



T.C.
İSTANBUL MEDİPOL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

ZAFER AYDIN

KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

DANIŞMAN

Doç. Dr. Halit Eyüp Özdemir

İSTANBUL-2015

ÖNSÖZ

Usul hükümlerinin başında gelen ve yargı yerleri tarafından re'sen incelenmesi gereken görev konusu yargılamaya ilişkin temel mevzulardan biridir. Ortaya çıkan uyuşmazlıklar karşısında hangi yargı yerine başvurulacağına dair mesele sadece davanın görüleceği yargı yerinin tespiti için değil aynı zamanda en tabii haklardan olan kişi hak ve özgürlüklerinin korunması açısından da önem arz etmektedir. Zira, bazı durumlarda usulü bir mesele uyuşmazlığın esasının bile önüne geçebilmektedir.

Bu çalışma ile idari yargı yerlerinde ortaya çıkan ve çıkması muhtemel görev sorunlarının çözümüne katkı yapmaya ve güncel içtihatlarla konunun anlaşılmasını sağlamaya çalışılmıştır. İdari yargının görev alanına giren bütün meselelerin ayrıntılarıyla ortaya konduğunu söylemek pek mümkün değil ise de uygulamada en çok karşılaşılan uyuşmazlıklara yer verilmiştir.

Tez çalışmamın fikir aşamasından son halini alıncaya kadar değerli zamanlarını ve görüşlerini paylaşan ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen tez danışmanın sayın Doç. Dr. Halit Eyüp Özdemir'e ve ilk günden itibaren yanımda olarak bana her konuda destekte bulunan eşim Sevilay Aydın'a teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	viii
ÖZET.....	1
ABSTRACT.....	2
GİRİŞ.....	3

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK GÖREV KAVRAMI VE İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ BELİRLENMESİNE İLİŞKİN KRİTERLER

1. YARGIDA GÖREV KAVRAMI VE YARGI YOLLARI.....	5
1.1. Görev Kavramı.....	5
1.2. Yargı Düzeni.....	6
1.2.1. Anayasa Yargısı.....	8
1.2.2. Adli Yargı.....	10
1.2.2.1. Ceza Yargısı.....	11
1.2.2.2. Medeni Yargı.....	12
1.2.3. İdari Yargı.....	12
1.2.3.1 Genel İdari Yargı.....	12
1.2.3.2 Askeri İdari Yargı.....	14
1.2.4. Askeri Ceza Yargısı.....	15
1.2.5. Seçim Yargısı.....	16
2. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ VE İDARİ YARGI SİSTEMLERİ.....	16
2.1. İdarenin Yargısal Denetimi.....	16
2.2. İdari Yargı Sistemleri.....	18
2.2.1. Yargı Birliği Sistemi.....	19
2.2.2. İdari Rejim Sistemi.....	19
2.3. İdari Yargının Doğuşu.....	21
2.4. İdari Yargı Sisteminin Ülkemizdeki Gelişimi.....	22
2.5. İdari Yargının Görev Alanına İlişkin Görüşler.....	26
2.5.1. İdari Yargı Genel Görevli Yargı Yeridir.....	26

2.5.2. Anayasa Hükümleri ve Yasama Yetkisi Çerçevesinde İdari Uyuşmazlıkların Çözümü.....	29
2.5.3. Anayasa Mahkemesi'nin Kararları Çerçevesinde Görev Konusunun Çözümü	33
3. İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ BELİRLENMESİNDE KULLANILAN ÖLÇÜTLER.....	42
3.1. Kamu Gücü Ölçütü	42
3.2. Kamu Hizmeti Ölçütü	47
3.3. İdari İşlem Ölçütü	53
3.4. İdari Eylem Ölçütü.....	59
3.4.1. İdari Eylem Tanımı	59
3.4.2. İdari Eylemin Ölçütleri	62
3.4.2.1. Kamu Hizmeti Kriteri	62
3.4.2.2. Kamu Hukuku Kriteri	63
3.4.3. İdarenin Hukuk Dışı Eylemleri (Haksız Fiil).....	64
3.4.3.1. Fiili Yol	64
3.4.3.2. El Koyma	65
3.5. İdari Sözleşme Ölçütü.....	68

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ KAPSAMINDA BULUNAN UYUŞMAZLIKLAR

1. İDARİ YARGIDAKİ DAVA TÜRLERİ.....	73
1.1.Genel Olarak	73
1.2. İptal Davaları.....	73
1.3. Tam Yargı Davaları.....	76
1.3.1. İdari İşlemden Doğan Tam Yargı Davaları.....	79
1.3.1.1. İdari İşlemin İptali Üzerine Açılan Tam Yargı Davaları	79
1.3.1.2. İdari Bir İşlem Nedeniyle Doğrudan Açılan Tam Yargı Davaları..	81
1.3.1.3. İdari Bir İşlemin İptali Talebi ile Birlikte Açılan Tam Yargı Davaları	81
1.3.2. İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davaları	82
1.4. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar.....	82
2. GENEL OLARAK İDARİ YARGININ GÖREV ALANI DIŞINDA KALAN BAŞLICA UYUŞMAZLIKLAR	87
2.1. Tapu Sicili ile İlgili Uyuşmazlıklar.....	87

2.2. İcra ve İflas Dairesi Görevlilerinin Kusurundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	88
2.3. Nüfus Kayıtlarının Tutulmasından Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	89
2.4. Kadastro Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	90
2.5. Kamu Personeli Aleyhine Karşı Açılan Davalar	90
2.6. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	92
2.7. İdarenin Hukuk Dışı Eylemlerinden (Haksız Fiil) Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	93
3. İDARİ NİTELİKTE OLMASINA RAĞMEN KANUNLA ADLİ YARGININ GÖREV ALANINA VERİLEN BAZI UYUŞMAZLIKLAR.....	93
3.1. Kabahatler Kanununda Görevli Yargı Yeri	94
3.2. Kabahatler Kanunu Uyarınca Adli Yargının Görev Alanına Giren Bazı Uyuşmazlıklar	99
3.2.1. 4857 Sayılı İş Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları.....	99
3.2.2. 4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları	100
3.2.3. 1608 Sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	100
3.3. Özel Kanun Hükümleri Uyarınca Doğrudan Adli Yargının Görev Alanına Giren İdari Nitelikli Bazı Uyuşmazlıklar	101
3.3.1. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	101
3.3.2. 5894 Sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar	103
3.3.3. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununa Göre Alınan Koruma Tedbiri Nedeniyle Doğan Zararla İlgili Uyuşmazlıklar	104
3.3.4. 3194 Sayılı İmar Kanunu'ndan Doğan Bazı Uyuşmazlıklar.....	104
4.KANUNLA İDARİ YARGININ GÖREV ALANINA VERİLEN BAZI UYUŞMAZLIKLAR	105
4.1. 2872 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları	105
4.2. 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Uyarınca Verilen İdari Yaptırım Kararları.....	106
4.3. 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları	106
4.4. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunundan Kaynaklanan Para Cezaları	106
4.5. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	107
4.6. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun Geçici 6.Maddesi Uyarınca (Hukuki El Atma Nedeniyle) Açılan Tazminat Davaları.....	109

4.7. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar	110
5. ADLİ VE İDARİ YARGI YERLERİ ARASINDA GÖREV UYUŞMAZLIĞINA SEBEP OLAN SOMUT DURUMLAR.....	111
5.1. 3194 Sayılı İmar Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları	111
5.2. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun 110.Maddesi Uyarınca Açılacak Tazminat Davaları	113
5.3. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu Uyarınca Sürücü Belgesine El Koyma ve Trafik Para Cezaları.....	114
5.4. İşyeri Kapatma Kararları.....	117
5.5. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararları	117
6.YARGI YERLERİ ARASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV UYUŞMAZLIKLARI.....	118
6.1. Olumlu Görev Uyuşmazlığı	120
6.1.1. Olumlu Görev Uyuşmazlığının Koşulları	121
6.1.2. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılması	121
6.2. Olumsuz Görev Uyuşmazlığı.....	122
6.2.1. Olumsuz Görev Uyuşmazlığının Koşulları.....	123
6.2.2. Olumsuz Görev Uyuşmazlığı Çıkarılması	124
7.İDARİ YARGI YERLERİ ARASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV UYUŞMAZLIKLARI.....	125
7.1. İdare ve Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar	125
7.2. Danıştay ile İdare ve Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar	127
7.3. Danıştay Dava Daireleri Arasında Ortaya Çıkan Görev Uyuşmazlıkları	127
SONUÇ	128
KAYNAKÇA.....	131
ÖZGEÇMİŞ.....	136

KISALTMALAR

a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m	: Adı Geçen Makale
a.g.t	: Adı Geçen Tez
AY	: Anayasa
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
C	: Cilt
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
DSİ	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İ.U.H.F.M	: İstanbul Üniversitesi Hukuk fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
m	: Madde
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s	: Sayfa
S	: Sayı
ŞTİ	: Şirketi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TFF	: Türkiye Futbol Federasyonu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UYM	: Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun
v.b	: Ve Benzeri
VUK	: Vergi Usul Kanunu
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi

ÖZET

İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

Türk İdari yargısında görev konulu bu çalışma ile usul kurallarından olan ve yargı yerlerince re'sen incelenmesi gereken konuların başında gelen görev konusu hakkında inceleme yapılmaya çalışılmıştır.

Her ülkede farklı şekillerde uygulandığı gibi ülkemizde de her yargı sistemi kendi içerisinde yer alan yüksek mahkeme ve ilk derece mahkemelerinden oluşmakta olup gerek aynı yargı düzeni içerisinde gerekse de farklı yargı düzenleri arasında bir davaya bakma konusunda yani; görev yönünden bir takım uyuşmazlıklar çıkabilmektedir. Hiçbir yargı yerinin kendi görev alanı içerisinde olmayan bir davaya bakamayacağına dair tabi hakim ilkesi olarak isimlendirilen genel hukuk kuralı dikkate alındığında ise görev konusunun önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Bir uyuşmazlığın çözümünde görevli yargı yerinin belirlenmesinde, en fazla karmaşa adli ve idari yargı yerleri arasında ortaya çıkmaktadır. Özellikle, İdare Hukuku'nun genel itibariyle içtihadi bir hukuk dalı olması özelliğine bağlı olarak görevli yargı yerinin tespitine ilişkin uyuşmazlıklar öğretide yer alan görüşler ve yargı kararları dikkate alınarak çözülmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmada ise idari yargının görev alanının belirlenmesi amacına yönelik ölçütler hususunda inceleme yapılmaya çalışılmış olup gerek aynı gerekse de farklı yargı düzenleri içerisinde ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlık tipleri güncel yargı kararları doğrultusunda açıklanmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

JURISDICTION IN ADMINISTRATIVE LAW

In this thesis, we study on jurisdiction in Turkish Administrative Law that is one of the rules of procedures and one of the subjects that must be examined directly.

Like other countries in the world, Turkish Judicial System has first instance courts and appeal courts. In the both first instance courts and appeal courts there might arise conflict of jurisdiction. When taking into consideration the principal of the natural judge, we understand the subject of jurisdiction in administrative law easily.

The most complex issue in deciding jurisdiction is that whether administrative courts have jurisdiction or judicial courts. Especially, In Administrative Law, the conflict of jurisdiction is solved by applying administrative court decisions or doctrine.

In this study, we examine the criterias that specify the jurisdiction of administrative law. And we explain the possible types of conflict of jurisdiction within the perspective of current court decisions.

GİRİŞ

Evrensel hukuk ilkeleri doğrultusunda adil bir yargılamanın yapılabilmesi ve ilgilileri açısından hak arama özgürlüğünün sağlanabilmesi için Anayasa ile güvence altına alınmış olan yargılamanın en makul süre içinde tamamlanması gerekmektedir olup bu husus aynı zamanda kişi hak ve özgürlüklerinin koruma altına alındığı demokratik Hukuk Devleti anlayışının bir gereğidir.

Gerek idare edilenler gerekse de idare açısından uyulması gerekli kuralların net bir şekilde belirlendiği sistem olan Hukuk Devleti içerisinde, bir takım idari uyuşmazlıkların doğması muhtemel olmakla birlikte sözkonusu uyuşmazlıkların çözümü için gerekli kurallar belirlenmeli ve ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümü için aranan yargı sistemi kurulmuş olmalıdır.

Her ülke kendi yönetim biçimine, yapısına, kültürüne göre bir tercihte bulunarak yargılama sistemini bu yapı üzerine kurmuştur. Buna göre bazı ülkelerde ortaya çıkan uyuşmazlıklar için tek bir yargı sistemi benimsenerek bu sistem içerisinde hangi uyuşmazlıklara hangi mahkemelerin bakacağı ayrıntılarıyla düzenlenmiş iken bazı ülkelerde ise farklı yargı sistemleri kurularak her biri içerisinde yer alan mahkemeler çeşitlendirilmiş ve görev alanları tespit edilmiştir.

Ülkemizde ise yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı Anayasal bir hüküm olarak belirtilerek farklı yargı düzenleri içerisinde kurulan mahkemeler yoluyla uyuşmazlıkların çözümü yoluna gidilmiştir. Bu doğrultuda yapılan düzenlemeler ile idare ile idare edilenler arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması amacıyla idari rejim sistemi benimsenerek “idari yargı” ayrı bir yargı kolu şeklinde örgütlenmiştir.

Bilindiği üzere yönetilenlere en geniş şekilde hukuki güvenliğin sağlanmaya çalışıldığı sistem olan hukuk Devleti içerisinde sadece bireylerin birbirleri ile olan ilişkisi değil aynı zamanda bireylerin, idare ile olan ilişkilerinin de belli kurallar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Her iki taraf arasında meydana gelecek

uyuşmazlıklar da ise ayrı bir yargı düzeni şeklinde örgütlenen idari yargı yerleri tarafından gerekli yargılama yapılarak uyuşmazlıklar çözüme kavuşturulacaktır. Zira, idarenin görevi gereği kamu gücüne sahip olduğu, eylem ve işlemlerinde ise özel hukuk kurallarından farklı olarak üstün durumda bulunduğu yani; taraflar arasında eşitsizlik ilkesinin geçerli olduğu dikkate alındığında ayrı bir yargı kolu olarak sisteme bağlanan idarî yargının varlığında yatan temel sebebin, idarî uyuşmazlıkları çözmekle görevli ayrı bir özel yargı sistemine ihtiyaç olduğu söylenebilir.

İdari yargı sisteminin gerekliliğini sadece Hukuk Devleti noktasından hareketle açıklamaya çalışmak ise günümüz koşulları içerisinde yeterli bir anlayış olmayacaktır. Zira, sosyal devlet anlayışının gelişmesi paralelinde artık idari faaliyetlerin çeşitlendiği ve bu çeşitlenmenin giderek arttığı dikkate alındığında idari uyuşmazlıkların da farklı şekillerde ortaya çıkacağı açık olup bu uyuşmazlıkların çözümü için de ihtisas sahibi olan yargı yerlerine ihtiyaç artacaktır. Tabi bu durum aynı zamanda farklı yargı düzenlerine sahip olan ülkemiz açısından ise yargı yerleri arasında birtakım görev sorunlarını da beraberinde getirecektir.

Bu çalışmada, idari yargının görev alanının belirlenmesinde kullanılan ölçütler doğrultusunda idari yargının görev alanı incelenerek idari yargı sistemi içerisinde ki yargı yerlerinde çözüme kavuşturulacak uyuşmazlıkların hukuki çerçevesi örnek yargı kararları ile belirlenmeye çalışılacaktır.

Bu amaçla birinci bölümde, genel olarak görev kavramı irdelenerek ülkemizde idari yargı sisteminin doğuşu ve gelişimi ile idari dava kavramı ve idari yargı sistemimizin görev alanının belirlenmesindeki ölçütler incelenecektir.

İkinci bölümde ise idari yargı yerlerinin görev alanına giren uyuşmazlık türleri ile adli ve idari yargı yerleri arasında ortaya çıkan görev uyuşmazlıkları incelenecektir.

Çalışmamızın sonuç kısmında ise varılan sonuçlar ve uygulama ile ilgili öneriler sunulacaktır.

İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK GÖREV KAVRAMI VE İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ BELİRLENMESİNE İLİŞKİN KRİTERLER

1.YARGIDA GÖREV KAVRAMI VE YARGI YOLLARI

1.1. Görev Kavramı

Görev deyimi, hukuk dilinde bir davaya hangi yargı yerinde bakılacağını anlatmak üzere kullanılmaktadır. Genel olarak bir yargı yerinin, dava konusu yönünden yetkili olması durumunu gösterir.¹ Görev, mahkemenin dava konusu bakımından, davayı görüp göremeyeceğini anlatır.²

Ortaya çıkan bir uyuşmazlığın hangi yargı düzeni içerisinde ve sözkonusu yargı düzeninde yer alan hangi mahkemece çözümleneceği görev kuralları ile belirlenmektedir. Daha açık bir ifadeyle, görev kavramı, belli bir davanın hangi yargı düzeninde ve sözkonusu yargı düzeni içerisinde hangi mahkeme tarafından çözümleneceğini anlatmak üzere kullanılmaktadır.

Bir ülkede birçok yargı düzeninin bulunması ya da bir yargı düzeni içinde birden çok yargı kuruluşlarının yer alması, bizi görev dağılımı sorunu ile karşı karşıya bırakır. Yargı düzenleri arasında görev dağılımı sözkonusu olabileceği gibi, bir yargı düzeni içinde yer alan yargı yerleri arasında da görev dağılımı sözkonusu olabilir.³

¹ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, Güncelleştirilmiş 33.Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s.72

² Nihat KAYAR, İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş, Güncellenmiş 2.Bası, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2013, s.157

³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.72

Görev kuralları kamu düzenindedir. Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan taraflar sözleşme ile görev mahkemeyi değiştiremezler.⁴ İdari yargıda, adli yargıda olduğu gibi görevsizlik itirazı yapılmadan da mahkeme kendiliğinden görev konusunu inceleyerek gerektiğinde görevsizlik kararı verebilir.⁵ Bu durum 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14.maddesinin 3.bendinde düzenlenmiş olup ilgili mahkeme öncelikle görev yönünden uyuşmazlığı incelemekte ve kendisini görevli yargı yeri olarak gördüğü takdirde diğer hususlara geçmektedir.

1.2. Yargı Düzeni

Yargı düzeni ya da diğer bir tabirle yargı kollarına geçmeden önce yargı kavramını açıklamak yararlı olacaktır. Yargısal faaliyet (yargı), biri biçimsel (organik, şekli), diğeri maddi anlamda olmak üzere iki noktadan hareket edilerek tarif edilebilir. Biçimsel anlamdaki tarifi ölçüsü, faaliyette bulunan makamdır. Buna göre, mahkemelerin her türlü faaliyeti yargısaldır. Bir mahkeme faaliyetinin gerçekten yargısal olup olmadığını anlayabilmek için, yargının maddi anlamdaki tarifine başvurmak gerekir. Maddi anlamda yargı, objektif hukukun (maddi hukuk kurallarının) bağımsız hakimler (mahkemeler) tarafından belli bir olaya uygulanmasıdır.⁶

Yasama ve yürütme fonksiyonları gibi yargı fonksiyonunu da maddi ve şekli kriterlere göre belirlemek gerekmektedir. Maddi kriterde, yargı fonksiyonunun içeriğine bakılır. İçerik bakımından yargı fonksiyonu, hukuki uyuşmazlıkları çözüp, karara bağlama işlevidir ve öteden beri devletin varlık nedenlerinden biri olarak kabul edilir. Şekli kritere göre, yargı fonksiyonu onu yapan organa göre nitelendirilir.⁷

⁴ **Baki KURU**; Hukuk Muhakemeleri Usulü, C.1, İstanbul, 2001, s.309; **Baki KURU, Ramazan ARSLAN, Ejder YILMAZ**, Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, 25.Bası, Ankara, Yetkin Yayınları, 2014, s.123

⁵ **Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN**; İdare Hukuku, C. 2, Güncelleştirilmiş 7.Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014, s.112

⁶ **KURU, ARSLAN, YILMAZ**, a.g.e, s.56

⁷ **Vahap DARENDERELİ**; Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s. 29

Ayrıca yargısal faaliyet, şekli (geniş) ve maddi (dar) anlamda olmak üzere, iki bölümde incelenerek tanımlanmıştır. Şekli anlamdaki tanıma göre, mahkemelerin her türlü faaliyeti yargısal faaliyettir.⁸

Geniş anlamda yargı kavramı hukuk düzeninin bozulmamasına, o düzeni sağlamaya yönelmiş devlet faaliyetini ifade eder. Dar anlamda yargı kavramı ise, iddia üzerine ve hasım karşısında hukuki düzene etki eden bir eylem, durum ve benzeri bir iddianın olup olmadığının belirlenmesi ve gerekli hukuki yaptırımın uygulanması ve ihlal edilen hakkın yerine getirilmesinin sağlandığı devletin mahkemelerine ait faaliyetler için kullanılır.⁹

Genel olarak her yüksek mahkeme, alt düzey mahkemeleri ile birlikte bir yargı düzeni oluşturur. Yargı düzenine “yargı kolu” ya da “yargı çeşidi” de denilmektedir.¹⁰

Ülkemizde yargı sistemi olarak birden fazla yargı düzeni (adli yargı, idari yargı, askeri yargı, anayasa yargısı) bulunmaktadır. Her bir yargı düzeni içinde yer alan mahkemeler arasında da görev dağılımı sözkonusu olmaktadır. Ancak, bir yargı düzeni içinde yer alan yargı yerlerinin kendi aralarındaki görev dağılımı genel itibariyle usul kanunlarında düzenlendiği için bu alanda diğeri gibi karmaşık sorunlar yaşanmamaktadır.¹¹

Yargı ayrılığı sistemini benimsemiş olan Türk Anayasası, idari, adli ve askeri yargıyı ayrı ayrı düzenlemiştir. Anayasamızın, idarenin yargısal denetimini kabul eden 125. maddesi ile Danıştay’ı idari yargı düzeninin tepesinde gösteren 155. maddesi; idari yargının da adli yargı gibi Anayasal dayanağının olduğunu kanıtlamaktadır. Bu maddelere ilaveten, Anayasa’nın 140 ve 159. maddelerinde hakim ve savcıların idari ve adli olarak ayrıma tabi tutulması, yargı ayrılığı

⁸ KURU, a.g.e, s.2

⁹ Ejder YILMAZ; Hukuk Sözlüğü, Yenilenmiş 5.Bası, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2014, s.816

¹⁰ KURU, a.g.e, s.3-4; Turgut TAN; İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 3.Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014, s.675; DARENDERELİ; a.g.e, s.60

¹¹ Sadi KAYABAŞI, “İdari Yargının Görev Alanında Kabahatler Kanunu İle Meydana Gelen Değişiklikler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.5

sisteminin benimsendiğinin göstergesidir. Hiç şüphesiz ki, farklı yargı düzenlerinin işlevleri ve görev alanları birbirinden farklıdır. Farklı yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarının kesin çözümü için, Anayasa'nın 158. maddesinde Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yetkili kılınmış olması da Anayasa'nın farklı yargı düzenlerini kabul ettiğini göstermektedir.¹²

Türk yargı sistemini beş ana başlık altında inceleyebiliriz. 1) Anayasa Yargısı, 2) Adli Yargı, 3) İdari Yargı, 4) Askeri Yargı, 5) Seçim Yargısı

1.2.1. Anayasa Yargısı

Anayasa yargısı, hukuk devletinin gelişiminde son ve en önemli merhale olarak tanımlanabilir.¹³ Anayasa Mahkemesi'nin (AY m.146-153), Anayasa Mahkemesi sıfatıyla baktığı işler ile yüce divan sıfatıyla baktığı işlerdeki faaliyeti anayasa yargısını oluşturur.¹⁴ Anayasa yargısı, doğrudan doğruya Anayasa'ya uyulmasını sağlamak amacını güden her türlü yargı işlemini veya Anayasa hukuku sorunlarının yargısal usuller içerisinde bir karara bağlanması sürecini ifade eder. Pozitif hukukta ise, kanunların ve diğer bazı yasama işlemlerinin Anayasaya uygunluğunun yargısal merciler tarafından denetimini ifade eder.¹⁵

Bu denetimi yapmakla görevli olan Anayasa Mahkemesinin kuruluşu 1982 Anayasasının 146.maddesinde¹⁶ düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin temel

¹² **Ebru KARAMAN**,“İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağı”, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.3

¹³ **Ergun ÖZBUDUN**, Türk Anayasa Hukuku, 15.Bası, Ankara, Yetkin Yayınları, 2014, s.403

¹⁴ **Halil KALABALIK**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 7.Bası, Konya, Sayram Yayınları, 2014, s.15

¹⁵ **DARENDERELİ**, a.g.e, s.82

¹⁶ Anayasa Mahkemesi onyediy üyeden kurulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkanı ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer... Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkanı ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer... Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve iki başkanvekili seçilir. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Anayasa Mahkemesi üyeleri aslı görevleri dışında resmi veya özel hiçbir görev alamazlar.

görevi ise kanunların ve Anayasada belirtilen diğer normların Anayasaya uygunluğunu denetlemektir.¹⁷

Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri ise 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 3.maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi; kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmak, mahkemelerce kendisine Anayasanın 152'nci maddesine göre intikal ettirilen işleri ve Anayasanın 148'nci maddesi uyarınca yapılan bireysel başvuruları karara bağlamak, Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi başkan ve üyelerini, başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay başkan ve üyelerini, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları ile Jandarma Genel Komutanını görevleri ile ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak, Siyasi partilerin kapatılmasına ve Devlet yardımından yoksun bırakılmasına ilişkin davalar ile ihtar başvuruları ve dağılma durumunun tespiti istemlerini karara bağlamak, Siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimini yapmak veya yaptırmak, Milletvekillerinin yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasına veya milletvekilliklerinin düşmesine ya da milletvekili olmayan bakanların dokunulmazlıklarının kaldırılmasına Türkiye Büyük Millet Meclisince karar verilmesi hâllerinde, ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekilinin Anayasa, kanun veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerine aykırılık iddiasına dayanan iptal istemlerini karara bağlamak, Mahkeme üyeleri arasından Anayasa Mahkemesi Başkanı ve başkanvekilleri ile Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı ve Başkanvekilini seçmek, Anayasada kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmekle görevli ve yetkilidir.

¹⁷ ÖZBUDUN, a.g.e, s.413

1.2.2. Adli Yargı

Adli yargı, anayasa yargısı, idari yargı ve askeri ceza yargısı dışında kalan bütün yargısal faaliyetleri (adliye mahkemelerinin yargısal faaliyetini) kapsar ve en geniş uygulama alanı bulunan bir yargı koludur.¹⁸ Adli yargı kavramından, idari yargının görev alanı dışında kalan ve genel olarak hukuk mahkemelerinin özel hukuk alanındaki yargısal faaliyetleri ile ceza kanunlarına göre suç sayılan fiiller hakkında devletin cezalandırma yetkisini kullanmasıyla ilgili faaliyetler anlaşılmaktadır.¹⁹

Anayasa'nın 154.maddesinde “*Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar*” kuralına yer verilerek adli yargı alanındaki yüksek mahkemenin Yargıtay olduğu açık bir şekilde ortaya konmuştur.

Adli yargı alanında ikinci dereceli üst mahkeme ise Bölge Adliye Mahkemeleridir. Ülkemizde adli yargı sistemi, ilk derece mahkemeleri ve temyiz merci şeklinde iki dereceli olarak örgütlenmiş iken dava yükünün artması ve üst derece mahkemesi olan Yargıtay'ın tam bir içtihat mahkemesi haline getirilmesi için istinaf sistemi öngörülerek Bölge Adliye Mahkemeleri kurulmuştur. 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev Ve Yetkileri Hakkında Kanununun 33.maddesinde “1.Adli yargı ilk derece mahkemelerince verilen ve kesin olmayan hüküm ve kararlara karşı yapılacak başvuruları inceleyip karara bağlamak, 2. Adli yargı ilk derece mahkemesi olarak yargı çevresi içerisindeki adli yargı ilk derece mahkemesi hâkimleri aleyhinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre açılacak tazminat davalarına bakmak, 3. Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak” Bölge Adliye Mahkemelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

¹⁸ **KURU, ARSLAN, YILMAZ**, a.g.e, s.58; **KURU**, a.g.e, s.6; **KALABALIK**, a.g.e, s.15

¹⁹ **DARENDERELİ**, a.g.e, s.82

Bölge Adliye Mahkemelerinin kurulması için ilk etapta Adalet Bakanlığı'na iki yıllık süre tanınmış, ardından 05.06.2007 gün 26543 sayılı resmi gazetede yayımlanan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararı ile İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Adana, Erzurum ve Diyarbakır'da bölge adliye mahkemeleri kurulmuştur.

Adli yargı, kendi arasında ceza yargısı ve medeni yargı olmak üzere ikiye ayrılır.

1.2.2.1. Ceza Yargısı

Ceza yargısının konusu, ceza mahkemelerinin ceza hukuku alanındaki yargısal faaliyetidir. Bu yargı ile meşgul olan yargı koluna ceza usulü hukuku denir.²⁰ Ceza yargısının ilk derece mahkemeleri, sulh ceza hakimliği, asliye ceza ve ağır ceza mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan diğer ceza mahkemeleridir.

Sulh ceza hakimliği, 5235 sayılı Kanunun 10.maddesinde düzenlenerek kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, yürütülen soruşturmalarda hâkim tarafından verilmesi gerekli kararları almak, işleri yapmak ve bunlara karşı yapılan itirazları incelemek amacıyla sulh ceza hâkimliği kurulmuştur. 5235 sayılı Kanunun 11.maddesinde ise asliye ceza mahkemesinin görevlerine yer verilerek, kanunların ayrıca görevli kıldığı haller saklı kalmak üzere, sulh ceza hakimliği ve ağır ceza mahkemelerinin görevleri dışında kalan dava ve işlere asliye ceza mahkemelerince bakılacağı belirtilmiştir. Ağır ceza mahkemesinin görevleri ise 5235 sayılı Kanunun 12.maddesinde düzenlenmiş olup buna göre kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, Türk Ceza Kanununda yer alan yağma (m. 148), irtikâp (m. 250/1 ve 2), resmî belgede sahtecilik (m. 204/2), nitelikli dolandırıcılık (m. 158), hileli iflâs (m. 161) suçları, Türk Ceza Kanununun İkinci Kitap Dördüncü Kısımının Dört, Beş, Altı ve Yedinci Bölümünde tanımlanan suçlar (318, 319, 324, 325 ve 332 nci maddeler hariç) ve 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun kapsamına giren suçlar dolayısıyla açılan davalar ile ağırlaştırılmış

²⁰ **KURU, ARSLAN, YILMAZ**, a.g.e, s.58; **KURU**, a.g.e, s.8

müebbet hapis, müebbet hapis ve on yıldan fazla hapis cezalarını gerektiren suçlarla ilgili dava ve işlere bakmakla ağır ceza mahkemeleri görevlidir.

Ceza yargısının konusunu, Devlet'in, cezayı gerektiren fiillerden ötürü cezalandırma hakkı oluşturur. Ceza yargısı, ceza mahkemelerinin ceza hukuku alanındaki yargısal faaliyetleri ile ilgilenir. Ceza mahkemelerinin ceza davalarında uygulayacakları yargılama usulleri, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununda (CMK) düzenlenmiştir. Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanununa göre genel bir kanun değildir. Fakat, CMK'nda hüküm bulunmayan hallerde, HMK 465-472 hükümleri kıyasen ceza usulü hukukunda da uygulanır.²¹

1.2.2.2. Medeni Yargı

Medeni yargının konusu, hukuk mahkemelerinin özel hukuk alanındaki yargısal faaliyetleridir. Bu yargı ile meşgul olan hukuk (yargı) koluna, "medeni usul hukuku" denir.²² Medeni yargının ilk derece mahkemeleri, sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan diğer hukuk mahkemeleridir. Hukuk mahkemelerinin görevleri 5235 sayılı kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Sözkonusu madde hükmüne göre Sulh hukuk mahkemeleri, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile diğer kanunlarda belirtilen görevleri yerine getirir. Asliye hukuk mahkemeleri ise sulh hukuk mahkemelerinin görevleri dışında kalan ve özel hukuk ilişkilerinden doğan her türlü dava ve işler ile kanunların verdiği diğer dava ve işlere bakar.

1.2.3. İdari Yargı

1.2.3.1 Genel İdari Yargı

İdari yargı, idari makamların (Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin) kamu hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesi ile uğraşır.

²¹ KURU, ARSLAN, YILMAZ; a.g.e, s.59

²² KALABALIK, a.g.e, s.16; KURU, ARSLAN, YILMAZ, a.g.e, s.59

Diğer bir ifade ile idari yargının konusu, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetinden doğan idari uyuşmazlıklar ve davalardır.²³

Anayasanın 125.maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü bulunduğu açıkça hükme bağlanmıştır. Bu anayasal hüküm çerçevesinde idari yargı, “idarenin, idari işlemlerinden ve genel olarak kamusal faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların giderilmesi amacını güden koludur” şeklinde tanımlanabilir.²⁴

Ülkemizde idari yargının görev alanı ile ilgili kanunlar 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2777 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu olup sözkonusu kanun hükümleri birlikte incelendiğinde idari yargı sistemimizin üç dereceli olarak örgütlendiği görülmektedir. Buna göre, idari yargı alanındaki yüksek mahkeme Danıştay’dır. Anayasamızın 155.maddesinde, “*Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar*” hükmüne yer verilerek bir yüksek mahkeme olduğu belirtilmiştir.

Ülkemizdeki genel idari yargı sisteminde, ilk derece mahkemeleri olarak idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bulunmaktadır. İdare mahkemesinin görevleri 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 5.maddesinde²⁵; vergi

²³ **Ramazan CAĞLAYAN**, İdari Yargılama Hukuku, 5.Güncellenmiş Bası, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2014, s.53; **KALABALIK**, a.g.e, s.16;

²⁴ **DARENDERELİ**, a.g.e, s.92

²⁵ İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki: a) İptal davalarını, b) Tam yargı davalarını, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları, d) Diğer kanunlarla verilen işleri, çözümler. 2. Özel Kanunlarda Danıştayın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler.

mahkemelerinin görevleri ise aynı kanunun 6.maddesinde²⁶ sayma yoluyla belirtilmiştir.

İdari yargı sisteminin yüksek mahkemesi ve temyiz mercii olan Danıştay'daki iş yükünün fazlalığı ve Danıştay'ın bir içtihat mahkemesi hüviyetine dönüştürülmesi çalışmaları kapsamında idari yargıda istinaf sistemine geçilmesine karar verilmiş ve bu yönde gerçekleştirilen çalışmalar doğrultusunda 6545 sayılı Kanun ile idari yargı sisteminde değişiklik yapılmıştır. 6545 sayılı Kanunun 19.maddesi ile getirilen yeni düzenleme ile konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar hariç olmak üzere ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurmadan önce bölge idare mahkemesine istinaf başvurusunda bulunma şartı getirilerek üç aşamalı bir sistem öngörülmüştür. Bu kapsamda itiraz yolu kaldırılarak, bölge idare mahkemeleri "istinaf mercii" olarak yapılandırılmıştır.

1.2.3.2 Askeri İdari Yargı

Hukuk sistemimizde bulunan diğer idari yargı mercii askeri idari yargı sistemidir. Askeri idari yargı, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkları ilk ve son derece mahkemesi olarak çözümleyen idari yargı koludur.²⁷ Askeri idari yargı sistemindeki ilk ve son derece mahkemesi tek olup Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'dir. (AYİM)

Askeri hizmete ilişkin olarak haklarında tesis edilen idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimini AYİM'de yaptırmak durumunda bulunan asker kişilerin sayısının fazlalığı, askerlik yükümlülüğü ile ilgili olarak sivil kişilerin de AYİM'de dava açmak durumunda bulunmaları, tüzükler dışındaki askeri hizmete ilişkin olan tüm

²⁶ Vergi mahkemeleri: a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları, c) Diğer kanunlarla verilen işleri, çözümler.

²⁷ **KALABALIK**, a.g.e, s.16

düzenleyici işlemlerin yargısal denetimini yapma yetkisinin olması ve yüksek bir mahkeme olarak içtihat makamı konumunda bulunması, askeri idari yargının yegâne mahkemesi olan AYİM'in etkinliğini ve önemini artırmaktadır.²⁸

1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun 20'nci maddesinde "Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Türk Milleti adına; askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların ilk ve son derece mahkemesi olarak yargı denetimini ve diğer kanunlarda gösterilen, görevleri yapar. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda; ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz. Bu Kanunun uygulanmasında asker kişiden maksat; Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli bulunan veya hizmetten ayrılmış olan subay, askeri memur, astsubay, askeri öğrenci, uzman çavuş, uzman jandarma çavuş, erbaş ve erler ile sivil memurlardır." kuralına yer verilerek Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin görev alanı belirlenmiştir.

1.2.4. Askeri Ceza Yargısı

Askeri ceza yargısı, askeri mahkemelerin askeri ceza hukuku alanındaki yargısal faaliyetlerini düzenleyen yargı çeşididir.²⁹ Anayasanın 145.maddesinde, "Askerî yargı, askerî mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülür. Bu mahkemeler; asker kişiler tarafından işlenen askerî suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidir. Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davalar her halde adliye mahkemelerinde görülür" şeklinde düzenleme yapılarak askeri yargı, adli ve idari yargı sistemlerinden ayrı olarak düzenlenmiştir.

Askeri yargı sistemi, askeri mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülmekte olup Askeri mahkemelerin kuruluş ve işleyişi 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nda, disiplin mahkemelerinin

²⁸ **Gürbüz GÜMÜŞAY**; "Askeri İdari Yargının Görev Alanı", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s.4

²⁹ **KURU**, a.g.e, s.7; **KURU, ARSLAN, YILMAZ**; a.g.e, s.59

kuruluş ve işleyişi de 477 sayılı Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Disiplin Suç ve Cezaları Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Anayasanın 156.maddesinde; “Askerî Yargıtay, askerî mahkemelerden verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca, asker kişilerin kanunla gösterilen belli davalarına ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” kuralına yer verilerek Askeri Yargıtay'ın yüksek mahkeme olduğu belirtilmiştir.

1.2.5. Seçim Yargısı

Seçimlerin icrası sırasında ve seçimlerden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzluk iddialarını, şikayetleri ve itirazları çözüme kavuşturmaya ve karara bağlamaya yönelik yargı çeşidine seçim yargısı denir.³⁰ Seçim yargısı doğrudan Anayasa hükümleri ile düzenlenmemiştir. Ancak, Anayasanın “Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır” diyen 79.maddesinden de bu organın bir yargı organı niteliğinde olduğu sonucuna varabiliriz.³¹

Anayasanın 79.maddesinde yer alan “Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzluklar, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçimi tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur” hükmü dikkate alındığında Yüksek Seçim Kurulunun, seçimlerin genel yönetim ve denetimini yürüttüğü söylenebilir.

2. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ VE İDARİ YARGI SİSTEMLERİ

2.1. İdarenin Yargısal Denetimi

Yönetimin tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunu sağlamak için çeşitli denetim yollarına başvurulmaktadır. Bilindiği gibi bunlar, yönetsel denetim,

³⁰ DARENDELİ, a.g.e, s.97

³¹ KALABALIK, a.g.e, s.17

siyasal denetim, kamuoyu denetimi ve yargı denetimidir. Denetim yolları içinde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve en nesnel olanı kuşkusuz yargı denetimidir.³² İdarenin sahip olduğu kamu kudretini kanunsuz ve keyfi olarak kullanması yani, hukuka aykırı davranması halinde yargı denetimi yoluyla hukuka uygun davranmaya zorlanır.³³ İdarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla yönelik olarak Anayasamızın 125.maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralına yer verilmiştir.

İdarenin yargısal denetimi, devletin koymuş olduğu kurallara ve kurmuş olduğu hukuk düzenine uygun davranmasını sağlayacak yani; hukuk devletini gerçekleştirecek temel mekanizmalardan biridir.³⁴ Aksi takdirde, idarenin işlemleri yargı denetimi dışında kalmış olur. Bu açıdan hukuka uygunluk denetimi, zorunlu bir şart olarak karşımıza çıkar.³⁵

Hukuk devleti deyimi, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini anlatır. Hukuk devletini, polis devletinden ayıran başlıca özellik, devlet etkinliklerinin belli kurallar içinde yürütülmesidir. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.³⁶ Devlet ve idare tüm idare edilenler gibi kanun ve hukuk ile bağlıdır. Hukuk devleti ilkesine uygun olarak sözkonusu bağımlılık, bağımsız yargı yerlerince denetlenir ve gerektiğinde de yaptırıma tabi kılınır.³⁷

Farklı yargı sistemlerinde idarenin yargısal denetiminin ilke ve sınırlarına ilişkin düzenleme ve tartışmalara yer verilmiştir. Bu kapsamda çeşitli modellerden bahsedilebilir. Anglo-Sakson Hukuk sistemi modelinde idarenin yargısal denetimi daha çok şekil şartları ve karar verme mekanizmasının adil olup olmadığı üzerinde

³² **GÖZÜBÜYÜK**, a.g.e, s.1

³³ **Ender Ethem ATAY**, İdare Hukuku, Güncellenmiş 4.Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014, s.148

³⁴ **Onur KARAHANOGULLARI**, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005, s.15

³⁵ **Cemil KAYA**, İdarenin Takdir Yetkisi Ve Yargısal Denetimi, 2.Bası, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık, 2014, s.127

³⁶ **GÖZÜBÜYÜK**, a.g.e, s.1

³⁷ **ATAY**, a.g.e, s.112

yoğunlaşırken, Kıta Avrupa Hukuk Sisteminde idari yapılırken sadece yasal düzenlemelerle bağlı kalınmamakta ve hukukun evrensel prensiplerine aykırılıklarda iptal sebepleri arasında sayılmaktadır.³⁸

İdarenin yargısal denetiminin amacı, yargı mercilerinin, tarafların idare ile ilgili başvurularını incelemek ve kanunlara uygun tasarrufta bulunmasıdır.³⁹ Yargısal denetim ile yönetimin tutum ve davranışlarından dolayı haksızlığa uğrayan kimse, yetkili yargı yerine başvurarak yönetsel işlemin iptalini, kendisine yapılan haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Ülkemizde bu denetim, başta Danıştay olmak üzere diğer yönetsel yargı yerlerince, örneğin; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri'nce yapılır.⁴⁰

2.2. İdari Yargı Sistemleri

İdari yargı sistemi, idarenin yargısal denetiminde kullanılan yaygın sistemdir.⁴¹ Kamu hizmetini yürütmekle görevli olan idarenin, bu hizmeti yerine getirirken bir takım kararlar alması, eylemde bulunması ya da işlem tesis etmesi gereken durumlarda, anayasa ve kanunla kendisine tanınan yetki dahilinde hareket edip etmediği, eylem ve işlemin kamu yararı amacından başka herhangi subjektif bir amaca ulaşılmasına yönelik olup olmadığı gibi hususlar idari yargı denetimi sonucunda ortaya çıkmaktadır.⁴² İdari eylem ve işlemlerden “menfaati ihlal olan” ya da “hakkı muhtel olan” bireyler, yargı yerlerine başvurmak suretiyle idari işlemin iptalini veya idari eylemden kaynaklanan zararının giderilmesini isteyebilirler.⁴³ Bu sonucun elde edilebilmesi için, birbirinden farklı iki ana sistem uygulanmaktadır. Bunlardan biri, Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemi, diğeri Kara Avrupası ülkelerinde ve bu arada ülkemizde uygulanan “yönetsel yargı”

³⁸ **Mahmut ŞEN**, “İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVII, 2013, s.1627

³⁹ **Ramazan Cengiz DERDİMAN**, İdari Yargının Genel Esasları, Güncellenmiş 2.Bası, Ankara, Alfa Akademi Basın Yayın Dağıtım, 2012, s.12

⁴⁰ **GÖZÜBÜYÜK**, a.g.e, s.2

⁴¹ **KARAHANOGULLARI**, a.g.e, s.16

⁴² **ŞEN**, a.g.m, s.1624

⁴³ **KAYAR**, a.g.e, s.40; **TAN**; a.g.e, s.617

sistemidir. Birinci sistemde, genel olarak yönetimin yargı yolu ile denetimi “adalet mahkemeleri”, ikinci sistemde ise “yönetimsel mahkemeler” eliyle yapılmaktadır.⁴⁴

2.2.1. Yargı Birliği Sistemi

Yargı birliği sisteminde, uyuşmazlığın içeriği ne olursa olsun adli yargı yerleri, genel görevli ve yetkili mahkemelerdir. Bu nedenle, idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklar adliye mahkemeleri tarafından çözümlenir.⁴⁵ Diğer bir ifadeyle, bu sistemde kişiler ile Devlet arasındaki uyuşmazlıklara adalet mahkemelerinde bakılır.⁴⁶

Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Tek bir düzen olarak örgütlenen yargı, hem bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklara hem bireylerle yönetim arasında çıkan uyuşmazlıklara bakar. Yargı birliği sistemi, yönetimle bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklar için uzmanlık mahkemelerinin ya da yargı görevleri de olan yönetimsel kuruluşların bulunmasına engel değildir. Yargı birliğini, yargı düzeninin tepesinde yer alan yüksek mahkeme sağlar.⁴⁷

Bu sistem ana çizgileri ile başta İngiltere olmak üzere Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanmaktadır. Bu sistemde, idarenin eylem ve işlemlerinden hakkı muhtel olmuş kişiler, adli mahkemelere başvurarak idarenin yaptığı haksızlığın giderilmesini talep edebilirler.⁴⁸

2.2.2. İdari Rejim Sistemi

İdari yargı, ilke olarak yönetimin, yönetim hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir.⁴⁹

⁴⁴ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.3

⁴⁵ KALABALIK, a.g.e, s.5

⁴⁶ KAYA, a.g.e, s.118

⁴⁷ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.3; TAN, a.g.e, s.617

⁴⁸ KALABALIK, a.g.e, s.2

⁴⁹ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.4

İdareye ve idari faaliyetlere, genel hukuk niteliğinde kendi kendine yeten hiçbir konuda özel hukuka başvurma gereğini duymayan ilke ve kurallardan oluşmuş ayrı ve özerk bir hukuki rejimin uygulanmasına “idari yargı sistemi (idari rejim, icrai idare sistemi) “ denilmektedir.⁵⁰ İdari rejim ile yürütmenin bir uzantısı olmakla beraber ondan ayrı bir varlık şeklinde ortaya çıkan idare, bu varlığın kuruluş ve işleyişine egemen olan kurallar bütününe verilen isim olan idare hukuku ve idarenin kendine özgü yargısı olan idari yargı ile Uyuşmazlık Mahkemesi’nin oluşturduğu düzen anlatılır.⁵¹

İdare hukukunun yeni, kendine özgü (otonom), gelişmekte olan ve sistemleştirilmemiş; dolayısıyla da boşlukları daha çok içtihatlarla giderilen hukuk dalı olması ve idari faaliyetlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların branşlaşmış mahkemelerle giderilmesi adli yargıdan ayrı bir yargı sistemini gerektirmektedir. İdari rejimde, idarenin yargısal denetimi, idari yargı mercilerince yapılmaktadır.⁵²

İdari yargı, Fransa’da doğmuş ve kıta Avrupası ülkelerini etkilemiştir. Sistemin uygulandığı ülkelerde iki ayrı hukuk, iki ayrı hukuk rejimi ve iki ayrı yargı düzeni bulunmaktadır.⁵³

Bir ülkede idari rejimden sözedebilmek için üç esas unsurun bir arada bulunması gerekmektedir. Bunlar, 1) Yürütme organı içinde ve onun bir uzantısı konumunda olduğu halde ayrı ve kendi kendine davranabilme yeteneği de bulunan bir idare, 2) İdareye özgü bağımsız bir hukuk kuralları bütünü, başka bir deyişle “idare hukuku” 3) Başlı başına bir varlık olan ve kendine özgü bir hukuku bulunan idarenin, adli yargıdan ayrı bir düzen oluşturan ve işleyen genel yetkili bir idari yargı aracılığıyla denetlenmesidir.⁵⁴

⁵⁰ **KALABALIK**, a.g.e, s.3

⁵¹ **Ramazan YILDIRIM**, Açıklamalı ve Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Konya, Mimoza Yayınları, 2006, s.240

⁵² **DERDİMAN**, a.g.e, s.17

⁵³ **KALABALIK**, a.g.e, s.3

⁵⁴ **İlhan ÖZAY**, Günışığında Yönetim, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2005, s.113; **ÇAĞLAYAN**, a.g.e, s.40; **KALABALIK**, a.g.e, s.3

2.3. İdari Yargının Doğuşu

İdari yargı denildiği zaman ilk olarak Fransa akla gelir.⁵⁵ Fransız idari yargı sisteminin tarihi, esas olarak Fransız Conseil d'etat'ın tarihi ile ayrılmaz biçimde karışmıştır. Fransız idari yargı sisteminin tarihi, Fransız Devlet Şurası üzerinden anlatılmaktadır.⁵⁶

Fransa'da idari yargı sisteminin ortaya çıkması, hukuki ve teknik nedenlerden ziyade tarihsel ve siyasal nedenlere dayanmaktadır. 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanun, adliye mahkemelerinin idarenin ve kamu görevlilerinin taraf olduğu davalara bakmalarını yasaklayarak idari ve adli makamların ayrılığı ilkesini getirmiştir.⁵⁷ Bu yasaya göre, yargıçların idarenin işlerine karışmaları, memurları görevleriyle ilgili konulardan dolayı mahkeme önüne çıkarmaları ve yargılamaları suç sayılmıştır. Bu durumda, idarenin işlemlerine karşı başvuracak herhangi bir yargı yolu kalmıyordu. Kişiler için idarenin yapmış olduğu haksızlığa karşı tek çıkar yol, ya kararı veren idari makama ya da üst idari makama başvurmaktı. Böylece Fransız devrimcileri "idareci-yargıç" ya da "bakan-yargıç" denilen sistemi benimsemiş oluyorlardı. Bakan-yargıç sisteminde, bakanlar, kendilerine yapılan başvuruları bir yargıç gibi kesin bir biçimde sonuçlandırıyorlar, karara bağlıyorlardı.⁵⁸

Bu sistemin getirdiği olumsuz durumların ortadan kaldırılması ve bu özel yargı ihtiyacını karşılamak üzere 13 Aralık 1799 tarihinde Conseil d'Etat kurulmuştur.⁵⁹

Üyeleri hakim statüsünde olmayan bu kurulun, kişiler ile idare arasındaki uyuşmazlıklar hakkında karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Tutuk adalet sistemi denilen bu sistemde Danıştay sadece uyuşmazlık hakkında bir karar tasarısı

⁵⁵ İdari yargı Fransız yaratisıdır. Bu saptama, Gambetta'nın 19 Şubat 1872 tarihinde Ulusal Meclis'te, monarşinin kurumu olmakla eleştirilen Conseil d'etat'ı savunmak için yaptığı ünlü konuşmada yer almıştır: "dünyanın hiçbir ülkesinde görmediğimiz Conseil d'etat bir Fransız yaratisıdır. Fransız monarşisinin en iyi yaratılarından biridir"; aktaran **KARAHANOGULLARI**, a.g.e, s.16

⁵⁶ **KARAHANOGULLARI**, a.g.e, s.17

⁵⁷ **KAYAR**, a.g.e, s.42

⁵⁸ **TAN**, a.g.e, s.614

⁵⁹ **KARAHANOGULLARI**, a.g.e, s.17

hazırlayıp ulusal düzeyde devlet başkanının onamasına sunuyor, nihai karar verme yetkisi devlet başkanına kalıyordu.⁶⁰ Bu anlayışa göre “idareyi yargılamak da idare etmek” anlamına gelmekteydi.⁶¹

24 Mayıs 1872 tarihinde çıkarılan Kanunla, Conseil d’Etat’ya uyuşmazlıklar hakkında kesin karar verme yetkisi tanınarak tutuk adalet sisteminden devredilmiş adalet sistemine geçilmiştir. Fransa’da 1790 yılında mahkemelerin idari uyuşmazlıklar hakkında karar vermesinin yasaklanması ve ortaya çıkan boşluğun adım adım Conseil d’Etat tarafından doldurulmasıyla idare hukuku doğmuş ve gelişmiştir.⁶²

2.4. İdari Yargı Sisteminin Ülkemizdeki Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu hukuk ve idare tarihi bakımından iki safhaya ayrılabilir. Hukuk sistemi olarak yalnız islam hukukunu tatbik ettiği safha ile İslam hukuku ile birlikte Avrupa hukukunu ve müesseselerini tatbik ettiği safha.⁶³ Tanzimat’a kadar monist (tekçi), Tanzimat’tan sonra ise bağımsız iki hukuk düzeninin geçerli olduğu düalist (ikici) dönem vardır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte tekrar monist (tekçi) bir hukuk ve idare yapısına geçiş yaşanmıştır.⁶⁴

Osmanlı adalet sisteminde, devlet gücünün kullanımı dolayısıyla kişilerin uğradığı haksızlıkları gideren bir mekanizma mevcuttur. Ancak, bu bir yargılama olarak düşünülmemiştir. Bir uyuşmazlık yargılaması değil de haksızlık konusunda yönetici aleyhinde yapılan bir şikayetin halli sözkonusudur.⁶⁵

Tanzimat dönemi ile birlikte hukuk alanında yoğun bir kanunlaştırma hareketi görülmektedir. Tanzimat’ın ilanı ile önemli sorunların çözümü için çeşitli meclisler

⁶⁰ **Rene CHAPUS**, Droit Administratif General, 14.Bası, Paris, 2000, C.1, s.734; aktaran **ÇAĞLAYAN**, a.g.e, s.45

⁶¹ **KARAHANOGULLARI**, a.g.e, s.17

⁶² **GÖZLER**, a.g.e, s.55

⁶³ **Sıddık Sami ONAR**, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, 3.Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası 1966, s.83

⁶⁴ **KAYAR**, a.g.e, s.44; **ONAR**, a.g.e, s.83

⁶⁵ **KARAHANOGULLARI**, a.g.e, s.59

oluşturulmuştur. Bu meclislerin aldıkları kararlar 1837 yılında kurulan “Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’de” son biçimini alıyor ve daha sonra padişahın onayına sunuluyordu.”Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’nin” en önemli görevi kanunları ve tüzükleri hazırlamaktı. Üst dereceli memurların yargılanması da gene bu meclis tarafından yapılıyordu.⁶⁶ Bu meclisin yargılama görevi 1854 yılında kurulan “Meclis-i Ali Tanzimat’a” aktarılarak 1867 yılında bu iki meclis “Meclis-i Ahkam-ı Adliye” ismiyle birleştirilmiştir.⁶⁷

1868 yılına gelindiğinde bu meclis “Divan-ı Ahkam-ı Adliye” ve “Şuray-ı Devlet” şeklinde ikiye ayrılmıştır.⁶⁸ 1868 yılında Türk pozitif hukukunda idari rejim tamamıyla kabul edilmiş bulunmaktadır.⁶⁹

Mithat Paşa’nın başkanlığı altında çalışmaya başlayan Şuray-ı Devlet’in görevleri arasında “*hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi rü’yet etmek*” görevi de bulunmaktaydı. Şura’nın diğer görevleri gibi idari yargıya ilişkin görevleri de sınırlı idi. Aynı zamanda tutuk adalet ilkesi geçerliydi. Şura’nın kararları Sadrazam’ın onayı ve Padişahın iradesi ile uygulanma kabiliyetine sahipti.⁷⁰

Birinci meşrutiyet döneminde 1876 Kanun-i Esasi’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte idari yargı sisteminden vazgeçilmiştir. “Her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakimi umumiyyeye aittir” düzenlemesi ile Danıştay’ın yargısal görevlerinde azalma olmuş ve idari yargı denemesi kesintiye uğramıştır. Danıştay bu dönemde daha çok “memurin muhakematı” konusuna bakmıştır.⁷¹

İkinci meşrutiyet döneminde, yönetsel yargı yönünden Danıştay’ın yapısında önemli bir değişiklik olmamıştır. 1909 yılına kadar Danıştay Başkanlığı, Heyet-i

⁶⁶ İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, Kahraman BERK, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınları, 2013, s.108

⁶⁷ Ayhan CEYLAN, “Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’de Yargı”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C.VIII, 2004, s.24

⁶⁸ CEYLAN, a.g.m, s.24; ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.47

⁶⁹ ONAR, a.g.e, s.87

⁷⁰ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.48

⁷¹ KAYAR, a.g.e, s.44; GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.13

Vükela'ya dahil ve bağımsız bir makam olduğu halde 1909 yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu ile bu görev Adliye Nezareti'ne verilmiştir. Bu uygulamadan 1912 yılında vazgeçilmiş, Danıştay Başkanı yine eskiden olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi durumuna getirilmiştir. Danıştay, saltanatla birlikte diğer Osmanlı kurumları gibi 1 Kasım 1922 tarihinde kaldırılmıştır.⁷²

Cumhuriyet döneminde 1923 yılında, hükümet tarafından yönetsel yargı ile görevli olmak üzere yeniden bir “Şuray-ı Devlet” kurulması için meclise bir tasarı sunulmuştu. Bu tasarı yasalasmadan 1924 anayasası kabul edilmiş ve bu Anayasa'nın 51'nci maddesinde “idare davalarına bakmak ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzere bir Danıştay kurulur” kuralı yer almıştır. Anayasanın bu kuralına dayanılarak 669 sayılı Şurayı Devlet kanunu 23 Kasım 1925 tarihinde kabul edilmiş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde Danıştay göreve başlamıştır.⁷³ 1924 Anayasası, devletin idari teşkilatı içinde Devlet Şurasına çok ehemmiyetli bir yer vermiş ve bu merkez istişare organı aynı zamanda idari kaza mercii olmak üzere Devlet Şurasını tekrar ihdas etmişti.⁷⁴

1961 Anayasası'nda, yargı organı içerisinde yüksek mahkemelerden biri olarak düzenlenmiş olan Danıştay, “Türk Milleti Adına” karar veren, bağımsız bir anayasal kuruluş haline getirilmiştir. (m.140) Yine, Anayasa'da idarenin yargısal denetimi bakımından “idarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz” hükmüne yer verilmiştir. (m.114)⁷⁵

1961 Anayasası döneminde yönetsel yargı sistemimizin ileri bir düzeye ulaştığı söylenemez; ilk derece yönetsel yargı yerleri mahkeme niteliğine kavuşturulmamıştır.⁷⁶ 1961 Anayasası, Danıştay'ı yargı kuruluşları arasına koymakla beraber danışma ve inceleme görevlerini korumuş, yürütmenin tüzükle düzenleme yetkisini paylaşmasını sürdürmüştür.⁷⁷

⁷² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.13; TAN, a.g.e, s.622

⁷³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.14

⁷⁴ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.2, s.778

⁷⁵ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.50

⁷⁶ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.15

⁷⁷ Lütfi DURAN, “İdari Yargı Adlileşti”, İdare Hukuku Ve İlimler Dergisi, C.23, s.1-3, 1982, s.56

Bu arada, 1971 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle “Asker kişilerle ilgili eylem ve işlemlerin yargı denetimi Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nce yapılır” hükmü getirilmiş, buna paralel olarak da 1972 yılında 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu çıkarılmıştır.⁷⁸ Böylece, idari yargı sistemimiz içinde özel görevli yeni bir yüksek mahkeme kurulmuştur. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin kuruluş nedenleri Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu’nun gerekçesinde açıklanmıştır. Konuya ışık tutması yönünden sözkonusu gerekçeye göre Danıştayın, askerlerin özlük işlerini sivil idareye paralel bir açıdan ele alması, silahlı kuvvetlerin hizmet gereklerine ters düşmekte, çok defa iddia ve savunma icabı, askerlerin ve hatta yalnız belli askeri otoritelerin bilmesi gereken çok gizli askeri sırların açıklanması mecburiyetinde kalınmaktadır. Bu nedenle, Türk Silahlı Kuvvetlerinin hizmetlerinden doğacak uyuşmazlık ve çekişmelerin en iyi şekilde ve yine askerler tarafından takdir edilip çözümlenebileceği ilkesi benimsenmiştir. Silahlı kuvvetlerin, mülki idareden çok farklı özellikleri dikkate alınmadan genel idare içinde düşünülerek yargısal denetiminin Danıştay’a bırakılmış olması umulan neticeyi vermemiştir. Uzun yılların tecrübesi ve elde edilen sonuca göre Silahlı Kuvvetlerin özelliğine ve onun kendisine özgü hassas birleşimine uygun bir yapıda ayrı bir yargı organının meydana getirilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmasının nedenleri özetle iki noktada toplanabilir. Bunlardan biri, askerlikle ilgili yönetimin, sivil yönetimden farklı olması; diğeri askeri yönetimin asker kişileri ilgilendiren eylem ve işlemlerden doğacak uyuşmazlıkların giderilmesinin bir uzmanlık işi sayılmasıdır.⁷⁹ 1971 yılında yapılan değişiklik ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmakla idari yargının birliği ve bütünlüğü zedelenmiş ise de Danıştay’dan bağımsız kabul edilen bu özel görevli merci, sistemin gereklerine uygun biçimde düzenlenmiş idi.⁸⁰

1982 yılında yönetsel yargıyı yeniden düzenleyen üç temel yasa çıkarılmıştır. Bunlar, 2577 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)’dur. Yönetsel yargı alanında

⁷⁸ TAN, a.g.e, s.624

⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.49

⁸⁰ DURAN ,a.g.m, s.56

yapılan yeniden düzenleme ile Bölge İdare Mahkemeleri içinde yer alan ve ilk derece mahkemesi olarak görev yapan “İdare Mahkemeleri” ile “Vergi Mahkemeleri” kurulması, İdare Mahkemeleri’nin yönetsel yargı alanında genel görevli mahkeme olması yolu benimsenmiştir.⁸¹ 2575 sayılı Kanunun 23.maddesinde yer alan düzenleme ile Danıştay’ın, idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceleyeceği kurala bağlanmış ve aynı kanunun 24.maddesinde ise Danıştay’ın, ilk derece mahkemesi olarak: 1. a) Bakanlar Kurulu kararlarına, b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere, c) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine, karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları, 2.Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceleyerek karara bağlayacağı düzenlenmiştir.

2.5. İdari Yargının Görev Alanına İlişkin Görüşler

2.5.1. İdari Yargı Genel Görevli Yargı Yeridir

Yargılama hukukunda, görev deyimi, hukuk dilinde bir davaya hangi yargı yerinde bakılacağını anlatmak üzere kullanılmaktadır.⁸² Bir ülkede birçok yargı düzeninin bulunması ya da bir yargı düzeni içinde birden çok yargı kuruluşlarının yer alması, bizi görev dağılımı sorunu ile karşı karşıya bırakır. Yargı düzenleri arasında

⁸¹ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.16

⁸² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.72

görev dağılımı sözkonusu olabileceği gibi, bir yargı düzeni içinde yer alan yargı yerleri arasında da görev dağılımı sözkonusu olabilir.⁸³

Bir yargı düzeninin görev alanının ya da bir yargı düzeni içinde yer alan yargı yerlerinin belirtilmesi ilk bakışta basit görünür. Fakat, uygulamada bir yargı düzeninin, ya da bir yargı yerinin görev alanının belirtilmesi, çoğu kez önemli güçlükler doğurur.⁸⁴ Birden fazla yargı düzeni ve her yargı düzeni bünyesinde birden fazla yargı yeri bulunuyorsa, bunlar arasında görev ve yetki uyuşmazlıklarının çıkması muhtemeldir. Sözkonusu uyuşmazlıklar yargı düzenleri arasında çıkarsa, bunun çözüm yeri Uyuşmazlık Mahkemesi'dir. Görev uyuşmazlığı bir yargı düzeni içindeki yargı yerleri arasında çıkarsa, o yargı düzeni kuralları çerçevesinde uyuşmazlık giderilir.⁸⁵

İdari uyuşmazlıkların hangi yargı yerinde çözüleceğine ilişkin Anayasada bir düzenleme olmadığına göre idari yargının görev alanı Anayasanın 142. maddesi uyarınca yasayla belirlenebilir.⁸⁶ Anayasa'nın 142.maddesinde; "*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir*" kuralı yer almaktadır. Bu kurala uygun olarak, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2777 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 1602 sayılı askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu, idari yargının görev alanını belirlemişlerdir.⁸⁷

Anayasa'nın 157.maddesinde; "*Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir*" denilerek askeri idari yargının görev alanı Anayasal güvence altına alınmıştır. Aynı şekilde Anayasa'nın 155.maddesinde yer

⁸³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.72, TAN, a.g.e, s.676

⁸⁴ TAN, a.g.e, s.676

⁸⁵ CAĞLAYAN, a.g.e, s.101

⁸⁶ Melikşah YASİN, "Anayasa Mahkemesinin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı", Yıldızhan Yayla'ya Armağan, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2002, s.567

⁸⁷ KALABALIK, a.g.e, s.74; TAN, a.g.e, s.678

alan “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” şeklindeki düzenleme ile 125.maddede yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” şeklindeki düzenleme dikkate alındığında, idari yargının, anayasal dayanağı olduğu söylenebilir ise de idarenin yargısal denetiminin, hangi işlem ve eylem için hangi yargı kolunda görüleceğine ilişkin açık bir hüküm getirilmemiştir. Bu nedenle, bir davanın görev bakımından hangi mahkemede ya da hangi yargı kolunda görüleceği konusunda tereddütler yaşanabilir. Çünkü, hangi davanın nerede görüleceğine ilişkin temel bir kanun yoktur.⁸⁸

İdari yargının görev alanının tespitinde “genel görev” ilkesi geçerlidir. Yani, idari yargının görevleri sayma suretiyle belirlenmemiş, aksine bir düzenleme bulunmadığı sürece idari faaliyetlerden doğan davaların idari yargının görev alanına gireceği kabul edilmiştir.⁸⁹

Yukarıda Anayasa’nın 142.maddesine uygun olarak, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2777 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 1602 sayılı askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu’nun çıkarıldığı ve bu Kanunların, idari yargının görev alanını belirlediği aktarılmıştı. Adı geçen Kanunlar, idari yargının görev alanını belirlerken, “idari dava”, “iptal davası”, “tam yargı davası”, “idari işlem”, “idari eylem”, “idari sözleşme” gibi kavramları kullanmışlardır.⁹⁰

Buna göre, idari yargının görev alanı ile ilgili olarak bir ön belirleme yapmak gerekirse, kanunlarla aksine bir düzenleme yapılmadığı sürece, idari işlemler ile idari sözleşmelere karşı açılacak davalar ile idari işlem ve eylemler nedeniyle uğranılan

⁸⁸ **KAYAR**, a.g.e, s.157

⁸⁹ **DARENDERELİ**, a.g.e, s.102

⁹⁰ **KALABALIK**, a.g.e, s.74

zararların giderilmesi amacıyla açılacak davaların idari yargının görev alanını oluşturduğu söylenebilir.⁹¹

2.5.2. Anayasa Hükümleri ve Yasama Yetkisi Çerçevesinde İdari Uyuşmazlıkların Çözümü

Anayasası'nın 142.maddesine göre mahkemelerin görev alanları kanunla tespit edilir. Bu hüküm doğrultusunda kanunî düzenlemelerle bazı idarî nitelikteki uyuşmazlıkların çözümünü, adlî yargı mercilerinin görev alanına sokan yasal düzenlemeler, idarî yargının görev alanının anayasal bir dayanağı olup olmadığı sorununu gündeme getirmektedir.⁹²

1961 Anayasası'nın aksine 1982 Anayasasının 15'nci maddesinin 2'nci fıkrasında, Danıştay'ın "idari davaları" görmesinden değil ve sadece "davaları" görmesinden söz edilmiş ve bu davalara ilişkin "idari" nitelemesi kullanılmamıştır. 1982 Anayasası'nın 125.maddesinde; "*idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır*" hükmü getirildikten sonra idarenin "*kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu*" öngörülmektedir. İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun etkin bir şekilde denetlenebilmesi için, yargı organının da kendi içinde uzman olan yargı düzenlerine ayrılması gerekmektedir. Bu sebeptendir ki, kuvvetler ayrılığını düzenleyerek yargı organının bağımsızlığını kabul eden Anayasa, idari yargıya ve görev alanına da ilgili hükümleriyle dayanak teşkil etmektedir.⁹³ Anayasa'nın yüksek mahkemelere ilişkin kuralları, yargı yerlerinin görev alanlarının belirlenmesinde yararlı olmaktadır.⁹⁴

Anayasamızın, idarenin yargısal denetimini kabul eden 125. maddesi ile Danıştay'ı idari yargı düzeninin tepesinde gösteren 155. maddesi; idari yargının da adli yargı gibi Anayasal dayanağının olduğunu kanıtlamaktadır. Bu maddelere

⁹¹ DARENDERELİ, a.g.e, s.103

⁹² Oğuzhan GÜZEL, "Anayasa Mahkemesi'nin Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVII, 2013, s.1494

⁹³ KARAMAN, a.g.e, s.11

⁹⁴ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.75

ilaveten, Anayasa'nın 140 ve 159. maddelerinde hakim ve savcılarının idari ve adli olarak ayrıma tabi tutulması, yargı ayrılığı sisteminin benimsendiğinin göstergesidir. Hiç şüphesiz ki, farklı yargı düzenlerinin işlevleri ve görev alanları birbirinden farklıdır. Farklı yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarının kesin çözümü için, Anayasa'nın 158. maddesinde Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yetkili kılınmış olması da Anayasa'nın farklı yargı düzenlerini kabul ettiğini göstermektedir.⁹⁵

İdari yargının görev alanının belirlenmesinde incelenmesi gereken bir diğer husus ise Anayasa bakımından, yasa koyucunun görevli yargı yerini belirleme ve dolayısıyla bir idari davayı adli yargının görev alanı içine sokabilme konusunda takdir yetkisine sahip olup olmadığıdır. Bu konuda bazı yazarlar, idari davaların, kanunla adli yargıya verilmesinin anayasa ile kurulan idari yargı düzeninin varlık sebebini ortadan kaldıracağını ve bu durumun anayasaya aykırı olacağını ileri sürmüşlerdir.

Bir görüşe göre, Anayasa'nın Danıştay'a ilişkin 155.maddesinde yer alan *“Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar”* hükmünde, “idari davalardan” değil sadece “davalardan” söz edilmesine karşın Anayasa'da, idari yargının görev alanının anayasal bir dayanağını bulmak olanaklıdır. Anayasa'nın 157.maddesinin 1.fıkrasında *“Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyumsuzlukların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir”* kuralına yer verilmek suretiyle özel görevli bir idari yargı yeri olan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görev alanı anayasal bir güvenceye kavuşturulmuştur. Bu güvence nedeniyledir ki asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimlerinin kanunla adli yargı yerleri ile sivil idari yargı yerlerinin içine sokulması imkansızdır. Özel görevli bir idari yargı yerinin görev alanını güvence altına almış olan bir anayasanın

⁹⁵ KARAMAN, a.g.e, s.3

genel (sivil) idari yargının görev alanını güvence altına almadığından sözedilemez. Dolayısıyla, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari eylem ve işlemlerin yargısal denetiminin kanunla Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görev alanı dışına çıkarılması anayasal olarak imkansız ise asker kişileri ilgilendirmeyen ya da askeri hizmete ilişkin olmayan idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimi de sivil idari yargının görev alanı dışına çıkarılması da anayasal olarak olanaksızdır.⁹⁶

Başka bir görüşte ise, 1982 Anayasasının, metni ve mantığı ile, idari yargının kapsamının, doğal olarak görev alanına giren konuların yasalarla adli yargıya aktarılarak daraltılmasına izin vermediğini; bu yasağın temelinde ise, aktarmanın, idari yargı sisteminin sağladığı etkin yargısal denetimin ve buna bağlı olan duyarlı anayasal dengeyi bozma tehlikesinin olduğunu belirtmektedir.⁹⁷

Diğer bir görüşte ise idare hukuku esaslarına göre idari eylem veya işlem sayılan konulara karşı adli yargı yerlerinde bir yasa ile dava açılabilmesinin ve yargı denetiminin bu yolla sağlanabileceğinin kabul edilmesi, Anayasa ilkelerine ters düşen ve şekli denetimden öteye gitmeyen bir görüş olur. Çünkü, idari yargının, Anayasaca ve idare hukukunca kabul edilmiş olmasının nedeni, kamu hizmetlerinden doğan anlaşmazlıkların yapılarındaki özellikler, bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik bir nitelik taşıması, özel hukuk dalı ile idare hukuku arasında büyük bir bünye esas ve prensip farkının varolmasıdır.⁹⁸

Öğretide, idari davaların, kanunla adli yargıya verilmesinin mümkün olduğu ve bu durumun anayasaya aykırı olmayacağını, idari yargının görev alanının anayasal olarak korunmadığını savunan görüşler de bulunmaktadır.

Bu konuyla ilgili bir görüşte, kanun koyucunun, görevli yargıyı tayin etme yetkisinin olduğu ancak Anayasa'nın öngördüğü ve kanun koyucuyu da bağlayan

⁹⁶ **Metin GÜNDAY**, İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, Anayasa Yargısı Dergisi, 1997, C.14, s.353

⁹⁷ **Sait GÜRAN**, Yargı Denetiminin Kapsamı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LII, 1987, s.39

⁹⁸ **Vahap DARENDERELİ**, "Türk Yargı Düzeninde Doğal Yargı Yolu ve Yargı Yeri Engelleri", Ankara Barosu Dergisi, 2004-2, s.65

hukuk devleti ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla bu yetkinin kullanılabilceği ileri sürülmüştür.⁹⁹

Diğer bir görüşte ise Danıştay ile idari yargı yerlerinin idare alanında genel yetkili mahkemeler olmasının, görev konularında kiminin ya da bir bölümünün kanunla adli yargıya verilmesine engel teşkil etmediğini, yasal düzenlemeleri yapanların, herhangi bir nedenle, aslında idare alanında kalması gereken bir uyuşmazlığın çözümlenmesinin adliye mahkemeleri önünde görülecek bir dava olmasını arzu etmiş olabileceklerini, uyuşmazlığın gerçek niteliğinin yasa ile idari olmaktan çıkmayacağını, yasal düzenlemelerin, uyuşmazlıkların maddi nitelikleri üzerinde herhangi bir değişim yaratmayacağını, ancak, çözüm alanını birinden diğerine aktarılabilceğini, böylece yargının etkinliğinin ve yaygınlığının sağlanabilceği belirtilmiştir.¹⁰⁰

Başka bir görüşte ise yönetimin bazı işlem ve eylemlerinden doğan davalara bakma görevinin yasa ile açıkça adli yargıya verilmesi halinde dava konusu işlemin niteliğine bakılmaksızın davanın adli yargıda görülmesi gerektiği ileri sürülmüştür.¹⁰¹

Sonuç itibariyle, mahkemelerin kuruluşunu düzenleyen Anayasa'nın 142. maddesi değerlendirildiğinde ise yargılama yöntemlerinin yasayla düzenleneceği ve bu alanlardaki takdirin yasama organına bırakıldığı görülmektedir. Ancak yasa koyucunun sahip olduğu bu takdir hakkının Anayasa'ya uygunlukla sınırlı olduğu unutulmamalıdır. Aksi halde, idari bir uyuşmazlığın kanunla adli yargının görev alanı içine sokulması, adli yargıda yapılacak olan yargısal denetimde “etkin yargısal denetim” ilkesinin uygulanamamasına neden olur. Dolayısıyla adli yargıda hukuka uygunluğu denetlenemeyen idari işlem ve eylemlerin hukuk düzeninde var olmaya devam etmesi, Anayasa'nın benimsediği “hukuk devleti” ilkesiyle çelişmektedir.¹⁰²

⁹⁹ Yıldızhan YAYLA, İdare Hukuku, 1.Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 2009, s.423

¹⁰⁰ İlhan ÖZAY, Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara, Danıştay Yayın No:33, 1982, s.29

¹⁰¹ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.85

¹⁰² KARAMAN, a.g.e, s.4

2.5.3. Anayasa Mahkemesi'nin Kararları Çerçevesinde Görev Konusunun Çözümü

Anayasa'nın 142.maddesinde yer alan “*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir*” şeklindeki hüküm uyarınca mahkemelerin görev alanlarının kanunla tespit edileceği ve yasa koyucunun yargı yerlerinin görev alanını belirlerken bu konuda takdir yetkisinin bulunduğu açıktır.

Anayasa'nın 148.maddesinde yer alan kurala göre kanunların, Anayasa'ya uygunluğunu denetleme sırasında Anayasa Mahkemesi'nin, yasama organının faaliyetlerini Anayasa ve Hukuk Devleti ilkeleri kapsamında incelemekle mükellef olduğu dikkate alındığında idari yargının görev alanının sınırlarının belirlenmesinde Anayasa Mahkemesi kararları da önem kazanmaktadır.

İdari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın adli yargının görev alanına alan yasal düzenlemelerle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'nin muhtelif kararları bulunmaktadır. Aşağıda yer verilen karar örneklerin de Anayasa Mahkemesi, idari yargının görev alanını koruyarak anayasal güvence altına almaya çalışmıştır.

Bu konuya ilişkin birinci örnek; 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu”nun 6.5.1993 günlü, 3910 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren (7) gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler” tümcesinin iptali istemiyle açılan davada, Yüksek Mahkeme; “*İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdarî cezalar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir. İdarî cezalar arasında yer alan para cezaları da bu amaçla etkin ve yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik,*

onların idarî makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir. Anayasa’da Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik bir hukuk devleti olduğu vurgulanırken, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur. Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralıyla amaçlanan etkili bir yargısal denetimdir. Bu kural, yönetimin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Tarihsel gelişimine paralel olarak Anayasa’da adli ve idarî yargı ayırımına gidilmiş, kimi maddelerinde bu ayırma ilişkin kurallar yer almıştır. Anayasa’nın 125 maddesinin birinci fıkrasında, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” 140. maddesinin birinci fıkrasında, “Hakimler ve savcılar adli ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar”; 142. maddesinde “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir”; 155. Maddesinin birinci fıkrasında da, “Danıştay, idarî mahkemelerce verilen kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” biçimindeki düzenlemeler idarî-adli yargı ayrılığının kurumsallaştığının kanıtıdır. Bu düzenlemeler gereği idarî uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Belirtilen nedenlerle kural olarak, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idarî yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tabi olacaktır. Anayasa’nın yürütme bölümünde yer alan 125. maddesiyle idarenin her türlü eylem ve işlemlerini yargı denetimine bağlı tutulduktan sonra, maddenin diğer fıkraları da idari yargı sisteminde geçerli olan ilkeleri belirlemektedir. İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlaması, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verme yasağı, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan koşullar, yürütmenin durdurulması kararına getirilebilecek sınırlamalar ve idarenin verdiği zararı ödeme yükümlülüğü, ağırlıklı olarak adli yargı sistemi için değil, idarî yargı sistemi için geçerli olan temel ilkelerdir. Anayasa’nın belirlemiş olduğu bu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda da yer alan idarî yargılama usul ve esaslarının ana kurallarıdır.

Anayasa'nın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. maddesinde belirtilen idarî-adlî yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun geniş takdir hakkının bulunduğu söylemek olanaklı değildir. İtiraz başvurusuna konu olan idarî para cezası, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili ve Yasada belirtilen kurallara uymayanlara idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının yetkili kılınması gerekir. Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 125. ve 155. Maddelerine aykırıdır” gerekçeleri ile anılan hükmü iptal etmiştir.¹⁰³

İkinci örnek; 05.1.1988 günlü, 308 sayılı “Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname”nin bazı hükümleri ile birlikte “Sözleşme Ücreti ve Diğer Haklar” başlıklı 45.maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan “Personelle akdedilecek sözleşmelerin uygulanmasından doğacak her türlü ihtilaflar adli yargı mercilerince karara bağlanır” kuralının iptali istemiyle açılan davada yüksek mahkeme; “Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" başlığı altındaki 36. maddesi "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınamaz." kuralını getirmiştir. 308 sayılı KHK. ile değişik 233 sayılı KHK'nin 45. maddesinin 8 numaralı fıkrası da bu kural uyarınca, sözleşmelerin uygulanmasından doğacak anlaşmazlıkların çözüm yeri olarak "adlî yargı"yı göstermiştir. Fıkradaki bu belirleme KİT'lerdeki çalışanların özel hukuk alanına giren "hizmet sözleşmesi"ne tâbi olacakları anlayışına dayanmaktadır. Oysa, sözü edilen KHK'nin 42. maddesi irdelenirken bunun bir "idarî sözleşme" olduğu vurgulanmıştı. Daha önce de değinildiği gibi, taraflardan birinin kamu tüzel kişisi olması, konunun kamu hizmeti ile ilgili bulunması, düzenleme biçimi ve yürütme yöntemine ilişkin kuralların özel hukuk kurallarından çok kamu hukuku kuralları olması ve yönetime üstünlük tanınması, idarî sözleşmelerin ana koşullarıdır. Bu çerçevede içinde KİT'lerde de kamu hizmetlerinin

¹⁰³ **Anayasa Mahkemesi**, 08.10.2002, E:2001/225, K:2002/88, www.anayasa.gov.tr, erişim tarihi; 11.10.2014

yürütülmesiyle ilgili kararlar idarî nitelik taşıdığı gibi, aslî ve sürekli kamu görevini yerine getiren çalışanlar hakkındaki işlemleri de aynı niteliktedir. Yönetimle görevlileri arasındaki ilişki, idare hukuku ilkelerine dayanan ve idare hukuku kurallarıyla düzenlenen bir kamu hukuku ilişkisidir. Şu halde, KİT'lerin, öngörülen düzende çalışacak sözleşmeli personeli, kamu görevlisi niteliği dışında olamaz. Sözleşme, kamu hukuku ilişkisini değiştiremez ve ortadan kaldıramaz. Bunların, yönetimle ilişkilerinden çıkan uyuşmazlıklar, kamu hukukuna göre ancak idarî yargı yerinde çözümlenir.

Anayasa'nın "Yargı yolu" başlığı altındaki 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." biçimindeki kural, kuşkusuz, yönetimin "her türlü", başka bir anlatımla kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Bunlardan, kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idarî yargının, özel hukuk alanındakiler için de adli yargının görevli olduğunda duraksanamaz. Yasama organı, anayasal bir gerek olarak idare hukuku alanına giren bir idarî eylem ya da işleme karşı adli yargı yolunu seçme hakkına sahip değildir. Aksi halde, Anayasa'nın "Kanunî hâkim güvencesi" başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında "Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz." biçiminde ifade edilmiş buyurucu kurala aykırılık oluşur. Bunun içindir ki, Anayasa'nın 156. maddesinin ikinci fıkrası, idarî uyuşmazlıkları çözümlenmeyi Danıştay'ın görevleri kapsamına almıştır. KHK'nin incelenen 45. maddesinin 8 numaralı fıkrası ise, sözleşmelerin uygulanmasından doğacak anlaşmazlıkların çözüm yeri olarak adli yargıyı gösterdiğinden Anayasa'nın 37. ve 155. maddelerine aykırıdır" gerekçeleri ile anılan hükmü iptal etmiştir.¹⁰⁴

Yüksek mahkeme bu hükmün Anayasa'ya uyarlığını denetlerken öncelikle personel ile yönetim arasındaki sözleşmenin niteliği üzerinde durmuştur. Dava konusu kararnamenin 42. maddesinde kamu iktisadî teşebbüslerinde çalışanların "hizmet sözleşmesi" ne tâbi olduğunu belirtmiş; bu hizmet sözleşmesinin özel hukuk alanına girdiğinden bahisle de sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar,

¹⁰⁴ **Anayasa Mahkemesi**, 22.12.1988, E.1988/5, K.1988/55, www.anayasa.gov.tr, erişim tarihi; 15.10.2014

adli yargının görev alanına dâhil edilmiştir. Oysa yönetimle görevliler arasındaki ilişki, idare hukuku ilkelerine dayanan ve idare hukuku kuralları ile düzenlenen bir kamu hukuku ilişkisidir. Anayasa'nın "yargı yolu" başlığı altındaki 125.maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" biçimindeki kural doğrultusunda kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idarî yargı, özel hukuk alanındakiler için de adli yargı görevli olacağından yasama organı, idare hukuku alanına giren bir idarî eylem ya da işleme karşı adli yargı yolunu seçme hakkına sahip değildir. Bu tespitiye bağlı olarak yüksek mahkeme, aksi bir düzenlemenin Anayasa'nın "kanunî hâkim güvencesi" başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında; "*Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz.*" biçiminde ifade edilmiş emredici kurala aykırılık oluşturacağını belirterek Anayasa'nın 156. maddesi uyarınca da, idarî uyuşmazlıkların çözümünün Danıştay'ın görev alanına girdiğini hatırlatmıştır. Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, önceki kararları ile neredeyse aynı denilebilecek gerekçelerle, ilgili düzenlemenin Anayasa'nın 37. ve 155.maddelerine aykırı olduğu kanaatine varmıştır.¹⁰⁵

Üçüncü örnek; 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3.maddesinde yer alan "Her türlü idarî eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine yahut kişinin ölümüne bağlı maddî ve manevî zararların tazminine ilişkin davalara asliye hukuk mahkemeleri bakar. İdarenin sorumluluğu dışında kalan sebeplerden doğan aynı tür zararların tazminine ilişkin davalarda dahi bu hüküm uygulanır. 30/1/1950 tarihli ve 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu hükümleri saklıdır" hükmünün iptali istemiyle açılan davada, Yüksek Mahkeme; *İptali istenen kuralla, idari işlemler ve idari eylemler ile idarenin sorumlu tutulabildiği diğer durumlarda vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine yahut kişinin ölümüne bağlı maddi ve manevi zararların tazminine ilişkin davalarda asliye hukuk mahkemelerinin görevli olduğu öngörülmektedir.*

¹⁰⁵ GÜZEL, a.g.m, s.1501

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır'; 155. maddesinin birinci fıkrasında ise 'Danıştay, idarî mahkemelerce verilen kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar' hükmü yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesinin daha önceki kimi kararlarında da belirtildiği üzere, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idarî yargı ayrımına gidilmiş ve idarî uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, genel olarak idare hukuku alanına giren konularda idarî yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak, idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir.

Dava konusu kuralla, sadece kişinin vücut bütünlüğüne verilen maddi zararlar ile buna bağlı manevi zararların ve ölüm nedeniyle oluşan maddi ve manevi zararların tazmini konusu kapsama alınmakta ve bu tazminat davalarına bakma görevi asliye hukuk mahkemelerine verilmektedir. Buna göre, aynı idari eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerden kaynaklanan zararlar kapsama alınmadığından, sorumluluk sebebi aynı olsa da bu zararların tazmini davaları idari yargıda görülmeye devam edecek, bu durumda, idarenin aynı yapı içinde aldığı kararın bir bölümünün idarî yargıda bir bölümünün adli yargıda görülmesi yargılamanın bütünlüğünü bozacaktır. Ayrıca iki ayrı yargı kolunda görülen davalarda, idarenin sorumluluğu, bu sorumluluğun kapsamı, idarenin tazmin yükümlülüğü konularında farklı sonuçlara ulaşılabilecektir. Esasen idare hukukunda var olan hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk kavramları, kişilerin gördüğü zararların tazmininde kullanılan ve kişilerin idare karşısında korunma kapsamını genişleten kavramlardır. İdare hukukunda, idarenin hiçbir kusuru olmasa da sosyal risk, terör eylemleri, fedakârlığın denkleştirilmesi gibi kusursuz

sorumluluğa ilişkin kavramlara dayanılarak kişilerin uğradığı zararların tazmin edilmesi mümkündür. Özel hukuk alanındaki kusursuz sorumluluk halleri ise belirli konular için düzenlenmiş olup sınırlıdır. İdarenin idare hukuku esaslarına dayanarak tesis ettiği tartışmasız bulunan eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerden kaynaklanan zararlara ilişkin davaların idarî yargı yerlerinde görülmesi gerektiği kuşkusuzdur. Bu nedenle, yukarıda belirtildiği gibi aynı idari eylem, işlem veya sorumluluk sebebinden kaynaklanan zararların tazminine ilişkin davaların farklı yargı yerlerinde görülmesinde kamu yararı ve haklı neden olduğu söylenemez. Öte yandan, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesine göre, Mahkemenin, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya aykırılığı hususunda ileri sürülen gerekçelere dayanma zorunluluğu yoktur. Mahkeme, taleple bağlı kalmak şartıyla başka gerekçeyle de Anayasaya aykırılık kararı verebilir. Bu nedenle iptali istenen kural Anayasa'nın 157. maddesi yönünden de incelenmiştir. Anayasa'nın 157. maddesinin birinci fıkrasında, 'Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz.' hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın 157. maddesi gereğince asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin olan eylemlerden ve işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar, adli yargının değil; askeri idari yargının yani Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görev alanına girmektedir. İptal konusu kural ile, vücut bütünlüğünün kısmen ya da tamamen yitirilmesine yol açan eylem veya işlem, bir askeri hizmete ilişkin olsa ve bir asker kişiyi ilgilendirse bile, bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar asliye hukuk mahkemesinin görev alanı kapsamına alınmaktadır. Asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin olan eylemlerden ve işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların kanunla adli yargının görev alanına sokulması Anayasa'nın 157. maddesine de aykırılık oluşturur” gerekçeleri ile anılan hükmü iptal etmiştir.¹⁰⁶

¹⁰⁶ **Anayasa Mahkemesi**, 16.02.2012, E:2011/35 K:2012/23, www.anayasa.gov.tr, erişim tarihi; 19.10.2014

Anayasa Mahkemesi, kararında; son içtihatları ile uyumlu olarak idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunmadığını, idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün ancak haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adlî yargıya bırakılabileceğini tekrarlamıştır. Kamu yararı ve haklı nedenle bağlantı kurarak yargılamanın bütünlüğü hususuna da özellikle değinen yüksek mahkeme, idare hukukuna özgü sorumluluk ilkelerinin farklılığına vurgu yaparak aynı idarî eylem, işlem veya sorumluluk sebebinden kaynaklanan zararların tazminine ilişkin davaların farklı yargı yerlerinde görülmesinde kamu yararı ve haklı neden bulunmadığı sonucuna varmıştır. Her ne kadar iptal kararı oybirliği ile alınmışsa da bu gerekçe genel kabul görmemiş; iptali talep edilen kuralın, Anayasa'nın 125.,155. ve 157. maddelerine aykırılığı nedeniyle değil, sadece 157. Maddesine aykırılığı nedeniyle iptal edilmesi yönünde değişik gerekçeler yazılmıştır. Görüldüğü gibi yüksek mahkeme bu kararında da son yıllardaki içtihatlarıyla oluşturduğu haklı sebep ve kamu yararı kriterlerinden vazgeçmemiştir.¹⁰⁷

Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki kararlarından da anlaşıldığı üzere Mahkemenin kendi içtihatları ile çelişen kararları olmakla birlikte genel tutumu,yargı yerlerinin görev alanının belirlenmesi konusunda yasa koyucunun geniş takdir hakkının bulunmadığı yönündedir. Anayasa Mahkemesi'nin genel tutumu konusunda Anayasa Mahkemesi'nin, idari yargının görev alanını yasama organına karşı koruma çabası içinde olduğu, ancak bunu yaparken sağlam gerekçelere dayanmadığı ifade edilmiştir.¹⁰⁸

Anayasa Mahkemesi'nin, idari yargının görev alanını koruyarak anayasal güvence altına almaya çalıştığı kararları olmakla beraber haklı neden ve kamu yararı bulunması halinde idarî uyuşmazlıkları adlî yargıya aktarabileceği yönünde kararları da bulunmaktadır.

¹⁰⁷ GÜZEL, a.g.m, s.1515

¹⁰⁸ YASİN, a.g.e, s.571

Bu konuya ilişkin örnek olarak; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 134. maddesinde yer alan “Bu kanunun uygulanmasından doğan uzlaşmazlıklar, yetkili iş mahkemelerinde veya bu davalara bakmakla görevli mahkemelerde görülür” hükmü ile 2.9.1971 günlü, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun aynı hükmü ihtiva eden 70. maddesinin birinci fıkrasının iptali istemiyle açılan dava gösterilebilir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında “ *Anayasa'nın 142. maddesinde, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Öte yandan, Anayasa'nın 125., ve 155. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Anayasa'da yargı ayrılığının kabul edildiği görülmektedir. Buna göre mahkemelerin görevleri belirlenirken adlî ve idarî olarak nitelenen yargı ayrılığının da göz önünde bulundurulması gerekir. Bununla birlikte, idari yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir.*

Ülkemizde, 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile, işçi ve işveren arasında iş aktinden veya İş Kanunu'na dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarına bakmak üzere iş mahkemeleri kurulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının prim ve diğer alacaklarının hesaplanması, sigortalı olma hakkının kazanılması ya da kaybedilmesi, ihbar, kıdem ve kötü niyet tazminatlarından doğan uyuşmazlıklar sonucunda hükmolunan miktarların ve bunlara uygulanacak faiz oranlarının hesaplanması gibi konuların kendi içinde bütünlük ve ihtisas gerektirmeleri yanında, iş hukuku ile de yakından ilişkili olduğu açıktır. Nitekim 5521 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin (B) bendi ile “işçi sigortaları kurumu ile sigortalılar veya yerine kaim olan hak sahipleri arasındaki uyuşmazlıklardan doğan itiraz ve davalara...” bu mahkemelerde bakılacağı 506 sayılı Yasa'nın itiraz konusu kuralına paralel biçimde ayrıca vurgulanmıştır. 1479 sayılı Yasa'dan kaynaklanan kimi uyuşmazlıkların da bu nitelikte oldukları görülmektedir. İhtisaslaşmayı esas alan bu düzenlemelerin kamu yararı amacıyla getirildikleri

anlaşılma, yargı ayrılığı ilkesine aykırı olmadıkları” sonucuna vararak yapılan itirazı reddetmiştir.¹⁰⁹

Anayasa mahkemesi bu kararı ile aslında idari yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün, haklı nedenlerin ya da kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabileceğini açıkça kabul etmiştir.

3. İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ BELİRLENMESİNDE KULLANILAN ÖLÇÜTLER

İdari yargı ile adli yargı arasında görev paylaşımı, “görev esası izler ilkesine” göre yapılır. Buna göre, idare hukuku kurallarına uyularak çözümlenen uyuşmazlıklar idari yargının, özel hukuk kurallarına uyularak çözümlenen uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girer. Bu nedenle, idari yargının görev alanının belirlenebilmesi için idare hukukunun uygulama alanının belirlenmesi gerekir.¹¹⁰ Bu tespitin yapılmasında ise çeşitli kriterler geliştirilmiş olup aşağıda bu kriterler üzerinde durulacaktır.

3.1. Kamu Gücü Ölçütü

İdare Hukuku’nun alanını belirlemede yararlanılan en eski ölçütün “kamu gücü” ölçütü olduğu söylenebilir.¹¹¹ Bu ölçüt, Devletin henüz toplumsal yaşama pek müdahale etmediği dönemde ortaya atılmış ve kullanılmış bir ölçüttür.¹¹²

Kamu gücü, devletin emretme, bu tek yanlı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneğidir.¹¹³ İdare, bu güce dayanarak tek yanlı işlemler ve eylemler yaptığında, iradesi ilgililerin onu kabul edip

¹⁰⁹ **Anayasa Mahkemesi**, 21.12.2006, E:2003/75 K:2006/114, www.anayasa.gov.tr, erişim tarihi; 01.11.2014

¹¹⁰ **KAYAR**, a.g.e, s.158

¹¹¹ **ÖZAY**,a.g.e,s.370

¹¹² **Metin GÜNDAY**, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş ve Gözden Geçirilmiş 10.Bası, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s.30

¹¹³ **Lütfi DURAN**, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s.22

etmemesine bağılı olmaksızın sonuçlar yaratır ve gerekirse bunları zorla yerine getirme olanağına da sahiptir.¹¹⁴ İdari yargının görev alanını belirlemede ilk ölçüt olarak kullanılan kamu gücü ölçütünde, idare ile muhatabı arasında tam eşitlik yoktur; idare üstün durumdadır.¹¹⁵ Diğer bir ifadeyle, idare kamu yararının somutlaşmış hali olan kamu hizmetini yürüttüğü için kamusal üstünlük ve ayrıcalıklara sahiptir.¹¹⁶

İdarenin kullanmış olduğu kamu gücü “objektif bir yetki” olup kanuni idare ilkesine uygun kullanılmak zorundadır.¹¹⁷ Diğer bir ifadeyle, Türk İdare Hukukunda yer alan taraflar arasındaki eşitsizlik devlete keyfi davranış anlamında bir alan özgülendiği şeklinde yorumlanmaz ve anlaşılmaz.¹¹⁸

Kamu gücü ölçütüne göre idarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işlem ve eylemler idare hukukuna tabidir. Bu işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklara da idari yargıda bakılır. Buna karşılık, idarenin kamu gücü kullanmadan yaptığı işlem ve eylemler ise özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara ise adli yargıda bakılır.¹¹⁹

Kamu gücü kıstasına göre idari yargının görev alanının tespit edilebilmesi için idari işlem tesisi ya da idari eylemde bulunulması sırasında kamu gücünün kullanılıp kullanılmadığına bakılması ve bu duruma göre değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Kamu gücü ölçütüne göre idarenin tasarruflarını iki başlık altında inceleyebiliriz. Bunlardan birincisi, “Hakimiyet Tasarrufları”, ikincisi ise “Temşiyet Tasarrufları”dır. Uyuşmazlık mahkemesi ilk yıllarda, yönetsel yargının görev alanını saptarken, eski Fransız uygulamasının etkisi altında hakimiyet-temşiyet ayırımından

¹¹⁴ ÖZAY, a.g.e, s.370

¹¹⁵ YAYLA, a.g.e, s.424

¹¹⁶ Ender Ethem ATAY, “İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XI, S.1,2, 2007, s.511

¹¹⁷ Celal ERKUT, Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2004, s.53

¹¹⁸ ATAY, a.g.m, 518

¹¹⁹ Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 2.Bası, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009, s.75

yararlanmıştır. Bu görüşe göre, yönetimin kamu erkini kullanarak yaptığı işlemler ile kamu erkini kullanmadan yaptığı işlemler arasında ayırım yapılmakta ve yönetimin kamu erkini kullanarak yaptığı işlemlerin yönetsel yargının görev alanına girdiği kabul edilerek bunlara “hakimiyet tasarrufu” denilmiştir.¹²⁰

Hakimiyet tasarrufu ölçütüne göre, Devlet bir kısım tasarruflarını hakimiyete dayanarak yapmakta olup bu tasarruflar, bireylerin tasarrufuna benzememektedir. Çünkü, birey hakimiyeti kullanılamayacağı için bu türden tasarruflar hiçbir zaman gerçekleştirilemez. Bu tasarruflar, hakimiyet tasarrufları adını alır ve özel hukuk kurallarından ayrı bir takım hukuk kurallarına tabi olur.¹²¹

Hakimiyet tasarrufu prensibi uyarınca tesis olunan işlemlere örnek olarak; kamulaştırma, devletleştirme, kamu görevlisi hakkında verilen disiplin cezaları, imar planı değişiklikleri v.b gösterilebilir. Söz konusu örnekler, idarenin tek yanlı işlemleri yani, irade açıklaması ile gerçekleşen ve icrai özelliği bulunan tasarruflar olup bu işlemlerin oluşması için karşı tarafın rızasına gerek bulunmamaktadır. İdarenin kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemlerin tipik örnekleri olan bu işlemlere karşı açılan davalar ise idari yargı mercilerince çözümlenmesi gereken uyuşmazlıklardır.

Temşiyet tasarrufu ölçütünde ise idarece tesis edilen işlemler, yönetimin özel hukuk kişileri gibi giriştiği işlemlerdir.¹²² İdarenin kamu gücü kullanmadan yaptığı bu işlemler idari yargının görev alanının dışında olup adli yargının görev alanına girer. Bu ölçüte göre tesis olunan işlemlere örnek olarak; idarenin, faaliyetlerini yürütmek amacıyla özel bir şahıstan bir binayı kiralaması gösterilebilir. Burada, idare organı özel bir şahıs gibi hareket etmekte ve kamu gücünü kullanmaksızın taraflar arasındaki eşitlik kurallarına göre kiralama yapmaktadır. Dolayısıyla, idare ile kiralayan şahıs arasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümü de Borçlar Kanunu hükümlerine göre adli yargı mercilerinin görev alanına girmektedir.

¹²⁰ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.77;

¹²¹ Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.1, 3.Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası 1966, s.48

¹²² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.77

Konuya ilişkin bir kararında Danıştay; Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 76. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi uyarınca ilgilisine on uyarma cezası verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan ve Mahkemesi'nce görev yönünden reddine karar verilen uyuşmazlıkta, ”iptal davalarının konusunu, ilgililerin hukukunu etkileyen, bu özellikleri nedeniyle de idari yargı düzeni içinde yargısal denetime tabi tutulan idari işlemler oluşturmaktadır. İdari işlem; idarenin, hukuk alanında değişiklik, yenilik doğuran irade açıklaması olup; bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, idari makamca verilmiş olması ve idarenin, idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyete ilişkin olması gerekmektedir.

İdari makamların, idari faaliyetin görülmesi sırasında kullandıkları kamu gücü ise, söz konusu makamlara, bireyler ile girdikleri ilişkilerde, onların iradesinden bağımsız bir şekilde, hatta karşıt iradelerine rağmen, tek yanlı olarak hukuki sonuçlar ve etkiler yaratabilecek işlemler yapabilme yetki ve yeteneği tanıdığından, kamu gücünün kullanılmasından doğan uyuşmazlıkların idari yargı yerinde görülmesi gerektiği açıktır.

Uyuşmazlık, davacıya Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 76. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi uyarınca on uyarma cezası verilmesinden kaynaklanmakta olup; karayolu taşıma mevzuatının yetki belgesi sahiplerine yüklediği yükümlülüğün yerine getirilmesinin sağlanması için, davalı idarece kamu gücüne dayalı olarak, tek yanlı irade beyanı ile tesis edilen dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan davanın, 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerine yönelik bir niteliği bulunmamaktadır.

Buna göre idari yaptırım uyuşmazlığından kaynaklanmayan, karayolu taşıma mevzuatının yetki belgesi sahiplerine yüklediği yükümlülüğün yerine getirilmesi amacıyla idarenin kamu gücüne dayanarak tek yanlı irade beyanı ile tesis ettiği bir idari işlemde doğan uyuşmazlığın görüm ve çözümü idari yargı yerinin görevine girmektedir. Durum böyle olunca; İdare Mahkemesince davanın esası incelenerek bir karar verilmesi gerekirken, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün adli yargının

görevine girdiği gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir” şeklinde karar vermiştir.¹²³

Konuya ilişkin başka bir kararında ise Danıştay; “ *davacı şirketin Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş. ile yaptığı elektrik bağlantı ve perakende satış sözleşmesi uyarınca belirlenen tek terimli tarife sınıfı aboneliğinin, çift terimli tarife olarak değiştirilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş. İzmir İl Müdürlüğü'nün ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davada İdare Mahkemesi'nce; abonman sözleşmelerinin idare tarafından yazılı bir şekilde hizmetten faydalanmak isteyenlere sunulduğu, sözleşmeyi kabul ve imza ederek akde katıldıkları, özel hukuk ilişkisinden doğan bu sözleşmelerin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde çözümleneceği, uyuşmazlık konusu olayda davacı şirket ile Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş. arasında yapılan abonman sözleşmesi uyarınca belirlenen tarife sınıfının değiştirilmesi isteminin reddinden doğan uyuşmazlığın çözümünün adli yargı yerine ait olduğu sonucuna varıldığı gerekçesiyle davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca görev yönünden reddine” ilişkin Mahkeme kararını onamıştır.¹²⁴*

Konuya ilişkin diğer bir kararda ise Danıştay; “*Afyonkarahisar ili, Merkez Nuribey Kasabası, 21-22 pafta, 130 ada, 1 parsel sayılı mesire alanı ve kent parkı vasıflı arsa üzerine kurulan baz istasyonu ile ilgili olarak davacı şirketin, davalı ...Belediye Başkanlığı ile imzaladığı 25.01.2011 tarih ve 2011/09 sayılı kira sözleşmesinin iptaline ilişkin ... Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada, her ne kadar İdare Mahkemesince, dava konusu işlemi kira sözleşmesinin feshi olarak nitelendirip, adli yargının görevli olduğu yönünde karar verilmiş ise de, uyuşmazlığın kira sözleşmesinin sonlandırılmasına dönük olarak alınan encümen kararından doğduğu açıktır.*

¹²³ **Danıştay 15.Dairesi**, 28.01.2014, E:2013/8937 K:2014/210, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 07.11.2014

¹²⁴ **Danıştay 8.Dairesi**, 03.11.2014, E:2013/492 K:2014/944, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 08.11.2014

Olayda, kira sözleşmesinin uygulanması sonucu bu sözleşmenin tarafları arasında vuku bulmuş bir uyuşmazlık söz konusu olmayıp, davalı belediye encümeninin tek taraflı kamu gücü ve yetkisini kullanarak tesis ettiği bir işlem sözkonusudur.Şu hale göre, aksi yaklaşımla özel hukuk sözleşmesinden kaynaklandığı açık olan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargı yerlerinin görevli olduğu gerekçesiyle davayı görev yönünden reddeden İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır” kararı ile yerel Mahkeme kararını bozmuştur.¹²⁵

İdari yargının görev alanının belirlenmesinde kullanılan kamu gücü ölçütü, idarenin sınırlı faaliyette bulunduğu dönemlerde belirleyici idi. Çünkü, idarenin özel kişi gibi ve yine özel hukuka bağlı olarak giriştiği işlemler, idari hizmet ve eylemlerden kolayca ayrılabilirdi.¹²⁶ Ancak, sosyal devlet anlayışının gelişmesi ve buna paralel olarak devlet faaliyetlerinin gittikçe daha karmaşık bir hale gelmesi gibi nedenlerden dolayı artık kamu gücü ölçütü İdare Hukuku'nun uygulama alanını belirlemek ve idari yargının görev alanının sınırlarını çizmek bakımından tek başına yeterli bir ölçüt teşkil etmemeye başlamış ve bu ölçüt yerine kamu hizmeti ölçütü kullanılmaya başlanmıştır.

3.2. Kamu Hizmeti Ölçütü

Devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale etmeye başlaması ile birlikte “kamu hizmeti” kavramı, İdare Hukuku'nun düzenleme alanını belirleyen bir ölçüt olarak kullanılmaya başlanmıştır.¹²⁷ Kamu hizmeti, idari faaliyetin konusunu oluşturur. Bu bakımdan, İdare Hukukunun bağımsız bir hukuk dalı olarak karşımıza çıkmasının da temel unsurudur. Sürekli gelişmekte, değişime uğramakta ve özellikle son yıllarda üzerinde özel hukukun müdahalesi artmakla birlikte İdare Hukuku bakımından öneminden bir şey kaybetmemektedir.¹²⁸

¹²⁵ **Danıştay 13.Dairesi**, 18.03.2014, E:2013/341 K:2014/7946, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 12.11.2014

¹²⁶ **YAYLA**, a.g.e, s.425

¹²⁷ **GÜNDAY**, a.g.e, s.31

¹²⁸ **Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA**, Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 5.Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2014, s.548

Kamu hizmeti kavramı, açık ve net bir kavram değildir. Genel olarak kamu hizmeti, bir kamu kuruluşu tarafından veya bir kamu kuruluşunun gözetim ve denetimi altında bir özel girişim tarafından kamuya sağlanan hizmetler olarak tanımlanabilir.¹²⁹

Kamu hizmeti kavramı, kamu yararına ilişkin bir ihtiyacı tatmin etmek için idarenin doğrudan veya dolaylı bir şekilde yüklendiği sürekli ve düzenli bir etkinliği ifade eder.¹³⁰

Bir başka tanımda ise kamu hizmeti kavramının, siyasi erklerin takdirleriyle çeşitleri ve sayıları gittikçe artmakta olan ve halkın ortak genel ihtiyaçlarına cevap veren kamusal görev ve ödevlerin bileşimi olduğu belirtilmiştir.¹³¹ Diğer bir tanımda ise Devlet veya diğer amme hükmi şahısları tarafından veya bunların nezaret ve murakabeleri, kontrolleri altında umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere amme (kamu) hizmeti denilmektedir.¹³²

Kamu hizmeti ölçütüne göre, idarenin kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerine ilişkin işlemler idari yargının, idarenin kamu hizmeti niteliğinde olmayan hizmetlerine ilişkin işlemler ise özel hukuka tabi olup adli yargının görev alanına girer.¹³³

Bir etkinliğe kamu hizmeti adını verebilmek için kural olarak, bu etkinliğin bir kamu tüzelkişisi tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Aynı zamanda kamu hizmetinin, parasal, ayni ve kişisel araçlarının kamu tüzelkişisine ait olması da aranır.¹³⁴ Burada dikkate alınması gereken bir husus da şudur, her kamu kurumunun yaptığı hizmet, kamu hizmeti olmadığı gibi, her kamuya yararlı hizmet de kamu

¹²⁹ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.78

¹³⁰ ATAY, a.g.e, s.582

¹³¹ DURAN, a.g.e, s.24

¹³² ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, s.13

¹³³ KAYAR, a.g.e, s.159

¹³⁴ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, a.g.e, s.1194

hizmeti değildir. Genel olarak, kamu kurumlarının kamuya yararlı hizmetleri kamu hizmeti sayılır.¹³⁵

Günümüzde ise kamu hizmetleri sadece kamu tüzel kişileri tarafından yapılmamaktadır. İdarenin denetim ve gözetimi altında özel hukuk kişilerinin de kamu hizmeti görmesi mümkündür. Önceden sadece imtiyaz usulü istisnası hariç kamu hizmetlerinin, kamu tüzel kişiler tarafından yürütülmesi kabul edilmekte iken bugün imtiyaz usulü yanında diğer usullerle de kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yürütülmesi kabul edilmektedir.¹³⁶ Zaman içindeki gelişme sürecinde, özel kişilerin kamu hizmeti ile görevlendirilmeleri ve uygulamalarının değişik hukuki rejimler uygulanarak yaygınlaşması yönünde olmuştur.¹³⁷ Kamu hizmetlerinin idare tarafından görülmesini, kamu hizmetlerinin idarenin gözetiminde özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesine bırakan anlayış günümüzde Avrupa Birliği etkisiyle bazı kamu hizmetlerinin de düzenleyici kurumlar tarafından kamu hizmeti görme yetkisi verilmesine bırakmıştır. Düzenleyici kurumlar, hizmetin sunulmasını düzenleyip denetlemekte, aynı zamanda yaptırım uygulamaktadır. Bu anlamda, organik unsurun yeni bir şekil aldığı kabul edilmektedir.¹³⁸

Kamu yararı amacının dışındaki amaçlarla yapılan faaliyetler, bir kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilse dahi kamu hizmeti sayılmaz ve kamu hizmetlerinin tabi olduğu rejime tabi değildir. Bundan dolayı, özel hukuk tüzel kişilerinin bir kanun veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak bir kamu hizmeti yürütmesi sırasında tesis ettiği işlemler idari işlem sayılır ve bunlar İdare Hukuku ilkelerine tabi olurlar.¹³⁹

13.08.1999 gün 4446 sayılı Kanunun 1.maddesiyle değişik Anayasa'nın 47.maddesinde; "*Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile*

¹³⁵ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.78

¹³⁶ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e, s.549

¹³⁷ ATAY, a.g.e, s.350

¹³⁸ Seçkin YAVUZDOĞAN, Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, Ankara, Adalet Basım Yayım Dağıtım, 2014, s.20

¹³⁹ ATAY, a.g.e, s.588

gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir” kuralına yer verilmiştir. Buna göre, kamu hizmetleri devlet yanında, birer kamu tüzel kişisi olan kamu kurumları, yerel yönetimler, kamusal-özel karma kuruluşlar ve devletle özel girişimin kurduğu ortaklıklar aracılığıyla, özel hukuk sözleşmeleri ile özel hukuk kuralları uyarınca bile yürütülebilir. Ancak, bu tür bir yönetimin kanunla belirlenmesi gereklidir.¹⁴⁰

Konuyu bir Danıştay kararıyla örneklendirecek olursak; Taşımali İlköğretim Uygulaması çerçevesinde, davalı idarece (Milli Eğitim Bakanlığı) yapılan ihale ile Keşan İlçesi, Karacaali Köyünden Paşayığit İlköğretim Okulu'na öğrenci taşıması için görevlendirilen servis aracının, karayolunda seyir halinde iken bir başka araçla çarpışması sonucu meydana gelen trafik kazasında davacıların çocuğu ve kardeşinin vefat etmesi nedeniyle uğranıldığı öne sürülen zarar karşılığı 10.000,00 TL maddi, 3.000,00 TL manevi olmak üzere toplam 13.000,00 TL tazminata hükmedilmesi istemiyle açılan ve ... İdare Mahkemesi'nce görev yönünden reddine karar verilen davada Danıştay; *“Taşımali İlköğretim Uygulaması'nda karşılaşılan tereddütlerin giderilmesi ve farklı uygulamalara meydan verilmemesi için Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı'nın görüşleri doğrultusunda İlköğretim Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan Taşımali İlköğretim Yönergesi 4.6.1994 günlü Bakan onayı ile uygulamaya konularak, Taşımali İlköğretim Uygulaması'na ait iş ve işlemler düzenlenmiş olup, bu düzenlemede belirlenen kurallar çerçevesinde yapılan ihale sonucunda davalı idarenin hazırladığı tip sözleşme ile öğrenci taşıma işi bir kamu hizmeti olarak gördürülmektedir. Bu durumda, Anayasa'nın 125'nci maddesinde yer alan, idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür, kuralı uyarınca, zorunlu ve parasız olan ilköğretim hizmeti kapsamında yer alan öğrenci taşıma faaliyetinin yerine getirilmesi sırasında meydana gelen trafik kazası sonucu öğrencinin ölümü nedeniyle uğranıldığı öne sürülen zararlardan dolayı idarenin hizmet kusuru ya da kusursuz sorumluluk esasları çerçevesinde sorumluluğu bulunup bulunmadığının*

¹⁴⁰ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, a.g.e, s.1195

yargısal denetiminin, idare hukuku ilke ve kurallarına göre idari yargı yerlerince yapılacağı açıktır” denilerek ilgili Mahkeme kararını bozmuştur.¹⁴¹

Konuya ilişkin bir diğer örnekte ise, Eskişehir İli, Tepebaşı İlçesi, Karagözler Mahallesi, Boyacıoğlu Köyü Mevkii, 116 ada ve 121 adada yer alan aydınlatmaların cadde, sokak statüsü olan yerlere kumanda etmesine rağmen, site girişine konulan güvenlik ve site etrafının kapatılmış olması ile kamunun ortak kullanımına kapatıldığı yerlerdeki aydınlatma tesislerinin maliyetinin site yönetimi tarafından karşılanması gerektiği, bu nedenle söz konusu aydınlatma tesislerinin maliyet bedelleri toplamı 51.967,78 TL bedelli faturanın 31.01.2013 tarihine kadar ödenmesi gerektiğine dair tesis edilen 21.01.2013 tarih ve 2013-5772-663 sayılı işlemin ve faturanın iptali istemiyle açılan davada ... İdare Mahkemesi’nce; *“aydınlatma tesislerinin maliyetinin site yönetimi tarafından karşılanması gerektiğine ilişkin işlem ve buna bağlı olarak düzenlenen faturanın bir abonelik sözleşmesine dayalı olması ve özel hukuk tüzel kişisi olan davalı ile kişi arasında özel hukuk alanında bir alacak borç ilişkisinin varlığının kabulünü gerektirdiği, bu itibarla, aydınlatma tesislerinin maliyetinin site yönetimi tarafından karşılanması gerektiğine ilişkin işlem ve buna bağlı olarak düzenlenen faturanın özel hukuk alanındaki alacak borç ilişkisini içeren, abonelik sözleşmesine dayanarak ve idare olarak değerlendirilemeyecek özel hukuk tüzel kişisi tarafından düzenlenen bir tarife uyarınca alınan bir bedeli içerdiğinden, bu konuyla ilgili anlaşmazlığın görüm ve çözümü adli yargı yerinin görevine girdiği gerekçesiyle”* davanın görev yönünden reddine karar verilmiştir.

... İdare Mahkemesi’nce verilen görev yönünden davanın reddine ilişkin kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay tarafından *“... İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, "iradenin açıklanması" yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan "idarî makam" kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi, bütün idarî işlemlerin kamu tüzel*

¹⁴¹ **Danıştay 8.Dairesi**, 05.02.2002, E:2001/392 K:2002/674, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 15.11.2014

kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır. Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmeti yerine getirilirken sahip olunan ayrıcalıklara dayanılarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis edilen, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle, kişilerin hukukî durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemler iptal davasına konu edilebileceği gibi, bu işlemler nedeniyle uğranılan zararların tazmini için tam yargı davası açılması da mümkündür.

... elektriğin kamu hizmeti özelliği, "dağıtım" faaliyeti açısından ele alındığında, işlem tarihinde yürürlükteki haliyle 4628 sayılı Kanun (m.2/4/c), dağıtım şirketlerinin lisanslarında belirtilen bölgelerdeki tesislerde yenileme, ikame ve kapasite artırım yatırımlarını yapma, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm sistem kullanıcılarına, eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin elektrik enerjisi dağıtımını ve bağlantı hizmeti sunma yükümlülüğü getirmiştir. Kanun'da ve ilgili yönetmeliklerde "dağıtım" faaliyetini yerine getirecek işletmelerin uyması gereken yükümlülükler açıkça düzenlenmiştir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi doğrudan hizmetin aksamasına yol açacak niteliktedir. Bu nedenle elektrik piyasası faaliyetlerinden "dağıtım"ın kamu hizmeti niteliği taşıdığı görülmektedir.

... Bu durumda, özel faaliyetler için söz konusu olmayacak üstün ayrıcalıklara sahip olan ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen kamu hizmeti niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyetini yürüten davalı Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş. tarafından, kamu

hizmetinin yürütülmesini teminen yapılan yatırımın maliyetinin üstlenilmesine ilişkin olarak tek yanlı olarak tesis edilen, ilgilinin hukukunda değişiklik yapan ve idarî işlem niteliğinde bulunan 21.01.2013 tarih ve 2013-5772-633 sayılı Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü Eskişehir İl İşletme Müdürlüğü işleminin ve bu işlem uyarınca düzenlenen faturanın yargısal denetiminin idarî yargıda yapılması gerektiği sonucuna ulaşıldığından; idari yargının görevinde bulunan uyuşmazlığın, adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği yolundaki temyize konu kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır” gerekçesiyle ilgili Mahkeme kararını bozmuştur.¹⁴²

Bugün idare hukukunun idare alanını ve keza idari yargının görev alanını tespit etmek bakımından kamu hizmeti ölçütü yetersiz kalmaktadır. İdare faaliyetlerini yürütürken bazen kamu hukukundan kaynaklanan üstün ve ayrıcalıklı hak ve etkilerini kullanmak suretiyle kamu hukuku alanında hareket edebileceği gibi bazen de herhangi bir kişi gibi özel hukuk alanında hareket edebilmektedir. Hatta bazı kamu hizmetlerine özel hukuk kurallarını uygulanmakta, bazı özel faaliyetlere ise idare hukuku uygulanmaktadır. Ayrıca esas itibariyle idare hukukuna tabi olan bazı kamu hizmetlerine de yer yer özel hukuk uygulanmaktadır. Bu nedenle kamu hizmeti kavramının yeniden belirlenmesi ve kamu hizmeti alanı sınırlarının çizilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.¹⁴³

3.3. İdari İşlem Ölçütü

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2.maddesinde tanımı yapılan idari dava türlerinin, idari işlemler hakkında açılan iptal davası ve yine idari işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları olduğu belirtildiğinden, idari uyuşmazlıkların tespitinde idari işlemin ayrı bir ölçüt olarak ele alınması gerekmektedir.

¹⁴² **Danıştay 13.Dairesi**, 26.12.2013, E:2013/2697 K:2013/3991, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 20.11.2014

¹⁴³ **DARENDERELİ**, a.g.e, s.64

İdare görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken çeşitli işlem ve eylemlerde bulunur.¹⁴⁴ Diğer bir deyişle, idare yetkilerini kullanırken her şeyden önce bir takım işlemler yapar, yani hukuk alanında değişiklik ve yenilik yaratan irade açıklamalarında bulunur.¹⁴⁵ İdarenin faaliyetlerinin yerine getirilmesinde ya hukuki ya da maddi tasarruf yapılması sözkonusu olur. Hukuki tasarruf sözkonusu olduğu durumlarda “idari işlem”, maddi tasarruf gerçekleştiğinde de “idari eylem” bahsedilir.¹⁴⁶

İdari işlemlerin diğer hukuksal işlemlerden ayırt edilmesini sağlayacak yasal bir tanım bulunmamakta olup öğretide ve yargı kararları ile çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Öğretide yer alan bir tanıma göre idari işlem, kural olarak, idari organ ve makamların idare alanındaki açıklamalarıdır.¹⁴⁷ Diğer bir tanıma göre, idari işlem, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır.¹⁴⁸

Başka bir tanıma göre ise idari işlem, İdare Hukuku alanında kamu yararını gerçekleştirmek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde ve de hizmetin gereklerine uygun bir tarzda yürütülmesinin sağlanması amacıyla idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla rıza ve onaya ihtiyaç olmadan, ilgililerin hukuki durumları üzerinde hüküm ve sonuç doğuran yani, icrai niteliği olan, resen icra edilebilen, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, yargı denetimine tabi ve kural olarak yazılı şekilde tesis edilen işlemlerdir. Örneğin, kamulaştırma, ruhsat, üretim müsaade izin belgesi veya işletme lisansı verilmesi gibi.¹⁴⁹

İdare işlevi dikkate alındığında ise idari işlem, idarenin, idare işlevine ilişkin olarak kamu gücü kullanmak suretiyle yaptığı tek yanlı irade açıklamaları şeklinde tanımlanabilir.¹⁵⁰

¹⁴⁴ TAN, a.g.e, s.215

¹⁴⁵ DURAN, a.g.e, s.384

¹⁴⁶ ATAY, a.g.e, s.420

¹⁴⁷ DURAN, a.g.e, s.385

¹⁴⁸ GÖZLER, a.g.e, s.656

¹⁴⁹ ATAY, a.g.e, s.424

¹⁵⁰ Turan YILDIRIM, Melikşah YASİN, Nur KAMAN, Halit Eyüp ÖZDEMİR, Gül ÜSTÜN, Okay TEKİNSOY, İdare Hukuku, Güncellenmiş 5.Bası, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık, 2013, s.366

Yasalarımızda idari işlemi tanımlayan bir hüküm bulunmamakta ise de yargı kararlarına bakıldığında, idari işlemin tanımlanmasına yönelik kararlar olduğu görülmektedir. Örneğin, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 14.04.1973 gün ve E. 1972/2, K. 1973/10 sayılı kararında, *“idari işlem kısaca, idari makamların, idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar”* olarak tanımlanmıştır.¹⁵¹ Başka bir kararda ise *“idari işlemler bir kamu görevini yürütmekle görevli idarenin bu görevine ilişkin olarak ve kamu gücü kullanarak oluşturduğu tek yanlı işlemlerdir”* şeklinde tanım yapılmıştır.¹⁵² Benzer bir başka kararda ise *“Hukuk alanında idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan "idari işlem"ler, anayasal sınırlar içinde "görev ve yetki"leri haiz olan idarenin yükümlülüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca vasıtalarından biridir. Kişilerin hukuksal durumlarının, statülerinin belirlendiği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idari işlemler vasıtasıyla olmaktadır. Yasal bir tanımı olmayan, idari işlemin nitelikleri öğretisi ve idari yargı kararlarıyla belirlenmektedir. Buna göre bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir”*¹⁵³ denilerek idari işlemin tanımı yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen tanımlara göre idari işlemin temel bir takım niteliklerinin bulunduğu ve bu niteliklerinin idari işlemleri, diğer hukuksal işlemlerden ayırt ettiği görülmektedir. İdari işlemler, tek yanlılık ve icrailik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve yargısal denetime tabi olma gibi özellikler göstermektedir.¹⁵⁴

¹⁵¹ **Kazım YENİCE, Yüksel ESİN**, Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983, s.386

¹⁵² **Danıştay 8.Dairesi**, 31.10.2012, E:2012/7645 K:2012/8234, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 22.11.2014

¹⁵³ **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, 02.06.2014, E:2011/2303 K:2014/2506, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 22.11.2014

¹⁵⁴ **GÜNDAY**, a.g.e, s.123

İdari işlemlerin çeşitli tanımları yapılmakta ise de burada vurgulanması gereken önemli özelliklerden biri idari işlemlerin, idare fonksiyonunun, diğer bir deyişle; idare işlevinin yerine getirilmesi amacıyla tesis edilmeleridir.

İdare, faaliyetlerinde çeşitli görev ve ödevleri yerine getirirken tamamen kendi yapısı içinde ve kendine özgü kural ve usuller uygulamakta ve konusu “toplumun günlük yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan teknik nitelikte kamu işleri” olan bir işlev görmektedir¹⁵⁵ ki bu işleve “idare işlevi” adı verilmektedir. İdarenin bu işlevi yerine getirirken yaptığı işlem ve eylemler idari niteliktedir.¹⁵⁶ Her türlü kamu kurum ve kuruluşu, kamu kurum ve kuruluşları tarafından sermayelerinin en az yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri ile yasama ve yargı mercileri, idare işlevi sırasında idari işlem tesis etmektedirler. Bu anlamda idari işlem yapılmasında idare, organik değil, fonksiyonel anlamda en geniş şekilde kabul edilmektedir.¹⁵⁷

Burada görüldüğü üzere bazı özel hukuk tüzel kişileri ile idare cihazı dışında yer alan birtakım idari kuruluşlar da gerektiğinde idari makam sıfatıyla hareket etmektedirler. Bunların, bu nitelikleri dolayısıyla yaptıkları faaliyetlere uygulanacak hukuki rejimin belirlenmesi bakımından da “idare işlevi” kavramı anahtar durumundadır.¹⁵⁸ Buradan hareketle, idarenin her işlemi idari işlem olmadığı gibi, bazen özel hukuk tüzel kişilerinin yaptığı işlemler de idari işlem niteliğinde kabul edilir. Gerçekten, idarenin bazı işlemleri özel hukuka tâbi olmaktadır. Örneğin, kamu tüzel kişisinin bir özel hukuk sözleşmesi yapması idari işlem değildir. (Üniversite yönetimi kütüphanesine kitap alımı için bir kitapçı ile sözleşme yaptıysa, bu idari bir işlem değildir.)¹⁵⁹

¹⁵⁵ DURAN, a.g.e, s.7

¹⁵⁶ Celal ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.11

¹⁵⁷ ATAY, a.g.e, s.424

¹⁵⁸ ERKUT, a.g.e, s. 64

¹⁵⁹ Ahmet Emrah AKYAZAN, Maddi Açıdan İdari İşlemler, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.85, 2009, s.221

İdari işlemi yapan organa bakarak işlemi nitelendirmek¹⁶⁰ anlamında kullanılan organik açıdan ayırım kriterinin günümüzde tek başına kullanımı yeterli bulunmamaktadır. Bu nedenle, idari işlemin tanımlanmasında esas olan unsurun, idare işlevinin yerine getirilmesi olduğu söylenebilir.

Yürütme organının, yasama organının denetimi altında, onun veya kendi adına, toplumun millet olarak duyduğu yüksek, olağanüstü, politik diye özetlenebilecek birtakım ihtiyaçlarını karşılaması” hükümet görevi ya da işlevi iken, belirli bir ülkede yaşayan bireylerin “ortak, kolektif, genel, günlük, basit, yalın, teknik ve sürekli ihtiyaçlarının karşılanması” idare işlevini ifade eder.¹⁶¹

Çünkü, işlev olarak idare etmek kavramı yalnızca Anayasanın yürütme organı içinde öngördüğü yapısal idareye özgü olmayıp diğer iki organ içinde yer alan idari birimlerin yürüttüğü etkinlikleri de kapsar.¹⁶² Bir başka deyişle, yasama ve yargı yetkilerinin kullanılması ile yapılan işlemlerin kendilerine özgü hukuki rejimleri vardır. Bu organların idari işlevle ilgili işlemleri, sözkonusu hukuki rejimlerin dışında kalır ve maddi bakımdan idari işlem rejimine tabi olur. Böylece organik yönden idareden çıkmayan, fakat idare alanına giren bazı işlemler de idari işlem sayılır. Buna karşılık, gerek idarenin, gerek yasama ve yargı organlarının idari işlev dışında kalan özel hukuk, yasal ve yargısal işlemleri hiçbir halde ve suretle idari işlem olarak kabul edilmez.¹⁶³

Bu noktada, yasama organının, esas işlevi dışında olup idari işlevine giren işlem ve faaliyetleri olduğu anlaşılmaktadır. Yasama, yasama organı (TBMM) tarafından ilke olarak yasa biçiminde yapılan kural koyma etkinliğidir.¹⁶⁴ Yasama organının, kuvvetler ayrılığı esasına göre, diğer iki Devlet organından farklı bir konumu ve işlevi olduğu, faaliyetlerinin de ayrı bir hukuksal statüye tabi tutulması gerektiği kuşkusuzdur. Bu faaliyetlerin her zaman yasama fonksiyonu dolayısıyla gerçekleştirildiği söylenemez. Nitekim, parlamento organlarının tamamıyla “idare

¹⁶⁰ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, a.g.e, s.1236

¹⁶¹ Ragıp SARICA, İdare Hukuku, Çoğaltma Ders Notları, İstanbul, 1970, s. 15-17

¹⁶² ÖZAY, a.g.e, s.416

¹⁶³ DURAN, a.g.e, s.385

¹⁶⁴ TAN, a.g.e, s.18

işlevine” ilişkin işlem ve düzenlemeleri de bulunmaktadır.¹⁶⁵ Örneğin; yasama organında istihdam edilen personelin özlük işlemleri gibi.¹⁶⁶

Yasama organının, yasama işlevine girmeyen ve idari sayılan işlemleri idari yargının denetimine tabidir.¹⁶⁷ Türk Hukukunda, parlamento organlarınca yapılan ve idare işlevine ilişkin olan işlemlerin iptal davasına konu oluşturacağı konusunda hemen hemen görüş birliği vardır.¹⁶⁸ Öte yandan, yasama faaliyetinin tamamlayıcısı niteliğindeki faaliyetlerde bu kapsamda mütalaa edilerek, idare hukuku dışında kalan diğer kamu hukuku kurallarınca düzenlenir ki, özellikle genel kurul ile komisyonların çeşitli faaliyetleri bu niteliktedir.¹⁶⁹

Bu konuya ilişkin ilgi çekici örnek ise Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyeliğine seçim işleminin idari işlem olarak nitelendirilmesidir. RTÜK’ün dokuz üyesinin TBMM Genel Kurulu’na seçimi ve atanmasına ilişkin TBMM kararının iptali ile davacının RTÜK üyeliği görevinin sona erdirilmesi sonucunda yoksun kaldığı aylık ve diğer özlük haklarının yasal faizi ile birlikte ödenmesi ve göreve iadesi istemiyle açılan davada, “... *Anayasa’nın yürütme organı içinde öngördüğü yapısal “idare”ye özgü olmayıp, yasama ve yargı organlarınca tesis edilmekle birlikte “yasama” ya da “yargı” fonksiyonuyla ilgisi olmayan ve tümüyle “idare” işlevine ilişkin olarak yukarıda belirtilen tanıma uygun biçimde alınan kararların da idari işlem olarak kabulü gerekir. ... Bu nedenle, yürütme erki içinde bulunan bir üst kurula kamu görevlisi atanmasına ilişkin uyuşmazlık konusu TBMM kararı, idare fonksiyonuyla ilgili olduğundan iptal davasına konu edilebilecek nitelikte bir idari işlem olduğu açık olup...*” denilerek davayı incelenmeksizin reddeden İdare Mahkemesi kararını bozmuştur.¹⁷⁰ Görüldüğü üzere, fonksiyonel

¹⁶⁵ ERKUT, a.g.e, s.73

¹⁶⁶ “...TBMM Başkanlığı’nca, TBMM’de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından... bu konudaki davaların idari yargı mercilerinin görev alanına girdiğine dair...” **Danıştay 5.Dairesi**, 16.12.1987, E:1987/2380 K:1987/1783, Yayınlanmamış Karar; ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.113

¹⁶⁷ TAN, a.g.e, s.19

¹⁶⁸ ERKUT, a.g.e, s.75

¹⁶⁹ Mukbil ÖZYÖRÜK, İdare Hukuku Ders Notları, Teksir, Ankara 1972-1973, s.48

¹⁷⁰ **Danıştay 5.Dairesi**, 24.01.2007, E:2005/5627 K:2007/72, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 28.11.2014

kriter uygulanarak bu uyuşmazlıkların idari yargının denetimine tabi tutulmasının mümkün olduğu kabul edilmektedir.¹⁷¹

Yargı organlarının da, esas işlevi olan yargılama işlevi¹⁷² dışında olup idari işlevine giren işlem ve faaliyetleri bulunmaktadır. Buna göre mahkemelerin bütün (her türlü) faaliyetleri yargısal değildir; mahkemelerin, yargı faaliyetlerinin yanı sıra kalem (yazı) işlerinin yürütülmesi ve personelin yönetimi gibi idari faaliyetleri de vardır.¹⁷³ Söz konusu işlemler de dikkat edilmesi gereken husus, bir yargı organından hatta bir yargıcın iradesinden çıksa bile tesis olunan işlemin idari nitelikte olması, yani; yargılama işlevinden ayrılabilen nitelikte bulunmasıdır. Dolayısıyla, bu tür işlemlerin hukuksal denetiminin tespitinin “idare işlevi” içerisinde düşünülmesi gerekmektedir.

Netice itibariyle, idari işlemin tek bir tanımının bulunmadığı, kanuni veya düzenleyici işlemlerle idarenin tek taraflı işlemlerinin tanımının yapılmadığı söylenebilir¹⁷⁴ ise de Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun 14.04.1973 gün ve E:1972/2 K:1973/10 sayılı kararında, “*idari işlem kısaca, idari makamların, idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar*” olarak tanımlanmıştır.

3.4. İdari Eylem Ölçütü

3.4.1. İdari Eylem Tanımı

İdari yargının görev alanının belirlenmesinde temel alınan ölçütlerden biri olan “idari eylem” ölçütü anayasal bir kavram olup Anayasanın 125¹⁷⁵ ve 157.maddelerinde¹⁷⁶ yer almaktadır. Aynı şekilde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü

¹⁷¹ **Ragıp SARICA**, Teşri Organının Faaliyetlerinden Dolayı Devletin Mali Mesuliyeti Meselesi, İ.U.H.F.M., C.X, s. 1 – 2, İstanbul, 1944, s. 113 – 114; aktaran **ERKUT**, a.g.e, s.75

¹⁷² Objektif hukukun (maddi hukuk kurallarının) bağımsız hakimler tarafından belli bir olaya uygulanması; **KURU, ARSLAN, YILMAZ**, a.g.e, s.56

¹⁷³ **KURU, ARSLAN, YILMAZ**, a.g.e, s.56

¹⁷⁴ **ATAY**, a.g.e, s.421

¹⁷⁵ İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır

¹⁷⁶ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir

Kanunu'nun 2.maddesinin 1-b.bendinde, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, idari dava türleri arasında sayılmıştır. Görüldüğü üzere idari eylem, anayasal ve yasal bir kavram olmakla beraber sözkonusu hükümlerden net bir tanıma ulaşmak mümkün değildir. Yasa koyucu, “idari eylem” kavramının belirlenmesini bilimsel ve yargısal içtihatlarla bırakmayı tercih etmiştir.¹⁷⁷

Öğretide yer alan bir tanıma göre idari eylem, yönetimin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetini yürütürken yaptığı eylemlere denilmektedir.¹⁷⁸ Başka bir tanımda ise idari eylem, hukuki sonuç doğuran, yani hukuk düzeninde değişiklik meydana getiren idarenin davranış, hareket ve faaliyetleridir. Örneğin; belediyenin kepçe ile kanal kazması durumunda, idarenin bir eylemi vardır.¹⁷⁹ Diğer bir tanıma göre ise idari eylemler, bir idari işlemin uygulanması biçiminde ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan doğrudan doğruya idare adına yapılan eylemlerdir.¹⁸⁰ Temelinde herhangi bir idari işlem ya da hukuki tasarruf olmayan ve idare işlevinin gereği olarak ortaya çıkan tutum ve davranışlar idari eylemdir.¹⁸¹

İdarenin faaliyetleri sırasında, gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddi fiiller ile hatta hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar “idari eylemi” oluşturur.¹⁸²

İdari eylemlerin yapılması, idarenin üstlendiği işlerin (idari işlevin) bir sonucudur. İdari işlemler ile hukuksal yaşamda değişiklik yapılırken, idari eylemler ile maddi yaşamda değişiklikler olur.¹⁸³ Örneğin; bir devlet hastanesinde, doktorun hastayı ameliyat etmesi durumunda, idarenin bir eylemi vardır. Bu hareketle, hukuk düzeninde bir değişikliğe yol açarlar; yani, bir hukuki sonuç doğururlar.¹⁸⁴ İdari

¹⁷⁷ YENİCE, ESİN, a.g.e, s.398

¹⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.81

¹⁷⁹ GÖZLER, a.g.e, s.614

¹⁸⁰ YILDIRIM, a.g.e, s.227

¹⁸¹ Ramazan YILDIRIM, İdari Başvurular, Konya, Mimoza Yayınları, 2006, s.96

¹⁸² Taner AYANOĞLU, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004, s.82

¹⁸³ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, a.g.e, s.1303

¹⁸⁴ GÖZLER, a.g.e, s.614

eylemlerden doğan davalara bakma görevi ise yönetsel yargının görevi içine girmektedir.¹⁸⁵

İdari eylemlerin bir kısmı daha önce yapılmış olan bir idari işlemin hukuk alanında meydana getirdiği yenilik ya da değişikliği maddi dünyaya aktarmak için girişilen davranışlar olabileceği gibi bir kısmı ise idari fonksiyonun yerine getirilmesi sırasında herhangi bir idari işleme dayanmayan davranışlardır.¹⁸⁶

İdarenin, hukuki nitelikteki eylemlerini yapabilmesi için daha önceden birtakım hukuki işlemlerin yapılması gerekebilir. Örnek vermek gerekirse, yol yapmak için önce yolun geçeceği zeminin kamulaştırılması gerekmekte olup bu durumda tesis olunan kamulaştırma kararı, idarenin işlemini oluşturur.¹⁸⁷

Bazı durumlarda ise temelinde herhangi bir idari işlem bulunmaksızın kanunların verdiği görev kapsamında hukuki eylemler yapılmaktadır. Bu nitelikteki eylemlere “saf idari eylem” denilmekte olup bu gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi vardır. Ancak, bunlar idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin anlamda idari işlem sayılmazlar.¹⁸⁸ Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan bir kanun hükmüdür. Belli bir konuda, kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi bazı eylemlerin ise kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi mümkündür.¹⁸⁹

Fiziksel dünyaya eylem olarak yansıyan idarenin davranış ve tutumları, bazen idarenin hareketsiz kalması, kanunla yerine getirme yükümlülüğündeki ödev ve görevleri yerine getirmemesi, gerekli denetimleri yapmaması, örneğin; bir evin ve duvarını yıkmaması şeklinde de ortaya çıkabilir. Yine, idarenin, idari bir başvuru

¹⁸⁵ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.81

¹⁸⁶ GÜNDAY, a.g.e, s.122

¹⁸⁷ GÖZLER, a.g.e, s.615

¹⁸⁸ YENİCE, ESİN, a.g.e, s.398

¹⁸⁹ AYANOĞLU, a.g.e, s.165

olmaksızın yapması gereken bir işlemi yapma konusundaki hareketsizliği de idari eylem teşkil edebilir.¹⁹⁰

Nitekim, bir Danıştay kararında benzer şekilde tanım yapılarak “*idari eylem, idarenin işlevi sırasında bir hareketi, bir davranışı, bir tutumu veya hareketsizliği; idari karar ve işlemle ilgisi olmayan, başka bir deyişle öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan salt maddi tasarrufları ifade etmektedir*” denilmiştir.¹⁹¹

Buradan hareketle, idari eylem denildiği zaman temelinde idari işlem bulunmayan eylem ve davranışların anlaşılması gerektiği söylenebilir. İdari bir işlem temelinde gerçekleşsin veya gerçekleşmesin her halükarda idarenin bir eylemi ve bu eylemden kaynaklanan bir uyuşmazlık var ise sözkonusu uyuşmazlığın çözümü noktasında bir farklılık bulunmayacaktır. Her iki durum arasındaki tek farklılık sadece 2577 sayılı İYUK kapsamında dava açma süreleri ve dava açmadan önce idareye başvuru şartı gerekip gerekmediği hususlarında ortaya çıkacaktır.

3.4.2. İdari Eylemin Ölçütleri

3.4.2.1. Kamu Hizmeti Kriteri

İdarenin tüm eylemleri, bir idari işlemin uygulanması şeklinde olmayabilir. Bazı eylemler, idari bir işlemle kurulan bir kamu hizmeti çerçevesinde yürütülen ve doğrudan bir idari işleme dayanmayan eylemler biçiminde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, milli savunma kamu hizmeti çerçevesinde askeri bir uçağın görev uçuşu yapması gibi eylemlerde bu özellik bulunmaktadır.¹⁹² Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, kamu hizmetlerini yerine getirirken yapmış oldukları maddi fiiller ve hareketler idari eylem kapsamındadır.

¹⁹⁰ AYANOĞLU, a.g.e, s.90

¹⁹¹ Danıştay 10.Dairesi, 28.05.2013, E:2009/3167 K:2013/4659, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 18.12.2014

¹⁹² AYANOĞLU, a.g.e, s.172

İdarenin ifasıyla görevlendirildiği kamu hizmetlerinin yürütümü sırasındaki davranışları, (yapmak zorunda olduğu faaliyetleri yapmaması, hareketsiz kalışı, alması gereken önlemleri almaması, kamu alanlarındaki bakım ve onarım görevlerini zamanında yapmaması v.b gibi) idare edilenlerin haklarını ihlal edebilecek nitelikte idari eylem oluştururlar. Hatta, vergi mevzuatının uygulanmasıyla ilgili görevlerini tarh, ödeme emri, haciz gibi işlemlerle yapan vergi idarelerinin dahi, istisnaen de olsa idari eylem yaptıkları görülmektedir. Örneğin; kamu alacağının tahsili amacıyla haczedilen borçluya ait malın satışına kadar uygun çevre ve klima koşullarında korunması gereklidir. Eğer, idare haczedilen malın aynen korunması için gerekli ortamı hazırlayıcı önlemleri almamışsa veya idarenin bu amaçla aldığı önlemler yeterli değilse ve bu yüzden haczedilen borçluya ait mal bozulmuş veya kullanılamaz hale gelmiş ise idarenin hareketsizliğinden veya hizmetin kötü işleyişinden bahsedilir ve bu durum birer idari eylem oluşturduğundan bundan doğan zarar idarenin sorumluluğu ilkelerine göre idarece tazmin edilir.¹⁹³ Başka bir uyuşmazlıkta ise, Gümrük İdaresince el konularak, ambara gönderilen eşyalardan kesilen ardiye ücretinin iadesi istemiyle açılan davanın adli yargının görev alanına girdiğine dair Uyuşmazlık Mahkemesi kararı bulunmaktadır.¹⁹⁴

3.4.2.2. Kamu Hukuku Kriteri

İdarenin kamu kanunlarına veya bunlara bağlı düzenleyici ve genel tasarruflara dayanarak yaptığı eylemler “idari eylem” olarak kabul edilmektedir.¹⁹⁵ Bu tanımda yer alan kamu kanunu ölçütü, kamusal yetki ve usullerin kullanılmasının bir başka anlatımıdır.¹⁹⁶

Uyuşmazlık Mahkemesi’nin konuya ilişkin bir kararında; “*davacıya ait ruhsatsız yapının ve eklentilerinin 3194 sayılı İmar Kanunu ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümleri uyarınca yıktırılmasından doğan zararın tazmini istemiyle açılan*

¹⁹³ **Turgut CANDAN**, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 4.Bası, Ankara, Adalet Basım Yayım Dağıtım, 2011, s.478-479

¹⁹⁴ **Uyuşmazlık Mahkemesi**, 02.10.2006, E:2006/111 K:2006/139, www.uyusmazlik.gov.tr, erişim tarihi; 25.06.2015

¹⁹⁵ **YENİCE, ESİN**, a.g.e, s.399

¹⁹⁶ **GÖZÜBÜYÜK, TAN**, a.g.e, s.150

davada, kamu mevzuatı hükümleri çerçevesinde ve kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade ile yapılan uygulama işlemleri sonucunda davacıya ait yapı için bir bedel ödenip ödenmeyeceğine, uğranıldığı ileri sürülen zararın giderilip giderilmeyeceğine ... ilişkin bulunan davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-b.maddesinde yer alan "İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları" kapsamında idari yargı yerince çözüleceği" hükme bağlanmıştır.¹⁹⁷

3.4.3. İdarenin Hukuk Dışı Eylemleri (Haksız Fiil)

İdarenin usul dışı fiilleri, idarenin "idarilik" niteliğini kaybeden mülkiyet hakkı başta olmak üzere temel hak ve özgürlükleri ihlal eden veya bu özgürlüklere saldıran hukuka ve usule açıkça aykırı icrai eylemlerdir.¹⁹⁸ Hukuki tasarrufların unsurlarındaki sakatlıklar bunların sonuçlarına tesir ettiği gibi bu tasarrufların oluşumunda takip edilen usuldeki sakatlıklar da idari eyleme tesir eder ve hatta bazı hallerde bu eylemlerin mahiyetini değiştirerek İdare Hukukunun dışında kalan durum ve neticeler ortaya çıkarırlar.¹⁹⁹ İdarenin usul dışı fiilleri, fiili yol ve el koyma biçimlerinde ortaya çıkmakta ve İdare Hukukunda "haksız fiil teorisi"ni oluşturmaktadır.²⁰⁰

3.4.3.1. Fiili Yol

İdarenin resen icra yetkisini hukuka aykırı olarak kullanması "fiili yol- haksız fiil" teşkil eder. Fiili yol, genellikle idarenin, mülkiyet hakkına ya da kamu özgürlüklerine ağır biçimde, hukuk dışı bir tutumla saldırıda bulunması durumunda ortaya çıkmaktadır.²⁰¹

¹⁹⁷ **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Dergisi**, S.2, 2014, s.550

¹⁹⁸ **Gül ÜSTÜN**, "İdarenin Usul Dışı Fiillerinden Fiili Yol", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.1-2; <http://e-dergi.marmara.edu.tr/maruhad/issue/viewFile/5000001554/5000000423>, erişim tarihi; 30.01.2015

¹⁹⁹ **ONAR**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.3, s.1667

²⁰⁰ **KAYAR**, a.g.e, s.167

²⁰¹ **GÖZÜBÜYÜK**, a.g.e, s.97; **TAN**, a.g.e, s.708

Öğretide yer alan tanımda fiili yol, idarenin icraya taalluk eden maddi faaliyet ve hareketleri sırasında ağır bir surette usulsüz hareketleriyle, diğer bir tabirle, usul dışı sayılacak maddi fiil ve hareketleriyle ferdin mülkiyet hakkına veya amme hürriyetine tecavüz etmesi şeklinde, tanımlanmıştır.²⁰² Açık bir yolsuzluk ve hukuka aykırılıkla malûl bir idari işlemle mülkiyet hakkına veya başka bir temel bir hak veya özgürlüğe bir saldırının söz konusu olması ve bunun maddi ve fiili icra yani, icrai ve fiili ameliyeler ile uygulanması halinde fiili yol hali söz konusu olur.²⁰³

Görüldüğü üzere fiili yol durumunda, idare, ağır ve açık bir biçimde hukuka aykırı olarak temel hak ve hürriyetler ile mülkiyet hakkına tecavüzde bulunmaktadır. Bu durumda, yani, fiili yoldan doğan uyuşmazlıklarda sözkonusu davalara adli yargıda bakılır.²⁰⁴ Bu teori, idari uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde görülmesi gerektiği kuralına bir istisna teşkil etmektedir.²⁰⁵

Fiili yolun özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir; 1) Ortada, idarenin maddi olarak yerine getirilen bir etkinliği olmalıdır. 2) Öz ya da yöntem açısından yapılan hukuka aykırılık, açık ve ağır olmalıdır. 3) İdarenin etkinliği, ya mülkiyet hakkına ya da kamu özgürlüklerine bir saldırı niteliğinde olmalıdır. 4) Fiili yola ilişkin davalar, idari yargının dışındadır. Bu alanda görevli mahkeme adliye mahkemeleridir.²⁰⁶

3.4.3.2. El Koyma

Netice itibariyle, el koyma, fiili yolun hususi ve sınırlı bir şeklini oluşturmaktadır. Bu bakımdan iki hukuki kavram arasında birtakım benzer noktalar olmakla beraber birtakım farklarda bulunmaktadır. Fiili yol hem gayrimenkul mülkiyetine hem de menkul mülkiyetine tecavüz şeklinde ortaya çıkabilirken, el koyma sadece gayrimenkul mülkiyetine tecavüz şeklinde ortaya çıkabilir. Fiili yol şahsi hürriyetlere veya kamu hürriyetine tecavüz şeklinde de ortaya çıkabilir. El

²⁰² ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, s.1668

²⁰³ Gürsel KAPLAN, “İdare Hukukunun Arkaik ve Anakronik Bir Kurumu: Fiili Yol”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XI, S.1-2, 2007, s.887

²⁰⁴ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.97

²⁰⁵ KAPLAN, a.g.m, s.891

²⁰⁶ TAN, a.g.e, s.708

koyma ancak, zilyedliğe tecavüz şeklinde olduğu halde fiili yol, gayrimenkul üzerindeki bütün aynı ve şahsi haklara tecavüz şeklinde de görülebilir.²⁰⁷

İdarenin yasal bir dayanak olmaksızın usulüne uygun bir kamulaştırma kararı almadan özel mülkiyette bulunan bir taşınmazın tamamına veya bir kısmına el atması durumu olarak adlandırılmaktadır.²⁰⁸ Anayasamız mülkiyet hakkını güvence altına alarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, ancak malın bedelini peşin ödeyerek kamulaştırma yaptıktan sonra taşınmaza el atmalarına izin vermiştir. Özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza yapılan kamulaştırmasız el atma, mülkiyet hakkına yapılan hukuka aykırı bir müdahaledir. Burada idarenin hukuka aykırı ve mülkiyet hakkını ağır bir şekilde ihlal eden bir eylemi vardır.²⁰⁹

El koymanın, idare tarafından gayrimenkul mülkiyetine yapılan bir tecavüz olduğu ve bunun o gayrimenkul üzerindeki zilyedliği kaldırarak idarenin zilyedliğini ikame etme suretiyle oluştuğu söylenebilir. Buna göre, el koymanın iki unsuru bulunmaktadır. 1) Özel mülkiyete giren bir gayrimenkul 2) Ferdin zilyedliğinin kaldırılarak idarenin zilyedliğinin ikame edilmesi.²¹⁰ El atmaya örnek vermek gerekirse, kamu tüzel kişilerinin herhangi bir şekilde kamulaştırma yapmadan bir taşınmaz üzerine kamu yararı amacıyla köprü, yol veya herhangi bir tesis yapmaları kamulaştırmasız el atmadır.²¹¹

İdarenin kamulaştırma yapmaksızın özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza el atması “haksız fiil” teşkil eder. Böyle bir durumda, taşınmazına el atılan malik adliye mahkemelerinde, idarenin hukuka aykırı el atmasının engellenmesi için “men’i müdahale davası” veya malını tekrar ele geçirebilmek için “istihkak davası” açabilir. Ayrıca, malik bu el atmadan dolayı uğradığı zararların tazmini için haksız fiil esaslarına dayanarak tazminat davası da açabilir. Tüm bu davalarda görevli yargı kolu adli yargıdır.²¹²

²⁰⁷ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, s.1679

²⁰⁸ GÜNDAY, a.g.e, s.277

²⁰⁹ GÖZLER, a.g.e, s.991

²¹⁰ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, s.1675

²¹¹ KAYAR, a.g.e, s.167

²¹² GÖZLER, a.g.e, s.991

Konuyu bir yargı kararı ile örneklendirmek gerekirse, davacı adına kayıtlı ... parsel sayılı taşınmazın, Ezine-Bayramiç arası yol yapım çalışmaları sırasında, üzerindeki ağaçların kesildiği, tel çitlerin söküldüğü, yol geçiş bükünün kırılıp açık bırakılması ile kalan diğer ağaçlara yoldan geçen hayvanların zarar vermesine neden olduğu, telefon direklerinin kırıldığı, verimli arazilerin ortadan kaldırılmak suretiyle zarara sebebiyet verildiği, büzler ve giriş yolunun yok edildiği, iki kamyon stabilize çakıl malzeme döküldüğü, ayrıca taşınmaz üzerine yapılması planlanan kır lokantasının yapılamadığı iddialarıyla anılan zararlara karşılık olmak üzere toplam 11.704,63 TL tazminatın olay tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davada; "... *Kamulaştırmasız el atma ise; idarenin, yasalara uygun bir kamulaştırma işlemi yapmadan kişinin malına el koyması ve o mal üzerinde kişinin gereği gibi tasarruf yapma imkanını önlemesidir. Dolayısıyla, Kamulaştırma Kanunu'nda öngörülen usul ve yöntemlere uygun idari nitelikte uygulama işlemleri yapılmaksızın, kişinin mülkiyetinde bulunan taşınmaza fiilen el atılmasının, "haksız fiil" niteliğinde olduğu açıktır.... Öte yandan; İdarenin yürütmekle yükümlü bulunduğu kamu hizmetine ilişkin olarak uygulamaya koyduğu plan ve projeye göre meydana getirdiği yol, kanal, baraj, su yolları, su şebekesi gibi tesislerin kurulması, işletilmesi ve bakımı sırasında kişilere verdiği zararların tazmini istemiyle açılacak davaların görüm ve çözümünün, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı davaları kapsamında yargısal denetim yapan idari yargı yerine ait olduğu; idarece herhangi bir ayni hakka müdahalede bulunulduğu, özel mülkiyete konu taşınmaza kamulaştırmasız el atıldığı veya plan ve projeye aykırı iş görüldüğü iddiasıyla açılacak müdahalenin men'i ve meydana gelen zararın tazmini davalarının ise, mülkiyete tecavüzün önlenmesine ve haksız fiillere ilişkin özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde çözümleneceği, yerleşik yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.... davalı idarenin kamulaştırma işlemi gerçekleştirmeden uyuşmazlığa konu taşınmaza fiilen el atması (kamulaştırmasız el atma) yukarıda açıklanan "idari eylem" niteliğinde olmadığından, idarenin davacının taşınmazına fiili el atması sonucu uğranıldığı ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan*

*davanın, özel hukuk hükümlerine göre görüm ve çözümü adli yargının görev alanına girmektedir” şeklinde karar verilerek ilgili İdare Mahkemesi kararını bozmuştur.*²¹³

3.5. İdari Sözleşme Ölçütü

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2.maddesinde, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaların, idari dava türü olduğuna dair düzenleme dikkate alındığında, idari yargının görev alanının tespitinde idari sözleşmelerin ayrı bir ölçüt olarak ele alınması gerekmektedir.

İdare yerine getireceği görevlerini kural olarak tek taraflı işlemleri aracılığıyla gerçekleştirir. Ancak, istisnai durumlarda işlemin yöneldiği muhataplarının iradeleri işlem yapılmasında etkili olur. Bu gibi durumlarda idarenin iki taraflı işlemlerinden söz edilir. İdari sözleşmeler, idari işlemlerin bireysel iki taraflı işlemleri kategorisine dahildir.²¹⁴

İdarenin tek yanlı işlemleri ile hukuk yaşamında değişiklik yapma yetkisi olmakla birlikte, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için idare, iradelerin uyuşması yolunu yani, özellikle sözleşme yolunu da seçebilir.²¹⁵ Burada dikkat edilmesi gereken husus, idarenin sözleşmeleri ile idari sözleşme kavramlarının birbirinden ayırt edilmesi gerekliliğidir. Zira, idarenin yaptığı, yani idarenin taraf olduğu her türlü sözleşme idari sözleşme sayılmaz. İdarenin sözleşmelerinden bir kısmı tamamen özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmelerdir. Örneğin, belediye idaresinin mülkiyetinde olan bir işyerini kiraya vermek ya da ihtiyaç duyulan taşınır malların satın alınmak istenmesi halinde yapılacak sözleşmeler idari sözleşme olmayıp özel hukuk hükümlerine tabidir. Buna karşılık, idarenin sözleşmelerinden

²¹³ **Danıştay 10.Dairesi**, 23.10.2014, E:2012/704 K:2014/6106, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 22.12.2014

²¹⁴ **ATAY**, a.g.e, s.545

²¹⁵ **GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK**, a.g.e, s.1304

bir kısmı ise idare hukuku ilke ve kurallarına tabidir. İdarenin, idare hukuku kural ve ilkelerine tabi olan sözleşmelerine idari sözleşme denmektedir.²¹⁶

Kısaca tanımlamak gerekirse, kamu kuruluşlarının, idare hukuku kurallarına dayanarak yaptıkları sözleşmelere “idari sözleşme” denir.²¹⁷ Hukukumuzda tanınan belli başlı idari sözleşme türleri şunlardır; mali iltizam sözleşmeleri, kamu borçlanma sözleşmeleri, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, orman işletme sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleri.²¹⁸

İdarenin gerek kamusal yetkisini gerek genel ehliyetini kullanarak yaptığı sözleşmeler, özel kişilerin kendi aralarında yaptıkları sözleşmelerden birçok noktada ayrılık veya özellik gösterir.²¹⁹

İdari sözleşmeler ile idarenin hukuk sözleşmeleri arasında ayırım yapılması gerekliliğinin iki nedeni vardır. Birincisi, idarenin özel hukuk sözleşmelerine özel hukuk, idari sözleşmelere ise idare hukuku uygulanır. İkincisi, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenirken idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir.²²⁰ İdari sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların idari davaya konu edilebilmesi için sözleşmede tahkim yolunun öngörülmemiş olması gerekmektedir. İdari sözleşmede, uyuşmazlık halinde tahkime gidileceği yolunda yer alan hüküm idari yargıyı görevsiz kılacaktır.²²¹ İdarenin özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilen ve dolayısıyla adli yargının görev alanına giren başlıca sözleşmelere örnek vermek gerekirse, kamu ihale sözleşmeleri, abonman sözleşmeleri, kira sözleşmeleri, satım sözleşmeleri gösterilebilir.²²²

²¹⁶ GÜNDAY, a.g.e, s.184

²¹⁷ TAN, a.g.e, s.294

²¹⁸ GÜNDAY, a.g.e, s.187

²¹⁹ DURAN, a.g.e, s.427

²²⁰ GÖZLER, a.g.e, s.9

²²¹ CANDAN, a.g.e, s.206

²²² GÖZLER, a.g.e, s.49

İdarenin taraf olduğu bir sözleşmenin hangi kategoriye girdiğinin saptanması önemli bir konudur. Zira, bu saptamaya göre yetkili ve görevli yargı yeri değişebileceği gibi uyuşmazlığın çözüleceği hukuk kuralları da değişecektir.²²³

İdarenin yapacağı bir sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olduğu veya özel hukuka tabi olduğu kanunda açıkça belirtilmiş ise²²⁴ o sözleşmenin idari sözleşme olmadığı söylenecektir. Kanuni bir nitelendirme olmadığı takdirde ise bir sözleşmenin idari sözleşme olup olmadığının tespiti için geliştirilen ölçütlere başvurmak gerekmektedir.²²⁵

Bir sözleşmenin, idari sözleşme sayılabilmesi için her şeyden önce o sözleşmenin taraflardan birisinin idare olması gerekmektedir. İdarenin taraf olmadığı sözleşmeler, idari sözleşme olmadıkları gibi idarenin sözleşmeleri de sayılmazlar.²²⁶ Taraflardan en az birisinin idare olması halinde idari sözleşmeden bahsedilebileceğini ileri süren bu ölçüt öğretide “organik ölçüt” olarak adlandırılmaktadır.²²⁷ Sözleşmenin taraflarından en az birisi kamu tüzel kişisi, yani, devlet, mahalli idare veya kamu kurumu değil ise bu sözleşmenin içeriği neye ilişkin olursa olsun isterse kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olsun bu sözleşme bir idari sözleşme sayılmaz.²²⁸

Taraflardan en az birisinin kamu tüzel kişisi olduğu bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için bu sözleşmenin konusunun kamu hizmetinin doğrudan doğruya yürütülmesine ilişkin olması da gerekmektedir. Sözleşmenin taraflarına değil, içeriğine yani, konusuna ve hükümlerine ilişkin olan bu kritere “maddi kriter” denmektedir.²²⁹ Bu kritere göre idari sözleşmelerin konusunu kamu hizmetlerine ilişkin işler oluşturmak olup sözleşme ile kamu hizmeti arasındaki ilişki doğrudan

²²³ **GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK**, a.g.e, s.1308

²²⁴ 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanununun 5.maddesine göre “Devlet, Tiyatroları sanatkar memurları, uygulatıcı uzman memurları ve uzman memurları sanat ve yönetim kurulu kararı üzerine Genel Müdürle aralarında yapılacak bir yıl süreli idari sözleşmelerle göreve alınırlar”. Dolayısıyla sözkonusu sözleşmeler kanun gereği birer idari sözleşmedir.; **GÖZLER**, a.g.e, s.11

²²⁵ **YILDIRIM, YASİN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, TEKİNSOY**, a.g.e. s.464

²²⁶ **GÜNDAY**, a.g.e, s.184

²²⁷ **ATAY**, a.g.e, s.548

²²⁸ **GÖZLER**, a.g.e, s.19

²²⁹ **GÖZLER**, a.g.e, s.24

doğruya olabileceği gibi dolaylı da olabilir. İdarenin kendi elindeki araç, gereç, personel ve teknoloji ile hizmetin yerine getirilmesi zor veya olanaksız ise idari sözleşmeler aracılığıyla bu hizmetin özel kişilere yaptırılması sağlanabilir. Bazen de idare, hizmeti yerine getirebilme olanağına sahip olduğu halde çeşitli ekonomik ve sosyal nedenlerle bu hizmeti kendi dışındaki kişilere devretmeyi uygun görebilir. Her iki durumda da yapılan idari sözleşmenin konusunu, kamu hizmetinin doğrudan doğruya diğer tarafa gördürülmesi veya diğer tarafın hizmetin yürütülmesine doğrudan katılması oluşturur ki imtiyaz sözleşmeleri, müşterek emanet sözleşmeleri bu amaca yönelik idari sözleşmeler olarak sayılabilir.²³⁰

Bir sözleşmenin, idari sözleşme sayılabilmesi için gereken bir diğer kriter ise idareye, özel hukuk sözleşmelerindekileri aşan bazı üstünlük ve ayrıcalıkların tanınmış olması gerektiğidir.²³¹ Özel hukuku aşan şartlar, kural olarak, idarenin karşı tarafın hak ve yükümlülüklerini etkileyebilecek mahiyette kamu gücüne dayanan işlem tesis edebilmesidir.²³² Özel hukuk sözleşmelerinde taraflar eşit oldukları için taraflardan birinin tek yanlı iradesi ile sözleşmeden doğan ilişkiyi etkilemesi ve değiştirmesi düşünülemez. Oysa, idari sözleşmeler, kamu yararı ve kamu hizmetlerinin gerekleri dolayısıyla tek yanlı iradesi ile sözleşme ilişkisini etkileyebilir ve karşı taraf hakkında işlemler yapabilir. Bu nedenle, idarenin özel hukuk sözleşmelerinde görülmeyen birtakım üstünlük ve ayrıcalıklarla donatılmış olması örneğin, tek yanlı değiştirme, tek yanlı fesih, denetleme, ceza verme, işletmeye el koyma ve satın alma gibi yetkilerle donatılması idari sözleşmelerle düzenlenen konuların niteliği gereğidir.²³³ Bu konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay; Dumlupınar Üniversitesi'nde araştırma görevlisi olarak görev yapmakta iken, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 35. maddesi uyarınca davalı idare adına Marmara Üniversitesi'nde doktora eğitimi yapmak üzere görevlendirilen ve doktora eğitimini tamamlamasının ardından Dumlupınar Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü'nde göreve başlayan davacının, Marmara Üniversitesi'ne gönderilmeden önce düzenlenen taahhüt ve kefalet senedi kapsamında tabi tutulduğu

²³⁰ YENİCE, ESİN, a.g.e, s.116

²³¹ GÜNDAY, a.g.e, s.186

²³² ATAY, a.g.e, s.552

²³³ GÜNDAY, a.g.e, s.187

mecburi hizmet yükümlülüğünün kaldırılması ve imzalamış olduğu taahhüt ve kefalet senetlerinin tarafına iadesi istemiyle yaptığı 01/04/2014 tarihli başvurunun reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, “2547 sayılı Kanunun 35. maddesi uyarınca görevlendirilmeden önce içeriği ve kapsamı idarece belirlenmiş olan söz konusu taahhüt ve kefalet senedini imzalaması Bir Üniversite Adına Bir Diğer Üniversitede Lisansüstü Eğitim Gören Araştırma Görevlileri Hakkında Yönetmeliğin 4/4.maddesinin emredici hükmü olup, bu senedi imzalamaması durumunda görevlendirmesinin yapılmayacağı ve davacının görevine son verilebileceği açıktır. Bu durumda; davacının söz konusu senedi hür iradesiyle imzaladığından söz etmek hukuken olanaksızdır. Ayrıca, davacının içeriği ve kapsamı tamamen idarece belirlenmiş olan bu taahhüt ve kefalet senedinin maddelerini müzakere edebilme ve değiştirme gücü ve olanağı da bulunmamaktadır... Araştırma görevlilerinin, 2547 sayılı Yasa uyarınca başka bir üniversitede öğretim üyesi yetiştirme programı kapsamında eğitim yapmak üzere görevlendirilmesindeki amaç göz önünde bulundurulduğunda, davacının bu taahhüt ve kefalet senedini idare ile eşit düzeyde olarak, isteği ve özgür iradesi ile imzaladığından söz etmeye olanak bulunmadığından, ortada özel hukuk alanını ilgilendiren bir uyuşmazlık bulunmamaktadır. Özel hukuk hükümlerine göre yapılmayan, statü hukukundan kaynaklanan hak ve yükümlülükler dair mecburi hizmet, atanma, ilişik kesme gibi hususları içeren ve Yönetmelik uyarınca 2547 sayılı Yasanın 35. maddesine göre yapılacak görevlendirmelerde imzalanması zorunlu tutulan dava konusu taahhüt ve kefalet senedi bu özellikleri nedeniyle tipik bir idari sözleşmedir. Bu nedenle, idarece kamu gücüne dayanılarak ve tek taraflı irade ile kurulan taahhüt ve kefalet senedine ilişkin uyuşmazlığın 2577 sayılı Yasanın 2/1-a maddesinde sayılan iptal davaları kapsamında görüm ve çözümünde idari yargı görevli bulunmaktadır” şeklinde karar vermiştir.²³⁴

²³⁴ **Danıştay 8.Dairesi**, 13.11.2014, E:2014/9942 K:2014/8654, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 29.12.2014

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGININ GÖREV ALANININ KAPSAMINDA BULUNAN UYUŞMAZLIKLAR

1. İDARİ YARGIDAKİ DAVA TÜRLERİ

1.1. Genel Olarak

Genel olarak idari yargıda görülen davalara, “idari dava” denilmektedir. Bunlar, idarenin idare hukukuna dayanarak yaptığı eylem ve işlemlerden doğan davalardır.²³⁵ İdari dava türleri, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2.maddesinde sayma yolu ile belirtilmiştir. Buna göre idari davalar; a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalardan meydana gelmektedir. Görüldüğü üzere idari davalar üç türe ayrılmakta olup bu dava türleri sınırlayıcıdır.²³⁶

1.2. İptal Davaları

İptal davaları, bir idari işlemin iptali talebiyle açılan ve yargı yerlerince işlemin hukuka aykırı görülmesi halinde iptali ile sonuçlanan, hukuk sistemlerinde yer alış biçimi ve süreci itibarıyla idari yargıya özgü davalardır.²³⁷ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2’nci maddesinde iptal davaları, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı

²³⁵ TAN, a.g.e, s.746; GÖZÜBÜYÜK, TAN, a.g.e, s.247

²³⁶ YAYLA, a.g.e, s.442

²³⁷ DİRDİMAN, a.g.e, s.72

olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

İptal davaları tamamen idari yargıya özgü bir dava türü olup hukuk devletini gerçekleştirmenin en etkili araçlarından birisini oluşturmaktadır. İptal davalarında, idarenin kamu gücü kullanmak suretiyle tek yanlı iradesiyle yapmış olduğu işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi sağlanmaktadır. Sözü edilen denetim sonunda dava konusu edilen işlemin hukuka aykırılığı tespit edilirse o işlem iptal edilmekte ve yapıldığı andan itibaren hükümsüz hale gelmektedir.²³⁸

İptal davalarında yetkili yargı yeri yalnızca hukuksal işlemi inceler. Tasarrufta bir sakatlık olup olmadığına ve hukuka aykırılık arz edip etmediğine bakar. Tam yargı davalarında olduğu gibi idari işlemin kapsamını, hakları ihlaldeki ağırlık derecesini ve bunun giderilmesi yollarını araştırmaz.²³⁹ Diğer bir deyişle, iptal davaları, idari işlemin hukuka uygun tesis edilmesine katkı sağladığı gibi kendine özgü olan ve kişilerin zararlarının giderilmesini içermeyen davalardır.²⁴⁰

Danıştay'ın içtihatları ile gelişen ve idare hukukuna özgü olan iptal davasının özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;²⁴¹

1- Hukuk devletinde, iptal davası, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan birisidir. Bu amaç ile iptal davası kolay işleyen, karmaşık olmayan bir yol olarak düşünülmüştür.

2- İptal davası, ancak hukuka aykırılık durumunda açılabilir. Yönetimce alınan kararların, yapılan işlemlerin yerindeligi²⁴² iptal davasına konu olmaz. Genellikle, bir yönetsel işlemin yönetsel yargı yerlerince iptali, ancak, yönetsel işlemin öğeleri olan, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka aykırılık durumunda ortaya çıkar.

²³⁸ KALABALIK, a.g.e, s.137

²³⁹ YENİCE, ESİN, a.g.e, s.11

²⁴⁰ DİRDİMAN, a.g.e, s.73

²⁴¹ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.137

²⁴² 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.maddesinde, “ idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar” denilerek iptal davaları ile yerindelik denetimi yapılamayacağı kurala bağlanmıştır.

3- İptal davası ile bir yönetsel kararın tümünün ya da bir bölümünün iptal edilmesi sağlanır. Yönetmelik yargı yeri bir yolla iptal ettiği yönetsel kararın yerine, hukuka uygun olanı alamaz; yönetsel işlem niteliğinde yargı kararı veremez.

4- İptal davasının açılabilmesi için davacının, "hakkının ihlâl edilmesine" gerek yoktur; "menfaatinin²⁴³ ihlâl edilmiş olması" yeterlidir.

5- Yönetimin işlemlerinden, "yürütülmesi gerekli" ve "tek yanlı" olanlar ancak iptal davasına konu olabilir. Yönetimin danışma niteliğinde olan, görüş belirten işlemleri, yönetsel sözleşmeler ve yönetsel yargı kararları iptal davasına konu olmazlar. Kısaca belirtmek gerekirse, yalnız "etkili yönetsel kararlar" iptal davasına konu olabilir.

6- Yönetmelik yargı yerince verilen iptal karardan, yalnız davacı değil, iptal edilen karar ile ilgili olanlar da yararlanırlar.²⁴⁴

7- İptal davası kamu düzeni ile ilgilidir. Bu yoldan önceden vazgeçilmesi geçerli olmadığı gibi, iptal kararı verildikten sonra vazgeçilmesi de, işleme yeniden geçerlilik kazandırmaz. İptal davası açabilme yolu yasa ile de kapatılamaz. Böyle bir yasa Anayasa'ya aykırı olur.

8- İptal davası, kapsam olarak genişleme eğilimi gösteren bir dava çeşididir. İptal davasının kapsamı, gerek yasama organı, gerekse yargı içtihatları ile genişletilmektedir. İlk zamanlarda, birçok yönetsel işlemler, iptal davasının konusu dışında tutulmuştur. İptal davasının kapsamının genişlemesi, yalnız dava konusu yönünden olmamıştır. Bunun yanında, dava açma hakkı yönünden bir genişleme olmuştur. İptal davası açabilmek için, menfaat ihlâli yeterli sayılmakta ve gün geçtikçe Danıştay, iptali istenen karar ve davacı arasındaki ufak bir ilişkiyi iptal davası açabilmek için yeterli saymaktadır.

9- İptal davasında, yargıç re'sen araştırma yapmak suretiyle hukuka aykırılığı ortaya çıkarmaktadır.²⁴⁵ İdari işlemler idarenin bünyesinde ve kapalı kapılar ardında

²⁴³ Yargı kararlarında ve öğretide menfaat, davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi anlatır. İdari işlem ile dava açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki söz konusu ise davada menfaat bağı bulunduğu kabul edilir, **KAYAR**, a.g.e, s.233

²⁴⁴ İptal davasının hukuk devleti ilkesini yaşama geçirme işlevi sebebiyle bu davaların objektif olduğu kabul edilir. Bu kabule göre iptal davası neticesinde verilen karar sadece somut uyuşmazlık için değil benzer tüm uyuşmazlıklar için geçerlidir; **YILDIRIM, YASİN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, TEKİNSOY**, a.g.e. s.736

²⁴⁵ **KALABALIK**, a.g.e, s.136

yapıldığı için ilgili, işlemin hangi aşamalardan geçtiğini, gerekçesinin ne olduğunu da çoğu zaman bilememektedir. İptal davasının kişilerin bireysel menfaatlerinin ötesinde kamu yararına hizmet etmesinin sonucu olarak, idari yargı hâkimine önüne gelen davalarda sadece tarafların ileri sürdüğü belge ve bilgilerle yetinmemesini ve aynı zamanda davanın çözümünde gerekli gördüğü bütün araştırmayı da kendisinin yapma yetki ve görevini veren bu ilkeye kendiliğinden araştırma ilkesi denilmektedir.²⁴⁶

1.3. Tam Yargı Davaları

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.maddesinde, iptal davalarından sonra, idari dava türü olarak tam yargı davaları sayılmaktadır. Maddede, “idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları” denilerek bu davaların hangi nedenle ve kimler tarafından açılabileceği gösterilmekte, ancak, tam yargı davası için bir tanım verilmemektedir.²⁴⁷

Öğretide ise tam yargı davaları, idari bir faaliyetin, kişilerin haklarına zarar getirmesinden ve bir hakkı ihlal etmesinden doğan davalar olarak tanımlanmıştır.²⁴⁸ Başka bir tanımda ise idari nitelikteki işlem ve eylemlerden kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan ve idarenin kamu hukuku kurallarına göre olan sorumluluğunu gündeme getirerek doğan zararın tazminine veya hakkın geri verilmesine mahkum edilmesi isteklerini konu edinen idari davalardır denmiştir.²⁴⁹

Tam yargı davaları, ilke olarak adalet mahkemelerinde görülmekte olan edim davalarına benzerler. Bu dava türü ile yönetim hukuku alanının da “ihlal” edilmiş olan bir hakkın yerine getirilmesi ya da uğranılan bir zararın giderilmesi istenir.²⁵⁰

²⁴⁶ Çınar Can EVREN, “İptal Davalarında Kendiliğinden Araştırma İlkesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, 2008, s.701

²⁴⁷ KAYABAŞI, a.g.t, s.27

²⁴⁸ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, s.1769

²⁴⁹ CANDAN, a.g.e, s.164

²⁵⁰ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.266

İptal davalarında, idari işlemi oluşturan herhangi bir unsurdaki hukuka aykırılık iddiası nedeniyle işlemin iptali istenilmesine karşılık tam yargı davalarında idarenin bir işlem, eylem ya da eylemsizliği şeklindeki tutum ve davranışları sonucunda ortaya çıkan zararların giderilmesi istenmektedir.²⁵¹

Öğretide tam yargı davalarının, tazminat davaları, istirdat (geri alma) davaları, idari sözleşmelerden doğan davalar ve vergi davaları olmak üzere 4'e ayrıldığı kabul edilmektedir.²⁵² Vergi davaları, tam yargı davası çeşitleri arasında gösterilmiş ise de yazarlar arasında vergiye ilişkin uyuşmazlıkların hangi dava türünü oluşturduğu konusunda ayrılıklar bulunmaktadır. Bazı yazarlar, vergi davalarında, vergi yükümlüsünün kendisi hakkında salınan verginin esasına ya da tutarına itiraz ettiğini, dava sonunda verginin kaldırılmasına ya da indirilmesine veya fazla alınan verginin geri verilmesine karar verildiğini, vergi davalarının tam yargı davası sayılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.²⁵³ Bazı yazarlar ise vergi uyuşmazlıklarının konusuna göre ayrılmasını, verginin tarihine ilişkin uyuşmazlıkların iptal davasına, tahsile ilişkin uyuşmazlıkların ise tam yargı davasına konu olabileceğini ileri sürmektedir.²⁵⁴

Tam yargı davaları, uygulamada ise idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan maddi ve manevi zararların tazmin edildiği tazminat davaları olarak görülmektedir.²⁵⁵ Bu yönüyle ilgililerin subjektif hukuki durumlarında ortaya çıkan her türlü ihlalin giderilmesini amaçlar. Bu tür davalarda, idari yargı yerleri uyuşmazlığa yol açan eylem, işlem veya sözleşmeyi maddi bir olay şeklinde ele alır ve bu olayın ilgilinin subjektif hukuki durumuyla ilişkisini saptadıktan sonra ihlalin giderilmesine karar verir.²⁵⁶

İdari yargı mercilerinde görülen iptal davalarında, yapılan inceleme sonucunda “*dava konusu işlemin iptaline*” veya “*davanın reddine*” şeklinde hüküm

²⁵¹ KALABALIK, a.g.e, s.193

²⁵² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.267; KALABALIK, a.g.e, s.194

²⁵³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.268

²⁵⁴ CANDAN, a.g.e, s.224

²⁵⁵ YILDIRIM, YAŞIN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, TEKİNSOY, a.g.e. s.799

²⁵⁶ YENİCE, ESİN, a.g.e, s.72

kurulurken tam yargı davalarında ise maddi olayın incelenmesi neticesinde bir kusur tespit edilmiş ve bundan dolayı zararın giderilmesi gerektiği sonucuna varılmışsa “*davanın kabulüne ve takdir edilen belli bir miktar paranın davacıya ödenmesine*” şeklinde hüküm kurulmakta ve böylece sadece davacının, hakkının ihlal edildiği sonucu değil aynı zamanda oluşan zararın idarece karşılanması yolunda da hüküm kurulduğundan bu tür davalara “*tam yargı*” davası denilmesi yerinde olacaktır.

Tam yargı davalarının niteliklerini ortaya koyabilmek için bu tür davalar ile iptal davaları arasındaki farkların ortaya konması gerekmektedir. Her iki dava türünün karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan farklılıklar şu şekilde sıralanabilir;²⁵⁷

1- İptal davasına, yalnızca idari işlemler konu olabildiği halde tam yargı davasına, idari işlemler, idari eylemler ve idari sözleşmeler konu olabilir.

2- İptal davasında, davacıya, dava konusu olan idari işlemin iptalini isteme olanağı sağlandığı halde tam yargı davasında, davacıya bir hakkın yerine getirilmesi, saldırının durdurulması, eski durumunun geri getirilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesi gibi çeşitli olanaklar tanınmıştır.

Doktrinde, özel hukuktaki edim davasına benzetilen ve hakkın tazmin ve telafisine karar verileceği belirtilen tam yargı davaları, uygulamada, idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan maddi ve manevi zararların tazmin edildiği tazminat davaları olarak görülmektedir.²⁵⁸

3- Tam yargı davaları öznel niteliklidir. Davacı, hakkının ihlal edildiğini ileri sürmekte ve davalıya bir borç yükletilmesini istemektedir. İptal davaları ise nesnel nitelikli davalar olup idari işlemin hukuk kurallarına aykırı olup olmadığının saptanması istenir.

4- İptal davası açabilmek için menfaatinin ihlal edilmiş olması yeterlidir. Buna karşılık, tam yargı davası açabilmek için bir hakkın yani; kişisel hakkın doğrudan ihlal edilmiş olması gerekir.

5- İptal davasının doğurduğu sonuçtan yalnız davanın tarafları yararlanmaz. İptal edilen kararlarla ilgili olan herkes yararlanır. Buna karşılık, tam yargı davası ile elde edilen sonuçtan yalnız davanın tarafları yararlanır.

²⁵⁷ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.267

²⁵⁸ YILDIRIM, YASİN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, TEKİNSOY, a.g.e. s.799

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-b ve c.maddesinde yer alan hükümler dikkate alındığında tam yargı davalarının, idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerden doğacağı anlaşılmakta²⁵⁹ olup idari sözleşmelerden doğan davalar ayrı bir başlık altında inceleneceği için burada sadece idari işlem ve eylemden doğan tam yargı davaları üzerinde inceleme yapılacaktır.

1.3.1. İdari İşlemden Doğan Tam Yargı Davaları

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 2/1-b.maddesinde yer alan “*İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları*” şeklindeki kural dikkate alındığında idari bir işlemden dolayı hakkı ihlal edilen bir kişinin tam yargı davası açabileceği anlaşılmaktadır. Aynı şekilde, (İYUK) 12.maddesinde yer alan “*İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler*” şeklindeki kural ile de idari bir işlemden dolayı tam yargı davası açmak isteyen kişilere çeşitli imkanlar tanınmış olup sözkonusu yöntemler aşağıda başlıklar halinde incelenecektir.

1.3.1.1. İdari İşlemin İptali Üzerine Açılan Tam Yargı Davaları

İdari bir işlemin iptali için iptal davası açıldıktan ve bu dava karara bağlandıktan sonra bu işlem nedeniyle uğranılan zararın tazmini için tam yargı davası açılabilir. Bu şekilde tam yargı davası açılabilmesi için iptal davasının mutlaka kabul edilmiş olması yani, dava konusu işlemin iptal edilmiş olması gerekmez. Daha önce açılan iptal davasının reddedilmesi üzerine de tam yargı davası açılması mümkündür. Zira, idarenin hukuka uygun işlem yapması halinde dahi

²⁵⁹ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.530

kusursuz sorumluluk nedeniyle idarenin mali sorumluluğu sözkonusu olabilir.²⁶⁰ Bir başka ifadeyle, iptal davasının reddedilmiş olması idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Örneğin, idare kaldırım üzerinde verdiği büfe ruhsatını, halkın gelip geçmesini engellediği için iptal etmiş ise bu işlemin iptali için açılan dava reddedilebilir. Ancak, iptal isteminin reddedilmiş olması bu yere ruhsat veren idarenin yol açtığı zararın tazminini engellemez. İdare ruhsat vermemesi gereken yere ruhsat verdiği için kusurludur.²⁶¹

İlgilisinin iptal davası açarak idari işlemi iptal ettirmesi sonrasında tam yargı davası açması halinde uğranılan haksızlığın giderilmesi daha kolay olacaktır. Zira, tam yargı davası daha sağlam bir temele oturmuş olur.²⁶²

Konuya ilişkin bir yargı kararında; Araklı Devlet Hastanesinde doktor olarak görev yapmakta iken aynı zamanda mesleğini serbest olarak da icra eden davacının, eksik ödenen döner sermaye ek ödeme tutarının ödenmesi isteğiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin ... İdare Mahkemesinin 8.10.2009 tarihli ve E:2009/753 ve K:2009/1081 sayılı kararıyla iptal edildiğinden bahisle 80.101,40 TL döner sermaye tutarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davada anılan iptal kararının her ay belirli miktarlarda ödenmesi gereken döner sermaye alacağının ödenmesini havi bir karar olduğu ve kararın uygulanmaması halinde açılacak davanın bir tam yargı davası olmasına imkân bulunmadığı (önceki kararda bu yönde zaten karar verildiği için), bu durumda mahkeme ilâmının yerine getirilmemesine ilişkin yasal mevzuatın yani 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun ilamlı icraya ilişkin hükümlerinin uygulanması gerektiği göz önüne alındığında davanın görüm ve çözümünün adli yargının konusuna girdiği gerekçesiyle görev yönünden reddine karar verilmesi üzerine yapılan temyiz incelemesinde; “... *ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla ilk önce iptal davası açarak, bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliğ tarihini izleyen gündünden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açabileceklerdir. ... İdare*

²⁶⁰ KALABALIK, a.g.e, s.196

²⁶¹ YILDIRIM, YAŞIN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, TEKİNSOY, a.g.e. s.803

²⁶² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.273; ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.532

Mahkemesince verilen iptal kararı üzerine davacının miktar belirtmek suretiyle açtığı davanın, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi kapsamında iptal davası üzerine açılan tam yargı davası olarak değerlendirilerek esasının incelenmesi gerekirken, davanın görev yönünden reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uygunluk görülmemiştir” şeklinde karar verilmiştir.²⁶³

1.3.1.2. İdari Bir İşlem Nedeniyle Doğrudan Açılan Tam Yargı Davaları

İdari bir işlemten dolayı menfaati ihlal edilen kimse iptal davası açmaksızın doğrudan doğruya tam yargı davası açabilir. Bu tür davalarda, davacıyı ilgilendiren nokta idari işlem nedeniyle uğradığı zararın giderilmesi olup davanın amacı, idari işlemin iptal edilmesi değildir.²⁶⁴ Tam yargı davası açılmasına sebep olan idari işlem dolayısıyla maddi veya manevi zararın tazminine karar verilmesi yargı yerinden istenmektedir. İdari yargı yeri, idari işlemin hukuka uygun olmasına rağmen objektif sorumluluk ilkelerine, örneğin; kamu külfetleri önünde eşitlik ilkesine dayanarak tazminata hükmedebilir. Eğer sözkonusu davada objektif sorumluluk ilkelerine dayanma olanağı bulunmuyor ise tazminat isteği reddedilir.²⁶⁵

1.3.1.3. İdari Bir İşlemin İptali Talebi ile Birlikte Açılan Tam Yargı Davaları

İptal davasına konu olabilecek idari işlem aynı zamanda ilgilinin hakkını da ihlal ediyorsa ilgili hem işlemin iptalini hem de işlemten dolayı uğradığı zararların tazminini talep edebilir. Bu halde iptal davası ile tam yargı davası birlikte açılmış olur. İptal davası ile tam yargı davasının birlikte açılması durumunda yargı yeri her iki davayı ayrı ayrı değerlendirerek her biri için ayrı karar verir.²⁶⁶ İptal davasının neticelenmesinin uzun süreceği durumlarda ise ilgili yargı yeri, tam yargı davasının çözümünü bekletici mesele yaparak idari işlemin hukuka uygun olup olmadığına dair karar verilmesini bekleyebilir.

²⁶³ **Danıştay 11.Dairesi**, 26.09.2014, E:2014/1798 K:2014/5582, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 02.02.2015

²⁶⁴ **GÖZÜBÜYÜK**, a.g.e, s.275

²⁶⁵ **CANDAN**, a.g.e, s.465

²⁶⁶ **ÇAĞLAYAN**, a.g.e, s.532

1.3.2. İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davaları

İdari eylem kavramı çalışmamız içerisinde ayrı bir başlık altında idari eylem tanımı ve ölçütleri şeklinde incelendiği için bu kısımda sadece idari eylemden dolayı hakkı doğrudan ihlal edilen kişilerce açılacak tam yargı davasına ilişkin usul kurallarına yer verilmiştir.

İdarenin bir işlemle değil de sadece bir eylemle kişilere zarar vermesi olanaklı olduğu için böylesi durumlarda ortada iptali istenebilecek bir işlem bulunmamaktadır. İdarenin bir eylemi zarar doğuran bir sonuç yaratabileceği gibi idarenin eylemsizliği de zarara yol açabilir. İdarenin eylemi ya da eylemsizliği ile ortaya çıkan zarar, kişilerin mal varlıklarında ortaya çıkabileceği gibi kişilerin vücut bütünlüğüne de zarar verebilir. Böylesi durumlarda, kişiler uğradıkları zararın tazmini istemiyle idari yargı yerlerinde tam yargı davası açmak zorundadırlar.²⁶⁷

Bir idari eylemden dolayı tam yargı davası açılabilmesi için hakkı ihlal edilen kişi tarafından idari dava açılmadan önce bu eylemin yazılı olarak bildirilmesi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve herhalde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurulması suretiyle hakkın yerine getirilmesinin istenmesi zorunlu olup bu başvurunun kısmen veya tamamen reddedilmesine “ön karar” denilmektedir.²⁶⁸ İlgilileri tarafından yapılan başvuruların kısmen veya tamamen reddi halinde bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bitiminden itibaren dava süresi içerisinde tam yargı davası açılabilir.²⁶⁹

1.4. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde, iptal ve tam yargı davalarından sonra, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin

²⁶⁷ KAYAR, a.g.e, s.315

²⁶⁸ KALABALIK, a.g.e, s.198

²⁶⁹ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.536

yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar ayrı bir dava türü olarak gösterilmiştir.

Kamu kuruluşlarının, idare hukuku kurallarına dayanarak yaptıkları sözleşmelere “idari sözleşme” dendiği²⁷⁰ yukarıda açıklanmış idi. İdari sözleşmeler, iki farklı irade açıklamasının ürünü olduğu için idari işlemlerden farklı olarak iptal davasına konu olmazlar. Zira, dava sonunda iptal hükmü verilmesi halinde özel hukuk kişinin irade açıklamasının hukuki sonuçlarının da yapıldığı tarih itibariyle ortadan kaldırılması gibi bir sonuç ortaya çıkacaktır ki bu durum idari yargı yerlerinin varlık nedenine aykırı olacaktır.²⁷¹

Öğretide, idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkında açılan davaların tam yargı davası olduğu, idari sözleşmelere karşı ancak tam yargı davası açılabileceğini, bu tür davaların tam yargı davası özelliğine sahip olması nedeniyle görevli ve yetkili mahkeme, dava açma ehliyeti, dava açma süresi gibi özelliklerinin de tam yargı davası koşullarına sahip olduğunu savunan görüşler bulunmaktadır.²⁷² Başka bir görüşte ise hukuka aykırılığı önlemek amacıyla bile olsa idari bir işlem kabul edilerek idari sözleşmelerin iptalinin istenemeyeceği, idari sözleşmelerin hiçbir zaman iptal davasına konu olamayacağı ileri sürülmüştür.²⁷³ Başka bir görüşte ise idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların esas itibariyle taraflar arasında sözkonusu olacağı ve tümü ile tam yargı davasına konu olacağı belirtilmiştir.²⁷⁴

İdari sözleşmelerden kaynaklanan tam yargı davaları çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. İdari sözleşmelerden çıkacak ve tam yargı davasına konu olacak uyuşmazlıklar, sözleşmenin uygulanması sırasında taraflardan birinin yükümlülüklerine riayet etmemesi, yönetimin karşı tarafa yüklediği borçlarının karşılığını yerine getirmemesi, yahut el koyma gibi bir yaptırım uygulaması durumlarında ortaya çıkabilir.²⁷⁵

²⁷⁰ TAN, a.g.e, s.294

²⁷¹ CANDAN, a.g.e, s.203

²⁷² GÖZLER, a.g.e, s.211

²⁷³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.279

²⁷⁴ DURAN, a.g.e, s.434

²⁷⁵ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, s.1798; GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.279

İdari sözleşmelerden doğan davaların tam yargı davası niteliğinde olduğu ve bu nedenle “özel (subjektif)” bir dava özelliğine sahip bulunduğu dikkate alındığında anılan davaların sadece sözleşmenin taraflarınca açılabileceği kabul edilmektedir. Sözleşmenin tarafı olmayan üçüncü kişiler ise sözleşmenin kendisine karşı değil ama sözleşmenin düzenleyici hükümlerine karşı ve sözleşmeden ayrılabilir nitelikteki tek yanlı idari işlemlere karşı iptal davası açabilirler.²⁷⁶

Her ne kadar idari sözleşmeler iptal davasına konu olamıyor ise de sözleşmenin çeşitli aşamalarında idare tarafından tek yanlı olarak yapılan birtakım işlemler “ayrılabilir işlem” kuramından hareketle sözleşmelerden ayrılarak iptal davasının konusunu oluşturabilirler.²⁷⁷ Ayrılabilir işlem kuramı, tek yanlı idari işlemi, bulunduğu yer neresi olursa olsun içinde bulunduğu işlem süreci veya hukuki ilişkiden ayırıştırarak iptal davası yargıcının denetimine tabi tutulmasını sağlayan bir tekniktir. Buna göre idarenin tek yanlı işlemi bulunduğu süreç ya da ilişkiye göre değil kendine ait özellikleri dikkate alınarak iptal davasına konu olup olamayacağı tespit edilecektir.²⁷⁸

Ayrılabilir işlemler, idari sözleşmeden ayrı olarak hukuki sonuç doğuran idari işlemler olup idari sözleşmelerin hazırlık aşamalarında idare tarafından tek yanlı irade açıklamasıyla yapılan kesin ve yürütülmesi gereken işlemler ile sözleşme hükümlerinde idareye tanınan kamu gücü ayrıcalıkları kullanılarak yapılan aynı nitelikteki işlemler ve sözleşmeden ayrı olarak hukuki varlığı olan ve sonuç doğuran işlemler bu türdendir. Bu işlemler, nitelikleri bakımından idarenin diğer tek yanlı işlemlerinden herhangi bir farklılık göstermemekte olup bu yüzden iptal davasına konu edilebilirler.²⁷⁹ Ayrılabilir işlem kuramı, işlem prosedürü içinde yer alan ve tek yanlı, icrailik özelliklerine sahip olan idari işlemlerin ortaya çıkarılması ve yargısal denetiminin yapılmasını sağlayarak iptal davasının uygulama alanını genişletirler.²⁸⁰ Buna göre, idarenin sözleşmelerini yaparken sözleşme yapacağı kişiyi tespit etmek

²⁷⁶ GÖZLER, a.g.e, s.215

²⁷⁷ ERKUT, a.g.e, s.36

²⁷⁸ Murat SEZGİNER, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2000, s.15

²⁷⁹ CANDAN, a.g.e, s.203

²⁸⁰ Murat SEZGİNER, “İdari İşlem-İcrailik-Ayrılabilir İşlem-Yargısal Denetim”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, S.1-2, 2011, s.245

için sözleşme öncesi yapacağı işlemler, yani ihale sürecindeki işlemler de “ayrılabilir işlem kuramı” çerçevesinde sözleşmeden bağımsız olarak iptal davasına konu edilebilir.²⁸¹

Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü’nce gerçekleştirilen ihale sonrasında davalı idare ile davacı şirket arasında imzalanan "Katalog Kapsamındaki Firmalardan Gerçekleştirilecek Açık Satışlara Ait Satınalma Sözleşmesi" kapsamında teslim edilen ürünün ... Devlet Hastanesi Baştabipliği'nin ihtiyaç duyduğu cihazdan farklı bir ürün olması nedeniyle ... tarihli Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu kararı ile anılan sözleşmenin feshedilerek teminatın irat kaydedilmesi ve bir yıl süreyle davacıdan hiçbir usulle alım yapılmamasına karar verilmesi üzerine açılan davada ... İdare Mahkemesi’nce uyuşmazlığın adli yargı mercilerince çözümlenmesi gerektiğinden bahisle davanın görev yönünden reddine karar verilmesi üzerine yapılan temyiz incelemesinde; *“İdari makamların, idari faaliyetin görülmesi sırasında kullandıkları kamu gücü ise, söz konusu makamlara, bireyler ile girdikleri ilişkilerde, onların iradesinden bağımsız bir şekilde, hatta karşıt iradelerine rağmen, tek yanlı olarak hukuki sonuçlar ve etkiler doğurabilecek işlemler yapabilme yetki ve yeteneği tanıdığından, kamu gücünün kullanılmasından doğan uyuşmazlıkların idari yargı yerinde görülmesi gerekmektedir. Buna göre, özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşmeye dayalı ilişkinin varlığı hâlinde, idare ile özel hukuk sözleşmesi imzalanmasına kadar geçen süreçte idarece tesis edilen idari işlemler niteliği itibarıyla idari yargının denetimine tabi iken; sözleşmenin imzalanmasından sonraki aşamalarda tesis edilen işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların görüm ve çözümü ise, sözleşmeden ayrılabilir nitelikte olmadıkça adli yargı yerine aittir...*

Taraflar arasında imzalanan "Katalog Kapsamındaki Firmalardan Gerçekleştirilecek Açık Satışlara Ait Satınalma Sözleşmesi"nin 14. maddesinde; tedarikçinin, işbu sözleşme hükümlerinden herhangi birisine kısmen veya tamamen riayet etmemesi halinde sözleşmenin feshedilerek teminatının irat kaydedileceği, tedarikçiden ve ortağı olduğu şahıs şirketi ya da sermayesinin yarısından fazlasına

²⁸¹ SEZGİNER, a.g.e, s.146

sahip olduğu sermaye şirketinden sözleşme feshi tarihinden itibaren bir yıl süre ile hiçbir usulle alım yapılmayacağı kuralına yer verildiği ve dava konusu işlemin davacıdan bir yıl süre ile hiçbir usulle alım yapılmayacağına ilişkin kısmının aktarılan sözleşme kurallarına dayanılarak tesis edildiği görülmekle birlikte; dava konusu işlem ile, sözleşmeden sonraki, yani sözleşme konusu olmayan, davalı idarece yapılacak kamu alımlarına davacının katılımının engellenmesinin amaçlandığı; bu itibarla, işlemin, davacı şirketin davalı idarenin ihalelerine bir yıl süreyle katılmaktan yasaklanmasını sağlamaya yönelik olarak tesis edildiği görülmektedir.

Belirtilen durum karşısında, sözleşmenin sona ermesinden sonraki kamu alımlarına katılmayı engelleyici olması itibarıyla sözleşmeden ayrılabilir nitelikte ve kamu gücü kullanılarak tesis edilen işlem nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlığın esasının incelenmesi gerekirken, adli yargının görevine girdiğinden bahisle davanın görev yönünden reddine karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır” şeklinde karar verilmiştir.²⁸²

İdari sözleşmeler yapılmadan önce idare kendi içerisinde bireylerin durum ve statülerinde değişim yapacak işlemler yapabilmektedir. Bu tip işlemlere hazırlık işlemleri ya da ön işlemler denilmektedir. Bu ön işlemler nedeniyle tam yargı davası açılacağı zaman bunun doğrudan doğruya idari işlemler rejimine tabi olması gerekmektedir.²⁸³

Sözleşmenin oluşumu aşamasında (hazırlık safhasında) ortaya çıkan tek yanlı idari işlemlere karşı örneğin; ihale ilanının yöntemine, ihaleye katılma nitelikleri olan bir kişinin ihaleye sokulmamasına, ihale kararının onaylanmasına, ihalenin ve ihale sözleşmesinin feshi kararına karşı iptal istemiyle belli idari yöntemler geçirildikten sonra dava açılabilir.²⁸⁴

²⁸² **Danıştay 13.Dairesi**, 11.04.2014, E:2014/696 K:2014/1394, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 05.02.2015

²⁸³ **Ramazan YILDIRIM**, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3.Maddesinin Tam Yargı Davaları Açısından Değerlendirilmesi, İdari Yargı Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar Paneli, Konya, Konya Barosu Yayınları, 2012, s.31

²⁸⁴ **GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK**, a.g.e, s.1316

Konuya ilişkin bir yargı kararı ile örneklendirmek gerekirse; “Şanlıurfa 500 Yataklı Devlet Hastanesi Başhekimliği tarafından ... tarihinde yapılan "25 Kişi ile Özel Güvenlik Hizmeti Alım İhalesi" sonucunda ... tarihinde davacı şirket ile imzalanan sözleşmenin, şirketin ihale tarihi itibarıyla kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu bulunduğu gerekçesiyle feshine ve kesin teminatın irat kaydına ilişkin ... tarih ve ... sayılı işlemin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu işlemin sözleşme yapıldıktan sonra tesis edilmiş olduğu, ihale sürecinde yasak fiil ve davranışta bulunulduğundan bahisle, idarece kamu gücüne dayanılarak tek yanlı olarak tesis edilen ve icraî nitelik taşıyan dava konusu işlemin, sözleşmeden doğan bir ihtilaf olarak nitelendirilmesine ve iradî bir özel hukuk ilişkisinin verdiği haklar çerçevesinde tesis edildiğini kabul etmeye olanak bulunmadığından davanın görüm ve çözümünde İdare Mahkemesi'nin görevli bulunduğu” karar verilmiştir.²⁸⁵

2. GENEL OLARAK İDARİ YARGININ GÖREV ALANI DIŞINDA KALAN BAŞLICA UYUŞMAZLIKLAR

İdari yargı rejiminin benimsendiği ülkelerde idari nitelikteki uyuşmazlıkların genel kural uyarınca idari yargı yerlerinde çözümlenmesi gerektiği açıktır. Çalışmamızın buraya kadar olan kısmında idari nitelikteki uyuşmazlıkların türü, çeşitleri ve nitelikleri gibi hususlarda açıklamalar yapılarak hangi hallerde idari yargı yerlerinin görevli olabileceği hususunda inceleme yapılmıştır. Ancak, istisnai durumlardan olan bazı hallerde ise örneğin, kanunla adli yargının görevlendirildiği hallerde artık idari yargı mercileri görevli olmayıp doğrudan adli yargı yerlerinde dava açılması gerekeceğinden çalışmamızın bu kısmında ise görüm ve çözümü adli yargı yerlerine verilen ve güncel olan başlıca uyuşmazlıklardan bahsedilecektir.

2.1. Tapu Sicili ile İlgili Uyuşmazlıklar

Klasik bir kamu hizmeti olan tapu sicili ile ilgili hizmetler Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Kural olarak, mülkiyetin elde edilmesi, irtifak haklarının konması için tapu siciline kayıt zorunludur. Yönetmelik bir

²⁸⁵ **Danıştay 13.Dairesi**, 05.03.2014, E:2009/4100 K:2014/708, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 08.02.2015

hizmet olan tapu kütüklerinin tutulması, kütüklerde düzeltme yapılması yasa ile adalet mahkemelerine verilmiştir.²⁸⁶

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 1007.maddesinde, "Tapu sicilinin tutulmasından doğan bütün zararlardan Devlet sorumludur. Devlet, zararın doğmasında kusuru bulunan görevlilere rücu eder" hükmüne, aynı kanunun 1027'nci maddesinde, "İlgililerin yazılı rızası olmadıkça, tapu memurunun tapu sicilindeki yanlışlığının ancak mahkeme kararı ile düzeltebileceği" hükmüne yer verilerek bu amaca yönelik davalar idari yargının görev alanı dışında tutulmuştur. Buna göre, tapu kayıtları üzerinde yapılacak tescil, terkin ve tashih gibi işlemlere ilişkin davalar ile tapu sicillerinin tutulmasından doğan zararın tazminine ilişkin davaların çözüm yeri adli yargı yerleridir.

Davacının ... ili, ... mahallesi, ...ada, ... parseldeki 52/312 hisseyi ipoteksiz satın almasına rağmen sonradan ipoteğin davalı idarenin ihmali sonucu belirtilmediğinin anlaşılması üzerine ipotek nedeniyle yargı yerlerinde yapılan masraf karşılığı 37.861,870 TL'nin yasal faizi ile birlikte tazmini için açılan davanın adli yargının görev alanına girdiğinden bahisle reddine ilişkin ... İdare Mahkemesi kararı Danıştay 10.Dairesi'nin E:1996/6931 K:1997/3574 sayılı kararı ile kesinleşmiştir.²⁸⁷

2.2. İcra ve İflas Dairesi Görevlilerinin Kusurundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 5.maddesinde, "İcra ve İflas Dairesi görevlilerinin kusurlarından doğan tazminat davaları, ancak idare aleyhine açılabilir. Devletin, zararın meydana gelmesinde kusuru bulunan görevlilere rücu hakkı saklıdır. Bu davalara adliye mahkemelerinde bakılır." hükmüne yer verilerek icra ve iflas memurlarının kusurundan doğan zararlara ilişkin davaların adliye mahkemelerinde görülmesi gerektiği kurala bağlanmıştır. Anılan mevzuat hükmünün önceki halinde bu davalara mahkemelerce bakılacağı kural yer almakta iken bu kural

²⁸⁶ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.89

²⁸⁷ Yakup BAL, Yahya ŞAHİN, Mustafa KARABULUT, Tazminat Davaları İle İlgili Danıştay 10.Dairesi'nin Seçilmiş Kararları, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003, s.1033

1985 yılında değiştirilerek Anayasa'nın 129.maddesine²⁸⁸ uygun duruma getirilmiştir.²⁸⁹

İcra ve iflas dairesi görevlilerinin görevlerini yaparken üçüncü kişilere verdikleri zararların, bir kamu hizmetinin yapılması sırasında ortaya çıktığı ve bu yüzden hizmet kusuru kapsamında idari yargı mercilerinde tam yargı davasına konu edilmesi gerektiği düşünülebilir ise de 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 5.maddesinde yer alan hüküm nedeniyle bu davaların adli yargı yerlerinde açılması gerekmektedir. Nitekim, konuyla ilgili açılan bir davada ... İdare Mahkemesi tarafından, “*davacının, kanuni alacağını tahsil için ... 2. İcra Mahkemesi nezdinde icra takibi sırasında İcra Tetkik Mercinin, tedbir talebini reddetmesi nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen zarar karşılığı 28.000,00 TL maddi tazminatın ödenmesine karar verilmesi istemiyle açtığı davanın görüm ve çözümünde tazminat istemine esas olan işlemi yapan mahkemenin dahil olduğu adli yargı yerinin görevli bulunduğu gerekçesiyle davanın görev reddi yolunda verilen karar temyiz mercii tarafından onanmıştır.*²⁹⁰

2.3. Nüfus Kayıtlarının Tutulmasından Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

Nüfus kütüklerinin tutulması Devletin önemli kamu hizmetlerinden biri olup bu nitelikteki işlemlerin idari yanının baskın olduğu bilinmelidir.²⁹¹ Nitekim, esas itibariyle bir kamu hizmeti niteliğinde olan nüfus işlerinin yürütülmesi, nüfus kütüklerinin tutulması v.b görevler İçişleri Bakanlığı'na bağlı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Ancak, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 36/1-a.maddesinde “Nüfus kayıtlarına ilişkin düzeltme davaları, düzeltmeyi isteyen şahıslar ile ilgili resmî dairenin göstereceği lüzum üzerine Cumhuriyet savcıları tarafından yerleşim yeri adresinin bulunduğu yerdeki görevli

²⁸⁸ Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.

²⁸⁹ TAN, a.g.e, s.719

²⁹⁰ **Danıştay 10.Dairesi**, 01.11.2013, E:2010/2719 K:2013/7655, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 10.02.2015

²⁹¹ **KALABALIK**, a.g.e, s.99

asliye hukuk mahkemesinde açılır” hükmüne yer verilerek bu nitelikteki davaların adli yargı mercilerinin görev alanına girdiği açık bir biçimde belirtilmiştir.

2.4. Kadastro Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

3402 sayılı Kadastro Kanunu’nun 25.maddesinde, taşınmaz mal mülkiyetine ve sınırlı ayni haklara, tapuya tescil veya şerh edilecek veyahut beyanlar hanesinde gösterilecek sair haklara, sınır ve ölçü uyuşmazlıklarına, kadastroya ve tapu sicilini ilgilendiren benzeri davalara ve özel kanunlarca kendisine verilen işlere idari işlem niteliğinde olmasına rağmen Kadastro Mahkemesi’nce bakılacağı belirtilmiştir.

2.5. Kamu Personeli Aleyhine Karşı Açılan Davalar

Anayasanın 129.maddesinde, “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir” kuralına yer verilmiş olup buna göre kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan dolayı kişilere verdikleri zarardan doğan tazminat davaları idari yargıda görülmektedir.

Kamu görevlilerinin, kişisel kusurlarıyla başka kişilere verdikleri zararlardan dolayı açılan tazminat davaları ise adli yargıda görülmektedir.²⁹² Burada görüldüğü üzere kamu görevlileri aleyhine açılacak davalar da görevli mahkemenin tespit edilmesi için öncelikle kişisel kusur-hizmet kusuru ayrımı yapılması ve buradan hareketle yargı yerinin tayin edilmesi gerekmektedir.

Hizmet kusuru, bir kamu hizmetinin kurulması, düzenlenmesi ve işleminde ortaya çıkan aksaklık ve bozukluklar olduğuna ve bu anlamda kamu görevlilerinin hizmetle ilgili kusurlu tutum ve davranışlarını ifade ettiğine göre kamu görevlilerinin hizmetle ilgili olmayan kusurlu tutum ve davranışları onların kişisel kusurunu teşkil eder ve ilgili kamu görevlisinin haksız fiil esaslarına göre sorumluluğuna yol açar.

²⁹² KALABALIK, a.g.e, s.86

Buna göre, kamu görevlisinin tamamen hizmet dışındaki kusurlu tutum ve davranışları onların kişisel kusurunu oluşturur. Kamu görevlilerinin tamamen hizmet dışındaki kusurlu tutum ve davranışlarının yanı sıra hizmet içinde ve hatta hizmetle ilgili bazı kusurlu davranışları da kişisel kusur olarak sayılmaktadır. Bunları sıralayacak olursak, kamu personelinin suç niteliğindeki davranışları, kamu görevlilerinin kötü niyetli davranması, yargı kararlarına uymama ve ağır kusur halleri kişisel kusuru oluşturmaktadır.²⁹³ Her ne kadar, kamu personelinin yargı kararlarına uymama hali kişisel kusur olarak kabul edilmekte ve bu durumda hem idare hem ilgili personel aleyhine tazminat davası açılabilceği kuralı bulunmakta ise de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28.maddesinin 4.fikrasında²⁹⁴ yapılan değişiklik ile yargı kararına uyulmaması halinde sadece idare aleyhine dava açılabilceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Kamu görevlisinin kişisel kusuru nedeniyle meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılacak davalar adli yargı yerinde; hizmet kusuruna dayalı olarak meydana gelen zararlardan dolayı açılacak davalar idari yargı yerinde incelenir.²⁹⁵

Kamu görevlileri aleyhine açılacak davalar da görevli mahkemenin tespit edilmesi için kişisel kusur-hizmet kusuru ayrımı yapılması gerektiği düşüncesinin tersine olan bazı görüşler de bulunmaktadır. Söz konusu görüşte “Herhalükarda kamu görevlisinin yetkilerini kullanırken yani, kamu görevini ifa ederken kişisel kusuruyla sebep olduğu zararlar nedeniyle açılacak davalar mutlaka idare aleyhine açılması gereken davalardır ve bu davalar nedeniyle idarenin sorumluluğu da yine kamu görevlisinin kişisel kusurunun üstlenildiği bir sorumluluk olmayıp doğrudan doğruya idarenin asli sorumluluğudur.” fikri ileri sürülmektedir.²⁹⁶

Kamu görevlilerine karşı açılacak davalar ile ilgili bir diğer konu da kamu görevlisinin yetkisini kullanırken işlediği kusurdan dolayı idareye verdiği zararlardan

²⁹³ GÜNDAY, a.g.e, s.374-375

²⁹⁴ Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.

²⁹⁵ DARENDERELİ, a.g.e, s.135

²⁹⁶ Bahtiyar AKYILMAZ, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3.Maddesinin Tam Yargı Davaları Açısından Değerlendirilmesi, İdari Yargı Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar Paneli, Konya, Konya Barosu Yayınları, 2012, s.79

doğan tazminat davalarıdır. 657 sayılı devlet Memurları Kanunu'nun 12.maddesinde,“Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır” kuralına yer verilerek kamu görevlilerinin kişisel kusuruyla verdiği zarardan dolayı açılacak davalar adli yargı yerinde incelenecektir.²⁹⁷

2.6. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

İdarenin, özel hukuk hükümlerine göre yaptığı sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkları giderme görevi adli yargıya aittir. Örneğin, belediyenin özel mülkü ile ilgili sözleşmenin bozulmasından doğan anlaşmazlıklarda ya da bir taahhüt sözleşmesinin yerine getirilmesi sırasında müteahhitle yönetim arasında çıkan uyuşmazlığın giderilmesinde adli yargı yerleri görevlidir.²⁹⁸

İdari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları idari dava türleri arasında sayan 2577 sayılı Yasanın 2'nci maddesinin 1/c fıkrasında; “tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar” idari dava olarak kabul edilmiştir. Bu hükmün mefhum'u muhalifinden/ters anlamından kamu hizmetinin yürütülmesiyle ilgili olmayan sözleşmelerden doğan davaların idari dava olmadığı, dolayısıyla bunlarla ilgili davaların idari yargının görev alanına girmediği sonucu çıkmaktadır.²⁹⁹

İdarenin özel hukuk sözleşmelerine örnek olarak, abonman sözleşmeleri³⁰⁰, taahhüt sözleşmeleri³⁰¹, alım satım sözleşmeleri, kamu ihale sözleşmeleri

²⁹⁷ DARENDERELİ, a.g.e, s.135

²⁹⁸ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.94

²⁹⁹ Tarık ÇAĞLAYAN, İdari Yargının Görev Alanı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2008, s.100

³⁰⁰ İli,İlçesi,Mahallesi, muhtarlık hizmet binasına ait 660524 numaralı su sayacına ilişkin aboneliğin iptal edilmesi yolundaki başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin davacı Belediye ile davalı idare arasında imzalanan su aboneliğine dair sözleşmenin feshine ilişkin olduğundan uyuşmazlığı çözümlene görevinin adli yargı mercilerine ait olduğuna dair, **Bursa 3.İdare Mahkemesi**, 30.01.2014, E:2014/31 K:2014/68, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 15.02.2015

gösterilebilir. Bu sözleşmelerde, idarenin kamu gücünden kaynaklanan tek taraflı üstünlüğü bulunmamakta olup sözleşme eşitlik ilkesi üzerine kurulmuş olduğundan Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu hükümleri geçerli olmaktadır.

2.7. İdarenin Hukuk Dışı Eylemlerinden (Haksız Fiil) Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

İdarenin hukuk dışı fiillerinin, fiili yol ve el koyma biçimlerinde ortaya çıktığı ve haksız fiil teorisini oluşturduğuna ilişkin olarak çalışmamızın “idarenin hukuk dışı eylemleri (haksız fiil)” başlığı altında ayrıntılı açıklamalar yapılmış idi.

Gerek fiili yol gerekse de el koyma halinde, idare, ağır ve açık bir biçimde hukuka aykırı olarak temel hak ve hürriyetler ile mülkiyet hakkına tecavüzde bulunmakta olup sözkonusu hallerde ki hukuka ve idari usule aykırılık eylemin idarilik niteliğinin önüne geçeceği için bu tür uyuşmazlıklardan doğan davalara adli yargıda bakılır. Bu konuyla ilgili olarak açılan bir davada, “*davacıya ait taşınmazın DSİ Genel Müdürlüğü adına ... Şti. tarafından yaptırılan Daphan Ovası Cazibe Sulaması II.Kısım inşaatı sırasında zarar gördüğü ileri sürülerek 234.541,00 TL'nin yasal faizi ile birlikte ödenmesi istemiyle açılan işin esasına girilerek verilen ret kararı, haksız fiil niteliğindeki eylem nedeniyle açılan davaların çözümünde adli yargının görevli olduğu*” ileri sürülerek Danıştay 10.Dairesi'nin E:2000/1057 K:2002/685 sayılı kararı ile bozulmuştur.³⁰²

3. İDARİ NİTELİKTE OLMASINA RAĞMEN KANUNLA ADLİ YARGININ GÖREV ALANINA VERİLEN BAZI UYUŞMAZLIKLAR

İdari niteliği olan bazı uyuşmazlıkların çözümü için özel kanun hükümleri ile adli yargı yerleri görevlendirilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında öncelikle, idari

³⁰¹ 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 35. maddesi uyarınca Hacettepe Üniversitesinde görevlendirilen davacı tarafından, taahhütname ve kefalet senedinin iptali ile tarafına iade edilmesi istemiyle yapılan 19.08.2013 tarihli başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle ilgili açılan davanın 2577 sayılı Yasanın 2/1-a maddesinde sayılan iptal davaları kapsamında görüm ve çözümünde idari yargı mercilerinin görevli olduğuna dair, **Danıştay 8.Dairesi**, 13.11.2014, E:2014/1172 K:2014/8647, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 15.02.2015

³⁰² **BAL, ŞAHİN, KARABULUT**, a.g.e, s.1017

nitelik taşınmasına rağmen Kabahatler Kanunu uyarınca adli yargının görev alanına giren uyuşmazlıklar, ardından özel kanun hükümleri uyarınca doğrudan adli yargının görevlendirildiği idari nitelikli uyuşmazlıklardan örnekler verilecektir.

3.1. Kabahatler Kanununda Görevli Yargı Yeri

Mevzuatımızda idari yaptırım kararlarının uygulanması ve bunlara karşı başvuru yolları genellikle kendi kanunlarında gösterilmiş, idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yerleri ve başvuru süresi düzenlendiği kanuna göre farklılık içermiş, bazı kanunlarda idari mahkemeleri, bazılarında Danıştay, kimisinde sulh ceza mahkemeleri görevli mahkeme olarak gösterilirken başvuru süreleri de 7 gün, 10 gün, 15 gün, 30 gün, bir ay, 60 gün gibi farklı farklı düzenlenmiş idi. Dağınık olarak hukuk mevzuatımızda yer alan idari yaptırımların bir hukuk sistemi içine sokularak uygulamada birliğin sağlanması amacıyla hazırlanan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 30.03.2005 tarihinde kabul edilerek 31.03.2005 gün ve 25772 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, aynı gün yayımlanan 5328 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun Geçici 1.maddesinin (k) bendi uyarınca 1 Haziran 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.³⁰³

5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile yapılan değişikliklerin anlaşılması için anılan mevzuat değişikliğinden önce hukuk sistemimizde yer alan idari yaptırımların incelenmesi yararlı olacaktır.

Hukuksal anlamda yaptırım, hukuk kuralının ihlal edilmesine hukuk düzenince öngörülen tepkidir. Hukuk normunun emir ve yasaklarına uyulmasını sağlayan “hukuksal güç” veya “hukuksal zorlama araçları” anlamındadır.³⁰⁴ İdari yaptırım ise yönetilenlere, idari düzene aykırı davranışlarından dolayı uygulanan yaptırımlardır.³⁰⁵ Bilindiği üzere, idarenin başlıca görevleri kamu düzenini, kamu yararını, kamu güvenliğini ve kamu sağlığını sağlamaktır. İdarenin bu görevlerini gereği gibi ve etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için idari yaptırım yetkisine sahip

³⁰³ KAYABAŞI, a.g.t, s.35

³⁰⁴ AH ULUSOY, İdari Yaptırımlar, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık, 2013, s.5

³⁰⁵ YILDIRIM, a.g.e, s226

olması gerekir. Bu nedenledir ki, idari yaptırım, hukuken uyulmasını zorunlu kılınan idarenin emir ve yasaklarına uymayanlara idarece verilebilecek bir cezadır.³⁰⁶

İdari yaptırımlar, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu müeyyidelerdir.³⁰⁷ İdare, idari düzene aykırı ve idari düzeni bozacak nitelikte olan fiillere karşı, arada bir mahkeme kararının varlığına gerek olmadan, doğrudan doğruya yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmıştır. Bu yaptırım tehdidi karşısında ilgililer daha dikkatli davranacak ve bazı davranışları yapmaktan kaçınacaklardır.³⁰⁸ Bireylerin ve toplulukların idari düzene aykırı olan davranışları aynı zamanda ceza kanunları ile de suç sayılmış ve ceza tehdidi altına alınmış olabilir. Bu durumda, bu davranışlar için hem idari ceza hem de ceza kanunlarında öngörülen cezalar verilebilir. Ancak, idari cezalar ile genel cezalar amaç ve hukuki dayanak ve verilmiş usulleri yönlerinden birbirlerinden farklıdır. İdari cezalar, idari düzene aykırı davranışlar için uygulanan cezalar olup idari düzenin sağlanmasına yöneliktir. Ceza kanunlarında suç sayılan davranışlara uygulanan cezalar ise toplum düzeninin sağlanmasına yöneliktir.³⁰⁹

İdari yaptırım kararları, idarenin, kamu gücü kullanarak, tek yanlı irade açıklamasıyla tesis etmiş olduğu kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem³¹⁰ niteliğinde olup bu yaptırım türü, idari bir işlemin neticesi olarak idarî merciler tarafından kullanılırlar.³¹¹

İdari yaptırımların hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetlenmesinde pozitif hukukumuzda özel olarak incelenmesi gereken en önemli konu idari yaptırımların yargısal denetiminin belli bir yargı kolunda yapılmayıp birden fazla

³⁰⁶ **Erkan ALTIN**, “İdari Yargının Görev Alanı”, Yayınmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.70

³⁰⁷ **İlhan ÖZAY**, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No:3326, İstanbul, 1985, s.35

³⁰⁸ **Çınar Can EVREN**, “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXIX, 2011, s.970

³⁰⁹ **GÜNDAĞ**, a.g.e, s.233

³¹⁰ **CANDAN**, a.g.e, s.526

³¹¹ **Hayrettin KURT**, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVIII, S.1, 2014, s.132

yargı kolunda yapılmasının uygulamada ortaya çıkardığı bölünme ve bunlara karşı hangi yargı merciinde dava açılacağına tespitindeki güçlüğü ortaya çıkardığı sonuçlardır. İdari yaptırımların yargısal denetim mercileri açısından 2005 yılında çıkarılan Kabahatler Kanununa kadar pozitif hukukumuzda önemli bir sorun bulunmamaktaydı. Zira, birkaç istisna dışında tamamı idari yargı düzeninde denetleniyordu. 2005 yılında çıkarılan Kabahatler Kanunu yürürlüğe girince idari yaptırım yönünden hangi yargı merciinde dava açılacağı hususunda karmaşa yaşanmıştır.³¹²

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde; kabahat deyiminden, kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır denilmek suretiyle kabahat kavramının tanımı yapılmıştır. Kanunun "Yaptırım Türleri" başlıklı 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu, idari tedbirlerin ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerden olduğu belirtilmek suretiyle kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre idari yaptırımlar idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer idari tedbirler olmak üzere üçe ayrılmıştır.

Mevzuatımızda en fazla karşılaşılan yaptırım türü şüphesiz idari para cezasıdır. İdari para cezaları dışında kalan diğer idari yaptırımların tamamını saptayabilmek oldukça zor olduğu gibi yasalarla yeni yaptırımların da öngörüldüğü dikkate alındığında bunları eksiksiz saymanın mümkün olmayacağı açıktır. Bununla birlikte mevzuatta yer alan ve yargı kararlarına konu olan belli başlı idari yaptırımlar, ruhsatsız yapılar için İmar Kanununda öngörülen durdurma ve yıkım kararları, sürücü belgesinin geri alınması, radyo ve televizyon yayınlarının durdurulması, işyerinin bir haftadan bir aya kadar geçici olarak faaliyetinin durdurulması, spor müsabakalarına girişin yasaklanması vb. sayılabilir.³¹³

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda göreve ilişkin hükümler esas itibariyle "Genel Kanun Niteliği" başlığını taşıyan 3. madde ile "Başvuru Yolu" başlığını

³¹² ULUSOY, a.g.e, s.189

³¹³ KAYABAŞI, ag.t, s.41

taşıyan 27. maddede düzenlenmiştir. Bu iki madde ile aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemeleri genel görevli mahkeme olarak düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanununun “Genel Kanun Niteliği” kenar başlığını taşıyan 3. maddesinin ilk halinde; “*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır*” şeklinde düzenlemeye, “Başvuru Yolu” madde başlığını taşıyan 27. maddesinde ise “*İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.*” düzenlemesine yer verilmiş idi. Kabahatler Kanunu’nun ilk halinde kabahat cezası niteliğinde olsun regülatif³¹⁴ ceza niteliğinde olsun idari cezalardan tüm idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları için yargı kolu adli yargı olarak belirlenmişti.³¹⁵ Söz konusu Kanuna karşı açılan davada Anayasa Mahkemesi tarafından 01.03.2006 gün E:2005/108 K:2006/35 sayılı iptal kararı verilmesi üzerine 5560 sayılı Kanun ile Kabahatler Kanunu’nda değişiklikler yapılması sonrasında Kabahatler Kanununun 3. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir; “*Bu Kanunun; a) idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.*” Aynı Kanununun 27. maddesinin 1.fikrası; “*idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği ve tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, Sulh Ceza Mahkemesine başvurulabileceği, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararının kesinleşeceği*”, 8.fikrasında; “*idarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren*

³¹⁴ Spesifik bir alandaki kamu düzenini (örneğin, ekonomik düzen) korumak veya belli bir sektörü regüle etmek amacıyla o konuda özel olarak yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından verilen idari cezalar regülatif ceza olarak tanımlanabilir. Özellikle bağımsız idari otoriteler (Rekabet Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu v.b) tarafından spesifik kolluk veya regülasyon yetkileri kapsamında verilen idari cezalar bu kategoriye girmektedir; **ULUSOY**, a.g.e, s.140

³¹⁵ **ULUSOY**, a.g.e, s.191

kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciiinde görüleceği” belirtilmiştir.

İdari yaptırım kararlarına karşı görevli yargı yolu mercii belirlenebilmesi için anılan Kanunun hem 3. maddesinin hem de 27. maddesinin birlikte değerlendirerek yorumlanması gerekmektedir. Bu iki maddenin birlikte yorumlanması sonucunda eğer özel kanunlarda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı yargı yolu mercii olarak idari yargı yerinin görevli olduğu belirtilmiş ise dava, idari yargı yolunda açılacaktır. Eğer özel kanunda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yargı yolu mercii gösterilmemiş ise idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı Kabahatler Kanunu uyarınca adli yargı yolunda dava açılabilir.³¹⁶

Bir idari yaptırıma Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağını belirleyen temel madde, Kanunun 3’üncü maddesidir. Buna göre, Kanunun Birinci Kısımında düzenlenen genel hükümleri, bu Kanunun İkinci Kısımında düzenlenen idari cezalar dışındaki tüm idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi cezaları için de uygulanacaktır. Ancak 3’üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre, bu genel hükümlerden kanun yoluna ilişkin hükümler yani sulh ceza mahkemesine başvuruya ilişkin kanun yolu hükümleri, özel kanunlarında kanun yoluna ilişkin aksine hüküm bulunan (yani idari yargı denetimine bırakıldığı açıkça belirtilen) idari cezalar için uygulanamayacaktır.³¹⁷ Örneğin; 2872 sayılı Çevre Kanunu’na muhalefetten dolayı verilecek para cezaları için kendi kanununda açık hüküm bulunduğu için idari yargı mercileri görevlidir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu sonrasında, idari yaptırım niteliğinde ki para cezalarının kanun yollarına ilişkin en önemli düzenleme 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Ve Diğer Bazı Kanunlarda

³¹⁶ ALTIN, a.g.t, s.93

³¹⁷ Salih BENLİ, “Kabahatler Kanunu’nda Düzenlenen İdari Yaptırımlara İlişkin Kanun Yolları”, Adalet Dergisi, S.38, 2010, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/38.sayi/10_27_41.htm, erişim tarihi; 24.02.2015

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla yapılmıştır. Söz konusu düzenleme ile 58 kanunda idari yargıya başvurulacağına ilişkin kural yürürlükten kaldırılmıştır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 ve 27.maddeleri uyarınca, ilgili kanunda idari yargının görevli olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmuyor ise sulh ceza mahkemelerine başvurulması gerekeceğinden 5728 sayılı kanun ile değişiklik yapılan kanunlardaki para cezalarına karşı adli yargı mercileri görevli olacaktır.

3.2. Kabahatler Kanunu Uyarınca Adli Yargının Görev Alanına Giren Bazı Uyuşmazlıklar

3.2.1. 4857 Sayılı İş Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları

4857 sayılı İş Kanunu'nun, 08.02.2008 tarihine kadar yürürlükte bulunan 108. maddesinin 2. fıkrasında, *“Bu Kanun uyarınca verilen idari para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği ve itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu”* kuralına yer verilmekte iken 08.02.2008 gün ve 26781 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 578. maddesinin (öö) bendi ile 4857 sayılı Kanunun 108. maddesinin 2. fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Mevcut durum itibarıyla 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108.maddesi *“Bu Kanunda öngörülen idari para cezaları, 101 ve 106 ncı maddelerdeki idari para cezaları hariç, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir. 101 inci ve 106 ncı maddeler kapsamındaki idari para cezaları ise doğrudan Türkiye İş Kurumu il müdürü tarafından; birden fazla ilde işyerleri bulunan işverenlere uygulanacak idari para cezası ise işyerlerinin merkezinin bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu il müdürünce verilir ve genel esaslara göre tahsil edilir. 106 ncı maddeye göre verilecek idari para cezası için, 4904 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin (h) bendindeki tutar esas alınır”* şeklinde olup 4857 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezası kararlarına karşı başvurulacak kanun yolu bakımından herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Buradan hareketle, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 ve 27.maddeleri uyarınca, ilgili kanunda idari yargının görevli olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmuyor ise sulh ceza mahkemelerine başvurulması gerekeceğinden 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca verilecek para cezalarının görüm ve çözümü adli yargı yerlerinin görev alanına girmektedir.

3.2.2. 4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 26. Maddesinde hangi hallerde para cezası verileceği düzenlenmiş olup 30.maddede yer alan, "Para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir." kuralı ise 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 520. Maddesiyle değiştirilmiştir. Gerek yapılan değişiklik sonrası gerekse de mevcut haliyle 4925 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezası kararlarına karşı başvurulacak kanun yolu bakımından herhangi bir hüküm bulunmadığından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 ve 27.maddeleri dikkate alındığında, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu uyarınca verilecek para cezalarının görüm ve çözümü adli yargı yerlerinin görev alanına girmektedir.

3.2.3. 1608 Sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunun 5.maddesinin 1. fıkrasında; "*Ceza kararlarına tebliği tarihinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve bulunmayan yerlerde sulh hakimliğine müracaatla şifahi veya yazılı itiraz olunabilir. İtiraz şifahi ise bir zabıt tutularak muterize imza ettirilir.*" hükmü yer almakta ve bu Kanundan doğan uyuşmazlıklara bakma görevi adli yargı mercilerinin görev alanına girmekte iken 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 578.maddesiyle sözkonusu düzenleme kaldırılmıştır.

1608 sayılı Kanun hükümlerinde yapılan düzenleme sonrasında idari para cezalarına karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle, 1608 sayılı Kanuna göre verilecek idari para cezalarına karşı 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri gereğince adli yargı mercilerinde dava açılması gerekmektedir. Ancak, idari para cezası yanında, idari yargı mercilerinde dava açılmasını gerektiren başka idari yaptırım kararlarının da uygulanması sözkonusu ise başvurulacak olan yargı merci idari yargı yerleri olacaktır.³¹⁸

3.3 Özel Kanun Hükümleri Uyarınca Doğrudan Adli Yargının Görev Alanına Giren İdari Nitelikli Bazı Uyuşmazlıklar

3.3.1. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri" başlıklı 101.maddesinde; "Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" hükmüne yer verilerek, aksine hüküm bulunmayan durumlarda 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların İş Mahkemeleri'nde çözümleneceği kurala bağlanmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken husus Kanunda aksine bir düzenleme var ise bu gibi durumlarda sözkonusu özel düzenlemeye uyulması gerektiğidir. 5510 sayılı Kanundan kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak İş Mahkemelerinin görevli kılındığı 101.maddenin iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi tarafından, " 5510 sayılı Kanun ile birlikte sosyal güvenlik tek çatı altında toplanmış, özel hukuk niteliği ağır basan sosyal güvenlik hukuku alanı oluşmuştur. İtiraz konusu kuralda, ayırım yapılmaksızın 5510 sayılı Kanundaki iş ve işlemler hakkında genel bir düzenleme yapılmış ve aksine hüküm bulunmayan hallerde, Kanun kapsamındaki

³¹⁸ KAYAR, a.g.e, s.195

uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak iş mahkemeleri gösterilmiştir. İş mahkemeleri, iş hukuku alanındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli, ihtisaslaşmış adli yargı mahkemeleridir. Yasa koyucu 5510 sayılı Kanun kapsamındaki iş ve işlemler, prim esasına dayalı yeni sistemin niteliğine bağlı olarak iş mahkemelerinin görev alanı kapsamına alabilir. Sosyal güvenlik hukuku kapsamında aynı konuya ilişkin tüm uyuşmazlıkların, bu alanda görevli uzman mahkeme olan iş mahkemelerinde görülmesinin, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı da açıktır” gerekçesiyle itirazın reddine kararı verildiğinden³¹⁹ sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözümünde İş Mahkemelerinin genel görevli yargı yeri niteliği devam etmektedir.

Konuyla ilgili olarak kamu personeli ve emeklilerinin almış olduğu sağlık hizmet bedelinin ödenmemesinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü kapsamında, davacıya, koroner arter hastalığı nedeniyle takılan ilaçlı stent bedelinin ödenmemesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay şu şekilde karar vermiştir; “... 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yürürlükte bulunan 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümleri 5510 sayılı Kanunun 106. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu' nun 1. maddesinin 2. fıkrasında; bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer Kanunların (5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu) hükümlerini uygulamak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz Sosyal Güvenlik Kurumunun kurulduğu belirtilmiş, ... Maliye Bakanlığınca çıkarılan ve 31.12.2009 tarih ve 27449 (5. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Personelinin Sağlık Hizmetlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Devrine İlişkin Tebliğ" ile de kamu personelinin 14.1.2010 tarihine kadar (bu tarih dahil) almış olduğu sağlık hizmetlerinin kamu personelinin kurumları tarafından karşılanacağı, bu tarihten sonraki sağlık hizmetlerinin ise, kamu personelinin sağlık hizmetlerinin devredildiği Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanacağı kurala bağlanmıştır...

³¹⁹ **Anayasa Mahkemesi**, 22.12.2011, E:2010/65 K:2011/169, www.anayasa.gov.tr, erişim tarihi; 23.02.2015

*Bu durumda, ... kamu personeli ve emeklilerinin 15.1.2010 tarihine kadar (bu tarih dahil) almış olduğu sağlık hizmetlerinin bedelinin ödenmemesinden kaynaklanan uyuşmazlıkların, kamu personeli ve emeklileri yönünden ayırım yapılmaksızın idari yargıda; bu tarihten sonra, yani kamu personelinin ve emeklileri hakkında 5510 sayılı Kanunun bütünüyle uygulanmaya başlamasından sonraki süreçte ortaya çıkan uyuşmazlıkların, düzenleyici işlemler hariç aynı Kanunun 101. maddesi uyarınca adli yargı yerinde görülmesi gerekmektedir”.*³²⁰

3.3.2 5894 Sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar

5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 16.maddesinde, “Genel Kurulun, Türk hukukuna ve TFF Statüsüne aykırılık teşkil eden tüm kararlarına karşı, karar tarihinden itibaren otuz gün içinde TFF merkezinin bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesinde iptal davası açılabilir. Bu davalar basit yargılama usulüne tâbidir” hükmüne yer verilerek bu Kanundan doğan uyuşmazlıkların adli yargı mercilerinin görev alanına gireceği açık bir biçimde düzenlenmiştir.

Türkiye’deki her türlü futbol faaliyetini teşkilatlandırmak, düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Türkiye Futbol Federasyonu özel hukuk hükümlerine tabi bir tüzel kişilik ise de Türkiye Futbol Federasyonu’nun bazı işlemlerinin idari nitelikte olduğunun kabul edilmesi gerekir. Nitekim, Türkiye Futbol Federasyonu’nun “kamu gücü ayrıcalıklarına” dayanan işlemlerini idari nitelikte saymak, dolayısıyla da bu tür işlemlere idare hukukunu uygulamak ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde çözülmesi gerektiğini ileri süren görüşler bulunmaktadır.³²¹

³²⁰ **Danıştay 15.Dairesi**, 21.10.2014, E:2013/2680 K:2014/7297, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 24.02.2015

³²¹ **GÖZLER**, a.g.e, s.659

3.3.3. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununa Göre Alınan Koruma Tedbiri Nedeniyle Doğan Zararla İlgili Uyuşmazlıklar

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, koruma tedbirleri nedeniyle tazminat ödenebileceğine ilişkin hükümler getirmiştir. Koruma tedbiri kapsamında bulunan kişinin artık idarenin gözetim ve denetimi altında bulunacağı dikkate alındığında sözkonusu tedbirinin kamu hizmeti kapsamında idari niteliğinin bulunduğu açık ise de 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 141.maddesinde, suç soruşturması veya kovuşturması sırasında hangi hallerden dolayı tazminat istenebileceğine dair hükümlere yer verilerek anılan Kanunun 142.maddesinde tazminat isteme koşulları belirlenmiştir. 5271 sayılı Kanunun 142.maddesinde, “Karar veya hükümlerin kesinleştiğinin ilgisine tebliğinden itibaren üç ay ve her hâlde karar veya hükümlerin kesinleşme tarihini izleyen bir yıl içinde tazminat isteminde bulunulabilir. İstem, zarara uğrayanın oturduğu yer ağır ceza mahkemesinde ve eğer o yer ağır ceza mahkemesi tazminat konusu işlemle ilişkili ise ve aynı yerde başka bir ağır ceza dairesi yoksa, en yakın yer ağır ceza mahkemesinde karara bağlanır” denilerek yargısal bir nitelik taşıyan koruma tedbirlerinden dolayı zarara uğrayanların tazminat istemiyle açacakları davalara bakma görevinin adli yargı mercilerinin görev alanında olduğu kurala bağlanmıştır.

3.3.4. 3194 Sayılı İmar Kanunundan Doğan Bazı Uyuşmazlıklar

3194 sayılı İmar Kanunu'nda tanımı yapılan imar planlarının sonuçlanması, bu planların zemine uygulanmasıyla gerçekleşmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince imar planlarının uygulama şekli ise üç türdür. Buna göre, kamulaştırma yapmak, ilgisinin talebi üzerine ve şuyulandırma (arsa ve arazi düzenlemesi) suretiyle uygulama yapılmaktadır. Aktarılan bu uygulama şekillerinden kamulaştırma yoluyla uygulama yapılması halinde kamulaştırmadan artan kısımlarla ilgili olarak nasıl bir yol izleneceği 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 17.maddesinde düzenlenmiştir.³²²

³²² Hüseyin KOÇAK, Metin BEYAZ, 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 18.Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları, Güncellenmiş 4.Baskı, Ankara, 2011, s. 41,43

3194 sayılı Kanunun 17.maddesinde, “Bu maddeye göre bedel takdirleri ve bu bedellere itiraz şekilleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır” denilerek bu maddeye göre yapılacak uygulamalardan dolayı takdir olunacak bedellerin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre belirleneceği hükme bağlandığından bedel takdiri nedeniyle ortaya çıkacak uyuşmazlıkların görüm ve çözümü adli yargı yerlerinin görev alanına girmektedir. Burada hemen belirtilmesi gereken husus ise adli yargının görevli olduğu uyuşmazlıkların sadece bedel takdiri ile sınırlı olduğudur. 3194 Kanunun 17.maddesinden kaynaklanan diğer uyuşmazlıklarda ise idari yargı mercileri görevli olacaktır. Örnek vermek gerekirse, komşu parselde yer alan ve mülkiyeti belediyeye ait olan bir yerin 3194 sayılı Kanunun 17.maddesi uyarınca satılması yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemde kaynaklanacak bir uyuşmazlıkta İdare Mahkemeleri davanın çözümünde görevli bulunmaktadır.

4. KANUNLA İDARİ YARGININ GÖREV ALANINA VERİLEN BAZI UYUŞMAZLIKLAR

Çalışmamızın buraya kadar olan kısmında genel olarak idari yargının, görev alanına giren uyuşmazlıkların tespitine ilişkin ölçütler, bu uyuşmazlıkların özellikleri ve çeşitleri üzerinde durulmuştur. Bazı hallerde ise kanun koyucu, yapmış olduğu düzenlemeler ile uyuşmazlıkların çözümünü idari yargının görev alanına dahil etmektedir. Aşağıda bu şekilde idari yargının görev alanına dahil edilen uyuşmazlıklardan bazıları örneklerle anlatılmaya çalışılacaktır.

4.1. 2872 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20.maddesinde, idari nitelikteki cezalara yer verilerek hangi hallerde para cezası verileceği hususları düzenlenmiştir. Aynı Kanunun 25.maddesinde ise “İdarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde **idare mahkemesinde** dava açılabilir. Dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz” hükmüne yer verilmiş olup mevcut

düzenlemelere göre bu Kanuna dayanılarak verilen para cezalarında görevli Mahkemenin İdare Mahkemesi olduğu açık bir biçimde ortaya konmuştur.

4.2. 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Uyarınca Verilen İdari Yaptırım Kararları

6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanununun 78.maddesinin 2.fıkrasında, “Bu Kanun hükümlerine göre verilen idari yaptırım kararlarına karşı 6/1/1982 tarihli ve **2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre idari yargı yoluna başvurulabilir**. Ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde açılır. İdare mahkemesinde iptal davası açılmış olması, kararın yerine getirilmesini durdurmaz” şeklinde düzenleme yapılarak bu kanundan kaynaklanan idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davaların idare mahkemelerinde çözümleneceği kurala bağlanmıştır.

4.3. 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları

1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nda belirtilen yasaklara ve sınırlamalara uymayanlara verilecek para cezalarına karşı itiraz mercii aynı Kanununun Ek 3.maddesinde düzenlenmiştir. Anılan Kanununun Ek 3.maddesinde yer alan “İdarî para cezalarına karşı cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili **idare mahkemesine** itiraz edilebilir” şeklindeki hüküm dikkate alındığında bu kanundan kaynaklanan para cezalarına karşı açılan davaların İdare Mahkemelerinin görev alanına girdiği görülmektedir.

4.4. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunundan Kaynaklanan Para Cezaları

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun hükümleri uyarınca verilecek para cezalarına ilişkin olarak Kanununun 102.maddesinde özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Söz konusu maddede, “... kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili **idare mahkemesine** başvurabilirler”

şeklindeki düzenlemeye göre bu Kanun uyarınca verilecek para cezalarının çözümü İdare Mahkemelerinin görev alanına girmektedir.

4.5. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca tesis edilen işlemlerin bir kısmı amme alacağının bir türü olan vergi, vergi cezalarını ve vergiden kaynaklanan faizleri konu almakta olup diğer bir kısmı da vergi olarak nitelendirilmeyen diğer türleri, faizlerini v.b kapsamaktadır. Bu nedenle, tesis edilen işlemlerin idari yargı denetimine tabi olması durumunda amme alacağının niteliğine göre İdare veya Vergi Mahkemelerinin görevli olması sözkonusu olmaktadır.³²³

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanununun 6.maddesinde, “Vergi mahkemeleri: a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları, c) Diğer kanunlarla verilen işleri, Çözümler” denilmiş olup buna göre, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin olarak 6183 sayılı Kanundan doğan uyuşmazlıkların Vergi Mahkemesinin görev alanına girdiği düzenlenmiştir.

2576 sayılı Kanununun 5.maddesinde ise “İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki: a)İptal davalarını, b) Tam yargı davalarını, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları, d) Diğer kanunlarla verilen

³²³ **Gül ÜSTÜN**, İdare Hukuku Boyutuyla 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun Uygulamalarında Görev Sorunu, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık, 2013, s.136

işleri, çözümler” denilmiştir. Buna göre, İdare Mahkemeleri, 6183 sayılı Kanun gereği açıkça görevli ve yetkili olduğunun belirtildiği hallerde, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak öngörülmediği durumlarda ve vergi mahkemelerinin görev alanına girmeyen davalarda görevli mahkeme olacaktır. Düzenlemeye göre, idare mahkemesinin görevli olup olmadığının tespiti Danıştay’ın bu davada ilk derece mahkemesi olup olmadığının ve vergi mahkemesinin görevli olup olmadığının araştırılması sonucunda sağlanabilecektir.³²⁴

6183 sayılı Kanundan kaynaklanan ve idari yargı yerlerinin görev alanına giren uyuşmazlıklara örnek vermek gerekirse, vergi alacaklarının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirleri, amme alacaklarının tahsilinden önce tarhiyata³²⁵ ilişkin tesis olunan ihbarnameler, ihtiyati haciz³²⁶ v.b işlemler gösterilebilir.

6183 sayılı Kanundan kaynaklanan bazı uyuşmazlıklar ise doğrudan adli yargı yerlerinin görev alanına girmektedir. Örneğin; 6183 sayılı Kanunun 24.maddesinde, “Amme borçlusunun bu kanunun 27, 28, 29 ve 30 uncu maddelerinde yazılı tasarruf ve muamelelerinin iptali için umumi mahkemelerde dava açılır ve bu davalara diğer işlere takdimen umumi hükümlere göre bakılır” yer alan hükme göre alacaklı idarenin, kamu alacağının tamamının ya da bir kısmının tahsiline olanak bırakmamak amacıyla borçlu tarafından yapılan tek taraflı hukuksal işlemleri iptal ettirmek istemesi halinde açılacak davaların çözümünde adli yargı yerleri görevli olacaktır. Aynı şekilde, 6183 sayılı Kanunun 68.maddesinde yer alan “İstihkak davalarına bakmaya haczi yapan tahsil dairesinin bulunduğu mahal mahkemesi yetkilidir” denilerek istihkak davalarından doğan uyuşmazlıklar da adli yargının görev alanına sokulmuştur. Yine, 6183 sayılı Kanunun 99.maddesinde

³²⁴ ÜSTÜN, a.g.e, s.137

³²⁵ Verginin tarihine ilişkin işlemler, yetkili vergi dairesinin, vergiyi doğuran olayı sebep göstererek Devlet’e gelir sağlamak amacıyla idare edilenler tarafından ödenecek verginin miktarını belirlemeye yönelik işlemlerdir, CANDAN, a.g.e, s.223

³²⁶ 6183 sayılı Kanunun 15.maddesinde “Haklarında ihtiyati haciz tatbik olunanlar haczin tatbiki, gıyapta yapılan hacizlerde haczin tebliği tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde ihtiyati haciz sebebine itiraz edebilirler” hükmüne yer verilerek ihtiyati hacze itiraz edilebileceği düzenlenmiştir. Madde içerisinde vergi itiraz komisyonlarına itiraz edilebileceği düzenlenmiş ise de bu komisyonlar 2576 sayılı Kanun ile ortadan kalktığı için sözkonusu düzenlemede yer alan “vergi itiraz komisyonları” vergi mahkemeleri şeklinde yorumlanmaktadır.

yer alan “Satış komisyonu tarafından gayrimenkul kendisine ihale edilen alıcı o gayrimenkulün mülkiyetini iktisap etmiş olur. İhalenin feshi gayrimenkulün bulunduğu yerin icra tetkik merciinden şikayet yoluyla istenebilir” hükmüne göre haciz neticesinde satılan taşınmazlara ilişkin ihalenin feshi için açılan davalar idari yargı yerlerinin görev alanı dışında kalmaktadır.

4.6. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun Geçici 6.Maddesi Uyarınca (Hukuki El Atma Nedeniyle) Açılan Tazminat Davaları

3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri ile yerleşme yerleri ve bu yerleşmelerdeki yapılaşmaların plan, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkül etmesi için imar planlarının hazırlanması ve uygulamaya geçilmesi hususunda kurallar ortaya konmuştur. 3194 sayılı Kanunun 10.maddesinde, belediyelerin, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlamaları gerektiği, bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanların ilgili kamu kuruluşlarına bildirilerek beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş yerlerin ilgili kamu kuruluşlarınca bu program süresi içinde kamulaştırılacağı kurala bağlanmıştır. 3194 sayılı Kanunun 10.maddesinde yer alan düzenleme dikkate alındığında, kamu hizmetlerine tahsis edilen alanların, sözkonusu hizmeti yürütmekle görevli kamu idaresi tarafından kamulaştırılması zorunlu bulunmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerine ayrılan bir taşınmazın kamulaştırma işlemlerinin yapılması her zaman mümkün olmamaktadır. İdareler tarafından, ödenek yokluğu, plan davaları v.b sebeplerle, plan hükümlerinin gerçekleştirilmesi amacına yönelik işlemlerin yerine getirilmesinde ve dolaylı olarak kamulaştırmaların yapılmasında sorunlar yaşanmakta ve vatandaşların taşınmazını kullanması engellenmiş olmaktadır. Zira, imar planında kamusal kullanıma ayrılan bir yer kullanıma kapatılacağı ve üzerinde herhangi bir yapılaşmaya müsaade edilmeyeceği için mülkiyet hakkı ihlalleri doğmakta olup ortaya fiilen olmasa da “hukuken el atma” durumu ortaya çıkmaktadır.

İşte bu gibi durumlarda, taşınmazların kamulaştırılmamasına bağlı olarak vatandaşların mülkiyet hakkının kısıtlanması ve bu kısıtlamanın kaldırılmaması nedenlerinden dolayı idarenin, taşınmaz malın değerini ödemesi gerekmektedir. Bu amaçla 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun geçici 6.maddesinde düzenleme yapılarak “ ... umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle veya ilgili kanunların uygulamasıyla tasarrufu kısıtlanan taşınmazlar hakkında, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen idari başvuru ve işlemler tamamlandıktan sonra idari yargıda dava açılabilir” kuralı getirilerek bu nedenden dolayı açılacak tazminat davalarına bakma görevi İdare Mahkemeleri'ne verilmiştir.

Konuyla ilgili olarak, davacının hisseli olarak maliki olduğu Antalya İli, Kepez İlçesi, Sütçüler Mahallesi, ... ada ... parsel sayılı taşınmazın imar planında "anaokulu alanı" olarak planlandığı ve bugüne kadar kamulaştırılmayarak mağdur edildiği, mülkiyet hakkının kısıtlandığı; Kamulaştırma Kanunu'nun geçici 6. maddesine göre yapılan başvurudan da bir sonuç alınmadığı belirtilerek, tasarruf hakkının bu şekilde engellenmesi suretiyle oluşturduğu ileri sürülen ... TL zararın yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açılan davada, Mahkemesi'nce keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmak suretiyle davanın kabulü yönünde hüküm kurulmuştur.³²⁷

4.7. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar

Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılan 6306 sayılı Kanun esas itibariyle “kentsel dönüşüm kanunu” olarak bilinen düzenlemedir.

6306 sayılı Kanunun 6.maddesinin 9.fıkrasında, “*Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilir*” hükmüne yer

³²⁷ **Antalya 2.İdare Mahkemesi**, 16.10.2014, E:2014/52 K:2014/1369, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 01.03.2015

verilmiş olup bu Kanun uyarınca bir binanın riskli yapı olarak tespit işlemi, riskli yapının tahliyesi ve yıkımı gibi işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yapı malikleri tarafından İdare Mahkemeleri'nde dava açılabilecektir.³²⁸

5. ADLİ VE İDARİ YARGI YERLERİ ARASINDA GÖREV UYUŞMAZLIĞINA SEBEP OLAN SOMUT DURUMLAR

5.1. 3194 Sayılı İmar Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezaları

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesinde, *“Bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) (3) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur... Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir”* hükmüne yer verilerek ruhsatsız ya da ruhsat ve projesine aykırı yapılan yapıların yıkılması öngörülmüş ve aynı Kanununun 42.maddesinde,imar mevzuatına aykırı hareket edenler hakkında verilecek para cezaları ile ilgili kurallar ortaya konmuştur.

3194 sayılı İmar Kanununa aykırılıktan dolayı verilecek para cezaları ile idari yaptırım türlerinden sayılabilecek nitelikte olan yıkım kararlarına karşı hangi yargı yerinde dava açılacağı sorunu sürekli tartışılmakta olan bir konudur.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre ruhsat alınmadan veya ruhsata, eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine ve müteahhidine ayrıca bu kanunun çeşitli maddelerinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahiplerine, fenni mesule ve müteahhide para cezası verileceği düzenlenmesine yer verilmiş iken imar para cezalarına karşı açılacak davaların görüm ve çözümünde Sulh Ceza Mahkemelerinin görevli olduğuna ilişkin mevzuat

³²⁸ **Mehmet Emin ÇAKALLI**, Kentsel Yenilemede Bir Araç Olarak Kentsel Dönüşüm Prpjeleri ve İlgili İdari Yargı Kararları, Ankara, Adalet Yayınevi, 2013, s.66

hükmü Anayasa Mahkemesi kararı³²⁹ ile iptal edilmiş ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte de uygulamada görevli yargı yerinin neresi olacağı konusunda tereddütler oluşmaya başlamıştır. Uygulamada bazı mahkemeler tarafından idari yargı mercilerinin görevli olduğu belirtilerek davalar görülmüş ise de bazı mahkemeler tarafından Kabahatler Kanunu hükümleri uyarınca artık adli yargı yerlerinin görevli olduğu düşüncesi ileri sürülmüştür.

Öte yandan, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin birinci fıkrasının "... 500 000 TL. dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir" hükmünün iptali istemiyle yapılan başvuru üzerine, Anayasa Mahkemesi'nin 17.04.2008 tarih E:2005/5 K:200/93 sayılı kararı ile; "3.5.1985 günlü, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin birinci fıkrasının "... 500 000 TL.'dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir." bölümünün iptaline karar verilmiştir. Anılan iptal kararından sonra yapılan yeni düzenlemede ise İmar Kanunu uyarınca verilecek para cezalarına karşı hangi mahkemede dava açılacağına dair bir kurala yer verilmemiştir.

Çalışmamız içerisinde Kabahatler Kanunu uyarınca verilecek idari yaptırım ve para cezaları ile ilgili kısımda yer alan açıklamalar dikkate alındığında, 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca verilecek para cezalarına karşı açılacak davaların Sulh Ceza Mahkemeleri'nin görev alanına girdiği ileri sürülebilir ise de Danıştay içtihatlarına³³⁰ ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararına³³¹ göre para cezası ve/veya yıkım kararlarına karşı açılacak davaların görüm ve çözümünde İdare Mahkemeleri görevli bulunmaktadır.

³²⁹ **Anayasa Mahkemesi**, 15.05.1997, E:1996/72 K:1997/51, www.anayasa.gov.tr, erişim tarihi; 02.03.2015

³³⁰ **Danıştay 14.Dairesi**, 08.04.2015, E:2013/9819 K:2015/2704, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 24.06.2015

³³¹ **Uyuşmazlık Mahkemesi**, 08.04.2013, E:2013/225 K:2013/515, www.uysmazlik.gov.tr, erişim tarihi; 02.03.2015

5.2. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun 110.Maddesi Uyarınca Açılacak Tazminat Davaları

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 110.maddesinde, “İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davaları, adli yargıda görülür. Zarar görenin kamu görevlisi olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını önlemez. Hemzemin geçitte meydana gelen tren-trafik kazalarında da bu Kanun hükümleri uygulanır” hükmüne yer verilerek motorlu araçların karıştığı trafik kazalarından dolayı açılacak sorumluluk davalarındaki görevli yargı belirlenmiş olup anılan mevzuat hükümleri dikkate alındığında sözkonusu davaların adli yargı yerlerinde görüleceği kurala bağlanmıştır. Nitekim, ... tarihinde, mahallinde meydana gelen maddi hasarlı trafik kazası sonucu oluşan hasar bedeli olan ...TL'nin yasal faizi ile birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle açılan davada Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından, “2918 sayılı Yasanın 19.01.2011 tarihinde yürürlüğe giren 110. maddesi gözetildiğinde, bahsi geçen Kanun maddesinin karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzeninin sağlanarak trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri kapsadığı ve Kanunun, trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev yetki ve sorumlulukları ile, çalışma usullerini kapsadığı, dolayısıyla meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan bu davanın da adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılarak” adli yargının görevli olduğuna karar verilmiştir.³³²

Uygulamada ise kamu idareleri ve kuruluşlarının, trafik güvenliği ve düzenini sağlamak amacıyla trafik düzeni ve güvenliği hizmetlerinden kaynaklandığı öne sürülen zararların tazmini istemiyle açılan davalarla ilgili olarak bir ayırım yapılmakta olup özel hukuktaki araç işletenin hukuki sorumluluğunun haricinde, karayollarının bakımını yapmak, onarmak ve işletmek şeklindeki görevlerin tam ve eksiksiz yerine getirilmediği, dolayısıyla yürütülen hizmetlerin kusurlu işletildiği, iddiasıyla açılan davalarda idari yargı yerlerinin görevli olduğu kabul edilmektedir.

³³² Uyuşmazlık Mahkemesi, 02.02.2015, E:2015/62 K:2015/75 , www.uyusmazlik.gov.tr, erişim tarihi; 24.06.2015

Konuyla ilgili bir Mahkeme kararında, “davacı şirketçe sigortalanan ... plaka aracın 07.07.2011 tarihinde, ... İlçesinden ... istikametine seyir halinde iken meydana gelen tek taraflı trafik kazasında, yolun yapım ve bakımından sorumlu idarenin hizmet kusuru bulunduğundan bahisle, uğranıldığı ileri sürülen zararın idarenin kusuru oranına isabet eden kısmının, ödemenin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte tazminine hükmedilmesi istemiyle açılan davada 2918 sayılı Yasa'nın 110. maddesi uyarınca uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu gerekçesiyle verilen görev yönünden davanın reddine ilişkin kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay³³³ tarafından, “Devlet ve diğer kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların karıştığı kazalar nedeniyle araç işleticisi sıfatıyla kamu idareleri ve kuruluşlarına karşı açılacaklar da dahil bütün araç sahibi ve işleticilerine karşı açılan davaların görüm ve çözümü adli yargının görev alanına girmektedir. Fakat kamu idareleri ve kuruluşlarının, trafik güvenliği ve düzenini sağlamak amacıyla gerek kendi kuruluş yasaları, gerekse 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre yürüttükleri hizmetlerin, kamu hizmeti niteliğini taşımaları ve 2918 sayılı Yasada da görevlendirilen kamu idare ve kuruluşlarının sorumluluklarının ayrıca düzenlenmemiş olması karşısında; trafik düzeni ve güvenliği hizmetlerinden kaynaklandığı öne sürülen zararların tazmini istemiyle, ilgili idarelere karşı açılan davaların görüm ve çözümü idari yargının görev alanına girmektedir. Sonuç olarak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kuruluş yasasında belirlenen, 2918 sayılı Yasa'da tekrarlanan görevlerinden, yani; yol yapım, bakım, işletme, trafik güvenliğini sağlama şeklinde yürüttüğü kamu hizmetinden kaynaklanan hukuki sorumluluğunun idare hukuku ilke ve kurallarına göre belirlenmesi; bu sebeple açılacak tam yargı davalarının da idari yargı yerinde çözümlenmesi gerekmektedir” şeklinde hüküm kurulmuştur.

5.3. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu Uyarınca Sürücü Belgesine El Koyma ve Trafik Para Cezaları

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 48.maddesinde, “Uyuşturucu veya uyarıcı maddeleri almış olan sürücüler ile alkollü olan sürücülerin karayolunda araç

³³³ Danıştay 15.Dairesi, 06.03.2014, E:2014/347 K:2014/1475, UYAP (Yayınlanmamış Karar), erişim tarihi; 05.03.2015

sürmeleri yasaktır. ...Yapılan tespit sonucunda, 0.50 promilin üzerinde alkollü olarak araç kullandığı tespit edilen sürücüler hakkında, fiili bir suç oluştursa bile, 700 Türk Lirası idari para cezası verilir ve sürücü belgesi altı ay süreyle geri alınır. Hususi otomobil dışındaki araçları alkollü olarak kullanan sürücüler bakımından promil alt sınırı 0.21 olarak uygulanır. Alkollü olarak araç kullanma nedeniyle sürücü belgesi geri alınan kişiye, son ihlalin gerçekleştiği tarihten itibaren geriye doğru beş yıl içinde; ikinci defasında 877 Türk Lirası idari para cezası verilir ve sürücü belgeleri iki yıl süreyle, üç veya üçten fazlasında ise, 1.407 Türk Lirası idari para cezası verilir ve sürücü belgeleri her seferinde beşer yıl süreyle geri alınır”.. hükümlerine yer verilerek ilgili trafik görevlilerince yapılan denetimlerde alkollü olarak araç kullandığı tespit edilen şahısların sürücü belgelerine geçici olarak el koyulacağı ve kanunda öngörülen para cezalarının verileceği belirtilmiştir.

Alkollü olarak araç sürerken trafik zabıtası tarafından tespit edilen bir sürücüye ait sürücü belgesi 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 48. maddesi uyarınca ilk defada 6 ay süreyle geri alınmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “Saklı Tutulan Hükümler” başlıklı 19. maddesinde³³⁴ saklı tutulan hüküm nedeniyle, ehliyetin geri alınmasına ilişkin işleme karşı idari işlemlerin yargısal denetiminde genel görevli yargı yeri olan idare mahkemesinde dava açılması gerekmektedir.³³⁵ Zira, 2918 sayılı Kanun'un, bu Kanun'daki suçlarla ilgili davalara bakacak mahkemeler ve yetkilerinin düzenlendiği 112. maddesinde, sürücü belgelerinin geçici olarak geri alınmasına ilişkin davaların sulh ceza mahkemelerinin görevine dahil edilmediği ve 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için ehliyetin geri alınmasına ilişkin hükümlerin geçici istisnalar içinde sayıldığı dikkate alındığında, sürücü belgelerinin geçici olarak geri alınmasına ilişkin davalara bakma görevinin idare mahkemesine ait olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 48. Maddesi uyarınca verilen para cezaları ile sürücü belgelerinin geri alınmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar idari yargı mercilerinde görülmeye devam etmiştir.

³³⁴ Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması, gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklıdır.

³³⁵ **KAYABAŞI**, a.g.e, s.88

Ancak, 12.7.2013 günlü 6495 sayılı Kanun'un 20.maddesiyle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 112. maddesinde³³⁶ değişiklik yapılarak madde yeniden düzenlenmiş olup sözkonusu değişiklik nedeniyle görev uyuşmazlığı çıkarılması için yapılan başvuru sonucunda Uyuşmazlık Mahkemesi³³⁷, ”trafik para cezası ve sürücü belgesi geri alma tutanağının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 12.7.2013 tarih ve 6495 sayılı Kanun'un 20.maddesiyle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 112. maddesinde yapılan değişiklik ile maddenin yeniden düzenlendiği ve bu karara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği gibi idari para cezasına karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezası ve sürücü belgesi geri alma tutanağına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanununun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır” şeklinde hüküm kurmuştur.

Dolayısıyla, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 48/5. maddesi uyarınca verilen idari para cezası ile sürücü belgesi geri alma tutanağına karşı yapılan itirazların aynı Kanun'un 112. maddesinde yapılan değişiklik nedeniyle adli yargı yerlerinde çözümlenmesi gerekmektedir.

³³⁶ Bu Kanunun 6 ncı maddesinde sayılan görevlilerin ve trafik tescil kuruluşlarının yetkilendirildiği hâller hariç olmak üzere, sürücü belgelerinin geri alınmasına ve iptaline sulh ceza mahkemeleri karar verir. Bu Kanununun 51 inci maddesinin ihlali ve 118 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı “100 ceza puanını doldurmak” eylemi nedeniyle sürücü belgelerinin geri alınmasına yine bu Kanununun 6 ncı maddesinde sayılan görevliler yetkilidir. Sürücü belgelerinin geçici olarak geri alınması veya iptaline dair verilen kesinleşmiş mahkeme kararı örnekleri, sürücülerin sicillerine işlenmek üzere mahkemelerce ilgili trafik birimlerine gönderilir. Bu Kanuna göre görülen davalar, diğer kanunlara göre görülen davalarla birleştirilemez. Askeri araçları süren kişiler ile asker kişilerin bu Kanunda yazılı suçlarla ilgili davalarına da bu mahkemelerde bakılır. Askeri görev ve hizmetlerin yürütülmesi sırasında askeri araç sürücülerinin asker kişilere karşı işledikleri trafik kazalarıyla ilgili suçlarda 25/10/1963 tarihli ve 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu hükümleri saklıdır.

³³⁷ **Uyuşmazlık Mahkemesi**, 17.11.2014, E:2014/1013 K:2014/1052, www.uyusmazlik.gov.tr, erişim tarihi; 05.03.2015

5.4. İşyeri Kapatma Kararları

Mevzuat ihlali nedeniyle bir işyerinin geçici olarak ve belli bir süreyle kapatılması veya mühürlenmesi, bir ticari faaliyet, meslek veya sanatın icrasının belirli bir süre için ya da geçici nitelikte durdurulması, belli bir faaliyetin geçici olarak yasaklanması tedbir mahiyetindeki yaptırımları ifade etmektedir. Geçici engelleme niteliğindeki bu şekilde bir yaptırımdan bahsedebilmek için tedbirin mutlaka belirli bir süreyle sınırlı olması gerekmez. Burada önemli olan, yaptırımın cezalandırma amaçlı değil mevzuat ihlalini durdurma ve engelleme amaçlı olmasıdır.³³⁸

İdari yaptırım niteliğindeki, işyeri kapatma kararı, idarenin kamu gücüne dayalı olarak ve idari davaya konu olacak nitelikte verdiği tek yanlı bir işlemi olup bu kararın Kabahatler Kanunu kapsamında bir idari yaptırım olmasından dolayı işyeri kapatma kararına karşı gidilecek yargı yeri idari yargıdır.³³⁹

5.5. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararları

Kural olarak kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatler dolayısıyla; idarî kurul, makam veya kamu görevlileri idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir. Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde, bir kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir.³⁴⁰ Nitekim, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23 maddesinde bu yönde bir düzenleme yapılarak , “Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir” hükmüne yer verilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerinden yola çıkarak verilen idari yaptırım kararlarından dolayı ortaya çıkacak uyuşmazlıkları çözme görevi ise adli yargı

³³⁸ ULUSOY, a.g.e, s.176

³³⁹ ALTIN, a.g.t, s.106

³⁴⁰ Hüsamettin UĞUR, “Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun’a Göre İdari Para Cezası Ve Yargıtay Uygulaması”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.85, 2009, s.189

mercilerine ait olmaktadır. Zira, idari yaptırım kararının idari makam ve mercilerce değil de soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu savcılık tarafından verildiği dikkate alındığında, kararın idari işlemde ziyade yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı açık olduğundan, davanın çözümü Kabahatler Kanunu hükümleri uyarınca adli yargı yerlerinin görev alanına girmektedir.

Nitekim, ... Cumhuriyet Başsavcılığı, ... Kabahatler Bürosu'nun ... tarihli, Kabahat Defteri No: ... Karar Numarası: ... sayılı idari yaptırım kararı ile, atık malzemelerin boş araziye terk edilmesi nedeniyle 2872 Çevre Kanununa aykırı kabahatin işlendiği; işlenen kabahat eylemi nedeni ile işlem yapıp soruşturma sonucunda tespit tutanağı düzenlenerek suç duyurusunda bulunduğu belirtilerek, eylemin 2872 sayılı Kanun'un 20/j maddesine temas ettiği, 5252 sayılı TCK'nın yürürlüğüne ilişkin Kanun'un 7.maddesi, VUK'nun 298.maddesindeki yeniden değerlendirme oranında artırım ile hesaplanan 31.745,00 TL idari para cezasının verilmesi üzerine açılan davada Uyuşmazlık Mahkemesi³⁴¹, "*idari yaptırım kararının idari makam ve mercilerce değil de soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu Cumhuriyet Başsavcılığı'nca verildiği dikkate alındığında, kararın idari işlemde çok, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı açık olduğundan, davanın çözümünün, Kabahatler Kanununu hükümleri uyarınca adli yargı yerine ait olduğu sonucuna varılmıştır*" şeklinde karar vermiştir.

6. YARGI YERLERİ ARASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV UYUŞMAZLIKLARI

Bir ülkede birçok yargı düzeninin bulunması ya da bir yargı düzeni içinde birden çok yargı kuruluşunun yer alması, bizi görev dağılımı sorunu ile karşı karşıya bırakır.³⁴² Bir hukuk sisteminde, birden fazla yargı düzeni var ise bir davanın bu

³⁴¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, 09.04.2012, E:2011/265 K:2012/65, www.uyusmazlik.gov.tr, erişim tarihi; 05.03.2015

³⁴² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.72

yargı düzenlerinden hangisinde görüleceği konusunda uyuşmazlıkların çıkması muhtemel olup bu tür uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması gerekmektedir.³⁴³

Bir davanın hangi yargı kolundaki Mahkemede görüleceği hakkında iki yargı koluna dahil iki Mahkeme arasında çıkan uyuşmazlığa yargı yolu (görev uyuşmazlığı) denilmektedir.³⁴⁴ Ülkemiz açısından, aynı yargı düzeni içindeki görev uyuşmazlıklarını o yargı düzeninin tepesinde yeralan yargı yeri çözmekte olup ayrı yargı düzenleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını ise bu iş için kurulmuş olan Uyuşmazlık Mahkemesi çözmektedir.³⁴⁵

Uyuşmazlık Mahkemesi ile ilgili olarak Anayasanın 158.maddesinde, “*Uyuşmazlık Mahkemesi adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmeye yetkilidir*” kuralına yer verilmiş olup 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi’nin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 1.maddesinde, “*Uyuşmazlık Mahkemesi; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş, adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili ve bu kanunla kurulup görev yapan bağımsız bir yüksek mahkemedir*” denilerek Uyuşmazlık Mahkemesinin niteliği ortaya konmuştur. Söz konusu yasal düzenlemelere göre adli, idari ve askeri yargı Mahkemeleri (mercileri) arasındaki görev (yargı yolu) ve hüküm uyuşmazlıkları, Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından çözümlenir.³⁴⁶

Uyuşmazlık Mahkemesi’nin görevleri, görev uyuşmazlığı ve hüküm uyuşmazlığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan görev uyuşmazlığı ise olumlu görev uyuşmazlığı ve olumsuz görev uyuşmazlığı olmak üzere ikiye ayrılmakta³⁴⁷ olup çalışmamızda ise konuyla alakalı olması nedeniyle sadece görev uyuşmazlıkları incelenecektir.

³⁴³ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.57

³⁴⁴ KURU, ARSLAN, YILMAZ, a.g.e, s.181

³⁴⁵ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.73

³⁴⁶ KURU, ARSLAN, YILMAZ, a.g.e, s.181

³⁴⁷ KAYAR, a.g.e, s.218

6.1. Olumlu Görev Uyuşmazlığı

Olumlu görev uyuşmazlığı, başka bir yargı düzeni içine girdiği gerekçesi ile görevsizlik itirazının Mahkemece reddi üzerine görev alanı korunmak istenen yargı düzeni içinde yer alan Başsavcının, görev konusunun incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesi'nden istemesidir.³⁴⁸ Buna benzer bir tanımlama Uyuşmazlık Mahkemesi Kanunu'nun 10.maddesinde³⁴⁹ yer almıştır. Buna göre adli, idari ve askeri yargı düzenlerinden birisinde bir dava açılıp taraflardan birisi görevsizlik itirazında bulunmasına rağmen mahkeme bu itirazı reddederek kendisini görevli bulursa, olumlu görev uyuşmazlığı çıkmış olur. Kanun bu hale “olumlu görev uyuşmazlığı çıkarma” demektedir. Olumlu görev uyuşmazlığı çıkmasının bir başka sebebi de tarafları ve konusu aynı olan bir davanın iki ayrı yargı düzeninde açılması ve her iki mahkemenin de kendisini görevli bulması halidir. Kanun bu uyuşmazlığa da “olumlu görev uyuşmazlığı” adını vermektedir.³⁵⁰ Bu durum 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanununun 17.maddesinde “Olumlu görev uyuşmazlığı; adli, idari ve askeri yargıya bağlı ayrı iki yargı merciine açılan ve tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davalarda bu yargı mercilerinin her ikisinin kendilerini görevli sayan kararlar vermiş olmaları, görev kararlarına karşı itiraz yolunun açık olduğu ceza davalarında bu kararların kesinleşmiş bulunması durumunda meydana gelir” şeklinde düzenlenmiştir.

Bu durum, olumlu görev uyuşmazlığı alanında çok az rastlanabilecek “istisnai” bir durumdur. Davacının, iki ayrı yargı düzeninde tarafları, konusu ve sebebi aynı olan iki ayrı dava açması olasılığı hemen hemen yok gibidir.³⁵¹

³⁴⁸ TAN, a.g.e, s.726

³⁴⁹ Görev uyuşmazlığı çıkarma, adli, idari ve askeri bir yargı merciinde açılmış olan davada ileri sürülen görev itirazının reddi üzerine ilgili Başsavcı veya Başkanunsözcüsü tarafından görev konusunun incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesi'nden istenmesidir.

³⁵⁰ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.153

³⁵¹ TAN, a.g.e, s.726; GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.113

6.1.1. Olumlu Görev Uyuşmazlığının Koşulları

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun hükümlerinde olumlu görev uyuşmazlığının şartları düzenlenmiştir. (UYM, m.10-13) Olumlu görev uyuşmazlığı çıkartılabilmesi için aşağıdaki koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir;³⁵²

1-Yargı yerine açılmış bir dava bulunmalıdır; bu dava, hukuk davası olabileceği gibi ceza davası da olabilir. Dava açma işlemi tamamlanmadan olumlu görev uyuşmazlığı çıkarma olanağı yoktur.

2-Görevsizlik itirazında bulunulmalıdır; davalının, Hukuk Mahkemelerinden en geç “birinci oturumda”, Ceza Mahkemelerinde “delillerin ikamesine başlanmadan önce”, yönetsel yargı yerlerinde de “dilekçe ve savunma” evresi tamamlanmadan önce görevsizlik itirazında bulunması gerekir.

3-Mahkeme görevsizlik itirazını reddetmelidir; olumlu görev uyuşmazlığı çıkarmanın bir koşulu da Mahkemenin görevsizlik itirazını reddetmesi, başka bir deyişle, görevli olduğuna karar vermesidir. Mahkemenin görevli olduğuna ilişkin kararı bir ara karardır; tek başına temyiz edilemez, ancak Mahkemenin son kararı ile birlikte temyiz edilebilir.

4-Esas hakkında karar verilmemiş olmalıdır; görev konusunun Uyuşmazlık Mahkemesi'nce incelenebilmesi ancak, davanın esası hakkında Mahkemenin karar vermemiş olmasına bağlıdır. Esas hakkında Mahkemece karar verildikten sonra görev konusunun Uyuşmazlık Mahkemesi'nde incelenmesine olanak yoktur. Bu konuda karar verme yetkisi ancak temyiz yerine ait olabilir.

6.1.2. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılması

Olumlu görev uyuşmazlığı çıkartılmasında uygulanacak usul 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun (UYM) 17.maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre “Olumlu görev uyuşmazlığının giderilmesini isteyen taraflardan birinin, ceza davalarında ise ayrıca

³⁵² TAN, a.g.e, s.727; GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.113; KALABALIK, a.g.e, s.118; ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.154

ilgili makamların, taraf sayısından iki fazla düzenleyeceği dilekçe ile başvurduğu yargı mercii; a) Dilekçelerden birini ve varsa eklerini yazı ile diğer yargı merciiine derhal iletir ve dava dosyasının kendisine gönderilmesini ister. b) Diğer dilekçeler ve varsa eklerini, yedi gün içinde cevabını bildirmesi için karşı tarafa ve ilgili makamlara tebliğ eder. Tebligat yapılan taraf veya ilgili makam, süresi içinde bu yargı merciiine cevabını bildirmezse, cevap vermektan vazgeçmiş sayılır. c) Dilekçeyi, alınan cevapları ve varsa ekleri ile dava dosyalarını, Uyuşmazlık Mahkemesine gönderir ve görevli yargı merciiinin belirlenmesini ister”.

2247 sayılı Kanunun 18.maddesine göre “Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğu resmi yazı ile kendisine bildirilen yargı mercii, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince bir karar verinceye kadar davanın görülmesini geri bırakır. Bu takdirde zamanaşımı süreleriyle öbür kanuni veya hakim tarafından verilen süreler, işin yeniden incelenmesine başlanacağı güne kadar durur. Şu kadar ki, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğunu bildiren yazının alındığı günden başlamak üzere altı ay içinde bu Mahkemenin kararı gelmezse yargı mercii davayı görmeye devam eder. Ancak, esas hakkında son kararı vermeden Uyuşmazlık Mahkemesinin kararı gelirse yargı mercii bu karara uymak zorundadır”.

6.2. Olumsuz Görev Uyuşmazlığı

Adli, idari veya askeri yargı mercilerinden en az ikisinin tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada kendilerini görevsiz görmeleri ve bu yolda verdikleri kararların kesin veya kesinleşmiş olması durumunda olumsuz görev uyuşmazlığı ortaya çıkmaktadır. (UYM, m.14) Diğer bir ifadeyle, olumsuz görev uyuşmazlığı, farklı yargı düzenlerindeki yargı yerlerinden en az ikisinin aynı davada kendilerini kesin ya da kesinleşmiş kararlarıyla görevsiz görmelerinden dolayı davaya bakmamaları sebebiyle ortaya çıkan uyuşmazlıktır.³⁵³ Tarafları, konusu ve dava sebebi aynı olan dava hakkında ayrı ayrı görevsizlik kararı verilir ve bu görevsizlik kararları kesinleşirse olumsuz görev uyuşmazlığı doğar.³⁵⁴

³⁵³ **DERDİMAN**, a.g.e, s.317

³⁵⁴ **KURU, ARSLAN, YILMAZ**, a.g.e, s.186

Bir yargı düzeninde açılan dava, başka bir yargı düzeninin görevli olduğu gerekçesiyle reddedildikten sonra davanın götürüldüğü diğer mahkemenin de ilk görevsizlik kararı veren mahkemeyi görevli bularak davayı reddetmesi halinde olumsuz görev uyuşmazlığı çıkmış olur. Mesela, adli yargı düzeninde açılan bir davada mahkeme, idari yargıyı görevli bularak davayı görevden reddetmiş ve idari yargı da adli yargıyı görevli bularak davayı görev yönünden reddetmiş ise ortada olumsuz görev uyuşmazlığı bulunmaktadır.³⁵⁵

6.2.1. Olumsuz Görev Uyuşmazlığının Koşulları

Olumsuz görev uyuşmazlığının çıkarılabilmesi için aşağıdaki koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir;³⁵⁶

1-Ortada İki Görevsizlik Kararı Bulunmalıdır; Olumsuz görev uyuşmazlığının çıkarılabilmesi için en az iki yargı yerinden verilmiş iki ayrı görevsizlik kararının bulunması gerekmektedir.Yargı yerlerinden birinin davayı görev yönünden, diğerinin esas ya da görev dışındaki bir nedenden dolayı reddetmesi durumunda meselenin Uyuşmazlık Mahkemesine götürülme olanağı kalmaz.

2-Görevsizlik Kararları Ayrı Yargı Düzenleri İçinde Yer Alan Yargı Yerlerince Verilmelidir; aynı yargı düzeni içinde yer alan yargı yerlerince verilen görevsizlik kararlarına karşı Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulamaz. Bu tür uyuşmazlıklar, kural olarak o yargı düzeninin tepesinde yer alan yargı yerince giderilir.

3-Görevsizlik Kararları Biri Diğerinin Görevli Olduğu Gerekçesi İle Verilmelidir; Uyuşmazlık mahkemesine göre, olumsuz görev uyuşmazlığının olabilmesi için, yargı yerleri görevsizlik kararlarını karşılıklı olarak birbirlerini görevli görmelerine dayandırmalıdır. Eğer bunlardan biri, başka bir yargı yerini, görevli mahkeme olarak göstermişse, olumsuz görev uyuşmazlığından söz edilemez.

4-Görevsizlik Kararlarının Kesinleşmesi Gerekir; Yargı yerlerince verilen görevsizlik kararlarının kesinleşmiş olması gerekir. Kesin olmayan görevsizlik kararlarından dolayı Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gitme olanağı bulunmamaktadır.

³⁵⁵ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.159

³⁵⁶ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.119

5-İki Yargı Yerince Görevsizlik Kararları Verilen Davalar, Aynı Olmalıdır; Başka bir deyişle, yargı yerlerince verilen görevsizlik kararlarının aynı dava hakkında verilmiş olması gerekir. Aynı dava deyimi ile tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davalar anlatılmak istenir.

6.2.2. Olumsuz Görev Uyuşmazlığı Çıkarılması

Yukarıda yer verilen şartların gerçekleşmesi durumunda, olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesini isteme yetkisi davanın taraflarına, ceza davalarında ayrıca ilgili makamlara tanınmıştır.³⁵⁷ 2247 sayılı Kanunda, “*Bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarınca ve ceza davalarında ise ayrıca ilgili makamlarca ileri sürülebilir*” denilerek kimlerin olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesini isteme yetkisine sahip olduğu belirlenmiştir. (UYM, m.14/2)

Uyuşmazlığın giderilmesi kural olarak davacı tarafından, bir dilekçe ile istenir. Başvuru, son görevsizlik kararını vermiş olan yargı yerine yapılır.³⁵⁸ 2247 sayılı Kanunun 15.maddesinde;” *Olumsuz görev uyuşmazlıklarında dava dosyaları, son görevsizlik kararını veren yargı merciince, bu kararın kesinleşmesinden sonra, ceza davalarında doğrudan doğruya diğer davalarda ise taraflardan birinin istemi üzerine, ilk görevsizlik kararını veren yargı merciine ait dava dosyası da temin edilerek Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilir ve görevli yargı merciinin belirlenmesi istenir*” kuralına yer verilmiştir. Buna göre olumsuz görev uyuşmazlıklarında, dava dosyası, tarafların istemi üzerine kesinleşen son görevsizlik kararını veren mahkeme tarafından Uyuşmazlık Mahkemesi’ne gönderilir ve görevli Mahkemenin belirlenmesi istenir. Olumsuz görev uyuşmazlıklarında, taraflara Uyuşmazlık Mahkemesi’ne başvuru süresi sınırlanmamıştır. Dolayısıyla, olumsuz görev uyuşmazlığı çıkarma talebinde bulunma başvurusunun zamanaşımına uğratılmadan yapılabilmesi mümkündür.³⁵⁹ Olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesi için yapılacak başvuru en erken ikinci görevsizlik kararının kesinleştiği gün yapılabilir.³⁶⁰

³⁵⁷ TAN, a.g.e, s.731; KALABALIK, a.g.e, s.123

³⁵⁸ TAN, a.g.e, s.731

³⁵⁹ DİRDİMAN, a.g.e, s.317

³⁶⁰ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.123

Uyuşmazlık Mahkemesi, olumsuz görev uyuşmazlığı ile ilgili dosyaların ilk incelemesi sırasında ve gerekli gördüğü hallerde ilgili Başsavcıların görüşünü de alarak görevli yargı merciini belirten kararını verir.³⁶¹

7. İDARİ YARGI YERLERİ ARASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV UYUŞMAZLIKLARI

Bir davaya aynı yargı düzeni içinde yer alan ilk derece yargı yerlerinden hangisinin bakacağını düzenleyen kurallara görev ve yetki kuralları denilmektedir. İdari yargı alanında, ilk derece mahkemeleri olarak belli konularda Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Vergi Mahkemeleri ile genel görevli mahkeme olan İdare Mahkemeleri görev yapmaktadır. İdari yargı düzeni içinde görev sorunu, davaların konuları itibarıyla bu mahkemeler arasındaki dağılımı ile ilgilidir.³⁶² İdari yargı yerleri arasındaki görev uyuşmazlığı Danıştay'ın dava daireleri arasında çıkabileceği gibi Danıştay ile İdare ve Vergi Mahkemeleri arasında ya da İdare ve Vergi Mahkemelerinin kendi aralarında da çıkabilir.³⁶³

7.1. İdare ve Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar

İdari yargı alanında ilk derece Mahkemeleri arasındaki görev uyuşmazlığı normal olarak İdare Mahkemeleri ile Vergi Mahkemeleri arasında olmaktadır. Bu gibi durumlarda ilgili Mahkeme tarafından görevsizlik kararı verilmesi üzerine dava dosyası görevli sayılan Mahkemeye gönderilir. Görevsizlik nedeniyle dosyanın gönderildiği Mahkeme de kendisini görevsiz sayarsa görev uyuşmazlığı doğmuş olur.³⁶⁴

2577 sayılı İYUK'un 15/1-a.maddesinde yer alan hükme göre idari yargı düzeni içinde görevsiz yargı yerinde açılan davada Mahkeme, görev yönünden davayı reddederek dosyayı kendince görevli bulunduğu idari yargı yerine gönderir.

³⁶¹ KAYAR, a.g.e, s.223

³⁶² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.353

³⁶³ KALABALIK, a.g.e, s.246

³⁶⁴ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.357

Görevsizlik kararı veren Mahkeme dosyayı resen ilgili Mahkemeye gönderir ve bu konuda tarafların talebi de gerekli değildir.³⁶⁵

İlk davanın açıldığı idari yerinin kendisini görevsiz görmesi üzerine verilen davanın reddi yolundaki karar sonrası dava dosyasının gönderildiği Mahkeme de aynı şekilde kendisini görevsiz görür ve bu nedenle davanın reddine karar vermesi nedeniyle doğacak görev uyuşmazlığı hakkında 2577 sayılı İYUK'un 43.maddesinin 1.fıkrasının b.bendi³⁶⁶ uyarınca işlem yapılır.³⁶⁷ Bu gibi durumlarda uyuşmazlık aşağıdaki gibi giderilir;

1-Görevsizlik kararı veren Mahkemeler, aynı Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresinde bulunuyor ise görev uyuşmazlığı Bölge İdare Mahkemesi'nce kesin olarak giderilir ve görevli Mahkeme belirtilir.

2- Görevsizlik kararı veren Mahkemeler, ayrı Bölge İdare Mahkemelerinin yargı çevresinde bulunuyor ise görev uyuşmazlığı Danıştay tarafından kesin olarak giderilir ve görevli Mahkeme belirtilir.³⁶⁸

Aynı Bölge İdare Mahkemesi'nin yargı çevresinde yer alan Mahkemeler arasında ortaya çıkan uyuşmazlık sonrasında, görev hususunda Bölge İdare Mahkemesi'nce verilen kararlar kesindir. Temyiz edilemez. Fakat Bölge İdare Mahkemesinin görev noktasında yaptığı saptama dosyanın esasının temyiz incelemesi safhasında Danıştay'ı bağlayamayacak, Danıştay görev noktasında bir aykırılık tespit ederse Bölge İdare Mahkemesi kararıyla bağlı olmaksızın dosyayı görev yönünden bozup görevli mahkemeye gönderecektir.³⁶⁹

³⁶⁵ ÇAĞLAYAN, a.g.e, s.247

³⁶⁶ Görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle dosyanın gönderildiği mahkeme kendisini görevsiz veya yetkisiz gördüğü takdirde, söz konusu mahkeme ile ilk görevsizlik veya yetkisizlik kararını veren mahkeme aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise, uyuşmazlık bölge idare mahkemesince, aksi halde Danıştayca çözümlenir.

³⁶⁷ CANDAN, a.g.e, s.556

³⁶⁸ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.357

³⁶⁹ İsmail ÜZGÖR, "Türkiye'de Vergi Yargısı Ve İdari Yargı Arasındaki Görev Ayrımı", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.62

7.2. Danıştay ile İdare ve Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar

İdare ve Vergi Mahkemeleri ile Danıştay arasında görev uyuşmazlığının çıkması durumunda, İdare ve Vergi Mahkemeleri, davanın Danıştay'ın görevi içinde olduğu inancı ile görevsizlik kararı verdiklerinde, dosya Danıştay'a gönderilir. Danıştay kendini görevli görürse, davayı sonuçlandırır; eğer İdare veya Vergi Mahkemesini görevli görürse, dosyayı İdare veya Vergi Mahkemesine gönderir. Danıştay'ın bu konuda verdiği kararlar kesindir (İYUK m 43/3). İdare ve Vergi Mahkemeleri bu karara uymak zorundadırlar.³⁷⁰

7.3. Danıştay Dava Daireleri Arasında Ortaya Çıkan Görev Uyuşmazlıkları

Danıştay dava dairelerinin görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda belirtilmiştir. Buna karşın, uygulamada, daireler arasında görev yönünden uyuşmazlık çıkabilmektedir. Bir dava dairesi, kendisine gönderilen davayı görevi içinde görmeyerek dosyanın görevli daireye gönderilmesine karar verebilir. Dosyanın gönderildiği daire de kendisini görevsiz sayarak uyuşmazlığın çözümünde, kendisine dosyayı gönderen daireyi görevli görebilir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 52/1-e maddesi³⁷¹, bu gibi durumlarda, iki daire arasında ortaya çıkan uyuşmazlığı karara bağlama yetkisini Danıştay Başkanlar Kurulu'na vermiştir.³⁷²

³⁷⁰ KALABALIK, a.g.e, s.247

³⁷¹ Danıştay daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını karara bağlamak

³⁷² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.357

SONUÇ

Bir ülkede birçok yargı düzeninin bulunması ya da bir yargı düzeni içinde birden çok yargı kuruluşlarının yer alması, bizi görev dağılımı sorunu ile karşı karşıya bırakır. Yargı düzenleri arasında görev dağılımı sözkonusu olabileceği gibi, bir yargı düzeni içinde yer alan yargı yerleri arasında da görev dağılımı sözkonusu olabilir.³⁷³

Ülkemizde ise adli, idari, askeri, seçim ve uyuşmazlık yargısı şeklinde farklı yargı düzenleri ve her bir yargı düzeni içerisinde farklı mahkemeler öngörülmüş olup idari yargı ise tek başına bir yargı kolu olarak kabul edilmiştir. Nitekim, Anayasamızın 125.maddesinde; “*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*” kuralına, 155.maddesinde ise “*Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar*” kuralına yer verildiği dikkate alındığında adli ve idari yargı düzenlerinin ayrı olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu durum ise gerek aynı yargı kolunda gerekse de farklı yargı kolunda yer alan yargı yerleri arasında görev uyuşmazlıkları doğmasına sebep olmaktadır. Örneğin; adli ve idari yargı yerleri arasında görev uyuşmazlığı çıkabileceği gibi aynı yargı düzeni içerisinde yer alan İdare Mahkemeleri ile Vergi mahkemeleri arasında da görev uyuşmazlığı çıkabilir.

İdari rejim sisteminin benimsendiği ve idari uyuşmazlıkların çözümü için ayrı yargı yerlerinin öngörüldüğü ülkemizde ise görev dağılımının sağlıklı bir şekilde yapılmasını sağlamak usul ekonomisi ve hak arama özgürlüğünün sağlanması noktasında büyük önem arz etmektedir.

İdarenin doğrudan veya dolaylı olarak yerine getirmekte olduğu faaliyetlerin artmasına bağlı olarak idari uyuşmazlıkların sayısı ve çeşidi de giderek artan bir seyir izlemektedir. Özellikle, gelişen ekonomik şartlara uyum sağlamak amacıyla ve

³⁷³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.72

sosyal devlet anlayışı gereği olarak idari işlem ve eylemler değişik şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bu durum ise çeşitli biçimlerde ortaya çıkan idari faaliyetlerle ilgili olarak yargı yerlerine yapılacak itirazlarda görevli yargı yeri sorununu beraberinde getirmektedir. Tabii bu durum gittikçe karmaşık bir hal alan idari uyuşmazlıkların çözümü için ayrı ihtisas ve uzmanlık gerektiren bir yargı sisteminin gerekliliğini de ortaya koymaktadır.

İdare Hukuku'nun özelliği gereği yazılı bir mevzuata dayanmaması ve içtihadi bir hukuk dalı olması nedeniyle, meydana gelen bir uyuşmazlığın çözümünde hangi yargı yerinin görevli olduğu konusu yargı kararları ve öğretide yer alan görüşler ile birlikte çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla, kamu hizmeti, kamu gücü, idari işlem, idari eylem v.b kavramlar geliştirilmiş olup bu kavramlar ve ölçütler doğrultusunda nitelendirme yapılarak görevli yargı yerinin belirlenmesine çalışılmaktadır.

Bilindiği üzere her yargı düzeni kendi içerisinde yer alan mahkemeler genel usul kanunları ile göre işleyişini düzenlemiştir. İdari yargı sistemi içerisinde görülecek uyuşmazlıklar için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uygulanmaktadır. 2577 sayılı Kanunun 2.maddesi incelendiğinde ise idari yargı sisteminin görev alanına giren idari dava türlerinin; iptal davası, tam yargı davası ve idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında uyuşmazlıklara ilişkin davalar olduğu görülmektedir. Her ne kadar, mevcut haliyle Kanunda halen net olmayan ve birbirinden farklı yorum ve içtihatlarla yol açan düzenlemeler bulunmakta ise de idari yargı yerlerinin görev alanının belirlenmesinde ki ana çizgiler bu düzenlemeye göre belirlenmiştir. Buradan hareketle, idarenin kamu hukukuna bağlı işlem ve eylemlerinden doğan idari uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına girdiği söylenebilir. Ancak, idarenin hangi işleminin idari niteliğinin olduğu veya hangi eylemin idari bir eylem özelliğine sahip olduğu sorunun çözümü için Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarına bakılması gerekmektedir.

Netice itibariyle, mevcut hukuk sistemimizde hangi işlemin idari nitelikte olduğu sorununa cevap verebilecek bir usul kanunumuzun bulunmayışı, idarenin yerine getirdiği faaliyetlerin ise giderek daha karmaşık bir hal alması gibi nedenler görev sorunun önemini daha da artırmaktadır. İdari yargının görev alanının belirlenmesi meselesi sadece hukuki alanda ortaya çıkan teknik bir mevzu olarak değerlendirilmemelidir. İdarenin kamu gücü üstünlüğüne sahip olması ve tesis ettiği işlemlerin başka bir makamın onayına tabi olmaksızın hukuka uygunluk karinesinden faydalanarak sonuç doğurması gibi hususlar göz önüne alındığında, idari yargı yerlerinin görev alanının belirlenmesi sorunun aslında kişi hak ve özgürlüklerinin korunması gibi bir vasfının olduğu ortaya çıkmaktadır. Mevcut durumda idari-adli yargı yerlerinin görev ayrımını net çizgilerle yapmak olanaklı değil ise de bilimsel görüşler ve gelişen yargı kararları ile bu meselenin daha kolay çözüme kavuşacağı açıktır.

KAYNAKÇA

Akyazan, Ahmet Emrah; “Maddi Açından İdari İşlemler”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.85, 2009, s.220-240

Akyılmaz, Bahtiyar; “Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 3.Maddesinin Tam Yargı Davaları Açısından Değerlendirilmesi”, İdari Yargı Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar Paneli, Konya, Konya Barosu Yayınları, 2012, s.79

Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/ Kaya, Cemil; Türk İdare Hukuku, Ankara, 2014

Altın, Erkan; “İdari Yargının Görev Alanı”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008

Atay, Ender Ethem; “İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XI, S.1,2, 2007, s.503-527

Atay, Ender Ethem; İdare Hukuku, Ankara, 2014

Ayanoğlu, Taner; Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması, İstanbul, 2004

Bal, Yakup / Şahin, Yahya / Karabulut, Mustafa; Tazminat Davaları İle İlgili Danıştay 10.Dairesi’nin Seçilmiş Kararları, Ankara, 2003

Benli, Salih; “Kabahatler Kanunu’nda Düzenlenen İdari Yaptırımlara İlişkin Kanun Yolları”, Adalet Dergisi, S.38, 2010, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/38.say/i/10_27_41.htm, erişim tarihi;24.02.2015

Çağlayan, Ramazan; İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2014

Çağlayan, Tarık; “İdari Yargının Görev Alanı”, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2008

Çakallı, Mehmet Emin; Kentsel Yenilemede Bir Araç Olarak Kentsel Dönüşüm Projeleri ve İlgili İdari Yargı Kararları, Ankara, 2013

Candan, Turgut; Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara, 2011

Ceylan, Ayhan; “Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’de Yargı”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C.VIII, 2004, s.23-48

Darendereleli, Vahap ; Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara, 2004

Darendereleli, Vahap; “Türk Yargı Düzeninde Doğal Yargı Yolu ve Yargı Yeri Engelleri”, Ankara Barosu Dergisi, 2004-2, s.55-68

Derdiman, R.Cengiz; İdari Yargının Genel Esasları, Ankara, 2012

Duran,Lütfi; İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982

Duran, Lütfi; “İdari Yargı Adlileşti”, İdare Hukuku Ve İlimler Dergisi, C.23, s.3, 1982, s.53-83

Erkut, Celal; İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara, 1990

Erkut, Celal; Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı, İstanbul, 2004, s.53

Evren, Çınar Can; “İptal Davalarında Kendiliğinden Araştırma İlkesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, 2008, s.701-723

Evren, Çınar Can; “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXIX, 2011, s.967-1001

Giritli, İsmet / Bilgin, Pertev / Akgüner, Tayfun / Berk, Kahraman; İdare Hukuku, İstanbul, 2013

Gözler, Kemal; İdare Hukuku, Bursa, 2009

Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut; İdare Hukuku, Ankara, 2010

Gözübüyük, Şeref ; Yönetmelik Yargı, Ankara, 2013

Gümüşay, Gürbüz; ”Askeri İdari Yargının Görev Alanı”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007

Günday, Metin; İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, Anayasa Yargısı Dergisi, 1997, C.14, s.347-358

Günday, Metin; İdare Hukuku, Ankara, 2011

Güran, Sait; Yargı Denetiminin Kapsamı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LII, 1987, s.35-45

Güzel, Oğuzhan; “Anayasa Mahkemesi’nin Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVII, 2013, s.1483-1524

Kalabalık, Halil; İdari Yargılama Usulü Hukuku, Konya, 2014

Kaplan, Gürsel; “İdare Hukukunun Arkaik ve Anakronik Bir Kurumu: Fiili Yol”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XI, S.1-2, 2007, s.887-918

Karahanogulları, Onur; Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Ankara, 2005

Karaman, Ebru; “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağı”, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008

Kayabaşı, Sadi; “İdari Yargının Görev Alanında Kabahatler Kanunu İle Meydana Gelen Değişiklikler”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010,

Kaya, Cemil; İdarenin Takdir Yetkisi Ve Yargısal Denetimi, İstanbul, 2014

Kayar, Nihat; İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş, Bursa, 2013

Koçak, Hüseyin / Beyaz, Metin; 3194 Sayılı İmar Kanunu’nun 18.Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları, Ankara, 2011

Kuru, Baki; Hukuk Muhakemeleri Usulü, İstanbul, 2001

Kuru, Baki / Arslan, Ramazan / Yılmaz, Ejder; Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, Ankara, 2014

Kurt, Hayrettin; “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVIII, S.1, 2014, s.131-178

Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.1, İstanbul, 1966

Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.2, İstanbul, 1966

Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.3, İstanbul, 1966

Özay, İlhan; Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara, Danıştay Yayın No:33, 1982, s.29

Özay, İlhan; İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No:3326, İstanbul, 1985, s.35

Özay, İlhan; Günışığında Yönetim, İstanbul, 2005

Özbudun, Ergun; Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 2014,

Özyörük, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara, 1972-1973

Sarıca, Ragıp; Teşri Organının Faaliyetlerinden Dolayı Devletin Mali Mesuliyeti Meselesi, İ.U.H.F.M., C.X, s. 1 – 2, İstanbul, 1944, 113-114

Sarıca, Ragıp; İdare Hukuku, Çoğaltma Ders Notları, İstanbul, 1970

Sezginer, Murat; İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara, 2000

Sezginer, Murat; “İdari İşlem-İcrailik-Ayrılabilir İşlem-Yargısal Denetim”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, S.1-2, 2011, s.241-250

Şen, Mahmut; “İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVII, 2013, s.1623-1641

Yasin, Melikşah; “Anayasa Mahkemesinin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı”, Yıldızhan Yayla’ya Armağan, İstanbul, 2002

Yavuzdoğan, Seçkin; Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, Ankara, 2014

Yenice, Kazım / Esin, Yüksel; Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara, 1983

Yıldırım, Ramazan; Açıklamalı ve Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Konya, 2006

Yıldırım, Ramazan; İdari Başvurular, Konya, 2006

Yıldırım, Ramazan; Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 3.Maddesinin Tam Yargı Davaları Açısından Değerlendirilmesi, İdari Yargı Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar Paneli, Konya, Konya Barosu Yayınları, 2012, s.31

Yıldırım, Turan/ Yasin, Melikşah/ Kaman, Nur/ Özdemir, Halit Eyüp/ Üstün, Gül/ Tekinsoy, Okay; İdare Hukuku, İstanbul, 2013

Yıldızhan Yayla, İdare Hukuku, İstanbul, 2009

Yılmaz, Ejder; Hukuk Sözlüğü, Ankara, 2014

Tan, Turgut; İdare Hukuku, Ankara, 2014

Uğur, Hüsamettin; “Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun’a Göre İdari Para Cezası Ve Yargıtay Uygulaması”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.85, 2009, s.189-219

Ulusoy, Ali; İdari Yaptırımlar, İstanbul, 2013

Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Dergisi, S.2, 2014

Üstün, Gül; İdare Hukuku Boyutuyla 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun Uygulamalarında Görev Sorunu, İstanbul, 2013

Üstün, Gül; “İdarenin Usul Dışı Fiillerinden Fiili Yol”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.12; <http://edergi.marmara.edu.tr/maruhad/issue/viewFile/5000001554/5000000423>, erişim tarihi 30.01.2015

Üzgör, İsmail; “Türkiye’de Vergi Yargısı Ve İdari Yargı Arasındaki Görev Ayrımı”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.62

www.e-dergi.marmara.edu.tr

www.yayin.adalet.gov.tr

ÖZGEÇMİŞ

Adı	ZAFER	Soyadı	AYDIN
Doğum Yeri	ERZİNCAN	Doğum Tarihi	01.09.1980
Uyruğu	T.C	TC Kimlik No	42232139646
E-mail	zaferaydinra@hotmail.com	Tel	0 507 232 27 18

Eğitim Düzeyi

	Mezun Olduğu Kurumun Adı	Mezuniyet Yılı
Doktora/Uzmanlık		
Yüksek Lisans		
Lisans	ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ	2002
Lise	ŞİŞLİ LİSESİ	1997

İş Deneyimi (Sondan geçmişe doğru sıralayın)

	Görevi	Kurum	Süre (Yıl - Yıl)
1.	HAKİM	İSTANBUL BÖLGE İDARE MAHKEMESİ	-8 YIL
2.	HAKİM	ŞANLIURFA İDARE MAHKEMESİ	-1 YIL
3.			

Yabancı Dilleri	Okuduğunu Anlama*	Konuşma	Yazma*
İNGİLİZCE	İYİ	İYİ	İYİ

* Çok iyi, iyi, orta, zayıf olarak değerlendirin

Yabancı Dil Sınav Notu #								
KPDS	YDS	IELTS	TOEFL IBT	TOEFL PBT	TOEFL CBT	FCE	CAE	CPE

	Sayısal	Eşit Ağırlık	Sözel
ALES Puanı	56,43	59,33	78,80
(Diğer) Puanı			

Bilgisayar Bilgisi

Program	Kullanma becerisi
WORD	İYİ