 2009, s. 45).

İşte, bu çalışmada “*nosyon*” temelinde hareket etmeye çalışılmasının ardında, ruhsat üzerinden ekonomik özgürlüklerin ne denli kısıtlanabildiği hususuna dikkat çekmek ve böylece kimi kavramların saptırılmasının önüne geçebilmek gibi *naif* bir arzu yatmaktadır. Bu itibarla, ekonomi alanındaki uygulamalar bağlamında belirebilen yanlış uygulamaların ayırd edilebilmesine yönelik bir turnusol kağıdı ölçüsüne varabilmeyi kolaylaştırmak ve bu meyanda hukuk ile ekonomi kesişimi alanında karşılaşılan yaklaşımların yahut uygulamaların ne zaman –Berlin’in ifadesiyle– “*zırvalamaya*” başladığını anlayabilme yetisini kazanabilmek, temel hedef yahut öngürüdür. Dolayısıyla, hukuk uygulayıcılarının bu çalışmada idarenin ruhsat uygulamalarının teknik ayrıntılarını bulamayıp hayal kırıklığına kapılmaları belki olasıdır. Ancak, onlar için bir temel vaadi de içeriyor çalışma: Ortaya konulan bir uygulama veya tasavvurun ne zaman anlamsız, mantıksız ve giderek yanlış olduğunu belirleyebilmeye daha bir yetkinlik kazanabilme olanağı veya olasılığı. Bu itibarla, anılan “*vaadedilmiş topraklar*”a işbu çalışmanın üzerinden atılacak her bir adım, herhalde önemli bir kazanç olarak görülmeye değerdir.

<sup>16</sup> Hemen değinelim ki, eksikliklerin yanı sıra daha önemlisi, çalışma pek çok sav ileri sürmekle –kaçınılması belki de olanaksız denilebilecek biçimde– kimi “*yanlışlıklar*” da içerebilecektir. Çoğu yerde öğretilen ana akımların aksi yönde görüşlerin ileri sürüldüğü görülebilecektir. İyi bilinen bir espriyeye atfen değinirsek; otoryolda ters yönde ilerleyen kişinin, “*ters yönde araç kullanan birisinin varlığını*” duyuran radyo uyarısına karşı “*hangi birisi, bunların hepsi ters*” şeklinde söylenmesine benzer şekilde, bu çalışmada ortaya konulan pek çok aykırı sav belki de kendi vahim yanlışlığını sergiliyor olabilir. Ancak, her halükarda keyfiyetin böyle olup olmadığı ancak karşıt görüşlerin belirmesiyle olanaklıdır ve biz bu zahmeti göstererek doğru anlayışa erişmemize yardımcı olacaklara teşekkür borçlanacağız. Açık ki, düşünsel tartışmalarda yengiden daha fazla tercihe lâyık olan ve kişiye kazanç sağlayan, aksi görüşlerin kendisi savlarına galebe çalmasıdır ve bundan daha büyük yahut “*evlâ*” bir ganimet olmasa gerektir. İşte, “*galip sayılır bu yolda mağlup*” sözü, belki de en çok böylesi durumlar için geçerli sayılmalıdır. Bilimsel tartışmalarda “*yengi*”den daha makbul olanı “*mağlubiyettir*”, zira, kişiye artı değeri –yeni bir isabetli düşünceye kavuşturmak suretiyle– sadece bu getirir.

Nihayet, bilinir ki güncel anlamıyla siyaset, eldeki olanaklarla azami “*iyi*”yi yapabilme sanatı olarak betimlenebilir ve bu siyasette “*doğrular*”dan ziyade “*yapılabilecekler*” öne çıkar. Oysa, bilim alanında böylesi bir “*siyaset*” söz konusu olamaz ve tek geçerli akçe olan “*doğru*”ların bilim-



akademik bir kürsü ortamında bulunmadığımızdan ötürü, böylesi aktif bir verimli tartışma ortamının getirileriyle zenginleşme olanağından yoksunluğumuz olsa gerektir. Nitekim, kimi akademik eserlerde gözlenen “*kürsüdaşlara teşekkür etme*” keyfiyeti<sup>17</sup>, nedensiz değildir. Doğal olarak, bir tartışma ortamı içerisinde, düşünceleri bir tür “*tefekkür idmanından*” geçirerek kuvvetlendirmek, çoğu kez daha sağlam kurgu içeren düşüncelerin belirmesine olanak sağlar. Yine de, çalışmanın içermesi olası kimi kayda değer irdelemeleriyle ve giderek yoğun biçimde ortaya konulan eleştirileriyle<sup>18</sup> gerek öğretilerde ve gerek uygulamada yeni tartışmalara yol açabilmesi, başlıca dileğimizdir.

Nihayet değinmek gerekir ki, çalışmada yer verdiğimiz ruhsat kavramı, gerek uygulamada ve gerek öğreti ile yargı kararlarında pek çok terim üzerinden karşımıza çıkabilmektedir. Bu nedenle, aşağıda ruhsata yönelik bir terminoloji irdelemesine gitmek yararlı olacaktır.

---

sel yolla ortaya konulması gerekir. Yoksa, iş dünyasından yahut idareden “*proje*” olarak parasal olanakları artırma yahut Anayasa Mahkemesi, Danıştay veya YÖK Kurulu üyeliklerine atanma gibi “*ikbal kaygıları*yla” öncellenen bir yaklaşımın bilim dünyasında yeri olamaz (Hager, aynı eleştiriyi –veciz bir hiciv içerisinde- yargıç Posner’e yapmaktaydı ve nitekim adigeçen yargıç nihayetinde böylesi bir atamaya mazhar olmuştur (bkz. Hager, Mark M.; The Emperor's Clothes are not Efficient: Posner's Jurisprudence of Class, AULR, C. 41, 2001, s. 8)). Giderek yine önemle vurgulayalım ki, çalışmada güdülen yegâne amaç, *ruhsat yoluyla ayrıcalıklar yaratılmasının önlenmesi* vezninde kendisini beyan eden, güzel bir Anadolu türküsündeki “*ben de bu dünyaya insan olmaya geldim*” dizesinin öngördüğü türden “*insana yakışır bir siyasa*” bağlamındadır ve “*eşref-ül mahlukat*” anlayışında kendisini bulur. Bu itibarla, çalışmada rastlanabilecek ironi yahut hicivlerin de aynı çerçeve içerisinde değerlendirileceğini ve hoş görüleceğini ümid ediyoruz. Olması gereken de budur (yabancı literatürde bu çalışmadakilerin ötesine başarıyla geçen güzel bir eleştiri ve hiciv örneği için bkz. Hager, The Emperor's Clothes are not Efficient: Posner's Jurisprudence of Class, op. cit., s. 7-62). Sonuçta, eleştirilerimiz doğruysa, aslında “*kazançlı*” çıkan eleştirilendir ve alınganlık göstermek bir yana bundan memnuniyet duyulması beklenir. Aksi durumda ise bu kez daha doğruya erişmekle kişisel yarar sağlayacağımız için hayli memnun ve yeterince bahtiyar oluruz (bilimsel eleştiri konusunda geniş değiniler için bkz. Çal, Sedat; Hukukta Bilimsel Yaklaşım, TBB Dergisi, Y. 23, Sy. 90, 2010, s. 39-62).

<sup>17</sup> Sözelgeli, bir akademik eserde yazar, kürsü arkadaşlarıyla yaptığı tartışmaların çoğu kez “*kafa karışıklığına*” yol açtığını ve konuları “*içinden çıkılmaz hale getirdiğini*”, ancak akabinde “*daha doğru düşüncelere varmaya*” mutlaka yardımcı olduğunu belirtmektedir (bkz. Öztürk, K. Burak; Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 8).

<sup>18</sup> Hemen değinelim ki, çalışmada öğretinin ortaya koyduğu görüşlere atıf yapılırken sıklıkla “*isabet görülmediği*” yahut “*yanlış olduğu*” yollu değerlendirmelere rastlanılacaktır. Belki kimi zihinlerde “*behey mübarek, bu çalışmalarda hiç mi isabetli yerler yok, hep eleştiri var*” şeklinde türlü sorular belirebilecektir. Kuşkusuz, isabetli görülen görüşlere de pek çok kez yer verilmektedir. Ancak, bilim, temel olarak eleştiriyle gelişir. Giderek Duguit’in “*yanlışları yazmak için çok büyük bir levhaya gerek varken, gerçeklerin yazılacağı sadece bir küçük levha yeterli gelir*” ifadesi, bilimde eleştirinin ağırlıklı yerine işaret etmektedir (bkz. Duguit, Leon; Kamu Hukuku Dersleri, (Çev. Süheyp Derbil), AÜHF Yayını, Ankara, 1954, s. 8). Keza, ünlü heykeltıraş Rodin’e atfedildiği üzere, “*gerçek sanat eserinin ortaya çıkarılabilmesi için, kütledeki gereksiz fazlalıkların atılması gerekir*.” Bu metafordan hareketle, eleştirilmeyen kısımların “*bir sanat eseri bütünlüğünde*” kaldığı varsayılabilir. Dahası, açıktır ki bu eserde ileri sürülen savların “*fazlalıklarını yontacak*” eleştirilerin, (–hamamdaki keselenme sonrası “*haşmetlû devletlû*”dan geriye bir şey kalmadığı esprisine benzer şekilde- şayet geriye bir “*şey*” kalırsa) daha yetkin bir ürüne yol vereceği bellidir ve bu yöndeki eleştirilere karşı sadece “*teşekkür borcu doğar*”. Tıpkı, bu çalışmanın sonunda XV. Louis’ye affen yer verdiğimiz ifadeye değinildiği gibi; bilimsel eleştirilerle görüşlerimizin yanlışlığı ortaya konulduğunda, “*Biz onlar karşısındaki bu yenilgimizden kıvanç duyarız.*”

### - Terminoloji Sorunu

Bir etkinliğin yerine getirilmesine veya bir duruma karşı çıkılmaması yahut müsaade edilmesi anlamını içermek üzere, güncel yaşamda pek çok ayrı terimler içerisinde ve fakat yaklaşık olarak aynı anlamlarda kullanılan ruhsat, hukuksal bağlamda terminoloji sorununu öncelikle gündeme getiriyor. Yasalarımızda kimi zaman lisans veya ruhsat, kimi zaman izin, bazen da belge yahut sertifika gibi isimler verme yoluna gidildiği *görülmektedir*. Sözgelimi, 6326 sayılı Petrol Kanunu'nda “*belge*” terimine yer verilmektedir (m. 3.1.13). 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda “*lisans*” terimi yer alırken, uziletişim (telekomünikasyon) sektöründe daha da ilgi çekici bir terminolojik ortamla karşılaşmaktadır. 4502 sayılı Kanun'un<sup>19</sup> 26. maddesine göre;

*“4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa, 10.6.1994 tarihli ve 4000 sayılı Kanunla eklenen değişik ek 18 inci madde, bu Kanun ile 406 sayılı Kanuna getirilen hükümler ile çelişmeyecek şekilde uygulanır ve ek 18 inci maddede geçen “Lisans” terimi, duruma göre, görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi ya da telekomünikasyon ruhsatı anlamına gelir.”*

Aynı sektördeki bir diğer yasal düzenlemede ise bu kez “*lisans*” terimine hiç yer verilmeksizin, “*ruhsat*” ve “*ruhsatname*” terimlerine başvurulmaktadır. Elektronik Haberleşme Kanunu'nun<sup>20</sup> 37(1) maddesine göre;

*“(r)adyo ve televizyon yayınlarına ilişkin ilgili kanununda belirtilen hükümler saklı kalmak kaydıyla, Kurum düzenlemelerinde belirtilen ve işletilmesi için frekans tahsisine ihtiyaç gösteren telsiz cihaz veya sistemi kullanıcıları, telsiz kurma ile kullanma izni ve telsiz ruhsatnamesi almak zorundadır. Bu kapsamdaki kullanıcılar telsiz cihaz veya sistemlerini Kurum düzenlemeleri ve telsiz ruhsatnamesinde belirtilen esaslara uygun olarak kurmak ve kullanmak mecburiyetindedirler.”*

Yasanın 41(2) maddesinde ise “*ruhsat*” terimine yer veriliyor:

*“Yabancı devletlerin Ülkemizdeki diplomatik temsilciliklerine, karşılıklılık esasına bağlı olarak, Dışişleri Bakanlığının uygun görüşüne istinaden telsiz cihaz veya sistemi kurma ruhsatı ve kullanma izni verilebilir.”*

Öğretiye bakıldığında ise, lisans ve ruhsat ile izin terimlerinin bir arada tek bir anlam bütünlüğü içerisinde kullanılması eğiliminin egemen olduğu; giderek anılan terimlerin genellikle birbiriyle değiştirilebilecek şekilde tek bir terimin kavramsal bütünlüğü içerisinde algılandığı ve kullanıldığı söylenebilir. Nitekim,

<sup>19</sup> 27 Ocak, 2000 tarih ve 4502 sayılı “Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Birleştirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

<sup>20</sup> 5 Kasım, 2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (10 Kasım, 2008 tarih ve 27050 Mükerrer sayılı RG'de yayımlanmıştır).

sözgelimi lisans ve ruhsat terimine “*kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesi*” başlığı içerisindeki seçeneklerden birisi bağlamında ve birbiriyle yer değiştirebilecek biçimde, aynı anlamı içermek üzere yer verildiği gözleniyor.<sup>21</sup>

Elektrik enerjisi piyasa etkinliklerini düzenleyen kurallara ilişkin Yönetmeliğin 5. maddesine göre, “(l)isans, bir tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için Kurumdan almak zorunda olduğu bir yetki belgesidir.”<sup>22</sup> Anılan Yönetmeliğin dayandığı 20 Şubat, 2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na<sup>23</sup> göre ise ise, “(l)isans, tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca Kurul tarafından verilen izin” olarak tanımlanmaktadır (m. 1.36).

Öte yandan, mevzuatımızda “*genel izin*” kavramına ayrıca yer verildiği görülüyor.<sup>24</sup> Buna göre, ruhsat yönteminde olduğu gibi, ilgili girişimci Telekomünikasyon Kurumu’na başvurmak suretiyle, Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliği’nin 43. maddesi uyarınca görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi ve keza telekomünikasyon ruhsatı yoluyla yürütülenlerin dışında kalan kimi uziletme hizmetlerini yürütmek üzere, “*ücreti*” karşılığında “*genel hizmet belgesi*” almak suretiyle etkinlikte bulunabilecektir.<sup>25</sup>

Bu sonucusu bağlamında, sözgelimi, internet servis sağlayıcılığı gibi kimi hizmetlerin genel izin belgesi çerçevesinde yürütülmesi öngörülmektedir. Kanımızca, bu ibareye yer verilmesi, uziletme hizmetlerinin serbestleştirilmesi konusunda yurtdışından (özellikle ABD’den) danışmanlık hizmetleri alınmasından dolayı oradaki hukuksal yapıyı oluşturan düzenlemelerden etkilenilmiş olması nedeniyledir. Böylece, bu yönde çok farklı hukuksal rejimler (imtiyaz ve ruhsat şeklinde) kurgulanmış; dahası, ruhsat ve genel izin gibi iki aynı hukuksal rejimin, farklı imişcesine ayrı ayrı düzenlendiği bir hukuksal mantıksızlığa imza atılmıştır. Nitekim, öğretilerde de benzer yönde görüşler bulunmakta ve ruhsat ile genel izin terimlerinin ayrı ayrı kullanılmış olunması eleştirilmektedir.<sup>26</sup>

Nihayet, yabancı literatürde de –bir ölçüde benzerliği savlanabilecek- kimi ayrımlara gidilebildiği görülüyor. Örneğin, “*lisans verme*” (“*licensing*”) ile

<sup>21</sup> Örneğin bkz. Günday, Metin; *İdare Hukuku*, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 327; Gözler, Kemal; *İdare Hukuku*, (2 Cilt), C. II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 355 vd.; Atay, E. Ethem; *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 609.

<sup>22</sup> Bkz. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği (4 Ağustos, 2002 tarih ve 24836 sayılı RG’de yayımlanmıştır).

<sup>23</sup> 3/3/2001 tarih ve 24335 Mükerrer sayılı RG’de yayımlanmıştır.

<sup>24</sup> 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 4502 sayılı Kanunla değişik 2. ve 3. maddelerinde öngörülen uziletme (telekomünikasyon) hizmetlerinin yürütülmesine yönelik olarak sayılan yöntemler arasında “*genel izin*” tabirine yer verilmektedir. Bu kapsamda, sözgelimi, internet servis sağlayıcılığı hizmetinin verilmekte olduğuna değinilmektedir (bkz. Çavuşoğlu, Ahmet Erdinç; *Telekomünikasyon Hizmetlerine İlişkin İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim*, DT, İÜSBE, İstanbul, 2007, s. 74).

<sup>25</sup> Bkz. Gözler, *İdare Hukuku-II*, op., cit., s. 411.

<sup>26</sup> Bkz. Ulusoy, Ali; *Telekomünikasyon Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 65.

“*sertifika belgesi verme*” (“*certification*”) arasında bir ayrım yapılmaktadır. Buna göre, bir mesleği yürütmeye yönelik “*lisans verme*” durumunda, lisans sahibi olmayanların, sözgelimi dişçilik lisansı bulunmayanların bu etkinliği yürütmesi yasadışı sayılmakta ve cezalandırılmaktadır.

Sertifikalandırmada ise, sertifika almak için bir sınavdan belli bir puan almak zorunlu tutulmakla beraber, sertifika almayanlar da aynı hizmeti yürütebilmektedir. Böylece, sertifika sahibi olanlar ile olmayanlar arasında tüketicinin serbestçe seçimde bulunması sözkonusudur ve burada piyasaya bırakılmış bulunan bir hizmet sunumu kurgusundan söz edilebilir.<sup>27</sup>

Yine, ruhsat bağlamında “*belge*” teriminin her zaman bir “*faaliyette bulunma*”yı ifade etmeyecek biçimde, sahibine belirli haklardan veya olanaklardan yararlanmayı sağlamak işlevini görmesi sözkonusu olabilmektedir. Sözgelimi, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisleri için, üretimde bulunan tüzel kişilere yenilenebilir enerji kaynak belgesi verileceğine yönelik mevzuat hükümleri bulunmaktadır.<sup>28</sup> Anılan belge, sahibinin yenilenebilir enerji ürettiğinin belgelenmesi (tevsiki) anlamına gelmekte ve böylece sahibine bu meyanda kimi mali olanaklardan yararlanma, sözgelimi belgeyi kanıt göstererek karbon belgesi ticareti yapılan piyasada parasal kazanç elde etme olanağı sağlayabilmektedir.

Bir anlamda, bu tür belgelerin de ruhsat anlamına geleceği; zira, sahiplerine bir olanaktan yararlanmayı bağışladığı savlanabilir. Ancak, yine de, sözü edilen türden belgelerin, belirli bir etkinliği yapabilme yetkisini tanıyan ruhsatlardan belli ölçüde ayrıştığını söylemek mümkündür. Değişmeyen tek husus ise, şudur: İster ayrı, ister aynı içerik yahut nitelikte bir etkinlik olarak görülsün; her iki durumda da, gerek belge ve gerek ruhsat tek yanlı bir idari işlem kimliğiyle belirir.

Ruhsat ve lisans terimlerinin kimi zaman yargı kararlarında da aynı anda ve birbirini yerine kullanıldığını görüyoruz. Sözgelimi, Anayasa Mahkemesi (AYM)’nin bir kararında sıklıkla “*işletme lisans ve ruhsatları*” ibaresine yer verildiği gözleniyor.<sup>29</sup> AYM’nin neden dolayı bu iki terimi aynı yerde birbirini peşi sıra kullandığı ise, doğrusu sorgulamayı gerektiriyor.

<sup>27</sup> Bkz. Kleiner, Morris M.; *Occupational Licensing*, Journal of Economic Perspectives, C. 14, Sy. 4, 2000, s. 191.

<sup>28</sup> Bkz. 10 Mayıs, 2005 tarih ve 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun (18 Mayıs, 2005 tarih ve 25819 sayılı RG’de yayımlanmıştır), m. 5-(1): “*Yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik enerjisinin iç piyasada ve uluslararası piyasalarda alım satımında kaynak türünün belirlenmesi ve takibi için üretim lisansı sahibi tüzel kişiye EPDK tarafından “Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi” (YEK Belgesi) verilir.*” Keza, bkz. Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (4 Ekim, 2005 tarih ve 25956 sayılı RG’de yayımlanmıştır).

<sup>29</sup> Bkz. AYM’nin 22 Aralık, 1994 tarih ve E. 1994/70, K. 1994/65-2 sayılı kararı (28 Ocak, 1995 tarih ve 22185 sayılı RG’de yayımlanmıştır).

‘Anayasa koyucu abesle iştigal etmez’ şeklinde ortaya konulan ve öğretide çok kullanılarak üzerine öğretisel yargılar kurulan metafor, sanırız AYM için de geçerli sayılsa gerektir. Şu halde, ‘abesle iştigal etmeyecek’ konumdaki AYM’nin bu iki terimi ardı sıra kullanması sözkonusu ise, buna bir hukuksal sonuç bağlamak gerekecek midir? Yoksa, “abesle iştigal edilmiştir” gibi bir hükme vararak, lisans terimi o dönemlerde henüz daha yeni yeni hukuk literatürüne ithal edilmekte bulunduğu için, “her ihtimale karşı, bir ihtiyat payını elde tutabilme adına” yer verildiği mi savlanacaktır? Keza, aynı tuhafliğa Danıştay kararlarında da rastlanmaktadır.<sup>30</sup> Bu itibarla, aynı tesbitlerimiz, Danıştay bakımından da geçerlidir. Sonuç olarak, işbu soruya olası yanıtları okuyucunun ve öğretinin irdelemelerine bırakıyoruz.

---

<sup>30</sup> Örneğin, bkz. Danıştay 1. Dairesi’nin 8 Mart, 1996 tarih ve E. 1996/19, K. 1996/52 sayılı kararı.

# Türk İdare Hukukunda Ruhsat

Dr. Sedat ÇAL



İdare, bireylere neden dolayı ruhsat verir? Bireylerin özellikle ekonomik alandaki ve giderek temel hak ve özgürlükleri çerçevesindeki türlü etkinlikleri bağlamında –idareye bildirimde bulunmak yerine- bunları yürütebilmek için idareden ruhsat almak zorunda bırakılmalarının hukuksal yahut ekonomik temelleri nelerdir; ruhsat, hangi gerekçelerle zorunlu tutulabilir? İdarenin ruhsat verme yetkisinin sınırları nelerdir? Ruhsat verirken idare keyfi yahut serbestçe davranabilir mi; yahut verdiği ruhsatların başkalarına devredilmesini kısıtlayabilir veya yasaklayabilir mi; nihayet , ruhsat verme karşılığında bireylerden bedel (ücret) alabilir mi? Dahası, kamu hizmetleri özel girişimciler tarafından ruhsat altında yürütülebilir mi?

Elinizdeki kitap, işte tüm bu sorulara açıklayıcı yanıtlar getirmek üzere genel özelliklerin işlendiği bir çerçeveyi “nosyon” halinde kurgulamayı öngören bir deneme niteliğindedir. Türk hukukunda genel olarak yeterince tartışılmadığı gözlenen bu konu, aslına bakılırsa bireyin günlük yaşamında ve giderek toplumun ekonomik etkinliklerinde çok önemli sonuçlarıyla karşımızdadır. Dolayısıyla, özellikle uziletişim (telekomünikasyon) ve enerji sektörlerine ilişkin olarak ruhsat kısıtlarının ve bedellerinin uygulamada bulunması karşısında ruhsatın hukuksal rejiminin ayrıntılı biçimde ortaya konulması gereği doğmaktadır. Çalışma, sözü edilen bu iki önemli sektördeki ruhsat uygulamalarına özellikle değinmektedir.

İdare hukukunun iki temel kavramı olan kolluk ile kamu hizmeti kavramları itibariyle, ruhsatın bunlardan hangisi içerisinde yer aldığı tartışması –sonuca bağlanan yargılar bakımından- kritik önemdedir. Ruhsat vermek bir kamu hizmeti değil de kolluk ise, ruhsat karşılığında –kural olarak- bedel alınamayacaktır. Eğer ruhsat karşılığı öngörülen bedelin mali yüküm niteliği taşıdığı kanısına varılırsa, bu kez de –mali yükümlerin ancak yasayla açık biçimde belirtilmesine yönelik Anayasal düzenleme gereği- ruhsat bedellerinin enerji sektöründeki gibi idarece belirleniyor olması hukuksuz sayılacaktır. “Kamu malından özel yararlanma” konusu ise, tartışmanın farklı biçimde ele alınabilmesine olanak sağlayan ilave bir boyutu daha gündeme taşıyor durumdadır.

Sonuç olarak, özel girişim alanlarında idarenin ruhsat verme işlevini derin biçimde sorgulama gereğinin varlığı anlayışından hareketle bu işlevi yerine getirmeyi öngören çalışmanın, böylece gerek uygulayıcılara ve gerek hukuk kuramcılara daha yetkin hukuksal analizlere erişme konusunda yardımcı olabileceği düşünülmektedir.

Kategori:  
Hukuk  
Konu:  
İdare Hukuku

 <b>Seçkin Yayıncılık A.Ş.</b> Sağlık Sokak No:21 06410 Sıhhiye - Ankara Tel: (312) 435 30 30 Faks: (312) 435 24 72 www.seckin.com.tr seckin@seckin.com.tr	KDV Dahil TESP* <b>43.00 TL</b> * Tavsiye Edilen Satış Fiyatı	ISBN 975 02 1887 3  9 789750 1218873	 www.seckin.com.tr
--	---	--	--