

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BÖLÜMÜ**

İDARİ YARGILAMA USULÜNDE YETKİ KURALLARI

MASTER TEZİ

Hazırlayan

İSA AYDEMİR

Tez Danışmanı

Prof. Dr. BAHTİYAR AKYILMAZ

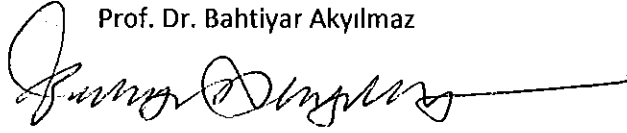
ANKARA - 2007

ONAY

İsa Aydemir tarafından hazırlanan "İdari Yargılama Usulünde Yetki Kuralları" başlıklı bu çalışma 26.11.2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliğiyle/oyçokluğuyla) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

Prof. Dr. Bahtiyar Akyılmaz



Üye :

Doç.Dr. Ender Ethem Atay



Üye:

Yar. Doç. Dr. Ramazan Çağlayan



İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA</u>
İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YETKİ KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE İDARİ UYUŞMAZLIKLARI ÇÖZMEKLE GÖREVLİ VE YETKİLİ YARGI YERLERİ

I- YETKİ KAVRAMI	5
A) GÖREV VE YETKİNİN ANLAMI	5
B) GENEL YETKİ - ÖZEL YETKİ	6
II- YARGILAMA USULÜNDE YETKİ	7
A) HUKUK USULÜNDE YETKİ KURALLARI	7
1) KESİN OLMAYAN YETKİ KURALLARI	7
a) GENEL YETKİ KURALI	8
b) ÖZEL YETKİ KURALLARI	9
2) KESİN YETKİ KURALLARI	11
3) YETKİ SÖZLEŞMESİ	12
4) YETKİ KURALLARINA AYKIRILIK VE SONUÇLARI	13
B) CEZA YARGILAMASI USULÜNDE YETKİ KURALLARI	13
1) TÜRKİYE'DE İŞLENEN SUÇLARDA YETKİ	14
2) YABANCI ÜLKELERDE İŞLENEN SUÇLARDA YETKİ	16
3) DENİZ, HAVA VE DEMİRYOLU TAŞITLARINDA VEYA BU TAŞITLARLA İŞLENEN SUÇLARDA YETKİ	16
4) İSTİSNAEN YER İTİBARIYLA YETKİLİ OLMA DURUMU	17
a) DAVANIN NAKLİ	17

b) BAĞLANTILI SUÇLARDA YETKİ	18
c) İSTİNABE	18
5) YER İTİBARI İLE YETKİSİZLİK İDDİASI	18
C) GENEL OLARAK İDARİ YARGILAMA USULÜNDE YETKİ KURALLARI	19
III- TÜRKİYE'DE İDARİ UYUŞMAZLIKLARI ÇÖZMEKLE GÖREVLİ VE YETKİLİ İDARİ YARGI YERLERİ	23
A) İDARİ YARGININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ	23
1) İMPARATORLUK DÖNEMİ	23
2) CUMHURİYET DÖNEMİ	26
B) İDARİ YARGI TEŞKİLATI	29
1) DANIŞTAY	29
a) DANIŞTAY'IN İDARİ GÖREVLERİ VE KARARLARI	30
b) DANIŞTAY'IN YARGI GÖREVLERİ	30
aa) İLK DERECE MAHKEMESİ OLARAK DANIŞTAY	30
bb) TEMYİZ YERİ OLARAK DANIŞTAY	31
cc) UYUŞMAZLIK YERİ OLARAK DANIŞTAY	31
dd) İÇTİHADI BİRLEŞTİRME KARARLARI	31
c) DANIŞTAY'IN YAPISI	32
aa) DAVA DAİRELERİ	32
bb) İDARİ VE VERGİ DAVA DAİRELERİ KURULLARI	32
cc) İÇTİHADI BİRLEŞTİRME KURULU	33
ç) DANIŞTAY YARGI GÖREVLİLERİ	34
2) İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ	36
a) İLK DERECE İDARİ YARGI YERLERİNİN 1982 YILINDAN ÖNCEKİ DURUMU	37
aa) İLÇE VE İL İDARE KURULLARI	37
bb) VERGİ İTİRAZ KOMİSYONLARI	38
cc) VERGİ TEMYİZ KOMİSYONU	38
çç) GÜMRÜK HAKEM HEYETİ	38
b) İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİNİN YAPISI	39

c) İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ	40
3) BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ	41
4) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİ	42
a) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİNİN GÖREVLERİ	43
b) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİNİN YAPISI	44
c) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİNİN GÖREVLİLERİ	45

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA GENEL VE ÖZEL YETKİ KURALLARI VE YETKİYE İLİŞKİN ÖZEL DURUMLAR

I- ÖZEL YETKİ KURALLARI	46
A) KAMU GÖREVLİLERİ İLE İLGİLİ DAVALARDA YETKİ KURALLARI	46
1) ATAMA VE NAKİL İŞLEMLERİNDE YETKİLİ MAHKEME	49
2) GÖREVLİ İLİŞKİSİNİN KESİLMESİ SONUCUNU DOĞURAN İDARİ İŞLEMLERDE YETKİLİ MAHKEME	51
3) GÖREVLİ İLİŞKİSİNİN KESİLMESİ SONUCUNU DOĞURMAYAN İDARİ İŞLEMLERDE YETKİLİ MAHKEME	54
B) TAŞINMAZ MALLARA VE KAMU İDARELERİNE İLİŞKİN DAVALARDA YETKİ KURALLARI	56
1) TAŞINMAZ MALLARA İLİŞKİN DAVALARDA YETKİ KURALLARI	57
2) KAMU İDARELERİNE İLİŞKİN DAVALARDA YETKİ KURALLARI	66
C) TAŞINIR MALLARLA İLGİLİ DAVALARDA YETKİ KURALLARI	67
1) EL KOYMA	69
2) İSTİMLAL	72
Ç) TAM YARGI DAVALARINDA YETKİ KURALLARI	75
1) İDARİ İŞLEMDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA YETKİLİ MAHKEME	77
2) İDARİ EYLEMDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA YETKİLİ MAHKEME	79

3) DİĞER HALLERDE YETKİLİ MAHKEME	82
D) VERGİ DAVALARINDA YETKİ KURALLARI	85
1) TARH, TAHAKKUK İŞLEMLERİ İLE ZAM VE CEZA KESME	87
İŞLEMLERİNDE YETKİLİ MAHKEME	
2) GÜMRÜK VERGİLERİNDE VE VERGİ HATALARINDA YETKİLİ	88
MAHKEME	
3) ÖDEME EMRİNE İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLARDA YETKİLİ	91
MAHKEME	
4) DİĞER UYUŞMAZLIKLARDA YETKİLİ MAHKEME	93
II- GENEL YETKİ KURALI	94
A) GENEL YETKİNİN MAHİYETİ	94
B) YETKİNİN KAMU DÜZENİNE İLİŞKİN OLMASI	101
C) SÖZLEŞME YASAĞI	102
III- BAĞLANTI HALLERİNDE YETKİ KURALLARI	102
A) BAĞLANTININ DANIŞTAY’CA İNCELENMESİ	104
B) BAĞLANTININ BÖLGE İDARE MAHKEMESİNCE İNCELENMESİ	107
C) BAĞLANTININ MAHKEMELERCE KABUL EDİLMEMESİ	108
Ç) BAĞLANTILI DAVALARLA İLGİLİ DİĞER ESASLAR	109
IV- GÖREVSİZLİK VE YETKİSİZLİK HALLERİNDE YAPILACAK	111
İŞLEMLER	
V- MERCİİ TAYİNİ	115
SONUÇ	118
KAYNAKÇA	121
ÖZET	126
ABSTRACT	128

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirket
A.M.	Anayasa Mahkemesi
AMKD.	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
Av.	Avukat
AYİM.	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYİMD.	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYİMKD.	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararlar Dergisi
bkz.	Bakınız
B.M.M.	Büyük Millet Meclisi
C.	Cilt
CIF.	Cost Insurance Freight
CMUK.	Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
D.	Danıştay, Daire
dpn.	Dipnot numarası
E.	Esas Numarası
HUMK.	Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İYUK.	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar Numarası
karş.	Karşı Görüş
PTT.	Posta Telefon Telgraf İşletmesi
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
SSK.	Sosyal Sigortalar Kurumu
ÖYK.	Özelleştirme Yüksek Kurulu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TCK.	Türk Ceza Kanunu
T.C.D.D.	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları İşletmesi
TEAŞ.	Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi
T.K.İ.	Türkiye Kömür İşletmeleri

TSK.	Türk Silahlı Kuvvetleri
vb.	Ve Benzeri
vd.	Ve Diğer

GİRİŞ

Günümüzde ortada geniş görevleri olan ve buna karşılık üstün bir kudrete sahip bulunan bir Devlet ile onun yanında korunmasız olan fert yani vatandaş mevcuttur. Bu iki varlığın karşılıklı bir takım hak ve yükümlülüklerinin mevcudiyeti sonucu türlü ilişkilerinin olacağı dikkate alındığında Devletle (idare) fert arasında bir takım uyumsuzlukların çıkması kaçınılmazdır.¹

Fert karşısında kamu gücüyle donatılmış, korunmakta ve güçlü olan ve her yaptığı da varsayım olarak “hukuka uygun” kabul edilen böyle bir idare üzerinde herhangi bir yasal denetim ve yaptırım yok mudur?² İdarenin yaptıkları kural olarak hukuka uygun olarak kabul edilse bile idarenin işlem ve eylemleri de denetlenebilmekte ve bu konuda çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bunlar idari denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi ve yargısal denetimdir. Bu denetim yöntemlerinin hep birlikte kullanılması halinde daha nitelikli bir denetim yapılacağı kuşkusuz olmakla birlikte, yargısal denetim, etkinliği ve caydırıcılığı bakımından diğer denetim yöntemlerinden ayrılmaktadır.

Hukuk devleti anlayışı toplumda en üstün otorite olan devletin keyfi davranışlarına karşı, yönetilenlerin korunması düşüncesine dayanır. Bir başka ifadeyle, hukuk devleti, yalnızca kural koyan bir güç ve otorite değil, koymuş olduğu kurallara kendisi de uyan bir varlıktır.³

Hukuk devletinin ön koşulu olarak kabul edilen idarenin yargısal denetimi, idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin yol olmakla birlikte, ülkemizde eski yönetim anlayışını sürdüren idarenin denetimini tek başına sağlayamamaktadır. Dolayısıyla sadece yargısal denetimle yetinmeyip; demokratik, saydam bir idarenin oluşturulması, idare - birey ilişkisinde bireye

¹ Tuncay, H. Aydın, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1972 s. 55.

² Özay, İlhan, “Hukuk Devleti İdare Hukuku İlişkisi”, Günışığında Yönetim, İstanbul 2004, s. 16.

³ Alpar, Erol, “Hukuk Devleti”, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 25. Yıl Armağanı, Ankara 1998, s. 35.

ve topluluklarına bilgi edinme, yönetime katılma, idareyi etkileme, yönlendirme haklarının da sağlanması gerekmektedir.⁴

İdarenin yargısal denetimi, hukuk devleti öğelerinden en önemlisidir. Yalnız yönetimin değil, devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimi içerisinde olması, hukuk devleti anlayışının bir sonucudur. Bir hukuk devletinde denetimsiz ve tümüyle serbest bir yönetim düşünülemez. Hukuk devleti sıra ile birbirine bağlı bir denetim düzenidir. İdarenin yargı denetimi, yönetilenlerin haklarını ihlal eden veya hukuk kurallarına aykırı olup da, yönetilenlerin zararına olan her türlü idari eylem ve işlemi içermektedir.⁵

İdarenin yargısal denetiminde Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemi ve Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan “idari yargı” sistemi olmak üzere iki ana sistem bulunmaktadır. Bu iki ana sistem yanında bunlardan birisine ağırlık veren ara sistemler de bulunmaktadır.

İngiltere, Amerika gibi ülkelerde uygulanan yargı birliği sisteminde uyuşmazlığın niteliği ne olursa olsun adli yargı yerlerinde dava açılmaktadır. Adli mahkemelerin kararları da tek bir yüksek mahkeme tarafından denetlenmektedir. Ayrı bir idari yargı teşkilatı bulunmamaktadır. Bu sistem yaygın olarak kullanılmayan bir sistemdir.⁶

İdari yargı sisteminde ise, adli yargı yanında kendi yasa ve usul kuralları, personel ve teşkilatı ile çalışan bağımsız bir idari yargı düzeni kurulmuştur. Bu sistemde idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı menfaati ya da hakkı ihlal edilen kimse yetkili idari yargı yerine başvurarak ihlal edilen menfaat ya da hakkın geri verilmesini ya da tazminini isteyebilir.

Ülkemizde bu sistemlerden idari yargı sistemi benimsenmiş bulunmakta olup; idarenin yargısal denetimi Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi, İdare ve Vergi Mahkemeleri aracılığıyla sağlanmaktadır. Adli yargı da sınırlı olarak bu denetime katkı sağlamaktadır. Böylece her ülke kendi hukuk yapısına uygun bir yargısal denetim türü

⁴ Ünlüçay, Mehmet, “İdari Yargının Görev Alanı ve İşlevi”, İdari Yargı, Panel, Mersin 2003, s. 36.

⁵ Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 38.

⁶ Kalabalık, Halil, İdari Yargılama Hukuku, İstanbul 2003, s. 8.

uygulamaktadır. Ancak, idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde, idare hukukunun daha çabuk ve daha kolay geliştiği gözlenmektedir.

Bizde de idari yargı sisteminin benimsenme nedeni, idarenin denetlenmesinde uzmanlığa sahip yargı düzenine ihtiyaç duyulması, adli yargıya oranla daha etkili denetim yapabilmesi, gözlem ve belirleme faaliyeti ötesinde bireyleri ve toplulukları idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden koruma işlevini üstlenmesidir.⁷

Hangi sistem benimsenmiş olursa olsun, idarenin yargısal denetimini sağlamak amacıyla açılan bir idari davada öncelikle yargı yerinin görev ve yetki sorunuyla karşılaşılır. Adalet dağıtılırken adalet isteyenlerin adalet dağıtanlara güveni sarsılmamalıdır. Bu güvenin sağlanmasında da uyuşmazlıkların yetkili ve görevli mahkemelerce çözümlenmesi en önemli unsurlardan biridir.⁸

İdarenin denetlendiği bir yargı kolunda kaybedilecek zamanın vereceği zarar beklenenden büyük olabileceğinden, açılacak davalara hangi yerdeki görevli hüküm mahkemesinin bakacağı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, bir yerden bir yere atanan bir memurun davasını yanlış yerde açması sonucunda mahkeme tarafından verilecek yetki ret kararı ile yetkili mahkemeye gönderilecek dosya sonucu memurun atanması hakkında verilecek karar gecikecektir. Yoğun iş yükü altında çalışan ve dolayısıyla yavaş işleyen yargının durumu da göz önüne alındığında memurun mağduriyetinin artacağı kuşkusuzdur.

Davacılar kadar davaya bakan hakimlerin yani uygulayıcıların da yetki kurallarını çok iyi bilmeleri gerekmektedir. Çünkü bu konu ile ilgili mevzuatın kapsamı, artıları, eksileri, yanlış anlamaya sebebiyet verebilecek yönleri uygulayıcılar tarafından iyi bilindiğinde yetki uyuşmazlıklarının çıkması daha baştan önlenebilecek ve gereksiz zaman kaybı ile iş yükü artışı olmayacaktır.

⁷ Günday, Metin, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, Anayasa Yargısı, C. 14, Ankara 1997, s. 31.

⁸ Coşkun, Sabri - Karyağdı, Müjgan, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatlar Yorumlar, Ankara 2001, s. 182.

Bu nedenlerle bizde önemine binaen idare tarafından menfaatinin ya da hakkının ihlal edildiğini düşünenlerin nereye dava açmaları gerektiği konusunu ayrı bir çalışma konusu yaparak buna ilişkin sorunlar ve çözüm yollarına ışık tutmaya çalışacağız.

Bu çalışmamızda inceleme konumuz, idarenin denetim yollarından birisi olan idarenin yargısal denetimi içerisindeki “İdari Yargılama Usulünde Yetki Kuralları”na ilişkin olacaktır.

İncelememizin ilk bölümünde, yetki kavramı açıklanacak ardından hukuk usulünde, ceza yargılaması usulünde ve idari yargılama usulünde yetki ile ilgili kurallar anlatılacak ve Türkiye’de idari uyuşmazlıkları çözmekle görevli ve yetkili yargı yerleri anlatıldıktan sonra ikinci bölümde çalışmamızın ana konusunu teşkil eden idari yargılama usulünde yetki ile ilgili özel ve genel yetki kuralları ile yetkiye ilişkin özel durumlar belirtilip konu ayrıntıları ile ortaya konulmaya çalışılacak ve sonuç bölümüyle birlikte çalışma tamamlanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YETKİ KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE İDARİ UYUŞMAZLIKLARI ÇÖZMEKLE GÖREVLİ VE YETKİLİ YARGI YERLERİ

Konuyu incelemeye başlamadan önce yetkinin anlamını ve Türkiye’de idari uyuşmazlıkları çözmekle görevli ve yetkili yargı yerlerini incelemek gerekir.

I- YETKİ KAVRAMI

Bir davaya aynı yargı düzeni içinde yer alan ilk derece yargı yerlerinden hangisinin bakacağını düzenleyen kurallar görev ve yetki kurallarıdır.⁹ Görev ve yetki, usul hukuku açısından birbirinden farklı ve özel anlamları olan kavramlardır.

A) GÖREV VE YETKİNİN ANLAMI

Yargılama Hukuku’nda, görev sözcüğü, belli bir davaya hangi yargı yerinde bakılacağını anlatmak üzere kullanılır. Bir uyuşmazlığın, konusu itibarıyla hangi yargı düzeninde ve o düzen içinde yer alan hangi mahkemede görüleceğini düzenleyen kurallar, göreve ilişkin hukuk kurallarıyla düzenlenir.¹⁰ Bir ülkede, birden çok yargı düzeninin bulunması veya bir yargı düzeni içinde birden çok yargı kuruluşunun yer alması durumunda görev dağılımı problemi ile karşılaşılır.¹¹ Örneğin, idari yargıda gayrimenkulü kamulaştırılan kişinin, bu işlemin iptali istemiyle açacağı davanın idare veya vergi mahkemesinde mi,

⁹ Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara 2002, s. 351.

¹⁰ Çokar, Zuhâl, “Genel Olarak Görev Ve Yetki Konusu”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Yıl:6, Sayı: 1-3, Aralık - 1985, s. 43.

¹¹ Anadolu, F. Kerim, İdari Yargıda Görev Ve Yetki, Ankara 2003, s. 36.

yoksa ilk derece olarak Danıştay'da mı açılacağına tespiti görevle ilgili bulunmaktadır.¹²

“Yetki” sözcüğü ise, bir mahkemenin belli bir coğrafi alan içerisinde bakabileceği davaları belirtmek; başka bir açıdan da, bir davanın, hangi coğrafi alanda kurulu mahkeme tarafından bakılacağını göstermek amacıyla kullanılır ve “yer itibarıyla görev” olarak da ifade edilebilir. Söz konusu coğrafi alana, yargı çevresi denilir.¹³

Her mahkemenin yargı çevresi belli bir coğrafi bölge ile sınırlıdır. Bu yargı çevresinin sınırları idari teşkilat sınırlarına göre belirlenir. Bir idare ve vergi mahkemesinin yargı çevresi, bulunduğu ilin ve varsa kendisine bağlı olan ilin idari sınırları içinde kalan bölgedir. Mahkemelerin yargı yetkisi bu yargı çevresi ile sınırlı kalmakta yani bu bölgeler dışındaki uyuşmazlıklara bakılamamaktadır.

İdari yargıda yargı çevresiyle yani yetki ile ilgili sorun idare mahkemeleri ya da vergi mahkemeleri arasında çıkabilmektedir. Yetki sorununun ortaya çıkabilmesi için aynı tür mahkemeden ülke çapında birden çok bulunması gerektiğinden Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde yetki sorunuyla karşılaşılır.

Yetki, idari yargıda kamu düzeni ile ilgilidir. Bu yüzden taraflar aralarında anlaşarak kanunun gösterdiği yetkili mahkemeyi belirleyemezler. Bunun doğal sonucu olarak da yetkisizlik itirazı davanın her aşamasında ileri sürülebileceği gibi mahkeme de bu durumu kendiliğinden dikkate alır.

B) GENEL YETKİ – ÖZEL YETKİ

Yetki Kuralları bütün davalar için uygulananlar ve bazı davalar için uygulananlar olmak üzere ikiye ayrılır. Bütün davalar için uygulanan yetki kurallarına genel yetki kuralı, bazı davalar için uygulanan istisnai nitelikteki yetki kuralına ise özel yetki kuralı denilmektedir.¹⁴

¹² Hondu, Selçuk, “*Danıştay, İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar*”, Danıştay Dergisi, Yıl: 15, Sayı: 56-57, Ankara 1985, s.13 - 33.

¹³ Candan, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2005, s. 831.

¹⁴ Kuru, Baki - Arslan, Ramazan - Yılmaz, Ejder, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2001, s. 166.

Kanunlarda yetkili idari yargı yerinin belirtilmemesi durumunda genel yetkili idari yargı yeri, dava konusu idari işlemi ya da sözleşmeyi yapan idari merciinin bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Bazı davalar için ise kanunlarda özel yetki kuralları öngörülmüş bulunmaktadır. İdari yargıda bir dava için birden fazla mahkeme yetkili kılınmadığından özel yetkili mahkeme, genel yetkili mahkemenin yetkisini kaldırır. İdari yargılama hukuku bu açıdan hukuk usulünden ayrılmaktadır.¹⁵

II- YARGILAMA USULÜNDE YETKİ

Çalışmanın bu kısmında hukuk usulünde, ceza yargılaması usulünde ve idari yargılama usulünde yetki kuralları sırasıyla ele alınıp incelenecektir.

A) HUKUK USULÜNDE YETKİ KURALLARI

Türkiye sınırları içinde birden fazla sulh ve asliye hukuk mahkemesi bulunduğundan bunlardan hangisinde dava açılması gerektiği bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte hangi yerdeki sulh veya asliye hukuk mahkemesine başvurulacağını düzenleyen kurallar yetki kurallarıdır. Diğer bir ifade ile bir davaya yer itibarıyla bakma iktidarına sahip mahkemeye yetkili mahkeme ve bu hususu düzenleyen kurallara da yetki kuralları adı verilir.¹⁶

Yetki kuralları medeni usul hukukunda kural olarak kamu düzenine ilişkin görülmemiştir. Bu nedenle genel yetki kuralları yanında davacıya seçimlik hak tanıyan özel yetki kuralları da düzenlenmiştir. Fakat bazı hallerde mahkemenin yetkisi kamu düzeninden sayılarak kesin yetki kuralları da düzenlenmiştir.

1) KESİN OLMAYAN YETKİ KURALLARI

Kesin olmayan yetki kuralları genel yetki kuralı ve özel yetki kuralı olarak ikiye ayrılmaktadır.

¹⁵ Gözübüyük, s. 356.

¹⁶ Alangoya, H. Yavuz - Yıldırım, M. Kamil - Yıldırım, Nevhis Deren, Medeni Usul Hukuku Esasları, İstanbul 2004, s. 88.

a) GENEL YETKİ KURALI

1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 9. maddesine göre genel yetkili mahkeme, kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça her davanın açıldığı tarihte Türk Medeni Kanunu gereğince davalının ikametgahı sayılan yer mahkemesidir. Böyle bir kural getirilmesinin nedeni mahkemeden hukuki korunma, yani lehine bir karar verilmesini talep eden davacının, davalının yerleşim yerine giderek davayı açmasının daha uygun olacağının düşünülmesidir. Yani bu konudaki külfeti davacı üstlenmek zorundadır.¹⁷ Burada Postacıoğlu da, davacının davalı tarafından hakkının ihlal edildiğini yani aslın hilafını ileri sürdüğünden ispat yükünün davacıya ait olduğunu ve davacının haklı olduğunu ispat edinceye kadar haksız farz olduğundan davalının ayağına gitmek külfetine katlanması gerektiğini belirtiyor.¹⁸

Medeni Kanuna göre bir kimsenin yerleşmek niyetiyle oturduğu yer onun ikametgahı sayılır. Nüfus kaydının bulunduğu yer gerçek kişinin yerleşim yerinin neresi olduğu bakımından aksi kanıtlanabilir bir karine oluşturur.

Tüzel kişilere karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme tüzel kişinin merkezinin bulunduğu yer mahkemesidir.

Davalının yerleşim yeri belli değilse davaya Türkiye'de son defa oturduğu yer mahkemesinde bakılır. Türkiye'de yerleşim yeri olmayan davalı eğer Türkiye'de oturuyorsa, bu kişiye karşı açılacak malvarlığına ilişkin dava oturduğu yer mahkemesinde görülür. Eğer Türkiye'de oturmuyorsa, Türkiye'de malının bulunduğu yer mahkemesi yetkili olmaktadır. Eğer davalı Türkiye'de oturmuyor ve burada malı da yoksa ona karşı Türkiye'de dava açılmaz.

Davalı birden fazla ise, davalılardan birisinin yerleşim yeri mahkemesinde açılabilir. Şu kadar ki kanun, dava sebebine göre davalıların tamamı hakkında ortak yetkiyi taşıyan bir mahkeme belli etmiş ise, davaya o mahkemede bakılabilir. Yani bu durumda davalılardan birinin yerleşim yerinde dava açılmaz. Ancak davanın sırf davalılardan birini kendi mahkemesinden başka bir mahkemeye getirmek amacıyla açıldığı belirtilir veya başka delillerle

¹⁷ Pekcanıtez, Hakan - Atalay, Oğuz - Özekeş, Muhammet, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2001, s. 101.

¹⁸ Postacıoğlu, E. İlhan, Medeni Usul Hukuku Dersleri, İstanbul 1975, s. 150. Aynı görüş için bkz. Ansay, S. Şakir, Hukuk Yargılama Usulleri, Ankara 1960, s. 91.

anlaşılsa mahkeme onun hakkında davayı ayırarak yetkisizlik kararı verir. Bu durum dürüstlük kuralına aykırılık teşkil ettiğinden dolayı kanun tarafından korunmamaktadır.

Boşanma ve ayrılık davalarında yetkili mahkeme, davacının ikametgahı veya eşlerin davadan evvel son defa altı aydan beri birlikte oturdukları yer mahkemesidir. Bu hüküm genel yetkili mahkemeye bir istisna gibi görünüyorsa da, gerçek bir istisna değildir. Çünkü kocanın ikametgahı eğer ayrı bir ikametgah seçmemişse aynı zamanda karının da ikametgahı sayılır. Bu nedenle, karı ve kocanın ikametgahı aynı yerdedir. Böylece eşlerden birinin açtığı boşanma veya ayrılık davası aynı zamanda davalının ikametgahındaki mahkemede açılmış olmaktadır.¹⁹

b) ÖZEL YETKİ KURALLARI

Genel olmayıp, yalnız belirli durumlara ilişkin oldukları için bazı dava ve dava çeşitleri için kabul edilen istisnai nitelikteki yetki kurallarına özel yetki kuralları denilmektedir.²⁰ Genel yetki kuralları yanında kural olarak genel yetkiyi kaldırmayan yani davacıya seçimlik hak tanıyan özel yetki kurallarını şu şekilde sıralayabiliriz:

1- HUMK.'un 20. maddesi ile getirilen hükme göre memur, işçi, asker, öğrenci, çırak ve hizmetçi gibi bir yerde geçici olarak oturanların oradaki bulunmaları, uğraşlarına göre uzunca bir zaman devam edecek ise, bu gibi kimseler aleyhine alacak ve taşınır mal davaları bulundukları yer mahkemesinde açılabilir. Buna geçici olarak oturan yer mahkemesi yetkisi denilmektedir. Burada Kanun, uzunca bir zaman ölçüsünü vermediğinden takdir yetkisi mahkemeye aittir. Mesela, bir seyyahın, gazete muhabirin veya müfettişin kısa zaman içinde bir yerde kalması uzunca bir zaman olarak değerlendirilmemelidir.²¹

2- Sözleşmeden doğan davalarda dava, sözleşmenin yerine getirileceği ya da davalı veya vekilinin, dava zamanında orada bulunması

¹⁹ Kuru - Arslan - Yılmaz s. 168.

²⁰ Kuru, Baki, Hukuk Muhakemeleri Usulü, Altıncı Baskı, C. 1, İstanbul 2001, s. 382.

²¹ Bilge, Necip, Medeni Yargılama Hukuku, Ankara 1967, s. 171.

şartıyla sözleşmenin yapıldığı yer mahkemesinde de görülebilir. HUMK.'un 10. maddesi ile düzenlenen bu özel yetki kuralında sözleşmenin yerine getirileceği yer, ifası istenen şeye göre belirlenir. Sözleşmede her iki taraf da ifada bulunacak ise davacının ifasını istediği şeye göre yetkili mahkeme tespit edilir. İfa yeri taraflar arasında kararlaştırılmış ise ifa yerinde, kararlaştırılmamışsa Borçlar Kanunu'nun 73. maddesine göre belirlenecek yetkili mahkemede dava açılabilir.

3- HUMK.'un 14. maddesine göre asıl davaya bakan yer mahkemesi karşılık olarak açılan davaya da bakmaya yetkilidir.

4- Haksız fiilden kaynaklanan davalar, HUMK.'un 21. maddesine göre haksız fiilin gerçekleştiği yer mahkemesinde açılabilir. Böyle bir yetki kuralı getirilmesindeki amaç, haksız fiil unsurlarının ve doğan zararın tespiti için fiilin olduğu yerde görgü tanıklarının dinlenmesi ve keşif yapılmasının daha kolay ve pratik olmasıdır. Delillerin çoğunun bulunduğu ve kolay bir şekilde toplandığı yer, eylemin olduğu yer olduğundan yasa koyucu, davalının yerleşim yeri mahkemesi yanında haksız fiilin olduğu yerde bulunan mahkemeyi de yetkili saymıştır.²²

5- İhtiyati hacizden sonra haciz kararının dayanağı olan alacak davası, HUMK.'un 12. maddesine göre haciz kararını veren mahkemede de açılabilir.

6- Terekedeki bir mal hakkında açılacak istihkak davası, terekenin mühürlenmesi ve defterinin tutulması sırasında malın bulunduğu yer mahkemesinde açılabilir. Ayrıca verasetin ispatına ve miras hisselerinin belirlenmesine ilişkin davalar, mirasçıların her birinin bulunduğu yer mahkemesinde açılabilir.

7- Sigorta sözleşmelerinden kaynaklanan tazminat davaları ise HUMK.'un 19. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre, sigorta konusu taşınmaz mallara veya belirli bir yerde kalması şart kılınan taşınır mallara ilişkin ise, bu malların bulunduğu ve durumu gereği belli yeri olmayan mallara ilişkin ise, tehlikenin doğduğu yerdeki ve hayat sigortalarında

²² İnal, Nihat, Örnek Karar ve Dilekçelerle Açıklamalı Hukuk Yargılama Usulü Yasası, Ankara 2003, s. 378.

sigortalının yerleşim yeri mahkemesinde açılabilir. Sigorta sözleşmelerine bu yetki kurallarına aykırı hükümler konulamaz. Bu hükümler denizcilik sigortalarında uygulanmaz.

8- Karayolları Trafik Kanunu'nda düzenlenen mali mesuliyet sigortalarında, sigorta ettirenin açacağı davalarda yetkili mahkemeler, sigortacının merkezinin veya sigorta sözleşmesini yapan acentenin bulunduğu yer ya da kazanın olduğu yer mahkemesidir. Sigortacının kaza dışındaki bir nedenle sigortalıya karşı açacağı davalarda yetkili mahkemeler ise sigortalının ikametgahı mahkemesi veya sözleşmeyi imzalayan acentenin bulunduğu yer mahkemesidir.²³

2) KESİN YETKİ KURALLARI

Kanunda kesin yetki kuralları belirtilen hallerde dava sadece bu mahkemelerde açılabilir. Kesin yetkili mahkemeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

1- Taşınmaz mala ilişkin davalar, HUMK.'un 13. maddesine göre taşınmaz malın bulunduğu yer mahkemesinde açılır. İstihkak davaları, tescil davaları, yolsuz tescilin silinmesi ve değiştirilmesi davaları, taksim ve şüyuun giderilmesi davaları, şufa davaları, taşınmazın zilyetliğine veya hapis hakkına ilişkin davalar taşınmazın bulunduğu yerde açılır. Dava birden çok taşınmaza ilişkin ise taşınmazlardan birinin bulunduğu yer mahkemesinde dava açılır. Taşınmaz üzerindeki şahsi haklara ilişkin davalar ise kesin yetki kapsamında değildir.

Taşınmazın bulunduğu yer fiilen ve o anda bulunduğu yerdir. Önceden bağlı bulunduğu ilçe veya tapuda kayıtlı olduğu yer değildir. Taşınmaza ilişkin dava devam ederken taşınmazın bulunduğu yerde yeni bir adli teşkilat kurulması veya taşınmazın başka bir ilçenin veya adli teşkilatın hudutları içine alınması durumunda, mahkeme bu konuda tarafların talebini beklemeksizin dava dosyasını taşınmazın fiilen bulunduğu yer mahkemesine devreder.²⁴

²³ Gökcan, Tahsin Hasan - Kaymaz, Seydi, Karayolları Trafik Kanunu'na Göre Hukuki Sorumluluk, Tazminat, Sigorta, Rücu Davaları ve Trafik Suçları, Ankara 2000, s. 265.

²⁴ İnal, s. 355.

2- İflas davaları, iflas takibini yapan alacaklı tarafından borçluya karşı borçlunun muamele merkezinin bulunduğu yer ticaret mahkemesinde açılır.²⁵

3- HUMK.'un 17. maddesinde şirket, dernek ve vakıfların kendi işlerine ilişkin olarak üyeleri aleyhine ve üyelerin bu sıfatla birbirleri aleyhine açacakları davaların bu şirket, dernek veya vakfın ikametgahı sayılan yer mahkemesinde görüleceği hükme bağlanmıştır.

4- Miras ile ilgili davalar HUMK.'un 11. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre, terekenin paylaşılmasına ve paylaşırmanın hükümsüzlüğü ve ortadan kaldırılmasına ve mirasçılar arasında terekenin idaresine ait iddialarla terekenin kesin taksimine kadar tereke aleyhine açılacak davalar miras bırakanın ikametgahı mahkemesinde açılır.

5- Vekil ile takip edilen işlerde, bir dava sebebiyle ortaya çıkan vekalet ücreti ve yargılama giderlerine ilişkin uyuşmazlıklarda açılacak davada yetkili mahkeme, HUMK.'un 15. maddesine göre asıl davaya bakan mahkemedir. Avukatlık Kanunu'nda yapılan değişiklikle bu tür uyuşmazlıklar artık hukuki yardımın yapıldığı yer barosu hakem kurulunca çözümlenecektir. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş olduğundan²⁶ burada bir boşluk oluşmuştur.

3) YETKİ SÖZLEŞMESİ

HUMK.'un 22. maddesinde düzenlenmiş bulunan hükme göre tarafların belli bir uyuşmazlık için kanunen yetkili olmayan (aslında yetkisiz olan) bir mahkemeyi yetkili kılmak için aralarında yaptıkları sözleşmeye yetki sözleşmesi denir.²⁷ Yetki sözleşmesi ile taraflar yetkisiz bir mahkemeyi yetkili hale getirebilmekte ancak genel ve özel yetkili mahkemelerin yetkilerini ortadan kaldıramamaktadırlar. Yetki sözleşmesi ile yetkili kılınan mahkemeye açılan davada, karşı taraf yetki itirazında bulunamayacağı gibi mahkeme de açılan davaya bakmak mecburiyetindedir.

Yetki sözleşmesi mahkemenin yetkisinin kesin olmadığı durumlarda

²⁵ Kuru, Baki - Arslan, Ramazan - Yılmaz, Ejder, İcra ve İflas Hukuku, Ankara 2002, s. 508.

²⁶ AYM 3.3.2004, 2003/98-31, RG 10.7.2004 No: 25518

²⁷ Kuru - Arslan - Yılmaz, s. 197.

yazılı şekil şartına uyularak yapılmalıdır. Ancak taraflar yazılı bir yetki sözleşmesi yapmamış olsalar bile yetkisiz yerde açılan davada, davalı süresinde ilk itiraz olarak bunu ileri sürmezse mahkemenin yetkisini kabul etmiş olur. Bu durumda zımni yetki sözleşmesi yapılmış sayılır.

Yetki sözleşmesinin geçerli olabilmesinin bir diğer şartı da uyumsuzluğun ve mahkemenin sözleşmede açık olarak belirlenmiş olmasıdır. Sözleşme sonuna konulacak “iş bu sözleşmeden kaynaklanan uyumsuzluklarda ... mahkemesi yetkilidir” şeklindeki ifade bu konuda yeterli olacaktır.

Yetki sözleşmesi, kanunun yetkili kıldığı mahkemelerin yetkisini kaldıramayacağından, yetki sözleşmesi ile yetkili kılınan mahkemenin yanı sıra genel ve özel yetkili mahkemelerden birinde açılan dava da yetkili mahkemede açılmış sayılır ve yetki itirazı yapılamaz.²⁸

4) YETKİ KURALLARINA AYKIRILIK VE SONUÇLARI

Medeni usul hukukunda yetki kuralları kural olarak kamu düzenine ilişkin olmadığından yetki itirazı bir ilk itiraz olarak esasa cevap süresi içinde dilekçe ile, sözlü veya basit yargılama usulüne tabi davalarda en geç ilk oturumda esasa girilmeden önce yetki itirazının ileri sürülmesi gerekir. Buradaki süre hak düşürücü bir süre olduğundan hakim tarafından yetki itirazının süresinde yapılıp yapılmadığı kontrol edilir. Kesin yetki kurallarının söz konusu olduğu hallerde ise yetki itirazı davanın her aşamasında ileri sürülebileceği gibi mahkeme de bu durumu yargılamanın her aşamasında kendiliğinden dikkate alarak yetkisizlik kararı verebilir.

Mahkemenin yetkili olmadığını iddia eden taraf, yetkili mahkemeyi bildirmek zorundadır. Aksi halde yetki itirazı kabul olunmaz.

B) CEZA YARGILAMASI USULÜNDE YETKİ KURALLARI

Ceza muhakemesi kanunlarının nerede uygulanıp nerede uygulanmayacağını gösteren kurallara yer yönünden yetki kuralları

²⁸ Önen, Ergun, Medeni Yargılama Hukuku, Ankara 1979, s. 42.

denilmektedir.²⁹ Yer yönünde yetkiyi belirlemede kullanılan iki sistem söz konusudur. Bazı kanunlar birden fazla yer mahkemesine yetki verirken, diğer bazıları tek yer mahkemesine yetki vermektedirler.³⁰ Mülga CMUK ve bu günkü kanunumuz bu ikinci sistemi benimsemiştir.

Ceza Muhakemesi Kanunu yer yönünden yetkiyi belirlerken, öncelikle suçun işlendiği yere göre üçlü bir ayırım yapmıştır.

1) TÜRKİYE'DE İŞLENEN SUÇLARDA YETKİ

Türkiye'de işlenen suçlarda davaya bakmak yetkisi, suçun işlendiği yer mahkemesine aittir. Davanın suçun işlendiği mahalde görülmesi suçla bozulan amme intizamını mahallinde yeniden tesis etmek bakımından lüzumludur ve delillerin kolaylıkla mahkemeye arz edilebilmesi ve gerekli araştırma ve incelemelerin daha kolay yapılabilmesi gibi tatbiki faydalar da sağladığı için ilk sırada kabul edilmiştir.³¹

Suçun işlendiği yerin tespiti her zaman kolay olmamaktadır. Neticesi harekete bitişik olan suçlarda veya ani suçlarda hareket ve netice aynı anda gerçekleştiği için suçun işlendiği yeri belirlemede sorun yoktur.³² Ancak, hareket ve neticenin birbirinden ayrıldığı suçlarda suçun ne zaman ve nerede işlendiğinin tespiti bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda çeşitli teoriler olmakla beraber yeni TCK'nın karma teoriyi benimsediği söylenebilir.³³ Buna göre *“Fiilin kısmen veya tamamen Türkiye’de işlenmesi veya neticenin Türkiye’de gerçekleşmesi halinde suç, Türkiye’de işlenmiş sayılır.”*

Mesafe suçları hareketin işleniş şekilleri bakımından farklılık gösteren bazı suç tipleri bakımından farklılık gösterir. Buna göre, teşebbüs halinde kalan suçlarda son icra hareketinin yapıldığı, kesintisiz suçlarda kesintinin gerçekleştiği ve zincirleme suçlarda son suçun işlendiği yer mahkemesi yetkilidir.

²⁹ Centel, Nur - Zafer, Hamide, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 2006, s. 58.

³⁰ Kunter, Nurullah - Yenisey, Feridun - Nuhoglu, Ayşe, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 2006, s. 333.

³¹ Erem, Faruk, Ceza Muhakemeleri Kanunu, Ankara 1996, s. 25.

³² Soyaslan, Doğan, Ceza Muhakemeleri Usulü Hukuku, Ankara 2000, s. 176.

³³ Özbek, Özer Veli, TCK İzmir Şerhi, Yeni Türk Ceza Kanunun Anlamı, C. 1, Ankara 2006, s. 226. Bkz. Aynı görüş için, Demirbaş, Timur, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2006, s. 144.

Suçun işlendiği yer belli değilse, şüpheli veya sanığın yakalandığı yer, yakalanmamışsa yerleşim yeri mahkemesi yetkilidir. Ancak kamu davasının açılmasından sonra yerleşim yerinin değişmesinin yetkili mahkemeye tesiri yoktur.³⁴

Şüpheli veya sanığın Türkiye’de yerleşim yeri yoksa Türkiye’de en son adresinin bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir. Mahkemenin bu suretle de belirlenmesi olanağı yoksa, ilk usul işleminin yapıldığı yer mahkemesi yetkilidir.

Basın yoluyla işlenen suçlarda yukarıda açıklanan ölçütlere bir istisna getirilmiştir. Buna göre eğer suç, ülke çapında yayımlanan bir eserle işlenmişse eserin yayım merkezi olan yer mahkemesi yetkilidir. Ancak aynı eserin birden çok yerde basılması durumunda suç, eserin yayım merkezi dışındaki baskısında meydana gelmişse, bu suç için eserin basıldığı yer mahkemesi de yetkilidir. Bu tür suçlarda bir yer mahkemesinin yetkili olma ilkesinden vazgeçilmiştir.

Basın yoluyla işlenen ve soruşturulması ve kovuşturulması şikayete tabi olan hakaret ve sövme suçlarında eğer eser, mağdurun yerleşim yerinde veya oturduğu yerde dağıtılmışsa, o yer mahkemesi de yetkilidir. Mağdur, suçun işlendiği yer dışında tutuklu veya hükümlü bulunuyorsa, o yer mahkemesi de yetkilidir.

Suç ülke dışında yayımlanan bir matbua vasıtasıyla işlenmiş ise matbuanın Türkiye’de dağıtıldığı yerler adli makam ve mahkemeleri yetkilidir.

Yeni Kanunda mülga Kanuna ek olarak görsel ve işitsel yayınlarla ilgili düzenleme getirilmiştir. Buna göre, bu yayınlarda basın yoluyla işlenen suçlardaki yetki kuralları uygulanacaktır.

Yer itibariyle yetki kurallarına bir istisna da döviz ve çek suçlarında getirilmiştir. Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile cezalandırılan eylemlere ait davalara bakan mahkemelerin çevreleri daha geniştir. Asliyelik veya ağır cezalı suçlar, belli merkezlerdeki asliye veya ağır cezaların belli bir dairesinin yetkisine girmekte, aynı yerdeki diğer daireler yetkili

³⁴ Kantar, Baha, Ceza Muhakemeleri Usulü, Ankara 1957, s. 22.

sayılmamaktadır.

Çeklerle ilgili de seçimlik yetki kabul edilmiş ve çekin ibraz edildiği veya keşide edildiği veya şikayetçinin yerleşim yerinin bulunduğu yer asliye ceza mahkemesi yetkili kılınmıştır.

2) YABANCI ÜLKELERDE İŞLENEN SUÇLARDA YETKİ

Yabancı ülkede işlenen ve kanun hükümleri uyarınca Türkiye’de soruşturulması ve kovuşturulması gereken suçlarda yer itibariyle yetki öncelikle sanığın yakalandığı yer mahkemesine aittir. Sanık yakalanmamışsa yerleşim yeri mahkemesi, Türkiye’de yerleşim yeri yoksa Türkiye’de en son adresinin bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir.

Bu şekilde yetkili mahkeme tespit edilememişse Cumhuriyet savcısının, şüphelinin veya sanığın istemi üzerine Yargıtay, suçun işlendiği yere daha yakın olan yer mahkemesine yetki verebilir.

Bu gibi suçlarda şüpheli veya sanık Türkiye’de yakalanmamış, yerleşmemiş veya adresi yoksa yetkili mahkeme, Adalet Bakanı’nın istemi ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın başvurusu üzerine Yargıtay tarafından belirlenir.

Yabancı ülkelerde bulunup da diplomatik bağışıklıktan yararlanan Türk kamu görevlilerinin işledikleri suçlardan dolayı yetkili mahkeme Ankara mahkemesidir. Bu kural yabancı ülkelerde işlenen suçlarda yetkili mahkeme kuralının istisnasını oluşturur.

3) DENİZ, HAVA VE DEMİRYOLU TAŞITLARINDA VEYA BU TAŞITLARLA İŞLENEN SUÇLARDA YETKİ

Suç Türk bayrağı taşıma yetkisine sahip olan bir gemide veya böyle bir taşıt Türkiye dışında iken işlenmişse, geminin ilk uğradığı Türk limanında veya bağlama limanında bulunan mahkeme yetkilidir. Türk bayrağını taşıma hakkına sahip olan hava taşıtları ile demiryolu taşıtları hakkında da aynı hüküm uygulanır.

Mülga CMUK.’da Türk hava sahasında veya Türk sularında işlenen suçlar bakımından açık bir düzenleme yoktu. Kıyas yolu ile sorun çözülüyordu.

Getirilen yeni düzenleme ile ülke içerisinde deniz, hava veya demiryolu taşıtlarında ya da bu taşıtlarla işlenen suçlarda, bunların ilk ulaştığı yer mahkemesi de yetkilidir. Burada suçun işlendiği yer mahkemesi yanında seçimlik bir yeti söz konusudur.³⁵

Çevreyi kirletme suçu, yabancı bayrağı taşıyan bir gemi tarafından Türk kara suları dışında işlendiği takdirde, suçun işlendiği yere en yakın veya geminin Türkiye’de ilk uğradığı limanın bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir.

4) İSTİSNAEN YER İTİBARIYLA YETKİLİ OLMA DURUMU

Kanunda düzenlenen bazı hallerde muhakeme esas mahkemeden alınıp yer bakımından yetkisiz mahkemeye verilebilmektedir. Bu hallerin başında davanın nakli, bağlantı ve istinabe gelmektedir.

a) DAVANIN NAKLİ

Yargılamanın yer itibarıyla yetkili mahkemede yapılması kural olmakla beraber, kanunda gösterilen bazı hallerde o yer mahkemesinden alınarak yetkili olmayan mahkemeye yetki verilmesi de mümkündür. Buna davanın nakli denilmektedir. Bir yerde yetkili mahkemenin birden fazla dairesi varsa, bir mahkemenin bir dairesinden alınarak diğer dairesine verilmesi davanın nakli demek değildir.³⁶

Yetkili hakim veya mahkeme, hukuki veya fiili sebeplerle görevini yerine getiremeyecek halde bulunursa; yüksek görevli mahkeme, davanın başka yerde bulunan aynı derecede bir mahkemeye nakline karar verir.

Kovuşturmanın görevli ve yetkili olan mahkemenin bulunduğu yerde yapılması kamu güvenliği için tehlike arz edecek olursa, davanın naklini Adalet Bakanı Yargıtay’dan ister. Buna kamu güvenliği nedeniyle muhakemenin nakli denmektedir.³⁷

³⁵ Turhan, Faruk, Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2006, s. 73.

³⁶ Alikasıfoğlu, Kemalettin - Doğu, Engin, Son Değişiklikleriyle İçtihatlı Notlu Türk Ceza Kanunu, CMUK ve Polis Mevzuatı, Ankara 1988, s. 486.

³⁷ Öztürk, Bahri, Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 1991, s. 122.

b) BAĞLANTILI SUÇLARDA YETKİ

Yer yönünden yetkisi değişik mahkemelerde bulunan bağlantılı ceza davaları, yetkili mahkemelerden herhangi birisinde birleştirilerek görülebilir. Birleştirme kural olarak ihtiyari olmakla beraber zorunlu olduğu haller de vardır.³⁸

Bağlantılı ceza davalarının değişik mahkemelerde bakılmasına başlanmış olursa, Cumhuriyet savcılarının istemlerine uygun olmak koşuluyla, mahkemeler arasında oluşacak uyuşma üzerine, bu davaların hepsi veya bir kısmı bu mahkemelerin birinde birleştirilebilir. Uyuşulmazsa, Cumhuriyet savcısı veya sanığın istemi üzerine ortak yüksek görevli mahkeme birleştirmeye gerek olup olmadığına ve gerek varsa hangi mahkemede birleştirileceğine karar verir. Birleştirilmiş olan davaların ayrılması da bu suretle olur.

c) İSTİNABE

Yer bakımından yetkili makamın belli bir işlemin yapılması hususunda, bir başka yerdeki yetkisiz makama, kanunda belirlenen şartlar altında yetkisini devretmesidir. İstinabe ucuzluğu ve kolaylığı sebebiyle yararlı bir kurumdur. Bu yolla şehir dışında veya yurt dışında bulunan bir tanığın, bilirkişinin dinlenmesi, sanığın sorgulanması o mahallere hakimın veya savcının gitmesine gerek kalmaksızın mümkün olmaktadır.

5) YER İTİBARIYLA YETKİSİZLİK İDDİASI

Yer itibarıyla yetki sanık için fazla bir teminatsızlık doğurmadığı ve kamu düzenini ilgilendirmedeği için sanığın yetkisizlik iddiasını, ilk derece mahkemelerinde duruşmada sorgusundan, bölge adliye mahkemelerinde incelemenin başlamasından ve duruşmalı işlerde inceleme raporunun okunmasından önce bildirmesi öngörülmüştür. Kanun sadece sanıktan bahsetse de savcının yetkisizlik iddiasında bulunma yetkisinin varlığı şüphesizdir.

³⁸ Toroslu, Nevzat, Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2003, s. 67.

Yetkisizlik iddiasına ilişkin karar, ilk derece mahkemelerinde sanığın sorgusundan önce, bölge adliye mahkemelerinde duruşmasız işlerde incelemenin hemen başlangıcında, duruşmalı işlerde inceleme raporu okunmadan önce verilir. Bu aşamalardan sonra yetkisizlik iddiasında bulunulamayacağı gibi mahkemelerde bu hususta re'sen karar veremez.

Yetkisizlik kararlarına karşı itiraz yoluna gidilebilir.

Yetkili olmayan hakim veya mahkemece yapılan işlemler, sadece yetkisizlik nedeniyle hükümsüz sayılmaz. Ancak yetkili mahkeme işlemlerin hepsini veya bir kısmını tekrar yapabilir. Bir hakim veya mahkeme, yetkili olmasa bile, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, yargı çevresi içerisinde gerekli işlemleri yapar.

C) GENEL OLARAK İDARİ YARGILAMA USULÜNDE YETKİ KURALLARI

Anayasa'nın 142. maddesine göre mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir. Yetkinin kanunla belirlenmesi, bir Anayasa ilkesi olan "tabii hakim" ilkesinin bir sonucudur. Görevli ve yetkili mahkemenin daha önceden bilinmesi, ilgilinin yasada gösterilen bir mahkeme önünde davasının görülmesi ve bu anlamda olağanüstü bir mahkemede yargılamasının yapılmaması anlamındadır.³⁹

İdare ve vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Adalet Bakanlığı tarafından kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur. Bu şekilde tespit olunarak 2576 sayılı Kanun'la kurulan idare ve vergi mahkemelerinin 20 Temmuz 1982 tarihinden itibaren ülkenin çeşitli yerlerinde göreve başlaması ile, o tarihe kadar idari yargılama usulünde yeri olmayan "yetki" konusu da usul sorunları arasına girmiş bulunmaktadır.⁴⁰

İdare ve vergi mahkemelerinin kuruldukları iller ile yargı çevreleri şu şekildedir:

³⁹ Gözübüyük Şeref - Tan Turgut, İdari Yargılama Hukuku, C. 2, Ankara 1999, s. 795.

⁴⁰ Yenice Kazım - Esin Yüksel, Açıklamalı - İçtihatlı - Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s. 627.

İdare Mahkemeleri		Vergi Mahkemeleri	
Kurulduğu İl	Yargı Çevresine Dahil Olan İller	Kurulduğu İl	Yargı Çevresine Dahil Olan İller
Adana	Osmaniye	Adana	Osmaniye
Afyon	-	Ankara	Çankırı
Aksaray	-	Antalya	Burdur - Isparta
Ankara	Çankırı	Aydın	-
Antalya	Burdur	Balıkesir	-
Aydın	Muğla	Bursa	Çanakkale - Yalova
Balıkesir	-	Denizli	Afyon
Bursa	Yalova	Diyarbakır	Mardin - Siirt - Şırnak - Batman
Çanakkale	-	Edirne	Kırklareli
Çorum	-	Erzurum	Ağrı - Artvin - Kars - Iğdır - Ardahan
Denizli	-	Eskişehir	Bilecik - Kütahya
Diyarbakır	Siirt - Şırnak - Batman	Gaziantep	Kahramanmaraş- Kilis
Edirne	Kırklareli	Hatay	-
Elazığ	-	İstanbul	-
Erzurum	Ağrı - Artvin - Kars - Iğdır - Ardahan	İzmir	-
Eskişehir	Bilecik	Kayseri	Nevşehir - Yozgat
Gaziantep	Kahramanmaraş - Kilis	Kırıkkale	Çorum - Kırşehir
Hatay	-	Kocaeli	-
Isparta	-	Konya	Niğde - Aksaray - Karaman
İstanbul	-	Malatya	Bingöl - Tunceli
İzmir	-	Manisa	Uşak
Kastamonu	-	Mersin	-
Kayseri	Nevşehir - Yozgat	Muğla	-
Kırıkkale	Kırşehir	Ordu	Giresun
Konya	Niğde - Karaman	Sakarya	Bolu
Kütahya	-	Samsun	Amasya - Sinop
Malatya	Bingöl - Tunceli	Sivas	Erzincan - Tokat
Manisa	Uşak	Şanlıurfa	Adıyaman
Mardin	-	Tekirdağ	-
Mersin	-	Trabzon	Gümüşhane - Rize - Bayburt
Muğla	-	Van	Bitlis - Hakkari - Muş
Ordu	Giresun	Zonguldak	Kastamonu - Bartın - Karabük
Rize	-		

Sakarya	Bolu - Kocaeli		
Samsun	Amasya - Sinop		
Sivas	Erzincan		
Şanlıurfa	Adıyaman		
Tekirdağ	-		
Tokat	-		
Trabzon	Gümüşhane - Bayburt		
Van	Bitlis - Hakkari - Muş		
Yozgat	-		
Zonguldak	Bartın - Karabük		

Mahkemelerin ilk kurulduğu yıllarda idare mahkemeleri yalnız bölge idare mahkemelerinin bulunduğu il merkezlerinde kurulmuştu. Ancak daha sonra bölgelerin coğrafi durumu ve iş hacmi göz önünde bulundurularak bazı il merkezlerine de idare mahkemeleri kurulması yoluna gidilmiştir. Adalet Bakanlığı'nın şu andaki iradesi idare mahkemelerinin bulunduğu il merkezi sayısını artırarak hem iş yoğunluğunu azaltmak hem de vatandaşın dava açmasını kolaylaştırmak yönündedir. Bu iradenin vatandaşın hak arama özgürlüğüne katkısı ise oldukça büyüktür. Bir örnek vermek gerekirse, daha evvel Zonguldak İdare Mahkemesi yargı çevresinde bulunan Kastamonu'dan Zonguldak İdare Mahkemesi'ne yılda ortalama 200 civarında dava açılmaktaydı. Normalde, bu miktarda idari dava uyuşmalığı bulunan bir İl'e idare mahkemesi kurulması gereksiz olarak düşünülür. Çünkü oraya atanacak olan hakim, memur, mübaşir sayısı ile bina, yakacak, kırtasiye giderleri ile ülkemizde hakim sayısının yetersizliği göz önüne alındığında, atıl kalacak bir yere masraf yapılmaması gerektiği düşünülür. Ancak bütün bunlar bir kenara bırakılarak Kastamonu İdare Mahkemesi kurulduğunda ise açılan dava sayısı bunun oldukça üstünde olmuştur. Bu da göstermektedir ki mahkemeler vatandaşın ayağına gittiğinde vatandaşlar hakkını aramaktadır. İdari dava dilekçelerinin Asliye Hukuk Mahkemeleri'ne verilme imkanı olmasına rağmen ikamet edilen ilde idare mahkemesi olmaması dava açma iradesine engel olmaktadır.

Vergi mahkemelerinin kuruluşu ise ilk başta daha yaygın tutulmuş iken iş yoğunluğu göz önünde bulundurularak Çorum, Afyon, Elazığ gibi illerde

bulunan vergi mahkemeleri, idare mahkemesi şekline dönüştürülmüştür. Bolu’da bulunan vergi mahkemesi de kapatılmıştır. Vergi mahkemelerinin iş yoğunluğunun azalmasının en önemli nedeni de hükümet tarafından çıkarılan vergi affıdır. Bu sayede vergi uyuşmazlıklarında önemli bir azalma meydana gelmiştir. Ancak son yıllarda vergi uyuşmazlıklarında yeniden bir artış gözlenmektedir.

Şu anda idare mahkemelerinin sayısı vergi mahkemeleri sayısını geçmiş bulunmaktadır. Böylece idare ve vergi mahkemelerinin bir kısmı bağlı olduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu ilde yer alırken, bir kısmı da çeşitli illere yayılmış bulunmaktadır.

Sayısı arttırılan idare mahkemelerine paralel olarak bölge idare mahkemeleri sayısı da artmaktadır. İlk kurulduklarında 22 adet olan bölge idare mahkemesi sayısı şu anda 29 adettir.

“Yetki” sorunu ilke olarak, ilk derecede görülen davaları ve ilk derece yargı yerlerini ilgilendiren bir sorundur. İtiraz mercii olan bölge idare mahkemeleri ile temyiz mercii olan Danıştay için yetki sorunu söz konusu değildir. Zira Danıştay, tek olduğundan ve yargı çevresi de tüm ülkeyi kapsadığından ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda yetki sorunuyla karşılaşmaz.

Bölge idare mahkemelerinde ise durum biraz farklıdır. Bugün 29 il merkezinde bölge idare mahkemesi bulunduğu ilk bakışta bir yetki sorunu ile karşılaşma olasılığı varmış gibi düşünülebilir. Mesela Ankara idare mahkemelerinde tek hakimle verilen bir karara karşı İstanbul Bölge İdare Mahkemesi’ne itiraz edildiğinde durum ne olacaktır? Bu durumda kanunda boşluk hali vardır. İdari yargıda yetki kamu düzeninden sayıldığından yetkisizlik halinde ne yapılacağını belirleyen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 43. maddesini de kıyas yoluyla uygulayamayız. Bu örnekte yapılması gereken İstanbul Bölge İdare Mahkemesinin “itiraz dosyasının Ankara Bölge İdare Mahkemesi’ne gönderilmesine” kararı almasıdır. Kanunun böyle bir durumu düzenlememesinin nedeni, bölge idare mahkemelerinin üst mercii durumunda olmasıdır.

İdari davalarda yetki, İYUK.’un 32-37. maddelerinde düzenlenmiştir.

Davanın açıldığı idari yargı yerinin, davanın yetkisine girip girmediği, bu maddelerde yer alan kurallara göre belirlenir. Bu bölümde inceleyeceğimiz yetki kuralları yalnızca idare ve vergi mahkemelerini ilgilendirmektedir.

III- TÜRKİYE'DE İDARİ UYUŞMAZLIKLARI ÇÖZMEKLE GÖREVLİ VE YETKİLİ İDARİ YARGI YERLERİ

Konuyu daha detaylı olarak inceleyebilmek için ülkemizde idari uyuşmazlıkları çözmekle görevli ve yetkili yargı yerlerinin kurulma aşamasını, geçmişini ve günümüzdeki yapısını incelemekte fayda vardır.

A) İDARİ YARGININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Türkiye'de idari yargının temeli Osmanlı İmparatorluğu'nun son zamanlarında atılmış bulunmaktadır. Her ne kadar günümüzde farklı bir teşkilat yapısı bulunmakla birlikte konumuza ışık tutması bakımından bu dönemlerin de incelenmesi faydalı olacaktır.

1) İMPARATORLUK DÖNEMİ

Osmanlı İmparatorluğu'nda hukukun kaynağı ilahi olduğu için Tanzimat'ın ilanına kadar özellikle idare alanında, padişah emirleri ve bunlara dayanan teamüller bir yana bırakılırsa, geniş anlamda bir yasal düzenleme yoktu. Yürütme ve yargı fonksiyonları da padişahın görev ve yetkileri arasında bulunmaktaydı. Yani İmparatorluk esas teşkilatında kuvvetler birliği ilkesi kabul edilmiş bulunuyordu. Fakat padişaha ait olan bu yetkilerden yargı fonksiyonu özel bir bilgi ve ihtisasa ihtiyaç gösterdiği için fiilen kazaskerler, kadılar ve naipeler tarafından kullanılıyordu. Ancak bu sınıfın bir uyuşmazlığı çözüme kavuşturmak amacıyla bile olsa idare ve siyaset işlerine karışamayacakları hükümdar emirnamesi ile tespit ediliyordu.⁴¹

Tanzimat'ın ilanı ile ve batı hukukunun kabulü ile birlikte Devletin hukuka bağlı olması esası ortaya çıktı ve mevcut mahkemeler yalnız fıkıh hükümlerinin uygulanmasında ihtisas sahibi oldukları için yargı alanında bir

⁴¹ Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev, İdari Kaza Ders Notları, İstanbul 1966, s. 5.

karışıklık doğdu. Böylece idare teşkilatı içinde özel ve idari uyuşmazlıkları çözümleyen yargı yetkisini haiz birçok makam ve kurul ortaya çıktı.

Tanzimat'tan sonra Devlet teşkilatını yeniden düzenleme çalışmaları yapılırken yargı organları fıkıh kurallarını uygulama dışında yetersiz oldukları gibi, İdare teşkilatı içinde yer aldıklarından, İdare karşısında bağımsız da değildiler.

“1868 yılına gelindiğinde ise Adliye Mahkemelerinin İdare karşısındaki bağımsızlığını ve “hukuku ibadın bir kat daha temini” amacı ile Divan-ı Ahkam-ı Adliye kuruldu. Böylece özel hukuk alanındaki uyuşmazlıklar İdari kurul ve otoritelerin elinden alınarak ayrı bir mahkemeye verilmek suretiyle Adliye Mahkemelerinin temeli atıldı.”⁴²

Fakat, Divan'ın yetkisi sadece özel hukuk uyuşmazlıklarına ilişkin bulunduğundan, Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nizamnamesi'nin ikinci maddesine göre, Divan özel kişilerle İdare arasındaki uyuşmazlıkları çözümleyemiyor, önüne böyle bir dava gelirse onu Şurayı Devlet'e nakletmekle görevli bulunuyordu.

Aynı tarihte (5 Mart 1868) idari uyuşmazlıkları çözmek üzere Fransız örneğine uygun olarak İdare teşkilatı içinde kurulan Şurayı Devlet Mithat Paşa'nın başkanlığı altında 10 Mayıs 1868 tarihinde çalışmaya başladı. Bir İdare Mahkemesi olarak İdare ile özel kişiler arasındaki, idari ya da özel olsun bütün davaları çözümlmek, memurları yargılamak ve adliye ile idari yargı arasında çıkacak görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmekle görevliydi. Ancak Şurayı Devlet'in yargı kararları ancak sadrazamın onayı ve Padişahın iradesi ile yürürlüğe girebildiğinden bu dönemde Şurayı Devlet'in yargı görevi gayet sınırlı idi.

Böylece İdare ile Adliyenin ayrılığı ve İdarenin Adliye karşısındaki bağımsızlığı ilkesi o yıllarda konularak idari yargının Türkiye'deki temelleri atılıyordu. Ancak Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri idari yargının ve Danıştay'ın görevini yapan kuruluşların bulunduğunu belirten ve Osmanlı Devleti'nde 1868 yılı öncesi idari yargı yoktu görüşünü eleştiren; her eyaletteki

⁴² Giritli - Bilgen, s. 6.

Divan-ı Ali veya Paşa Divanı denilen kuruluşların, her sancaktaki sancak divanı ve nihayet bunların üzerinde Danıştay gibi karar veren Divan-ı Hümayûn'un, idari yargı görevini üstlendiklerini belirten bir görüş de bulunmaktadır.⁴³

1871 tarihinde ise İdarei Umumiyei Vilayat Nizamnamesi ile idari yargı alanının genişletildiği “Meclisi İdarei Vilayet”e yargı yetkisinin verildiği, kararlarının ise herhangi bir onaya gerek kalmadan yürürlüğü gireceği öngörüldü.⁴⁴ Böylece Türkiye’de “en aşırı bir idare rejimi” kurulmuş oluyordu.⁴⁵

Danıştay’a idari yargı görevinin verildiği bu dönemde, Osmanlı Devleti henüz anayasal bir monarşiye dönüşmediğinden idare, diğer devlet organlarından ayrılmadığı için kamu hukuku - özel hukuk ayırımı da yapılmıyordu. Yani Danıştay’ın bireylerle idare arasındaki uyuşmazlıkları çözmesi için uygun bir Devlet idaresi bulunmuyordu. Böyle bir dönemde Danıştay’a idari yargı görevinin verilmesi bir özentiden öteye gidemedi.⁴⁶

Zaten bu dönem de çok kısa sürdü ve 1876 Anayasası ile anayasal bir sisteme geçilince idari yargı sisteminden vazgeçildi. Kanuni Esasi’nin 85. maddesi ile “Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mahakimi umumiye” verildi. Böylece 1876 Anayasası, Fransız örneğine göre başlatılan idari yargı denemesine son vererek Danıştay’ın idari yargı ile ilgili görevlerinde sınırlamalar getirdi. Bu dönemde Danıştay’ın sadece “Memurin Muhakematı” ile uğraştığı söylenebilir. Birinci Meşrutiyet döneminde, yönetim ile memur arasındaki ilişkilerden doğan davaların “meclisi idare”nin görevi içinde olduğu, bu gibi davalara nizamiye mahkemelerinde bakılamayacağı Yargıtay’ın bozma kararlarından anlaşılmaktadır.⁴⁷ Bu durum, idari yargının bu dönemde az da olsa devam etmekte olduğunu göstermektedir.

Yargıtay’ın bu gibi kararları, adliye mahkemelerinin idari uyuşmazlıklara bakmadıklarını göstermektedir. Adliye mahkemeleri ancak yönetimin yasa dışı saldıgı vergilerden, yine yönetimin yasa dışı

⁴³ Akgündüz, Ahmet, “*Arşiv Belgeleri Işığında Şurayı Devletten Danıştay’a İdari Yargı Teşkilatı*” İdari Yargının Dünya’da Bugünkü Yeri, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara 1993, s. 120-121.

⁴⁴ İdarei Umumiyei Vilayat Nizamnamesi, Madde 78, 81, I. Tertip Düstur, C. I, s. 625.

⁴⁵ Derbil, Süheyp, İdare Hukuku, Ankara 1959, s. 158.

⁴⁶ Gözübüyük, s. 13.

⁴⁷ Aral, Rüştü, Yargı Organı Olarak Danıştay, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s. 374.

müdahalelerinden dolayı açılan “muarazanın men’i” davaları gibi, sınırlı durumlarda kendilerini görevli saymaktadırlar.⁴⁸ Buna rağmen Şurayı Devlet, Osmanlı devlet örgütünde önemli bir yere sahip oldu ve Şurayı Devlet Başkanı “Nazır” düzeyinde Heyeti Vükela’ya katıldı.

İkinci Meşrutiyet döneminde ise idari yargı bakımından Şurayı Devlet’in yapısında önemli bir değişiklik olmadı. Sadece 1909 yılına kadar Heyeti Vükela toplantılarına katılan Şurayı Devlet Başkanı, Muvazenei Umumiye Kanunu ile bu görevden alındı ancak 1912 yılında tekrar toplantılara katılmaya başladı. 1 Kasım 1922 tarihinde ise milli hükümetin kuruluşu ile birlikte tüm diğer Osmanlı kurumları gibi Şurayı Devlet de kaldırıldı.

Osmanlı Devleti’nde idare hukuku, batı hukukunu iktibas etme ve batı hukuku anlayışından etkilenme başladığı sırada benimsenen bir hukuk dalıdır.⁴⁹ Bu hususta 19. yüzyılda etkili olan Fransız kültür ve kurumlarından esinlenerek bir idari yargı sistemi kurulmaya çalışıldı. Ancak, Osmanlı devlet geleneği ve bürokrasisinin buna uygun olmaması ve uyum sağlayamaması nedeniyle başarılı olamadı ve daha çok danışma organı olarak faaliyetini sürdürdü. Gerçek manada idari yargı sistemi Cumhuriyet dönemi ile birlikte gelişti.

2) CUMHURİYET DÖNEMİ

Şurayı Devlet’in kaldırılması ile birlikte mercisiz kalan, mevcut kanunların Şurayı Devlet’e verdiği görev ve yetkiler Büyük Millet Meclisi azasından mürekkep memurin tetkik heyetiyle, memurin muhakemet encümeni teşkil edilerek bu işlerden bir kısmı bu heyetlere devredildi. Ancak kısa zamanda bu heyetlerin bu boşluğu dolduramadığı anlaşıldı.

İşte bu ihtiyaç ile Cumhuriyet döneminde, 1924 Anayasa’sının 51. maddesi ile kurulması öngörülen ve 7.11.1925 tarihli 669 sayılı Kanunla yeniden kurularak 1927 yılında faaliyete başlayan Şurayı Devlet’in, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, idareyi yargı yolu ile denetleme görev ve yetkisine sahip yüksek mahkeme kimliği ve etkinliği, ancak bu dönemden

⁴⁸ Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1964-65, s. 142.

⁴⁹ Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I Genel Konular, Ankara 1970, s. 142.

itibaren belirdi ve işlerlik kazandı.⁵⁰

Bu dönemde Şurayı Devlet'in Başbakanlığa bağlı olduğu kuruluş yasasında belirtiliyor ise de bu dönemde merkezi idarenin dışında bağımsız bir kuruluş olarak görev yapmaktadır. Mensupları merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayıp hakimlik teminatına ilişkin hükümlerden de yararlanmaktadırlar.⁵¹

Bu tarihten itibaren 1961 Anayasa'sına kadar Şurayı Devlet Kanunu'nda çeşitli değişiklikler yapıldı. Bu değişiklikler daha çok Şuranın yargısal fonksiyonu, daire sayıları ve görevleri ile ilgilidir.

İmparatorluk Şurayı Devlet'i ile Cumhuriyet Şurayı Devlet'i ve Danıştay'ı arasındaki en mühim farklardan biri İmparatorluk Şurayı Devleti'nde Şurayı Devlet reisleri nazır sıfatına sahip olduğundan meclisi vükelaya yani Bakanlar Kurulu'na dahil oldukları halde Büyük Millet Meclisi "Şurayı Devlet idare-i mülkiyede Mahkeme-i Temyiz gibi teknik mahiyeti haiz ve siyasetten hariç bir şekilde bulundurmayı elzem gördüğünden"⁵² Devlet Şurası reisinden bu sıfat ve yetkiyi kaldırdı, onu bakanların dahil olduğu siyasi statüden çıkardı ve Devlet Şurası'nı siyasi mahiyetten tecrit ederek Başbakanlığa bağladı.⁵³

1961 Anayasası'nda hem idari yargı denetimi hem de Danıştay yer alıyordu. Anayasa'da Danıştay'ın yüksek mahkemeler arasında gösterilmesi ile üst derece idare mahkemesi olma özelliği belirleniyordu.⁵⁴ 1961 Anayasa'sının 140. maddesinde Danıştay'ın idari cephesi ve görevleri şu şekilde belirtiliyordu: "Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını, imtiyaz şartname ve sözleşmelerini incelemek ve kanunda gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir." Anayasanın 140. maddesi gereği Danıştay, 24.12.1964 tarihli 521 sayılı Danıştay Kanunu ile yeniden düzenlendi. Bu kanunla Danıştay'ın yetki ve görevleri ayrıntıları ile belirtiliyordu.

⁵⁰ Duran, Lütfü, "Atatürk Döneminde Danıştay", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Sayı: 3, s. 19.

⁵¹ Alan, Nuri, "İdari Yargının Dünyü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü", Hukukla Kırkbir Yıl, Ankara 2003, s. 132.

⁵² Dahiliye Encümeni Mazbatası, B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre II, İçtima 3, C. 19.

⁵³ Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, 3. Bası, İstanbul 1966, s. 779.

⁵⁴ Erkut, Celal, "İdari Yargı Teşkilatı Ve Personeli", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 1-3, Aralık 1985, s. 78.

Danıştay, bu dönem itibariyle bağımsız bir statüye sahip bulunmaktadır. Yani hiçbir organ veya merciye bağlı değildir. Bu bakımdan 1924 Anayasasına göre kurulmuş olan Şurayı Devlet'ten farklıdır. Çünkü o Şurayı Devlet Başbakanlığa bağlı ve organik mahiyeti bakımından da idari bir teşekkül durumundaydı.

Bağımsız olan ve anayasada yargı organları arasında gösterilen “Danıştay’ın yönetimi ve temsili birinci başkana aittir” ancak “bütçe ve hükümetle ilgili işleri Başbakanlık aracılığıyla yürütülür” yani Başbakanlık Danıştay’ın bağlı olduğu bir merci değil onun bütçe ve hükümetle ilgili işleri bakımından bir vasıta⁵⁵dır.

1961 Anayasası döneminde idari yargı sistemimizin ileri bir düzeye ulaştığını söylemek güçtür. Bu dönemde ilk derece yargı yerleri mahkeme hükmüne getirilemedi. Bunların mahkeme hüviyetine sahip olması yönündeki çalışmalar ise Milli Güvenlik Konseyi dönemine kadar sürdürüldü. Milli Güvenlik Konseyi döneminde idari yargı bir bütün olarak ele alındı ve yeniden düzenlendi. 1982 yılında idari yargıyı ilgilendiren üç temel yasa çıkarıldı. Bunlar, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’dur. Bunlara bir de Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu’nda değişiklik yapan 25.12.1981 tarihli 2568 sayılı Kanunu eklemek gerekir. İdari yargı alanında yapılan bu köklü düzenlemeler 1982 Anayasa’sınca da benimsendi.

İdari yargı alanında yapılan bu köklü yasal düzenlemeler ile, ilk derece yargı yerleri olarak idare ve vergi mahkemeleri ile bu mahkemelerin bazı kararlarını itiraz yolu ile incelemek ve karara bağlamak üzere bölge idare mahkemeleri kuruldu, Danıştay ise genel görevli mahkeme olmaktan çıkarılarak özel görevli ilk ve son derece mahkemesi olarak da görev yapan ilk derece mahkemelerinin kararlarının temyiz yolu ile incelendiği bir yüksek mahkeme durumuna geldi. Böylece hem muhtelif kanun hükümlerine göre ilk derece yargı yetkisini kullanan bazı idari mercii ve kurumlar (ilçe ve il idare

⁵⁵ Onar, s. 782.

kurulları, vergi itiraz komisyonları, vergi temyiz komisyonu vb.) kaldırılarak Anayasa'nın, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı ilkesine aykırılık giderildi hem de iş yüküne koşut ve sürekli olarak daire ve kadro sayısı arttırılmasına karşın davaların yığılması önlenemeyen Danıştay asıl işlevi olan içtihat mahkemesi niteliğini geliştirme olanağına kavuştu.⁵⁶ Ayrıca belli davalarda ilk derece mahkemelerinin kararlarına karşı itiraz yolu ile Bölge İdare Mahkemelerine gitme yolu genişletilerek, 8.6.2000 tarihli 4577 sayılı Kanunla İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinde 5 bent halinde sayılan uyuşmazlıklar hakkında idare ve vergi mahkemelerinin kurul olarak verdikleri nihai kararlara karşı da temyiz yolu ile Danıştay yerine, itiraz yolu ile Bölge İdare Mahkemesi'ne başvurma yolu getirildi. Bugün ise Danıştay'ın iş yükünde olan artış nedeniyle Bölge İdare Mahkemesi'ne itiraz yolunu genişletme yönünde yasal çalışmalar yapılmaktadır.

B) İDARİ YARGI TEŞKİLATI

Ülkemizde idari yargı teşkilatı, ilk derece mahkemeleri olan idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri ile itiraz mercii olan bölge idare mahkemeleri, temyiz yeri olan Danıştay ile ilk ve son derece yargı yeri olan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nden oluşmaktadır.

1) DANIŞTAY

Anayasa'nın 155. maddesine göre Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari mercie bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii ve kanunda gösterilen belli davalarda ilk ve son derece mahkemesi olmasının yanında merkezi idarenin en yüksek danışma ve inceleme merciidir.

Danışma ve inceleme mercii olarak Danıştay ile merkezi idare arasındaki ilişkiler Başbakanlık aracılığıyla yürütülür. Yani merkezi idare makamları, doğrudan doğruya değil ancak Başbakanlık aracılığıyla Danıştay'a

⁵⁶ Çetintemel, Harun, "İlk Derece Yargı Yerlerinin Sorunları", Danıştay Dergisi, Yıl:18, Sayı: 68-69, 1988, s. 112.

başvurabilir ve onun görüşünü alabilirler. Ancak Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya Danıştay'a başvurarak onun görüşünü alması mümkündür. Buna karşılık, özel kişiler görüş almak için Danıştay'a hiçbir surette başvuramazlar.⁵⁷

a) DANIŞTAY'IN İDARİ GÖREVLERİ VE KARARLARI

Danıştay'ın idari görevleri Anayasa'nın 155. maddesinde ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinde sayılmıştır. Buna göre Danıştay şu idari görevleri yerine getirir.

- 1- Başbakanlık veya Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirmek,
- 2- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek,
- 3- Tüzük tasarılarını incelemek,
- 4- Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirmek,
- 5- Kanunlarla verilen öteki görevleri yapmak.

b) DANIŞTAY'IN YARGI GÖREVLERİ

Danıştay'ın yargı ile ilgili görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

aa) İLK DERECE MAHKEMESİ OLARAK DANIŞTAY

Danıştay ilk derece mahkemesi olarak :

- 1- Bakanlar Kurulu kararlarına,
- 2- Başbakanlık ve Bakanlık müsteşarları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,
- 3- Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,
- 4- Danıştay idari dairelerince veya İdari İşler Kurulunca verilen

⁵⁷ Günday, Metin, İdare Hukuku, Ankara 2004, s. 374.

kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,

5- Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,

6- 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 karara bağlar.

Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri de inceler ve karara bağlar.

Bakanlıkların düzenleyici işlemlerinin genel nitelikte olması Danıştay'ın görev ve yetkisine girmesi için yeterli iken kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının düzenleyici işlemleri ancak tüm ülkede geçerli olduklarında Danıştay yargılamasına tabi olmaktadır.⁵⁸

bb) TEMYİZ YERİ OLARAK DANIŞTAY

Danıştay, temyiz yeri olarak, ilk derece idare ve vergi mahkemelerince nihai olarak verilmiş olan, bölge idare mahkemelerine itiraz yolu ile gidilemeyen kararlar ile, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ca nihai olarak verilmiş olan kararları inceler ve karara bağlar.

cc) UYUŞMAZLIK YERİ OLARAK DANIŞTAY

Danıştay, uyuşmazlık yeri olarak idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını giderir.

dd) İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KARARLARI

Danıştay idari yargı alanında içtihat bakımından uyum sağlamak amacıyla içtihadı birleştirme kararları alır.

⁵⁸ Derdiman, Cengiz, İdari Yargının Temel Esasları, İstanbul 2004, s. 199.

c) DANIŞTAY'IN YAPISI

Danıştay Kanunu'nda 2004 yılında yapılan değişiklikle Danıştay'ın daire sayısı 13'e yükselmiştir. Bunlardan birinci daire idari daire, diğer on iki daire ise dava dairesi olarak görev yapmaktadır.

aa) DAVA DAİRELERİ

Danıştay'da kurulmuş olan on üç dairenin her birinde, bir başkan ile en az dört üye ve yeteri kadar tetkik hakimi bulunur. Dairelerin görüşme yeter sayısı beştir ve kararlarını çoğunlukla alırlar. Dava dairelerindeki üye eksikliği başka dava dairelerinden alınan üyelerle tamamlanır ve görüşme yeter sayısı beşe tamamlanır.

İlk derece mahkemesi olarak dava daireleri Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde sayılan iptal ve tam yargı davalarına bakar. İdare ve vergi mahkemelerinin kurul olarak sonuçlandırdığı davaları ise temyiz yeri olarak inceler.

Dava daireleri arasında iş yükü yönünden dengesizlik olması durumunda Başkanlık Kurulu'nun kararı ile, bir dairenin işlerine giren işlerden belli konulara ilişkin olanlar, diğer dava dairelerine verilebilir. Bu konudaki kararlar Resmi Gazete'de yayımlanır.

bb) İDARİ VE VERGİ DAVA DAİRELERİ KURULLARI

İdari Dava Daireleri Kurulu, idari dava daireleri başkanları ile her idari dava dairesinin kendi üyeleri arasından her üyenin Kurulda görev yapacağı şekilde iki yıl için seçilecek üçer üyeden; Vergi Dava Daireleri Kurulu, vergi dava daireleri başkanları ile her vergi dairesinin kendi üyeleri arasından her üyenin Kurulda görev yapacağı şekilde iki yıl için seçilecek üçer üyeden oluşur. Kurula seçilmemiş üyeler varken seçilmiş üyeler yeniden seçilemez. Kurul üyelerinin izinli veya özürlü olmaları hallerinde, yerlerine kurullara katılmak üzere her daireden aynı şekilde ikişer yedek üye seçilir. Üyelerin seçimi gizli oyla, takvim yılı başında yapılır. Kurul asıl veya yedek üyeliklerinde boşalma olması halinde yedi gün içinde yeni üyeler belirlenir. Dava daireleri kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri; bunların yokluğunda daire

başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder.

Tüm üyelerinin katılımı ile toplanan İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarının üç ana görevi vardır:

1- İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen direnme kararlarını incelemek,

2- Danıştay idari dava daireleri ile vergi dava dairelerince, ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen incelemek,

3- Danıştay dava dairelerinin, ilk derece mahkemesi olarak aldığı yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılan itirazları kesin olarak karara bağlamaktır.

İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu, temyiz ya da itiraz yeri olarak görev yaparken, bu kurullara, incelenen karara katılmış, ya da karar almış olan dairelerin başkan ve üyeleri katılamazlar. Ayrıca iki dava dairesinin birlikte yapacakları toplantıda verilen kararların incelenmesinde, kurul bu iki dava dairesinin dışındaki dava dairelerinin asıl ve yedek üyelerinin katılımıyla toplanır. Bu toplantılarda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılamaz. Bu kurullarda kararlar oyçokluğu ile verilir.

cc) İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KURULU

Bir uyuşmazlık hakkında hakimlerin görüşleri arasında ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ile bir hakimin sonradan görüşünü değiştirmesi, aynı konuda farklı içtihatların oluşmasına sebep olmaktadır. Bu durum ise mahkeme kararlarının istikrarlı olmasını engellediği gibi düzenleyici nitelikte olma vasfını da etkilediğinden emsal olaylarda farklı içtihatların çıkmasının engellenmesi amacıyla içtihadın birleştirilmesi müessesesi getirilmiştir.⁵⁹

İçtihadı Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkan vekilleri ve dava daireleri başkanları ile üyelerinden oluşur. Bu kurulun toplanma yeter sayısı en az otuz birdir. Toplantıya katılanlar çift sayıda olursa, en kıdemsiz üye toplantıya katılmaz. Esas hakkındaki kararlar, üye sayısının salt çoğunluğu ile alınır. Birinci toplantıda bu çoğunluk sağlanamazsa, ikinci

⁵⁹ Tuncay, H. Aydın - Özdeş, Orhan - Başpınar, Recep, İdari Yargılama Usulü, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s. 704.

toplantıda mevcudun salt çoğunluğu ile yetinilir. Bu kurul, Danıştay'ın yargı kararları arasındaki aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesine, içtihadın birleştirilmesine ya da değiştirilmesine karar verir. Danıştay'ın içtihadı birleştirme kararları, Danıştay'ı, yönetimi ve idari yargı yerlerini bağlar.⁶⁰

Danıştay'da içtihat aykırılıkları: Dairelerin, İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarının kendi kararları arasında; Daire kararı ile İdari veya Dava Daireleri Kurulu kararı arasında veya bir dairenin kararı ile başka bir dairenin kararı arasında çıkabilir.

İçtihadı birleştirme kararı, Resmi Gazete'de yayımlanır. İçtihadı birleştirme kararı, alındığı andan itibaren Danıştay'ı bağlar. Yönetimi ve diğer idari yargı yerlerini bağlayabilmesi için Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir.

ç) DANIŞTAY YARGI GÖREVLİLERİ

Danıştay yargı görevlileri Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkan vekilleri, daire başkanları, üyeler, savcılar ve tetkik hakimleridir.

Danıştay üyeliğine; idari yargı hakim ve savcılığı, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, generallik, amirallik, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurulu başkanlıkları, yüksek öğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye ve kamu yönetimi profesörlüğü, bakanlıkların başhukuk müşavirliği veya birinci hukuk müşavirliği veya Maliye Bakanlığı'nda bu derecelerdeki hukuk müşavirliği, müşavir avukatlığı veya muhakemat müdürlüğü görevlerini yapanlar arasından seçilir.

Danıştay'da boşalan üyeliklerin dörtte üçü idari yargı hakim ve savcıları arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından seçilir. İdari yargı hakim ve savcılarının Danıştay üyeliğine seçilebilmeleri için, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra en az üç yıl bu görevlerde başarı ile çalışmış olmaları ve birinci sınıfa ayrılma niteliğini kaybetmemiş olmaları gerekir.

⁶⁰ Gözübüyük, Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1976, s. 275.

Danıştay üyelerinin dörtte biri ise, diğer görevliler arasından Cumhurbaşkanı arasından seçilir. Ancak idari görevlerden Danıştay üyeliğine seçilenlerin yüksek öğrenimlerini yaptıktan sonra Devlet hizmetinde yirmi yıl, yukarıda sayılan görevlerde toplam olarak üç yıl çalışmış bulunmaları, birinci derece aylığını kazanılmış hak aylığı olarak almaları ve hakimliğin gerektirdiği ahlak ve seciyeye sahip olmaları gerekir. Burada Yenice, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısı ve Danıştay'ın Kurulda iki üye ile temsil edildiği göz önüne alındığında normal demokratik düzende seçimlerin 1961 Anayasası döneminden daha isabetli yapılamayacağını, Cumhurbaşkanınca yapılacak seçimlerde de iktidar ve muhalefet partileriyle ilişkiler ve danışmanlarının tutumunun etkili olacağını düşünmektedir.⁶¹

Seçilen üyelerin dairelere ayrılması işini Başkanlık Kurulu yapar. Danıştay dava dairelerinde görev yapacak üyelerin yüksek öğrenimlerini hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yer veren siyasal bilimler, idari bilimler, iktisat ve maliye alanlarında yapmış olmaları gereklidir.

Danıştay üyeleri bulundukları dairelerde başkanlar veya dahil bulundukları kurul başkanları tarafından kendilerine verilen dosyaları geciktirmeden inceleyerek görevli daire veya kurullara gerekli açıklamaları yapmak, kararları yazmak, dairelerin veya üyesi bulundukları kurulların toplantılarına katılmak, düşünce ve görüşlerini bildirmek, oylarını vermek ve daire ile ilgili olmak üzere verilen diğer işleri görmekle görevlidirler.

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkan vekilleri ve daire başkanları Danıştay Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilirler. Danıştay Başkanı ve Başsavcısı seçilebilmek için altı yıl süre ile Danıştay üyeliği yapmış bulunmak zorunludur. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkan vekilleri ve daire başkanları dört yıl için seçilirler.

Danıştay'ı temsil makamında olan Danıştay Başkanı, Danıştay'ın genel işleyişinden sorumlu olup, kuruluşun düzenli çalışmasını sağlamak, gerektiğinde ilgili daire başkanları ve Başkanlık Kurulu ile istişare ederek gerekli idari tedbirleri almakla görevlidir. Ayrıca Danıştay Başkanı, Danıştay

⁶¹ Yenice, Kazım, “İdari Yargıda Yeni Düzenlemeler”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:39, Sayı:1982-3, s. 345.

Genel Kurulu ile İċtihatları Birleştirme Kuruluna, İdari İşler Kuruluna, İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarına, Yüksek Disiplin Kuruluna ve Başkanlık Kuruluna başkanlık eder.

Başkan vekilleri, Danıştay Başkanı'na ait görevlerden kendilerine Danıştay Başkanı tarafından verilen işleri yaparlar. Danıştay Başkanı'nın yokluğunda kıdem sırasına göre ona vekillik ederler. Danıştay Başkanı'nın katılmadığı toplantılara başkanlık ederler.

Daire başkanları, dairelerinde görevli bulunanların görevlerine devamlarını, düzenli çalışmalarını, daire işlerinin verimli bir şekilde yürütülmesini ve tetkik hakimleri ile diğer memurların yetişmelerini sağlarlar. Görevli bulundukları dairelerde görüşmeleri idare ederler ve dahil bulundukları kurulların toplantılarına katılarak düşüncelerini bildirirler ve oylarını verirler.

Başsavcı, dava dosyalarını uygun göreceği görev ayırımına göre savcılara havale eder. Düşüncelerinin vaktinde bildirilmesini ve savcılar ile Başsavcılıkta görevli diğer memurların devamlarını ve intizamla çalışmalarını sağlar, gelen dosyaların kaydı ve işi bitenlerin ilgili yerlere geciktirilmeden gönderilmesi için gerekli tedbirleri alır. Ayrıca incelediği dava dosyaları hakkında düşüncelerini bildirir ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.

Savcılar kendilerine havale olunan dosyaları Başsavcı adına incelerler ve düşüncelerini, davalarda bir ay, yürütmenin durdurulması isteminde iki gün içinde gerekçeli ve yazılı olarak verirler.

Tetkik hakimleri, Danıştay Başkanı'nın, daire ve kurul başkanlarının kendilerine havale ettikleri işleri inceleyerek daire veya görevli kurula gerekli açıklamaları yaparlar. Kendi düşünce ve görüşlerini sözlü ve yazılı olarak bildirirler, karar taslaklarını yazarlar, gerekli tutanakları düzenler ve Danıştay Başkanı, kurul başkanı ve daire başkanının verecekleri diğer görevleri yaparlar.

2) İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ

Ülkemizde 1982 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile şu anda ilk derece idari yargı yerleri olarak genel görevli olan idare mahkemeleri ile özel

görevli olan vergi mahkemeleri görev yapmaktadır.

a) İLK DERECE İDARİ YARGI YERLERİNİN 1982 YILINDAN ÖNCEKİ DURUMU

İdari yargı alanında 1982 yılında yapılan düzenlemeye kadar ilk derece idari yargı yerleri olarak İlçe ve İl İdari Kurulları, Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları ve Gümrük Hakem Heyeti görev yapmaktaydı. 2576 sayılı Kanunla ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemeleri kurulunca bu kurul ve komisyonların görevlerine son verilmiştir.

aa) İLÇE VE İL İDARE KURULLARI⁶²

İl idare kurulu, valinin başkanlığı altında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık ve iskan, sağlık, tarım ve köy işleri müdürlerinden oluşur. İlçe idare kurulu ise, kaymakamın başkanlığında, yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık ocağı hekimi, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşur.

Yargısal fonksiyonları itibariyle bunlar idare mahkemesi hüviyetinde olup görevleri kanunla tahdidi olarak sayılmıştır. İlçe idare kurullarının kararları ikinci derecede il idare kurulunda ve temyizden de Danıştay'da tetkik edildiği için il idare kurulu, ilçe idare kuruluna karşı istinaf mahkemesi durumundadır. İlçe idare kurullarının yargısal yetkileri sınırlı tutulmuştur. Mahalle muhtarının ve ihtiyar heyetlerinin kararlarına karşı ilçe idare kuruluna başvurulabilir.

İl idare kurulu ise il idare şubelerinin, kaymakamların veya ilçe idare şubeleri ile bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar heyetlerinin icrai kararları aleyhine açılacak iptal davalarına bakarlar. Ayrıca köyler arasındaki sınır ihtilaflarını, belediye sınır ihtilaflarını, belediye başkanı ile encümen ve meclis arasındaki ihtilafları il idare kurulu çözüme kavuşturur.

⁶².Görelî, İsmail Hakkı, İl İdaresi, Ankara 1952, s. 357; Onar, Sıdık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, s. 1911.

bb) VERGİ İTİRAZ KOMİSYONLARI

Gümrük vergileri dışında kalan vergilere ilişkin uyuşmazlıklar birinci derecede itiraz komisyonları, ikinci derecede temyiz komisyonu tarafından karara bağlanmış ve bu ikinci derecenin üzerinde temyiz yeri olarak Danıştay yer almıştır.

Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan itiraz komisyonları iki türdür. Bunlar İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ile Maliye Bakanlığı'nın bir idari kararla ihdas edeceği diğer şehirlerde bulunan, bir başkan ile iki üye ve yardımcılardan oluşan Muvazzaf itiraz komisyonları ile Muvazzaf itiraz komisyonu teşkil edilmemiş olan il ve ilçelerde kurulmuş olan Gayri muvazzaf itiraz komisyonlarıdır.

cc) VERGİ TEMYİZ KOMİSYONU

Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren vergi temyiz komisyonu vergi ihtilaflarında itiraz komisyonları kararlarının tetkik mercii olan ikinci derecede idare mahkemesi durumunda ve toplu mahkeme mahiyetindedir. Ankara'da bulunur ve bir birinci başkan ile dört daire başkanı ve on üye ile yardımcılardan ibarettir.

Temyiz komisyonunun dört dairesi ile bir genel kurulu vardır. Daireler bir başkan ile iki üyeden oluşur. Daireler dışında kalan iki üye birinci başkanın vereceği işleri yapar. Genel kurul ise birinci başkanın başkanlığı altında dört dairenin başkan ve üyelerinden oluşur. Bir de daireler arasındaki içtihat farklılıklarını gidermek üzere içtihadı birleştirme kararı verilir. Genel kurul kararlarına daireler ve itiraz komisyonları uymaya mecburdurlar.

Ancak temiz komisyonu kararları taraflar ve üçüncü şahıslar bakımından kesin nitelikli değildir. Bunlar temyiz yolu ile Danıştay'da tetkik edilerek bozulabilir. İchtihadı birleştirme kararlarının da Danıştay karşısında bir kesinliği ve geçerliliği yoktur.

çç) GÜMRÜK HAKEM HEYETİ

Gümrük hakem heyeti de özel görevli, alt düzey idari yargı yerlerinden biri olmuştur. Gümrük vergisinden doğan uyuşmazlıkların teknik

yönüne ilişkin bölümü bu kurulca çözümlenmiştir. Bu kurulun kararlarına karşı Danıştay'a gidebilme yolu da açık tutulmuştur.

b) İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİNİN YAPISI

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığı'nca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur.

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin kuruluş ve yargı çevrelerinin tespitinde, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın görüşleri alınır.

Kurulan bu mahkemelerin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine yukarıdaki bakanlıkların görüşleri alınarak Adalet Bakanlığı'nın önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca karar verilir.

Aynı yargı çevresinde birden fazla idare veya vergi mahkemesi kurulduğu takdirde, bu mahkemeler arasındaki işbölümü, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca belirlenir.

Bu mahkemelerin kurulmaları, kaldırılmaları ve yargı çevrelerinin değiştirilmeleri hakkındaki kararlar Resmi Gazete'de yayımlanır.

İdare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder.

İdare ve vergi mahkemelerinin olağan çalışma yöntemi kurul olarak toplanıp karar verilmesidir. Ancak kanun bazı uyuşmazlıkların tek hakimle görülüp çözümlenmesi olanağını da getirmiştir. Buna göre uyuşmazlık miktarı bir milyar lirayı aşmayan, konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ile tam yargı davaları idare mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümlenir. Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelerine ilişkin davalarla 6183 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin uyuşmazlıklardan kaynaklanan ve toplam değeri bir milyar lirayı aşmayan

davalar vergi mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümlenir.⁶³

c) İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ

İdare ve vergi mahkemeleri idari yargının ilk derece mahkemeleridir. İdare mahkemeleri genel görevli mahkeme olduğu için yasalarla başka yargı yerleri görevli sayılmadığı takdirde idari uyuşmazlıklara ilişkin davalar idare mahkemelerinde görülür.

İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevlerine giren davalarla ilk derecede Danıştay veya Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde çözümlenecek olanlar dışındaki iptal ve tam yargı davalarını, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.

İlk derece mahkemesi olan vergi mahkemesi ise özel görevli olduğundan görevleri sayma yoluyla belirlenmiştir. Buna göre vergi mahkemeleri; 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 davalarla bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.

Ayrıca 1994 gün ve 4001 sayılı Kanunla İYUK.'un 37. maddesine eklenen b bendi gereğince, Gümrük Kanunu'na göre alınması gereken vergilerle Vergi Usul Kanunu gereğince şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemler aleyhine açılan davaların çözümü yetkisi de vergi mahkemelerine verilmiştir.

⁶³ 15.6.2000 tarih ve 24080 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4577 sayılı Kanuna göre tek hakimle çözümlenecek davalara ilişkin parasal sınır; her takvim yılı başından itibaren geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi hükmü uyarınca Maliye Bakanlığı'nca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların on milyon lirayı aşmayan kısımları dikkate alınmaz.

3) BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ

Bölge idare mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur.

Bölge idare mahkemeleri, bölge idare mahkemesi başkanı ile iki üyeden oluşur.

Bölge idare mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından atama yapılır. Mahkeme başkanlarının kanuni sebeplerle yokluğunda, başkanlığa en kıdemli üye vekalet eder, aynı sebeplerle üye noksanlığı ise, bölgedeki idare ve vergi hakimlerinden kıdem sırasına göre tamamlanır. Bu mahkemeler gerektiğinde birden çok kurul halinde çalışabilirler. Bölge idare mahkemesi başkanının katılmadığı hallerde, mahkeme kurullarına o kuruldaki kıdemli üye başkanlık eder. Bu kurulların oluşumu ve aralarındaki iş bölümü Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenir.

Ankara, İstanbul ve İzmir bölge idare mahkemeleri başkanlıklarına Danıştay üyelerinden istekte bulunanlar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından atanabilirler. Bu suretle atananlar, Danıştay üyeliği sıfatını, kadrosunu, aylık ve ödeneği ile her türlü özlük haklarını muhafaza ederler. Bunların aylık ve ödenekleri ile her türlü mali ve sosyal haklarının Danıştay bütçesinden ödenmesine devam olunur.

Bölge idare mahkemelerinin görevlerine gelince, Bölge idare mahkemeleri yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazlar ile idare ve vergi mahkemelerinin;

1- İlk ve ortaöğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,

2- Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

3- 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasından,

4- 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan,

5- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca verilen işyeri kapatma cezalarından,

Kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak kurul halinde verdikleri kararlara karşı yapılan itirazları ve idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını inceler ve kesin olarak karara bağlar.

Ayrıca bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararlarına karşı yapılan itirazları inceler ve kesin olarak karara bağlar.

Böylece bölge idare mahkemeleri, bir yandan idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği tüm kararlar ile kurul halinde verdiği ve yukarıda sayılan kararlar hakkında temyiz yeri olarak görev yapan, bir yandan da kendi yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmekle görevli kısmi bir istinaf mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

4) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİ

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, idari yargı alanında 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kurulan ikinci yüksek mahkemedir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre idari yargı alanında ikinci bir yüksek mahkeme kurulmasına gereksinim duyulmasının nedeni, askeri hizmetlerin ahenk içinde ve asli gayesine uygun olarak yürütülmesindeki özellikler ile askeri disiplin anlayışı ve asker kişilerin birbirleriyle olan münasebetlerinin hususiyet arz etmesidir.⁶⁴ Eroğlu'na göre ise, askeri nitelikteki davalarda

⁶⁴ A.M., 14.2.1978, E:1977/130, K:1978/13, AMKD., C. 16, s. 31.

görevli olan Danıştay'ın askeri yönetimin özelliklerini dikkate alarak değerlendirme yapamamasından ötürü özel bir mahkeme kurulmasına gerek görülmüştür.⁶⁵

a) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİNİN GÖREVLERİ

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, 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.

Askeri İdare Mahkemesi Kanunu'na göre 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.

Burada özelliği bulunan bazı noktalar mevcuttur. Birinci nokta, Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde görev yapan sivil personelin bir kısmını oluşturan işçiler asker kişi olarak kabul edilmemiştir. Yüksek Mahkeme verdiği kararlarda da bu hususu belirtmektedir.⁶⁶

İkinci nokta, yedek subay ve yedek askeri memurların madde kapsamı dışında tutulmuş olmasıdır. Yüksek Mahkeme, askerliğini tamamlayıp terhis edilen, ancak seferberlik, deneme tatbikatı ve yedek personel eğitimi için yeniden silah altına alınan kişinin bu eğitim esnasında ölümü nedeni ile yakınları tarafından açılan bir davayı görev alanı içinde bularak karara bağlamıştır.⁶⁷

Üçüncü nokta, hizmetten ayrılmış olan TSK. mensuplarının asker kişi kavramı içinde sayılmasıdır. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, daha evvel TSK.'dan emekli olan bir subayın açtığı davada, uyuşmazlık konusunun subay statüsünün muhafaza edilmediği sırada cereyan etmiş bir olaya ilişkin

⁶⁵ Eroğlu, s. 375.

⁶⁶ AYİM. 1. D., 25.4.1989, E:1989/191, K:1989/174, AYİMD., Sayı: 7, Karar no: 1, s. 122.

⁶⁷ AYİM. 2. D., 3.6.1987, E:1987/13, K:1987/84, Özgüldür, Serdar, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları, Ankara 1996, s. 186, dpn. 95.

bulunduğuna karar vererek davayı görev yönünden reddetmiştir.⁶⁸ Ancak, uyuşmazlık konusu kişinin subay statüsünü muhafaza ettiği sırada cereyan etmiş askeri nitelikteki bir olaya ilişkin olursa bu davalara bakmıştır.⁶⁹

Bir davanın Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görev alanı içine girebilmesi için uyuşmazlığın asker kişi ile ilgili olması yanında askeri hizmete ilişkin olması hususunun bir arada olması gerekmektedir.

Burada askeri hizmete ilişkin olma kriterinin ne şekilde anlaşılması gerektiği hususunda sıkıntı vardır. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'ne göre, bir davanın Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görevine girebilmesi için idari işlemin askeri bir makamca yahut askeri olmayan bir makamca tesis edilmiş olup olmadığına bakılmaksızın o işlemin niteliğine bakılması gerekmektedir. İşlemi askeri bir makam tesis ettiği ve bu işlem bir asker kişiyi ilgilendirdiği halde o işlemin askeri hizmete ilişkin olmaması; buna karşılık işlem bir sivil makam tarafından yapılmış olmasına rağmen bu işlemin bir asker kişiyi ilgilendirmesi ve askeri hizmete ilişkin olması mümkündür.⁷⁰

İdari eylemler ise asker kişi tarafından oluşturulmuş ya da askeri hizmet esnasında oluşmuşsa bu eylem askeri hizmete ilişkindir.⁷¹

b) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİNİN YAPISI

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi görevlerini kurul olarak yerine getirir. Yargı ile ilgili kuruluşları Daireler, Daireler Kurulu ve Genel Kurul'dur.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi iki daireden oluşur. İş hacmine göre daire sayısı üçe çıkartılabilir. Her daire, bir başkan ile altı üyeden oluşur. Üyelerden dördü askeri hakim, ikisi kurmay subaydır. Dairelerde çoğunluk askeri hakim sınıfından olmak üzere görüşme sayısı beştir. Kararlar oyçokluğu ile verilir.

Daireler Kurulu, Başkanın yönetiminde daire başkanları ile her dairenin kendi üyeleri arasından bir yıl süre ile seçeceği biri askeri hakimi biri de bu sınıftan olmayan üyelerden oluşur. Başkan ve üyelerden birinin özü

⁶⁸ AYİM. 2. D., 27.11.1985, E:1985/207, K:1985/210, AYİMD., Sayı: 7, Kitap: 1, s. 94.

⁶⁹ AYİM. Daireler Kurulu, 6.6.1975, E:1973/178, K:1975/37, AYİMKD., C. 1, Sayı: 1, s. 2.

⁷⁰ AYİM. Daireler Kurulu, 19.10.1993, E:199/11, K:1993/9, AYİMD., Sayı: 8, s. 146.

⁷¹ Candemir, Taner, "Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin Görev Alanı", AYİMD., Sayı: 7, Kitap: 1, s. 25.

halinde kendi daire ve statüsünde olan en kıdemli üye kurula katılır. Kurulda kararlar oyçokluğu ile verilir.

Daireler Kurulu, sanıldığıının aksine diğer dairelerin üstünde ve bu dairelerin verdiği kararları denetleyen bir üst kurul olmayıp önemi dolayısıyla bazı davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlayan bir organdır.⁷²

Genel Kurul, Başkan, Başsavcı, Daire Başkanları ve üyelerin tamamından oluşur. Üye tam sayısının beşte dördü ile toplanır ve kararlar oyçokluğu ile verilir. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu geçerli sayılır.

c) ASKERİ YÜKSEK İDARE MAHKEMESİNİN GÖREVLİLERİ

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde iki çeşit üye vardır. Bir bölümü, iki yılını doldurmuş kurmay yarbaylarla albay rütbesinde üç yılını doldurmamış kurmay subaylar arasından, diğerleri ise en az yarbay rütbesinde birinci sınıf askeri hakimler arasından seçilirler.

Askeri hakim statüsünde olan üyeler bu sınıftan olan başkan ve üyeler tam sayısının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterilecek üç aday arasından, askeri hakim statüsünde olmayan üyeler, Genelkurmay Başkanlığı'nca her boş yer için gösterilecek üç aday arasından Cumhurbaşkanlığı'nca seçilir.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanlığı'na Başsavcılığı'na, daire başkanlıklarına ve üyeliklerine atamalar ortak kararname ile yapılır.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, Başsavcı ile Daire Başkanlarının askeri hakim sınıfından olması şarttır.

Askeri hakim sınıfından olmayan üyelerin görev süresi en çok dört yıldır. Bunların yükselmeleri, yaş hadleri, emeklilik ve diğer özlük hakları yönünden emsali subaylara uygulanan kurallar uygulanır.

⁷² Yaman, Murat, Açıklamalı - İçtihatlı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu, Ankara 2004, s. 31.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA GENEL VE ÖZEL YETKİ KURALLARI VE YETKİYE İLİŞKİN ÖZEL DURUMLAR

İdari yargıda genel ve özel yetki kuralları İYUK.'un 32 - 37. maddeleri arasında düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddelerin ardından bağlantı ile ilgili hükümler, görevsizlik ve yetkisizlik hallerinde yapılacak işlemler ve mercii tayinine ilişkin hükümler gelmektedir.

I- ÖZEL YETKİ KURALLARI

İdari yargıda genel yetki kuralı anlatılmadan önce özel yetki kuralları anlatılacaktır. Böylece, istisna yani özel olan yetki kuralları belirtildikten sonra geriye genel yetki kuralı kalacaktır.

A) KAMU GÖREVLİLERİ İLE İLGİLİ DAVALARDA YETKİ KURALLARI

Kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetki kuralları İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 33. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre:

Madde 33 – (Değişik: 5.4.1990-3622/12) Kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin yeni veya eski görev yeri idare mahkemesidir.⁷³

Kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesi, emekli edilmeleri veya görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesidir.

(Değişik: 5.4.1990-3622/12) Kamu görevlilerinin görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezaları ile ilerleme, yükselme, sicil, intibak ve diğer özlük ve parasal hakları ve mahalli idarelerin

⁷³ Kanun metninin ilk şekli “Kamu görevlilerinin atanması ve nakilleri ile ilgili davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlilerinin yeni görev yeri idare mahkemesidir.”

*organları ile bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili davalarda yetkili mahkeme ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir.*⁷⁴

33. madde kamu görevlileri ile ilgili davalarda hangi idare mahkemesinin yetkili olduğunu üç fıkra halinde düzenleyerek bu konuda özel ve bağlayıcı yetki kuralları getirmiş bulunmaktadır.

Maddedeki yetki kurallarının hangi uyuşmazlıklarda uygulanabileceği, tek tek sayılmak suretiyle tespit edilmiştir. İdari yargıda yetkinin kamu düzeninden sayılmasından dolayı maddede belirtilenler dışında kalan hallerde genişletici yorum veya kıyas yöntemi kullanılarak bu kurallar uygulanamaz. Böyle bir durumla karşılaşıldığında yani 33. maddede sayılmamış bir uyuşmazlık yargı yerinin önüne geldiğinde genel kural olan 32. madde işletilecek ve işlemi yapan yer idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi yetkili sayılacaktır. Örneğin izin konusu 33. maddede sayılmadığından, izinle ilgili uyuşmazlıklarda izni vermeyen idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi yetkili olacaktır.

Maddede kamu görevlileri kavramı geçtiğinden maddeyi daha iyi irdeleyip anlayabilmek için biraz bu kavram üzerinde durmak gerekir.

Kamu görevlisi kavramı, geniş ve dar anlamlarda kullanılmaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi, hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde ve de Devletin bütün organlarında görev yapan herkesi ifade etmektedir. Bu anlamda, Cumhurbaşkanından kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisi sayılır. Dar anlamda kamu görevlisi ise, devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir. Çalışmamız bakımından bizi ilgilendiren dar anlamda kamu görevlileridir.⁷⁵

Anayasa'nın 128. maddesi, İdare Hukuku kurallarına tabi olarak istihdam olunan kamu görevlileri ile ilgili olarak temel ilkeleri koymaktadır.

⁷⁴ Kanun metninin ilk şekli “Kamu görevlilerinin parasal hakları ile ilgili konulardan doğan davalarda yetkili mahkeme, kamu görevlisinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir.”

⁷⁵ Günday, s. 516.

Anayasa'nın 128 maddesinin 1. fıkrasına göre *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür.”* Maddenin 2. fıkrasına göre ise, *“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”*

Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasında sözü edilen görevleri görecekten memurların atanması, görev ve yetkileri, aylıkları ve ödenekleri ve diğer özlük işleri, kısacası memurluk statüsü 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Kamu görevlerine ilişkin asli ve sürekli görevleri gören öteki kamu görevlilerinin örneğin hakim ve savcılar, Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının, yükseköğretim kurumları öğretim elemanlarının statüleri ise kendi özel kanunlarında düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesi, dört tür istihdam biçimi öngörmektedir. Buna göre, bu Kanunun kapsamını belirleyen 1. maddesinde sayılan kamu idare ve kuruluşları tarafından yürütülen kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür.

Memurlar, 657 sayılı Kanunun öngördüğü asli ve sürekli istihdam biçimidir. 657 sayılı Kanunun 4. maddesine göre, mevcut kuruluş biçimlerine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memur sayılırlar.

Sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için şart olan zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim gösteren geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

Geçici personel, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan görevlilerdir.

Gerek sözleşmeli ve gerekse geçici personelin idare ile olan ilişkisinin kapsamı ve boyutları genel, nesnel ve kişilik dışı bir biçimde yasa ile belirlenmemiştir. Bu personel ile idare arasındaki ilişki bir sözleşme ilişkisidir. Bu nedenle, 657 sayılı Kanunda işçi sayılmayan personel olarak sayılsalar da, gerek sözleşmeli ve gerekse geçici personel memurluktan tamamen farklı olduğundan, bu personelin Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası anlamında kamu görevlilerinden sayılmalarına olanak yoktur.⁷⁶

Kamu hizmetlerini yerine getiren işçilerde genel anlamda kamu görevlileri içindedir. Ancak İş Kanunu'na tabi olarak ve hizmet akdi esasları dahilinde görev yapan bu kişilerin, işverenlerle olan münasebetlerinden doğan ihtilaflara bakacak yargı yeri iş mahkemeleri olduğundan, bu statüde bulunanların incelemekte olduğumuz maddeyle bir ilişkileri bulunmamaktadır.

1) ATAMA VE NAKİL İŞLEMLERİNDE YETKİLİ MAHKEME

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi üst başlıklı 76. maddesinde, kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak ve aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya derece yükselmesinin usul ve şartlarını düzenleyen 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri belirtilmiş, diğer kamu görevlilerinin atanma ve nakillerinde esas alınacak hükümlerde kendi özel mevzuatlarında gösterilmiştir. İşte İYUK'un 33. maddesinin 1. fıkrası da bu kapsamda yani kamu görevlilerinin atanma ve nakilleri ile ilgili davalarda yetkili mahkemeyi düzenlemektedir. Bu durumda kamu görevlisinin eski veya yeni görev yeri mahkemesi yetkili olacaktır.

İlk kez göreve atanan veya aynı yargı çevresindeki farklı görev yerlerine veya kadrolara naklen atananlar ile bu konulardaki istekleri reddedilenlerin açacakları idari davalar bakımından herhangi bir sorun yoktur.

⁷⁶ Günday, s. 521.

Bu durumlarda, yetkili idare mahkemesi, kamu görevlisinin, görev yerinin bulunduğu yargı çevresindeki idare mahkemesidir.

Danıştay da bir kararında, Kırklareli Kooperatifler İl Müdürlüğü emrinde, Teknik Hizmetler Sınıfına bağlı olarak ve teknisyen unvanıyla görev yaparken 657 sayılı Kanun'un 71 ve 76. maddeleri uyarınca Genel İdare Hizmetleri Sınıfı'na geçirilerek memur unvanıyla aynı yer (aynı müdürlük) emrine atanan davacının, işlemin iptali istemiyle açtığı davanın görüm ve çözüm yerinin, işlemin tesis edildiği bakanlığın bulunduğu yerdeki Ankara İdare Mahkemesi'nin (32/1) değil, Kanun'un 33. maddesinin 1. fıkrasına göre, memurun görev yeri olan Kırklareli'ni yargı çevresine alan Edirne İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.⁷⁷

Aynı şekilde Danıştay, Gümüşhane Sigorta Müdürlüğü avukatı olarak görev yapan davacının, eş durumundan Ankara'ya nakil isteminin reddine ilişkin işlemin görüm ve çözümünde davacın görev yaptığı Gümüşhane'nin idari yargı yetkisi yönünden bağlı bulunduğu Trabzon İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar vermiştir.⁷⁸

Buna karşılık; kamu görevlisinin naklen atandığı kadro veya görev yeri, başka bir idare mahkemesinin yargı çevresinde bulunuyorsa, fıkra ilgiliye yetkili idare mahkemesi bakımından bir seçenek tanımaktadır. İlgili, isterse eski görev yerindeki idare mahkemesinde, isterse yeni görev yerindeki idare mahkemesinde dava açabilir. Bu konuda ilgili tamamen serbesttir.

Bu fıkra ile ilgili değinilmesi gereken başka bir konuda, ilk kez kamu görevlisi olarak atanma isteğinin reddine dair işlemlerin iptali istekleriyle açılan idari davalarla ilgilidir. Bu halde, ilgilinin bir görev yeri bulunmadığından yetkili idare mahkemesinin 33. maddenin ilk fıkrasına göre değil 32. maddede düzenlenen genel yetki kuralına, yani idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yere göre belirlenmesi gerekir.⁷⁹

⁷⁷ D. 10. D., 11.12.1985, E:1985/2557, K:1985/2078, Karavelioğlu, Celal, Değişiklik - Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2001 s. 1458.

⁷⁸ D. 10. D., 26.9.2000, E:1999/5424, K:2000/4808, Bal, Yakup - Karabulut, Mustafa - Şahin, Yahya, İdari Yargılama Usulü ile ilgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları, Ankara 2003, s. 820.

⁷⁹ Candan, s. 836.

Nitekim Danıştay, Adapazarı Orman Bölge Müdürlüğü'nde mevsimlik işçi olarak çalışan ve 4065 sayılı Kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen geçici madde hükmü uygulanarak memurluğa atanması yolundaki davacının başvurusunun Adapazarı Orman Bölge Müdürlüğü'nce reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan bir davada, mevsimlik işçi statüsünde ve geniş anlamda kamu görevlisi tanımı kapsamında bulunan davacının Devlet memurluğuna atanmamasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Sakarya İdare Mahkemesi'ni yetkili görmüştür.⁸⁰

Kanun metninde 1990 yılında 3622 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce atama ve nakille ilgili davalarda sadece kamu görevlisinin yeni görev yeri mahkemesinde dava açılabilirdi. Bu durum atama ve nakli yapılan memurun yeni görev yerinde işe başlamadan dava açmasını önlediği gibi adaletin gecikmesine de neden oluyordu. Yeni yapılan bu düzenleme ile bu sakıncalar giderilerek kamu görevlisine eski görev yerinde de dava açma olanağı getirilmiştir. Bu durumda ilgilinin eski görev yeri idare mahkemesinde açacağı davada verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı ile yeni görev yerine belki hiç gitmesine gerek kalmadan adaletin hızlı bir şekilde sağlanması olanaklı hale gelmiş bulunmaktadır.

2) GÖREVLE İLİŞKİSİNİN KESİLMESİ SONUCUNU DOĞURAN İDARİ İŞLEMLERDE YETKİLİ MAHKEME

Maddenin 2. fıkrası kamu görevlilerinin görevine son verme, emekli etme ve görevden uzaklaştırma hallerinde özel bir yetki kuralı öngörmüştür. Bu hallerde yetkili mahkeme kamu görevlisinin son görev yaptığı yer idare mahkemesi yetkili olacaktır. Örneğin İstanbul'da görev yapan bir memur hakkında Bakanlık tarafından re'sen emekliye ayırma işlemi yapılması durumunda yetkili idare mahkemesi Ankara İdare Mahkemeleri değil, memurun son görev yaptığı yer olan İstanbul İdare Mahkemesi yetkili olacaktır.

⁸⁰.D. 10. D., 30.9.1996, E:1996/7072, K:1996/5687, Bal - Karabulut - Şahin, s. 822.

Danıştay da, SSK Bursa Sigorta Müdürlüğü'nde icra memuru olarak görev yapmakta iken 6 ay süreli olarak Diyarbakır Sigorta Müdürlüğü emrinde icra memuru olarak görevlendirilen davacının kurumla ilişkisinin kesilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle SSK Genel Müdürlüğü'ne karşı açtığı davada davacının son görev yaptığı yer (geçici görevli) idare mahkemesi olan Diyarbakır İdare Mahkemesi'ni yetkili görmüştür. Davacının kadrosunun Bursa'da bulunmasını da bu durumu değiştirecek nitelikte görmemiştir.⁸¹

Bir başka olayda Danıştay, Nevşehir ilinde görev yaptığı sırada işlediği bir disiplin suçu nedeniyle devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla tecziye edilen, ancak Afyon ilinde görevli iken memuriyetle ilişkisi kesilen davacının, bu işlemin iptali istemiyle açtığı davanın görüm ve çözüm yerinin Kanunun 33. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, davacının son görev yaptığı yer olan Afyon ilini yargı çevresine alan Eskişehir İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.⁸²

Memurun son görev yaptığı yerin tespitinde bir sıkıntı yoktur. Asıl sıkıntı, fıkranın öngördüğü işlem türlerinden biri olan göreve son verme işlemlerinin kapsamını belirlemede çıkacaktır. Bu konuda iki yönlü değerlendirme yapmak mümkündür. Biri göreve son verme deyiminin geniş yorumlanmasıdır ki, buna göre ilgilinin görevden ayrılması veya görev dışı kalması sonucunu doğuran her türlü işlemi bu deyim kapsamına sokmak gerekir. Bu anlamda, örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 2670 sayılı Kanunla değişik 56 ve 57. maddeleri ile 98. maddesinin b bendinde öngörülen göreve son verme hallerinin yanında, disiplin yoluyla Devlet memurluğundan çıkarılma, görevden çekilmiş sayılma (müstafi addedilme), kadronun kaldırılması sebebiyle açıkta kalma, atama işleminin iptali ve başka bir göreve atanmak üzere görevden alınma halleri de göreve son verme sayılabilir. İkincisi dar yorumlama biçimi olup, bu yola başvurulduğunda göreve son verme deyiminin teknik anlamına bağlı kalma zorunluluğu doğar. Bize göre de doğru olan bu ikinci yoldur. Yetki kamu düzenine ilişkin

⁸¹ D. 10. D., 17.4.2000, E:2000/1128, K:2000/1601, Topuz, İbrahim - Özkaya, Kadir, Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2002 s. 792.

⁸² D. 10. D., 8.4.1987, E:1987/485, K:1987/737, Karavelioğlu, s. 1458.

olduğundan, fıkradaki özel ve kesin yetki kuralının uygulama alanını kıyas yoluyla genişletmek mümkün bulunmamaktadır.⁸³

Bize göre de burada göreve son verme deyiminden anlaşılması gereken; 657 sayılı Kanunun 56 ve 57. maddelerinde düzenlenen adaylık süresi içinde ve adaylık süresinin sonunda göreve son verme, 98. maddenin b bendinde düzenlenen memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan herhangi birisini kaybetmesi nedeniyle göreve son verme, disiplin cezası olarak memuriyetten çıkarma ve görev süresinin uzatılmaması veya yenilenmemesi suretiyle göreve son verme halleridir.

Danıştay 5. Dairesi bir kararında⁸⁴ kamu görevlisinin görevden çekilmiş sayılmasına (müstafi addedilmesine) ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada yetkili idare mahkemesinin 33. maddenin 2. fıkrasına göre belirlemiştir. Bize göre, görevden çekilmiş sayılma, göreve son vermeden farklı olarak, davalı idarenin bir irade açıklaması sonucu değil davacının şartları kanunda gösterilen eylemini çekilme isteği olarak yorumlayan Kanun Koyucunun iradesinin sonucudur. Bu nedenle, kamu görevlisinin kanunda yazılı eylemi dolayısıyla görevden çekilmiş sayıldığını tespit eden idarenin işleminin iptali istemiyle açılan davada yetkili idare mahkemesi 32. maddede öngörülen genel yetki kuralına göre belirlenmesi gerekir.⁸⁵

Ancak göreve son verme işleminin geçici değil sürekli olması gerekmektedir. Bu konuda Danıştay bir kararında disiplin hükümleri uyarınca 6 ay süreli geçici olarak görevden çıkarılma işlemine karşı açılan davada yetkili idare mahkemesinin genel yetki kuralına göre belirleneceğine hükmetmiştir.⁸⁶

Bir olayda ise Danıştay, üniversiteye bağlı yüksek okulda araştırma görevlisi olarak çalışan kişinin, yasal görev süresinin bitiminde yeniden

⁸³ Karavelioğlu, s. 652.

⁸⁴ D. 5. D., 31.10.1986, E:1985/814, K:1986/1336, Danıştay Dergisi, Sayı: 66-67, s. 252.

⁸⁵ Candan, s. 837.

⁸⁶ D. 10. D., 17.3.1983, E:1983/192, K:1983/568, Danıştay Dergisi, Sayı: 52 - 53, s. 514.

atanmamasına karar verilmesi işlemini göreve son verme işlemi olarak kabul etmiştir.⁸⁷

3) GÖREVLE İLİŞKİSİNİN KESİLMESİ SONUCUNU DOĞURMAYAN İDARİ İŞLEMLERDE YETKİLİ MAHKEME

3. fıkrada kamu görevlilerinin görevle ilişkilerinin kesilmesini gerektirmeyen disiplin cezaları, görevde yükselmeleri, ilerlemeleri, sicilleri, intibakları, diğer özlük hakları ile parasal haklarıyla ilgili işlemlere karşı açılan davalarla yerel yönetimlerin yani il özel idaresi, belediye ve köylerin organları ile bu organların üyelerinin geçici önlem olarak görevden uzaklaştırılmasına ilişkin davalarda yetkili mahkemenin ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu hükme bağlanmıştır.

Danıştay tarafından verilen bir kararda, Adana Devlet Hastanesi'nde röntgen teknisyeni olarak görev yapan davacının, çalışma süresinin günlük 5 saat olarak belirlenmesi yolundaki başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle Sağlık Bakanlığı'na karşı açtığı davada, iptali istenilen işlemin Adana Devlet Hastanesi Baştabipliği'nce, sağlık personelinin mesai saatleriyle ilgili olarak tesis edildiği ve bunun kamu görevlilerinin özlük haklarına yönelik bulunduğu davanın görüm ve çözümünde yetkili mahkemenin kamu görevlilerinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olan Adana İdare Mahkemesi olduğu belirlenmiştir.⁸⁸

Vakıflar Bölge Müdürü iken, 657 sayılı Yasanın 125. maddesinin D/n bendi uyarınca 1 yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılan ancak yükselebileceği derecenin son kademesinde olması nedeniyle brüt aylığının ¼'ünün kesilmesine ilişkin merkez disiplin kurulu kararının iptali istemiyle Danıştay'da açılan bir davada, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 . maddesinde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar arasında disiplin cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların yer almadığı, bu nedenle davacının görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu

⁸⁷ D. 10. D., 20.11.1985, E:1985/2464, K:1985/1903, Danıştay Dergisi, Sayı: 62 - 63, s. 442.

⁸⁸ D. 10. D., 26.9.2000, E:1999/5293, K:2000/4810, Bal - Karabulut - Şahin, s. 833.

doğurmayan disiplin cezasıyla ilgili davanın, davacının görev yaptığı ilin bağlı olduğu Van İdare Mahkemesi olduğuna oyçokluğuyla karar vermiştir.⁸⁹

Danıştay tarafından verilen bir başka ilginç ama usul ekonomisine uygun bir kararda ise, mesleki yeterlilik sınavını kazanması sonucu diş protez teknisyeni unvanını alan davacının, 657 sayılı Yasanın 36/III. maddesinde belirtilen Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı içinde bir kadroya atanması talebinin reddine ilişkin işlemin yetkisiz mahkeme tarafından iptal edildiği, ancak verilen kararın dairenin içtihat haline gelen kararı doğrultusunda olması nedeniyle bozulmamasına karar verilmiştir.⁹⁰

İlk derece mahkemelerinden de benzer nitelikte kararlar bulmak mümkündür. Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sigorta Teftiş Kurulu Trabzon Grup Başkanlığı'nda Sigorta Müfettiş Yardımcısı olarak görev yapan davacının, yeterlik sınavında başarılı olması üzerine sigorta müfettişliğine atanması istemiyle yaptığı başvurusunun zımnen reddinin iptali istemiyle açılan bir davada, Ankara 11. İdare Mahkemesi, kamu görevlilerinin ilerleme, yükselme ve diğer özlük hakları ile ilgili davalarda yetkili mahkemenin ilgilinin görevli bulunduğu yer mahkemesi olduğunu, davacı Trabzon'da görevli olduğundan davada yetkili mahkemenin, Trabzon İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.⁹¹

Bu fıkra 1990 yılında 3622 sayılı kanunla değiştirilmeden önce sadece parasal haklarla ilgili düzenleme mevcuttu. Bunun sonucunda kamu görevlileri ile ilgili olup da 1 - 3. fıkra kapsamına girmeyen konularda genel yetki kuralı gereği idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer mahkemesi yetkili oluyordu. Bu yüzden merkezi yönetimin kamu görevlileri ile ilgili olarak aldığı kararlar aleyhine açılan idari davalar Ankara İdare Mahkemelerinin yetki alanına giriyordu. Bu durumda da kamu görevlilerinin dava açmaları

⁸⁹ D. 8. D., 21.11.1997, E:1997/5324, K:1997/3368, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 96, 1998, s. 461-463. Bu kararın azlık oyunda, İYUK'un 33/3 maddesinin kamu görevi ile ilişkisi kesilmemiş olanlar için geçerli olduğu, dava konusu işlemin tesisinden önce emekliye ayrılmış bulunan ve davayı açtığı tarihte kamu görevliliği niteliklerini taşımayan davacı hakkında verilen disiplin cezasına ilişkin uyuşmazlığın görüş ve çözümünde yetkili mahkemenin 2577 sayılı Yasanın 32. maddesinin 1. fıkrasındaki genel yetki kuralı uyarınca idari işlemi tesis eden Vakıflar Genel Müdürlüğü, Merkez Disiplin Kurulunun bulunduğu yerde idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesine ait olduğu görüşü yer almaktadır.

⁹⁰ D. 5. D., 22.12.1997, E:1995/2723, K:1997/3160, www.danistay.gov.tr.

⁹¹ Ankara 11. İdare Mahkemesi, 27.12.2001, E:2001/1508, K:2001/1523, yayınlanmamıştır.

yönünden bir sıkıntı söz konusu oluyordu. 3622 sayılı Kanunla getirilen düzenleme ile 3. fıkradaki yetki kuralı konu itibarıyla genişletilmiş ve kamu görevlilerinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi yetkili mahkeme sayılmıştır.

Ayrıca 1990 yılında yapılan bu değişiklik ile 3. fıkra “*mahalli idarelerin organları ile bu organlarının üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili davalarda, yetkili mahkemenin ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesidir*” hükmü de eklenmiştir.

Nitekim, Mudanya İlçesinin bir köyünde muhtar olan davacının geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmasına ilişkin Danıştay’da açılan bir davada, davanın Bursa İdare Mahkemesi’nin görev ve yetki alanı içinde bulunduğundan dosyanın Bursa İdare Mahkemesi’ne gönderilmesine karar verilmiştir.⁹²

Burada görevden alma iki anlam taşır. Bunlarda biri geçici olarak görevden alma, diğeri ise göreve son vermedir. Her iki halin mevcut olması, dava konusu bakımından sonucu etkilemez.⁹³

B) TAŞINMAZ MALLARA VE KAMU İDARELERİNE İLİŞKİN DAVALARDA YETKİ KURALLARI

Taşınmaz mallara ve kamu idarelerine ilişkin davalarda yetki kuralları İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 34. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

Madde 34 – (Değişik: 10.6.1994-4001/16) İmar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalarla sınır uyumsuzluklarında yetkili mahkeme,

⁹² D. 8. D., 13.5.1988, E:1998/2278, K:1988/1702, Topuz - Özkaya, s. 787.

⁹³ Alver, Cemil, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu, Ankara 1993, s. 226.

*mülki idari birimin, köy, belediye veya mahallenin bulunduğu yahut yeni bağlandığı yer idare mahkemesidir.*⁹⁴

Her hukuk düzeni taşınmaz mal, taşınır mal ayrımını yaparken eşyanın yalnız doğal yapısını değil, aynı zamanda ekonomik yapısını, karşıladığı ihtiyaçları da dikkate alır.⁹⁵ Bundan dolayı önce hukuk düzenimizde taşınmaz malın kapsamını belirlemekte yarar vardır.

Taşınmaz mal, özüne zarar vermeden bir yerden başka bir yere taşınamayan eşyalara verilen isimdir.⁹⁶ Türk Medeni Kanunu'nun 704. maddesine göre taşınmaz malın mülkiyetinin konusunu arazi, tapu kütüğünde ayrı sayfaya kaydedilen bağımsız ve sürekli haklar ile kat mülkiyeti kütüğüne kayıtlı bağımsız bölümler oluşturur. 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 4. maddesinde madenlerin Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ve içinde bulunduğu arzın mülkiyetine tabi olmadığı belirtilmiştir.

Ayrıca gemiler, hava araçları, motorlu kara taşıt araçları özellikleri gereği taşınır eşya olmalarına rağmen bunlar için taşınmazlara benzer bir sicil rejimi öngörülmüştür. 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun 23. maddesinin 4. fıkrasında gemi siciline kayıtlı gemilerin taşınmaz hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Taşınmaz mal üzerindeki mülkiyet hakkı ise malike kullanmakla fayda getirdiği ölçüde taşınmazın altını ve üstünü kapsar ve burada mülkiyet hakkının verdiği yetkileri kullanabilir.⁹⁷

1) TAŞINMAZ MALLARA İLİŞKİN DAVALARDA YETKİ KURALLARI

İdare mahkemelerinde açılan ve konusunu imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallardan kaynaklanan iptal ve tam yargı davaları ile bir kamu hizmetinin ifasını teşkil eden bir idari sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların ve taşınmaz niteliğindeki kamu

⁹⁴ Kanun metninde 1994 yılında 4001 sayılı Kanunla değişiklik yapılmadan önce madde sadece ilk fıkradan ibaret bulunmaktaydı. 4001 sayılı Kanunla maddeye 2. fıkra eklenmiştir.

⁹⁵ Gürsoy, Kemal T. - Eren, Fikret - Cansel, Erol, Türk Eşya Hukuku, 2. Baskı, Ankara 1984, s. 21.

⁹⁶ Oğuzman, Kemal - Seliçi, Özer - Özdemir, Oktay Saibe, Eşya Hukuku, İstanbul 2006, s. 7.

⁹⁷ Ertas, Şeref, Eşya Hukuku, İzmir 1997, s. 307.

mallarına ilişkin iptal ve tam yargı davalarına ilişkin iptal ve tam yargı davalarında yetkili mahkeme taşınmazın bulunduğu yer mahkemesidir.

Danıştay da, Liman-İş Türkiye Liman ve Kara Tahmil Tahliye İşçileri Sendikası tarafından, Rize Limanının işletme hakkı verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkin ihaleye çıkarma kararının iptali istemiyle Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na karşı açılan davada, kamu malı olan Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'ye ait limanın özelleştirilmesi amacıyla ihaleye çıkarılması kararına ilişkin uyuşmazlığın görüm ve çözümünde yetkili mahkemenin, taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesi olan Trabzon İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.⁹⁸

Danıştay yine, bir davacının işletmekte olduğu akaryakıt istasyonunun, Belediye Sınırları İçerisindeki Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Bazı Tesislerde Aranacak Vasıf ve Şartlar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilmesi için altı ay süre tanınmasına ve yıkama yağlama servisinin kapatılmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı'nca onaylı İl Trafik Komisyonu kararının iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözüm yerinin, uyuşmazlığın ruhsat işinden kaynaklanması nedeniyle, taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğuna karar vermiştir.⁹⁹

Gerçekte; İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesinde yazılı idari dava türlerinin hiçbirinin konusu, taşınmaz mallar değildir. Dolayısıyla, taşınmaz mallara ilişkin davalardan anlaşılması gereken, taşınmaz malları konu edinen idari davalar değil; taşınmaz mallarla ilgili bir isteği karşılayan ya da taşınmaz mallar üzerindeki bir hakkı ihlal eden idari işlemleri konu edinen davalardır.¹⁰⁰

Nitekim Danıştay, taksi durağının kapatılması ve daha önce taksi durağının açılmasına müsaade eden komisyon kararının iptaline ilişkin İçişleri Bakanlığınca onaylı Erzurum İl Trafik Komisyonu kararının iptali istemiyle açılan davada, uyuşmazlığın taksi durağı ruhsat işinden (açılma izninden) kaynaklandığı ve olayda 2577 sayılı Yasanın 34. maddesinde belirtilen yetki

⁹⁸ D. 10. D., 7.7.1997, E:1997/3641, K:1997/2604, Karavelioğlu, s. 1466.

⁹⁹ D. 10. D., 22.5.1985, E:1985/961, K:1985/1067, Karavelioğlu, s. 1469.

¹⁰⁰ Candan, s. 839.

kuralının uygulanması gerekeceği açık olduğundan davanın görüm ve çözümünde taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesi olan Erzurum İdare Mahkemesi yetkili bulunduğu karar vermiştir.¹⁰¹

Görüldüğü gibi burada da dava konusu edilen, taksi durağının kapatılmasına ilişkin idari işlem olmasına rağmen taşınmaz mallarla ilgili mevzuat uygulandığından buna ilişkin yetki kuralı uygulanmış bulunmaktadır.

Taşınmaz mallarla ilgili 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 13. maddesinde de benzer bir hüküm bulunmaktadır. Kanun koyucuyu taşınmaz mallarla ilgili olarak her iki Kanunda da benzer bir düzenlemeye iten amaç taşınmaz mallara ilişkin uyuşmazlıklarla ilgili olarak yapılacak olan keşif, bilirkişi incelemesi ve delil tespiti gibi hususlarda kolaylık sağlanmasıdır. Yoksa keşif yapılmak istenildiğinde taşınmazın bulunduğu ildeki mahkemeden naip hakim aracılığıyla keşif yapılması istenecek ve davayı çözümleyecek olan hakim bizzat keşfi yapamayacaktır. Yine taşınmazın bulunduğu ilden bilirkişi bulmak da hakim için kolay olmayacaktır. Böyle bir hüküm konularak yargılamanın ucuz ve seri bir biçimde görülmesi sağlanmış olmaktadır.

İYUK'un 34. maddesinin düzenleniş biçimi bazı yanlış anlamalara ve karışıklara yol açabilecek niteliktedir. Bu durumun sebebi ise maddedeki “bunlara bağlı her türlü haklara... ilişkin davalar” ibaresidir. Bir kez bu ibaredeki “bunlara bağlı” deyiminin taşınmaz mallara bağlılığı mı yoksa bir önceki ibarede geçen “ilgili mevzuat”a bağlılığı mı ifade ettiği kesin olarak anlaşılamamaktadır. Maddenin sevk amacını göz önünde tutarak bununla taşınmaz mallara bağlı hakların amaçlanmış olabileceğini kabul edilse bile, bu defa da karşımıza şöyle bir sorun çıkmaktadır. Kanun koyucu “taşınmaz mallara bağlı her türlü haklara ilişkin idari davalar” dan söz ederken, taşınmazlardan kaynaklanan tam yargı davalarının tamamını mı, yoksa yalnız ilgili mevzuatın uygulanmasından doğan tam yargı davalarını mı kastetmiş olmaktadır? Bu konuda “her türlü haklara ilişkin idari davalar” denildiğinden taşınmaz mallarla ilgili tam yargı davalarının tümü bu hükme ve buradaki yetki

¹⁰¹ D. 10. D., 27.5.1985, E:1985/891, K:1985/1098, Danıştay Dergisi, Sayı 60-61, 1986, s. 475.

kuralına tabidir, diye düşünülebilir. Ancak, biraz sonra inceleyeceğimiz 36. maddenin 2. fıkrasında özellikle bayındırlık hizmetlerinden söz edilmek suretiyle, kamu hizmetlerinin görülmesinden veya idarenin herhangi bir eyleminden doğan tam yargı davaları için ayrı bir yetki kuralı öngörülmüştür. Burada özel olarak yer verilen bayındırlık hizmetlerinin daha çok taşınmaz mallara gelen zararlara yol açtığı bilinen bir gerçektir. Şu halde, kanun koyucu, başta bayındırlık hizmetleri olmak üzere kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi sırasında taşınmaz mallara verilen zararlardan dolayı açılacak tam yargı davalarını da 34. maddenin kapsamı içinde kabul etse idi, hemen ardından 36. maddenin 2. fıkrasında böyle bir hükme yer vermezdi diye düşünmek gerekmektedir. İşte sırf bu nedenle, 34. maddede yer alan “bunlara bağlı her türlü haklara... ilişkin idari davalar” ibaresinin, yalnızca taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın ve idari sözleşmelerin uygulanmasından doğan tam yargı davalarını içine aldığı; buna karşılık, böyle bir uygulama olmaksızın, salt kamu hizmetlerinin düzenlenmesi veya yürütülmesinden doğan tazmin uyuşmazlıklarını kapsamadığı görüşündeyiz.¹⁰²

Sözü edilen ibarenin anlamı bu şekilde belirlendiğinde, 34. maddede, taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan iptal ve tam yargı davaları ile konusu taşınmaz mal olan idari sözleşme uyuşmazlıklarından ve ayrıca kamu mallarına ilişkin idari davalardan söz edilmiş olmaktadır. Maddenin öngördüğü yetki kuralı özel ve kesin nitelikte olduğundan; anılan davaların mutlaka uyuşmazlık konusu taşınmaz malın bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde görülmesi gerekmekte, 32. maddenin 1. fıkrasındaki genel yetki kuralının bu alanda geçerliliği bulunmamaktadır.¹⁰³

Konusu taşınmaz mal olan bir idari sözleşme uyuşmazlığında Danıştay, davanın görüm ve çözümünde taşınmazın bulunduğu yerin yargı

¹⁰² Yenice - Esin, s. 655.

¹⁰³ Yenice - Esin, s. 656.

çevresi bakımından bağlı olduğu mahkemenin yetkili bulunduğu karar vermiştir.¹⁰⁴

Öte yandan, Hazar I-II Hidroelektrik Santralinin işletme hakkı devir sözleşmesinin iptali istemiyle açılan bir davada da Danıştay, dava konusu uyuşmazlığı çözmeye yetkili mahkemenin taşınmazın bulunduğu yerin yargı çevresi yönünden bağlı bulunduğu Malatya İdare Mahkemesi olduğuna karar vermiştir.¹⁰⁵

Maddede “her türlü haklara” deyimi kullanılmış olduğundan, uyuşmazlık konusu hakkın aynı veya şahsi hak (alacak hakkı) niteliğinde bulunması bu maddenin uygulanması yönünden bir önem taşımayacaktır. Ancak, taşınmaz mallarla ilgili idari sözleşme uyuşmazlıkları, yerine göre aynı yerine göre de şahsi haklara ilişkin olabilir. Örneğin, sözleşmenin yerine getirilmesi sırasında kullanılan idareye ait bir taşınmaz malın sözleşmenin bitiminde diğer akit tarafından tahliye edilmesi gerekirken tahliye edilmemesinden çıkan aynı hak uyuşmazlığı; yahut sözleşme bedelinin ödenmemesinden ya da eksik ödenmesinin yol açtığı bir şahsi hak (alacak) uyuşmazlığı gibi. Fakat, ilgili mevzuatın uygulanmasından doğan tam yargı davaları için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu alanda aynı hakların tam yargı uyuşmazlıklarına konu olması düşünülemez. Bu tür davalarla sadece taşınmaz üzerindeki (veya taşınmaza bağlı) aynı hakların yitirilmesinden, sınırlanmasından veya düzenlenmesinden dolayı uğranılan zararların tazmini istenebilir ki; tazminat hakkının da aynı değil şahsi hak niteliğinde bulunduğu açıktır.¹⁰⁶

¹⁰⁴ D. 10. D., 30.9.1999, E:1999/4137, K:1999/4379, Bal - Karabulut - Şahin, s. 837. Bu kararda Danıştay, E.L.İ. Soma Eynez sahasında kömür üretilmesi ve teslim noktasına kadar taşınmasına ilişkin 23.10.1998 tarihli idari sözleşmenin iptali istemiyle Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü'ne karşı açılan davada, uyuşmazlığın T.K.İ.'nin uhdesinde kalmak kaydıyla mevki ve sınırları belirlenen maden sahalarından belirtilen birim fiyatıyla sözleşme ve eklerine göre bütün masraf ve her türlü sorumluluk kendisine ait olmak ve T.K.İ.'ye verilmek üzere yıllık 200.000 ton kömürün üretilmesi ve teslim noktasına kadar taşınarak T.K.İ.'ye teslim edilmesi işinin yapılması için imzalanan sözleşmenin iptali isteminden kaynaklandığından davanın görüm ve çözümünde taşınmazın bulunduğu yerin yargı çevresi bakımından bağlı olduğu Manisa İdare Mahkemesi'nin yetkili bulunduğu karar vermiştir.

¹⁰⁵ D. 10. D., 30.4.1998, E:1998/2913, K:1998/1814, Bal - Karabulut - Şahin, s. 839.

¹⁰⁶ Yenice - Esin, s. 658.

Buradan şu anlaşılmaktadır ki taşınmaz mallarla ilgili her türlü şahsi hakkın da tam yargı davalarına konu edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bir kere özel bir Kanun maddesiyle konu adli yargının görev alanına verilmiş olabilir. Bu durumda konunun taşınmaza ilişkin her türlü hak kapsamına giriyor olmasının bir anlamı olmayacaktır. Taşınmazlarla ilgili birçok Kanun maddesinde de böyle hükümler bulunmaktadır. Örneğin, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesinde kamulaştırma bedelinin tespitinin taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesince yapılacağını hükme bağlamaktadır.

Kanun maddesinde taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi hallerde uygulanacağını belirtmiştir. Burada “gibi” sözcüğünün kullanılmasından anlaşılan Kanun Koyucunun bu halleri örnek kabilinden verdiği ve bunların sınırlı sayıda olmadığıdır. Taşınmaz mallarla ilgili olan menî müdahale, gayri sıhhi müesseseler uygulaması, kaynak, dalyan, voli gibi konularda bu madde kapsamında değerlendirilmelidir.

Maddede “kamu mallarına ilişkin idari davalar” ifadesi kullanıldığından “kamu malı” deyimini üzerinde biraz durmak gerekmektedir. Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından ilgili mevzuat hükmü uyarınca ya da yürütülen hizmetin niteliği gereği belli kamu hizmetine tahsis edilmiş mallarına kamu malı¹⁰⁷ denilmektedir.¹⁰⁸ Kamu malları denilince akla idarenin taşınır, taşınmaz tüm malları gelse de bundan anlaşılması gereken idarenin taşınmaz malları olmalıdır.

Kamu malları ile ilgili olarak Anayasa’da, Medeni Kanunun 715. maddesinde ve bazı özel kanunlarda hükümler bulunmakla birlikte kanuni bir tanımlama yapılmamıştır. Ancak konuyu tahsis edildikleri amaca göre hizmet malları, orta malları ve sahihsiz mallar şeklinde bir ayrıma tabi tutabiliriz.

¹⁰⁷ Atay, Ethem Ender, İdare Hukuku, Ankara 2006, s. 604.

¹⁰⁸ Düren’e göre; “kamunun doğrudan doğruya ortak yararlanmasına ve kullanmasına doğal nitelikleri gereğince açık olan (sahipsiz mallar) veya devlet ya da bir kamu tüzel kişisi tarafından kamunun doğrudan doğruya yararlanma ve kullanmasına tahsis edilen (orta malları) veyahut bir kamu hizmetinin vasıtası olmak üzere tahsis edilen mallara (hizmet malları) kamu malı denir.” Düren, Akın, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1979, s. 37.

Hizmet malları, kamu hizmetlerine tahsis edilmiş, kapital değerleri ile değil, kullanma değerleri ile İdare'nin görevlerinin ifasına doğrudan doğruya hizmet eden mallardır. Örneğin, okul binaları, adalet sarayları, hastaneler, hükümet konakları, askeri koruganlar, cezaevleri, kütüphaneler gibi taşınmaz mallar ile bunların teferruatı olan taşınır mallar hizmet mallarıdır. Hizmet mallarından kamunun yararlanması dolaylı biçimde gerçekleşir.¹⁰⁹ Ancak kamu tüzel kişilerinin hizmette kullandıkları malların kamu malı sayılabilmesi için bu malların özel bir düzenleme ile kamu hizmetine tahsis edilmesi gerekir.¹¹⁰

Orta malları bir tahsis sonucu doğrudan doğruya kamunun ortak kullanmasına veya yararlanmasına açık olan mallardır. Örneğin, yollar, meydanlar, pazar ve panayır yerleri, köprüler, parklar, meralar, yaylaklar, kışlaklar bu tür mallardandır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinin (A) bendinde hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, mezarlık, çeşme, kuyular, yunak, kapanmış yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar, bahçeler, boşluklar ve benzeri hizmet malları ifadesi kullanarak bazı orta malı türleri de hizmet malı olarak nitelendirilmiştir. Kanun'un bu nitelendirmesi açık olmamakla birlikte, burada kastedilen, özel bir kanunla belirli bir kamu tüzel kişiliğinin yetki alına devredilen orta mallarıdır. Nitekim Kanun'un aynı maddesinin (B) bendinde "yol, meydan, köprü gibi orta malları"ndan söz edilmesi bu görüşümüzü doğrulamaktadır.¹¹¹

Sahipsiz mallar, Devletin ve ferdin mülkiyetine girmemiş veya mülkiyet konusu olma niteliği taşımayan mallardır.¹¹² Bu mallar için ayrıca bir tahsise gerek olmadığından doğal niteliklerinin bir sonucu olarak doğrudan doğruya kamunun ortak kullanmasına açıktırlar. Örneğin, kayalar, tepeler, dağlar gibi tarıma elverişli olmayan yerler, buralardan çıkan kaynaklar, genel sular, Devlet ormanları, doğal servet ve kaynaklar, kıyılar sahipsiz mallardandır.

¹⁰⁹ Düren, Akın, İdare Malları, Ankara 1975, s. 134-135.

¹¹⁰ Gözler, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2002, s. 555.

¹¹¹ Sirmen, A. Lale, Eşya Hukuku Dersleri, Ankara 1995, s. 16; karşı. Hatemi, Hüseyin - Serozan, Rona - Arpacı, Abdülkadir, Eşya Hukuku, İstanbul 1991, s. 404.

¹¹² Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara 2004, s. 254.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 3. maddesinde tanımlanan doğal sit alanı içinde bulunan taşınmaz kültür varlıklarının da sahipsiz mal sayılması gerekir.¹¹³

Buraya kadar yapılan açıklamalarla 34. maddenin kapsamını ve uygulamadaki yerini belirlemeye çalıştık. Şimdi de, öngörülen yetki kuralının nasıl uygulanacağına ve bu konuda çıkabilecek bazı sorunlara değinelim. Maddedeki “bulunduğu yer” ifadesinden anlaşıldığı üzere, taşınmaz malın tapu sicilinde kayıtlı olduğu yer değil, fiilen bulunduğu yer esas alınmıştır. Nitekim HUMK'un 13. maddesinin 1. fıkrasında da geçen bu deyim hukuk usulünde böyle anlaşılmakta ve uygulanmaktadır. Bu ayrımın yapılması şu yönden önem taşır. Tapulama işlemlerinin bitiminden sonra idari bölünmede (il ve ilçe sınırlarında) meydana gelebilecek değişiklikler sonucu, taşınmaz mal tapuda kayıtlı olduğu ilden başka bir ilin sınırları içine girebilir. Başka bir deyişle, taşınmaz mal fiilen bulunduğu ilde değil de, başka bir ilde tapuya kayıtlı duruma gelebilir. İşte böyle hallerde, taşınmazın tapuda kayıtlı olduğu yer dikkate alınmaksızın, fiilen sınırları içinde bulunduğu ile göre yetkili idare mahkemesinin belirlenmesi gerekecektir.¹¹⁴

34. maddenin düzenleniş biçimine bakıldığında, taşınmazın tek bir idare mahkemesi yetki sınırları içine gireceği düşünülmüş olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. Peki taşınmaz birden fazla idare mahkemesi sınırları içinde kalırsa durum ne olacaktır. Çok fazla karşılaşılmayacak böyle hallerde Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde düzenlenen birden fazla idare ve vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı hükmü gereğince Danıştay tarafından bakılır. Örneğin, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları, kimi zaman birden fazla kuruluşun özelleştirilmesine ilişkin olmaktadır. Bir başka deyişle, ÖYK. kararına konu olan kuruluşların ülkenin farklı yerlerinde olması durumunda, yer itibarıyla yetki sorunu ortaya çıkmaktadır.¹¹⁵ Taşınmazları kapsayacak şekilde birden fazla kuruluşun satışını (özelleştirilmesini) öngören ÖYK. kararlarına karşı

¹¹³ Düren, Akın, İdare Malları, s. 130.

¹¹⁴ Yenice - Esin, s. 660.

¹¹⁵ Bu konuda bkz. Karahanoğulları, Onur, “Özelleştirme işlemlerinin yargısal denetimi”, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 45, Sayı:1-4, 1996, s. 291 vd.

açılacak iptal davalarında görevli yargı yerinin Danıştay olması gerekmektedir.¹¹⁶ Nitekim, Zonguldak İdare Mahkemesi de bir kararında, ORÜS A.Ş.'ye ait 6 adet işletmenin özelleştirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, bu işletmelerden Devrek ilçesinde bulunan fabrika açısından 2577 sayılı Yasanın 34/1. maddesi gereğince Mahkemelerinin yetkili olduğu, diğer işletmeler Zonguldak, Bartın, Karabük ve Kastamonu illerinin sınırları dışında kaldığından diğerleri açısından başka idare mahkemelerinin yetkili olduğu, bu yüzden davanın görev yönünden reddine, dava dosyasının Danıştay'a gönderilmesine karar vermiştir.¹¹⁷

Son olarak, eğer dava, taşınmaz malın bulunduğu "il"e bakan idare mahkemesine açıldıktan sonra, il sınırlarında yapılan bir değişiklik sonucu taşınmaz yeni bir ilin sınırları içine girer ve bu yeni ilin idare mahkemesi de değişik olursa, ilk mahkemenin yetkisi kalkacak mıdır sorusuna cevap bulmak gerekir. Örneğin, davanın açıldığı sırada (A) ili sınırları içinde bulunan taşınmaz mal, dava sürerken yapılan sınır değişikliği üzerine (B) iline geçtiğinde ve her iki ilin idare mahkemeleri de farklı olduğunda (A) iline bakan mahkemenin yetkisiz hale geldiğinden söz edilebilecek midir? Onun gibi, o tarihte aynı ilde idare mahkemesi olmadığı için başka bir ilde kurulu yetkili mahkemeye dava açtıktan sonra, taşınmaz malın bulunduğu ile idare mahkemesi kurulduğunda, davaya bakmakta olan diğer ildeki mahkemenin yetkisi sürecektir mi yoksa kalkacak mıdır? Örneğin, Nevşehir ili sınırları içinde bulunan bir taşınmaz maldan dolayı Kayseri İdare Mahkemesi'ne dava açıldıktan sonra, dava sürerken bu kez Nevşehir iline de bir idare mahkemesi kurulursa Kayseri Mahkemesi davaya devam edebilecek midir? Yoksa dava dosyasını Nevşehir İdare Mahkemesi'ne devretmek zorunda mı kalacaktır? Belirtmek gerekir ki başlangıçta yetkili olan idare mahkemesinin, dava sürerken ortaya çıkan bu değişiklikler karşısında durumun ne olacağı kanunda düzenlenmemiştir. Aynı olaylara adli yargıda da rastlanmakta ve HUMK'un 13. maddesi bu konuda bir hüküm getirmediğinden sorun içtihatlarla çözülmektedir. Bilindiği gibi, HUMK'un 13. maddesindeki yetki kuralı da kamu

¹¹⁶ Gözübüyük - Tan, s. 801.

¹¹⁷ Zonguldak İdare Mahkemesi, 22.5.1996, E:1996/489, K:1996/428, Gözübüyük - Tan, s. 802.

düzenine ilişkin sayılmakta ve tıpkı 34. maddedeki kural gibi kesin nitelik taşımaktadır. Bu yönden, konuyla ilgili Yargıtay içtihatları idari yargı yerleri içinde yol gösterici olabilir. Yüksek Mahkeme, yukarıda sözünü ettiğimiz her iki halde de, uyuşmazlık taşınmaz malın aynına ilişkinse davanın yeni mahkemeye gönderilmesi gerektiği görüşündedir.¹¹⁸ Aynı içtihadı göre, taşınmazla ilgili bir alacak hakkından (şahsi haktan) doğan uyuşmazlıklar için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu içtihat karşısında, örneğin bir kamulaştırma kararının iptaline yönelik dava taşınmazın aynına ilişkin olduğundan yeni mahkemeye gönderilmek gerekecek; buna karşılık taşınmazla ilgili bir tazminat davasında ilk mahkemenin yetkisi sürecektir, dosyanın yeni mahkemeye gönderilmesi zorunluluğu doğmayacaktır. Yine bu içtihadı göre, dava dosyasının yeni mahkemeye gönderilmesine dair karar teknik yönden bir “yetkisizlik kararı” niteliğinde olmadığından, yeni mahkemece davaya kaldığı yerden devam edilmesi ve o ana kadar yapılmış olan usul işlemlerinin de geçerli sayılması gerekecektir.¹¹⁹

2) KAMU İDARELERİNE İLİŞKİN DAVALARDA YETKİ KURALLARI

Gerçekte, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 34. maddesinin başlığının 2. fıkra ile ilgili bölümü, “kamu idarelerine ilişkin” ibaresini taşımaktadır. Kamu idaresi kavramı, mahalli idareler yanında merkezi idareyi ve diğer idareleri de kapsayan, geniş anlamli bir kavramdır. Ancak, başlığın ilgili bulunduğu 2. fıkra incelendiğinde, başlıkta sözü edilen kamu idarelerinden amacın, mahalli idareler, yani köy, belediye ve özel idareler olduğu anlaşılmaktadır.¹²⁰

2’inci fıkraya göre özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalarda yetkili mahkeme mülki idari birimin bulunduğu yer idare mahkemesidir. Köy ve belediyeleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına

¹¹⁸ bkz. 18.6.1958 gün ve 21/10 sayılı İçtihadı Birleştirme kararı (R.G. 1.10.1958 sayı: 10021), daha geniş bilgi ve Yargıtay kararları için bkz. Kuru, s. 526 - 534.

¹¹⁹ Yenice - Esin, s. 661.

¹²⁰ Candan, s. 840.

ilişkin davalarla sınır uyuşmazlıklarında yetkili mahkeme köy, belediye veya mahallenin bulunduğu yahut yeni bağlandığı yer idare mahkemesidir.

Sınır uyuşmazlığı ile ilgili bir davada da Danıştay, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 15.6.2000 gün ve 24080 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğü giren 4575 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik ile sınır belirlemeye ilişkin müşterek kararnamelere karşı Danıştay'da dava açılmayacağı, bu durumda, Melikgazi ile Kocasinan ilçe belediyeleri arasında sınırın belirlenmesine ilişkin müşterek kararnameden kaynaklanan uyuşmazlığın görüm ve çözümünün, anılan ilçelerin bulunduğu yer idare mahkemesi olan Kayseri İdare Mahkemesi'ne ait olduğuna karar vermiştir.¹²¹

C) TAŞINIR MALLARLA İLGİLİ DAVALARDA YETKİ KURALLARI

Taşınır mallarla ilgili davalarda yetki kuralları İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 35. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

*Madde 35 – (Değişik: 5.4.1990-3622/13) Taşınır mallarla ilgili davalarda yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir.*¹²²

Türk Medeni Kanunu'nun 762. maddesine göre taşınır mülkiyetinin konusunu, nitelikleri itibariyle taşınabilen maddi şeyler ile edinmeye elverişli olan ve taşınmaz mülkiyetinin kapsamına girmeyen doğal güçler oluşturur. İcra ve İflas Kanunu'nun 23. maddesinin 4. fıkrasına göre de gemi siciline kayıtlı olmayan gemilerin taşınır mal hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Nitekim, Danıştay da, ithal etmek amacıyla yurda getirilen ve İstanbul Halkalı Bedelsiz ve Naklihane Gümrük Müdürlüğü'ne teslim edilen iki adet plastik enjeksiyon makinesinin ithaline izin verilmesi isteminin zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, taşınır malların İstanbul Halkalı Bedelsiz ve ... Gümrük Müdürlüğü'nde bulunduğundan davanın görüm ve çözümünün taşınır malların bulunduğu yer olan İstanbul İdare Mahkemesi'nin yetki alanına

¹²¹ D. 8. D., 10.8.2000, E:2000/3507, K:2000/5161, Karavelioğlu, s. 1470. Aynı şekilde bir başka sınır uyuşmazlığında da Ankara 2. İdare Mahkemesi 13.9.1994, E:1990/784, K:1990/1475 sayılı kararı ile aynı şekilde karar vermiştir. Karavelioğlu, s. 1470.

¹²² Kanun metninin önceki şekli “Elkoyma ve istimval gibi taşınır mallarla ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesidir.”

girdiğine karar vermiştir.¹²³ Bir başka olayda Danıştay, elektrik hizmetlerine ilişkin mal varlıklarının devredilmesiyle ilgili Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca oluşturulan devir kurulu kararı esas alınarak düzenlenen devir bilançosunun iptali istemiyle açılan davada, Kanunun 34. maddesinde, imar, kamulaştırma, yıkma, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin davalarda yetkili mahkemenin taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesi olması ve kanunun 35 inci maddesinde de, el koyma ve istimval gibi taşınır mallara ilişkin davalarda yetkili mahkemenin, taşınır malın bulunduğu yer idare mahkemesi olarak gösterilmesi karşısında ve devir bilançosunun ise taşınır ve taşınmaz malları esas alarak düzenlenmesi nedeniyle, yetkili mahkemenin bu malların bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğunu, devir kurulunun görev yaptığı Ankara ili göz önüne alınarak 32. madde esaslarına göre yetkili mahkeme belirlenemeyeceğini belirtmiştir.¹²⁴

Taşınır mal özünde bir değişiklik olmadan sahibinin iradesine göre bir yerden bir yere nakil olunabilen, toprağa bağlı olmayan eşyadır. Taşınır malın bu niteliği gereği dava açılacağı sırada taşınırın bulunduğu yeri tespit etmek her zaman mümkün olmayabilir. Böyle bir durumda taşınır mal hakkında istimval ya da el koyma gibi işlemler nerede gerçekleşmişse o yer idare mahkemesi yetkili olacaktır. Taşınırın sonradan bulunması ise yetkili mahkemeyi değiştirmeyecektir.

Madde metninden 1990 yılında “el koyma ve istimval gibi” kelimeleri çıkarıldıktan sonra maddede taşınır mallara ilişkin idari davalar kalmıştır. Ancak, taşınır mallarla ilgili olarak yapılan el koyma ve istimval halleri bu madde kapsamında değerlendirilecektir. Bu yüzden bu konuları açıklamakta fayda vardır.

¹²³ D. 10. D., 5.10.1993, E:1993/3861, K:1993/3623, Bal - Karabulut - Şahin, s. 841.

¹²⁴ D. 10. D., 24.2.1986, E:1986/293, K:1986/316, Karavelioğlu, s. 1476.

1) EL KOYMA

El koyma kurumu bazı kanunlarda yer almış olmakla birlikte, bu kanunların hiçbirisi bu konuda bir tanımlama yapmamıştır. Bununla birlikte bu konudaki mevzuat hükümlerinin içerik, kapsam ve özellikleri göz önüne alındığında el koymanın, olağan dönemlerde kişilerin sahibi ya da zilyedi oldukları taşınır veya taşınmaz mallar üzerindeki tasarruf yetkilerini, bedelli ya da bedelsiz şekilde, süreli veya süresiz olarak kısıtlayan ya da bütünüyle kaldıran idari-icrai nitelikte bir kurum olduğu söylenebilir.¹²⁵

İdarenin el koyma işlemi hukuki ya da hukuk dışı yollarla olabilir. İdarenin hukuk dışı el koyma işlemi adli yargının konusuna girdiğinden burada değinilmeyecektir.

İdarenin hukuki el koyma işlemi ise çeşitli kanunlarda düzenlenmiş bulunmaktadır. Örneğin 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 5. maddesinde Devlete, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzelkişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlarda varlığı bilinen veya ileride meydana çıkacak olan korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının Devlet malı niteliğinde olduğu, 24. maddesinde ise Devlet malı niteliğini taşıyan korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlıklarının gerçek ve tüzel kişilerin ellerinde bulunanların değeri ödenerek Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından satın alınabileceği ve alım satımı serbest bırakılan eserlerde Devletin rüçhan hakkının bulunduğu düzenlenmiştir.

El koymayı düzenleyen kanunlardan bir diğeri 3213 sayılı Maden Kanunu'dur. Kanunun 14. maddesine göre üretilen madenlerden I. Grup ve V. Grup madenler ile mıcır, kaba inşaat, baraj, gölet, liman, yol gibi yapılarda kullanılan her türlü yapı hammaddelerinde ocak başı satış tutarının %4, diğer grup madenlerde %2 tutarında Devlet hakkı alınacağı, hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak madencilik faaliyetlerinden ise %30 fazlasıyla Devlet hakkı

¹²⁵ Karavelioğlu, s. 1472.

alınacağı düzenlenmiştir. Kanun bu hükümle bedelsiz bir el koyma usulü öngörmüş olmaktadır.

Maden Kanunu'na benzer bir düzenleme de 3124 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde getirilmiştir. Buna göre, belediyelerin arazi ve arsa düzenlemesi yaptıkları yerlerde arazilerin %35'ine kadar olan bir kısmına “düzenleme ortaklık payı” yoluyla el koyulabileceği düzenlenmiştir. Gözler, burada düzenlenen arazi ve arsa düzenlemesiyle kişilerin arazilerinin %35'ine karşılıksız olarak el koyulmasını mülkiyet hakkına getirilen bir sınırlama olarak görmektedir.¹²⁶ Kalabalık, ise yapılan düzenleme sonucu yüzölçümü bakımından %35 eksiği ile oluşan yeni parselin değerinde artış olduğundan arsa ve arazi düzenlemesinin mülkiyet hakkına kamulaştırmaz el atma anlamına gelmeyeceği düşüncesindedir.¹²⁷

Bir başka hüküm, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 177-180. maddelerinde bulunmaktadır. Buna göre bekleme süresi dolan yolculara ait eşyalar, süresi içinde işlemleri tamamlanmayan eşyalar, bekleme süresi dolan eşyalar, yapılan sayımda fazla çıkan eşyalar, bekleme süresine bakılmaksızın çabuk bozulma ve telef olma tehlikesine maruz kalan veya saklanması masraflı ve külfetli olan eşyalar ve kanunda belirtilen diğer eşyaların satış veya imha suretiyle tasfiyeye tabi tutulacağı, masraflar çıkıldıktan sonra artan para olursa eşya sahipleri adına emanet hesabına alınacağı, emanete alındığı tarihten itibaren bir yıl içinde alınmayan paraların hazineye irat kaydedileceği düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un 237. maddesinin 3. fıkrasında taşıt araçlarının sahipleri, kaptanları veya acenteleri tarafından gümrük idaresine verilen özet beyan veya özet beyan olarak kullanılan ticari veya resmi belgelerdeki kayıtlı miktara göre fazla çıkan kapların yanlışlıkla mahrecinden fazla olarak yüklenmiş olduğu gümrük idaresince belirlenecek süre içinde kanıtlanamadığı takdirde, söz konusu eşyaya el konularak müsadere olunacağı ve eşyanın CIF kıymeti kadar para cezası alınacağı düzenlenmiştir. Bu son hükümle bedelsiz el koyma usulüne yer verilmiş olmaktadır.

¹²⁶ Gözler, Kemal, İdare Hukuku, C. 2, Bursa 2003, s. 921.

¹²⁷ Kalabalık, Halil, İmar Hukuku, Ankara 2002, s. 299.

Bu konuda başka bir düzenleme de 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un 3. maddesinde bulunmaktadır. Maddeye göre Türk parasının kıymetini korumaya yönelik Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı olarak kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlarla ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla, bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyei temine yarayan her türlü vasıta ve vesikalar izinsiz olarak yurttan çıkarılır veya yurda sokulursa yakalanan eşya ve kıymetler, fiil teşebbüs derecesinde kalsa bile müsadereye tabi olunur. Maddenin düzenleniş biçiminden burada bedelsiz el koymanın düzenlenmiş olduğu anlaşılmaktadır.

4296 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 19 ve 20. maddelerine göre zoralımı öngörülen kaçak eşyaya derhal el konulacağı ve en yakın gümrük idaresine veya gümrük idaresince izin verilen yerlere miktarını ve cins, marka, tip, model, seri numarası gibi eşyanın ayırt edici özelliklerini gösterir bir tutanakla teslim edileceği, eşyanın miktar bakımından fazla olması veya saklanması özel tesis ve tertibatı gerektirmesi hallerinde eşya özelliklerine göre doğrudan ilgili idarelere, bunun mümkün olmaması halinde mahallin en büyük mülkî amirinin uygun göreceği bir yere konulacağı, 20. maddesinde zoralımı öngörülen kaçak eşya taşımasında bilerek kullanılan veya kullanılmaya teşebbüs edilen her türlü taşıma aracının zoralımına tabi tutulacağı, el konulan taşıma araçlarının soruşturma sırasında en yakın gümrük idaresine teslim edileceği düzenlenmiştir. Burada da bedelsiz el koyma usulü öngörülmüştür. Nitekim kaçak zanıyla el konulup gümrüğe teslim edilen eşyaların ceza mahkemesi kararıyla davacılara iade edilmesine karar verilmesi üzerine davacıların yaptığı başvurunun davalı idarece reddedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, uyuşmazlığın Trabzon gümrüğünde bulunan taşınır malların iade edilmesi isteminin reddinden kaynaklandığı, bu durumda, açılan davada Trabzon İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğunu belirlemiştir.¹²⁸

¹²⁸ D. 10. D., 29.9.1994, E:1993/4404, K:1994/4395, Karavelioğlu, s. 1476.

Konuyla ilgili olarak 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu ile 6831 sayılı Orman Kanunu'nda da hükümler bulunmaktadır.

El koyma her ne kadar kamulaştırma işlemine benzemekte ise de, bu kurum, kamulaştırmadan farklı bir yapıya sahiptir. Bu iki müessese arasındaki farkları şu şekilde belirtebiliriz.¹²⁹

1- Kamulaştırma yalnızca taşınmaz mallar için söz konusu olur iken, el koymanın konusu taşınır malları da kapsayabildiğinden kapsamı daha geniştir.

2- Kamulaştırma sonucu taşınmazın maliki veya zilyedi ile bağlantısı tamamen biter iken, bazı hallerdeki el koymada “geçicilik” ve “tedbir” söz konusu olabileceği gibi, bazı hallerdeki el koymada malın mülkiyetinin idareye devri yapılmaksızın yalnızca o malın kullanılması da mümkün olup; bu hallerdeki el koymada malın maliki ya da zilyedi ile bağlantısı devam eder.

3- Kamulaştırmada taşınmaz sahibine mutlaka bir bedel ödenir. Ancak el koyma, bazı hallerde bedelsiz de olabilir.

4- Kamulaştırma mutlaka bir idari işlemle yapılır iken, el koyma idari bir işlemle yapılabileceği gibi, “eylemsel” olarak da icra edilebilir.

Öte yandan, el koyma biraz sonra göreceğimiz istimvale benzemekle birlikte bu iki kurum arasında bazı farklar da vardır. Buna göre el koyma olağan dönemlerde söz konusu olur iken istimvale ancak olağanüstü zamanlarda başvurulabilir. Ayrıca el koyma taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde uygulanabilir. Buna mukabil istimval, taşınır ve taşınmaz mallar yanında bir hizmeti de kapsayabilir. Yani istimvalin uygulama alanı, uygulama zamanının özelliğinden dolayı daha geniştir.

2) İSTİMVAL

Kamu yararı için seferberlik ilan edildiği zamanlarda veya savaş halinde olağan araçlarla elde edilemeyen askeri gereksinimleri karşılamak için ilgililerin onayına gerek duyulmadan, yasa gereğince değeri karşılığında

¹²⁹ Karavelioğlu, s. 1473.

bireye ait mallara el konulmasıdır şeklinde tanımlanabilir.¹³⁰ İstimval taşınır malların mülkiyetini ya da kullanma hakkını, taşınmazların yalnız kullanma hakkını ile askerlik yükümlülüğü dışında, bedensel yükümlülükleri de kapsayabilir.

İstimval ancak olağanüstü hallerde söz konusu olur. Çünkü istimvalin amacı istisnai, olağanüstü ve geçici nitelikteki toplumsal ve askeri gereksinmelerin giderilmesidir.¹³¹

Olağan dönemlerde malikin, idareye taşınır malını satmak istememesi durumunda başkasından aynı malı bulma imkanı vardır. Bu nedenle, İdare her zaman gereksinmesi olan taşınır malları sahiplerinden zorla almamalıdır. Ancak olağanüstü ve acele dönemlerde idarenin aynı malı başkasından bulma imkanı olmayabilir. Bazı durumlarda da idarenin gereksinimi olan malın piyasada az bulunması ve bu malları almak için piyasaya çıkılması durumunda anormal fiyat artışları da olabilir. Bu yüzden, istimval ancak olağanüstü dönemlerde uygulanan istisnai bir yoldur.¹³²

1982 Anayasası'nda istimval kelimesinden açıkça söz edilmese de 119. maddesinde tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, 120. maddesinde Anayasa ile kurulan hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hal ilan edebileceği düzenlenmiştir. 119. madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasa'nın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl durdurulacağı veya sınırlandıracağı ve diğer hususların Olağanüstü Hal Kanunu'nda düzenleneceği, 122. maddesinde Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik

¹³⁰ Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara 1996, s. 407.

¹³¹ Düren, Akın, Devletin El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü, Ankara 1977, s. 135.

¹³² Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev - Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2001, s. 707.

ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın olması gibi hallerde sıkıyönetim ilan edilebileceği ve bu durumda vatandaşlar için getirilecek yükümlülüklerin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Anayasanın belirttiği 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu 25.10.1983 tarihinde kabul edilmiş ve 7. maddesinde tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen bölge içindeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla tüzel ve gerçek kişilerin, kendilerinden istenecek veya yükümlülük konulacak arazi, arsa, bina, tesis, araç, gereç, yiyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile giyecek ve diğer maddeleri vermek zorunda oldukları; 8. maddesinde tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebepleriyle olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde bulunan 18 - 60 yaşları arasındaki bütün vatandaşlar, olağanüstü hal sebebiyle kendilerine verilecek işleri yapmakla yükümlü oldukları düzenlenmiştir.

İstimval konusunu düzenleyen başka kanunlar da bulunmaktadır. 4372 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, seferberlik ve savaş hallerine ilişkin olarak 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu, salgın hastalıklar yönünden 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu istimvale yönelik hükümler taşımaktadırlar. Bütün bu hükümlerin ortak amacı, olağanüstü haller dolayısıyla ortaya çıkan acil ve geçici nitelikteki kamusal ihtiyaçların kısa yoldan, kolay ve güvenli biçimde karşılanmasını sağlamaktır. Konumuzla ilgili taşınır mallarla ilgili istimval hükümleri ise, yerine göre malın mülkiyet hakkını yerine göre de mal üzerindeki kullanma ve yararlanma hakkını idareye terk etme yükümlülüğünü getirmektedir.¹³³

¹³³ Yenice - Esin, s. 669.

İstimval ile kamulaştırmanın ikisinin de cebri usul olması yani bunların uygulanabilmesi için karşı tarafın rızasına ihtiyaç duyulmaması¹³⁴ bakımından birbirlerine benzemesine rağmen bu kurumların kendilerine özgü yapıları bulunmaktadır. Aralarındaki farkları şu şekilde sıralayabiliriz:¹³⁵

1- Kamulaştırma yalnızca taşınmaz mallar için söz konusu olduğu halde, istimval, hem taşınır malları, hem taşınmaz malları, hem de hizmeti kapsadığından daha geniş uygulama alanı vardır.

2- Kamulaştırma, idarelerin kendilerine kanunlarla verilen “normal” görevlerini yerine getirmek amacıyla olağanüstü nitelik göstermeyen normal zamanlarda yapılır. Buna karşın istimval, “olağanüstü” ve “buhranlı” hallerde başvurulacak istisnai bir yoldur.¹³⁶

3- Kamulaştırma sonucu mülkiyetin el değiştirmesi nedeniyle taşınmaz malın maliki veya zilyedi ile ilişkisi tamamen biterken, istimvalde bir malın mülkiyet değişikliği olmaksızın yalnızca kullanılması da mümkündür.

4- Kamulaştırma mutlaka bir idari işlemle yapılmasına rağmen istimval idari bir işlemle yapılabileceği gibi eylemsel olarak da icra edilebilir.

Ç) TAM YARGI DAVALARINDA YETKİ KURALLARI

Tam yargı davalarında yetki kuralları İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 36. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

Madde 36 – İdari sözleşmelerden doğanlar dışında kalan tam yargı davalarında yetkili mahkeme, sırasıyla:

- a) Zararı doğuran idari uyuşmazlığı çözümlemeye yetkili,*
- b) Zarar, bayındırlık ve ulaştırma gibi bir hizmetten veya idarenin herhangi bir eyleminden doğmuş ise, hizmetin görüldüğü yer veya eylemin yapıldığı yer,*
- c) Diğer hallerde davacının ikametgahının bulunduğu yer, İdare mahkemesidir.*

¹³⁴ Gözler, Kemal, İdare Hukuku, s. 858.

¹³⁵ Karavelioğlu, s. 1475.

¹³⁶ Düren, Devletin El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü, s. 135-136.

Tam yargı davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından idari kusur ya da idarenin kusursuz sorumluluk ilkesine göre açılan idari dava türlerindendir.

36. maddenin başında belirtildiği gibi idari sözleşmelerden doğan tam yargı davalarında yetkili mahkeme bu maddenin kapsamı dışında tutulmuştur. Bu davalarda yetkili mahkeme kanunun genel olarak 32. maddesine, özel olarak da 33, 34 ve 35. maddelerinde belirtilen yetki kurallarına göre belirlenecektir. Bu durumda kanunun 33, 34 ve 35. maddelerinde hüküm bulunmayan hallerde 32. maddeye göre idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi yetkili olacaktır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 3. fıkrasında Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği şeklinde, kararı veren idari yargı merciinin yetkili olduğu özel bir madde ile düzenlenmiş bulunduğundan, bu tam yargı davası türü 36. madde kapsamı dışında bulunmaktadır.

Tam yargı davası olarak kategorize edebileceğimiz vergi, resim ve harçlarla ilgili davalar da bir sonraki madde olan 37. maddede düzenlenmiş bulunduğundan bunlar dışında kalan tam yargı davalarında yetkili mahkeme 36. maddeye göre tespit edilecektir.

İdari mahkemelerin yetki alanını 36. maddeye göre tespit ederken açılacak tam yargı davasının 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde belirtilen ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da bakılacak davalardan olup olmadığına da dikkat etmek gerekmektedir. Böyle bir durumda yetkili mahkemenin tespitinde 36. madde hükmü uygulanamayacaktır.

Madde tam yargı davaları ile ilgili yetki kurallarını üç farklı olasılığa göre düzenlemiş bulunmaktadır.

1) İDARİ İŞLEMDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA YETKİLİ MAHKEME

36. maddenin a bendinde zararı doğuran idari uyuşmazlığı çözümlmeye yetkili mahkemenin tam yargı davalarında yetkili mahkeme olduğu düzenlenmiştir. İdari sözleşmelerden doğan davalar madde kapsamı dışında tutulduğundan ve idari eylemlerle ilgili davalarda bir sonraki bendin konusunu oluşturduğundan a bendinin yalnızca idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davalarını kapsadığı anlaşılmaktadır.

İdari işlem, idari merci ve makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamalarıdır şeklinde tanımlanabilir.¹³⁷ İdari işlemler önce tek yanlı idari işlemler ve iki yanlı idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tek yanlı idari işlemlerde kendi içinde bireysel idari işlemler ve düzenleyici idari işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari sözleşmeler bir yana bırakılırsa idari işlemlerin belli başlı üç özelliği vardır. Bunlar idari işlemin icrailiği, resen icra edilebilirliği ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasıdır.

Aslında bu madde bendi ile yeni bir hüküm getirilmiş olmayıp Kanunun 32, 33, 34 ve 35. maddelerine atıf yapılmış olmaktadır. Buna göre bir idari işlemten dolayı hakkı ihlal edilmiş bulunan kişi tazminat davasını 32. madde uyarınca idari işlemi yapan merciin bulunduğu yer idare mahkemesinde açacaktır. Yine bir kamu görevlisinin atanması ve naklinden dolayı hakkı ihlal edilen kamu görevlisi tazminat davasını, yeni veya eski görev yeri idare mahkemesinde açacaktır. Örneğin, İzmir ilinde öğretmenlik görevini yapmakta iken işlediği bir suçtan dolayı Asliye Ceza Mahkemesi'nce hakkında mahkumiyet kararı verilmesi nedeniyle görevine son verilen ve bu cezanın infazından sonra Kayseri ili Molu Köyü öğretmeni olarak göreve iade edilen davacının göreve son verme işlemi nedeniyle açıkta geçirdiği 14 aylık sürede mahrum kaldığı aylık tutarının tazmini istemiyle açılan bir davanın, davacının görevine son verilmeden önce görev yaptığı yer olan İzmir İdare

¹³⁷ Erkut, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s. 2.

Mahkemesi'nde görülmesi ve çözümlenmesi gerekmektedir.¹³⁸ Yine, İstanbul Devlet Güvenlik Mahkemesi'nde savcı olarak görev yaptığı dönemde Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu üyelerine basın yoluyla hakaret ettiğiinden bahisle hakkında açılan ceza davası ve idari soruşturmalar nedeniyle emekli olmasından sonra başvurduğu avukatlık ruhsatını haksız ve yanlış açılan dava nedeniyle geç almasında davalı idarenin kusur ve sorumluluğu olduğundan bahisle 10.000.YTL maddi ve 10.000.YTL manevi tazminat¹³⁹ istemi ile açılan davada, haksız ve yanlış açılan dava sonucu avukatlık ruhsatının geç alınmasına ve davacının uğradığını iddia ettiği maddi ve manevi zararın oluşmasına sebep Adalet Bakanlığı'nın işlemlerinin olduğu, davacının da davanın açıldığı tarihte kamu görevlisi olmamasından dolayı, davanın çözümü ve görümünde yetkili mahkemenin Adalet Bakanlığı'nın bulunduğu yer olan Ankara İdare Mahkemesi'nin yetkili olması gerekmektedir.¹⁴⁰ Bir başka olayda ise, Dicle Üniversitesi Rektörlüğü'nde hasta bakıcı olarak çalışan davacının emekliye geç sevk edilmesi nedeniyle 1.7.1995 tarihinde alacağı emekli ikramiyesinin 1998 yılı Ekim ayında ödenmesi nedeniyle uğradığı maddi zararın hesaplanarak en yüksek banka mevduat faiziyle birlikte tazmin edilmesi istemiyle Dicle Üniversitesi Rektörlüğü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne karşı açılan davanın, Dicle Üniversitesi Rektörlüğü'nün emekliye geç sevk edilme işleminden kaynaklandığı, bu durumda davanın görüm ve çözümü yetkisinin Diyarbakır İdare Mahkemesi'ne ait olduğuna karar verilmiştir.¹⁴¹

Görüldüğü üzere Kanun Koyucu burada tam yargı davalarını ayrı bir madde olarak düzenlerken yeni bir yetki kuralı getirmemiş ancak Kanun sistematığı bakımından tüm tam yargı davalarının aynı yerde düzenlenmiş

¹³⁸ D. 10. D., 11.3.1987, E:1986/2336, K:1987/479, Gözübüyük, Şeref - Dinçer, Güven, İdari Yargılama Usulü Kanun - Açıklama - İçtihat, Ankara 2001, s. 827.

¹³⁹ Manevi tazminat ile ilgili Danıştay tarafından verilmiş bir başka karar örneği: İzmir Köy Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliği'nin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Teşkilatlandırma ve Destekleme Genel Müdürlüğü tarafından denetlenmesi sonrası hakkında suç duyurusunda bulunulması nedeniyle yapılan yargılaması sonucu beraat eden davacının manevi tazminat ödenmesi istemine ilişkin açtığı davada, uyuşmazlığın görüm ve çözümünde, denetleme işlemini tesis eden davalı idarenin bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar verilmiştir. D. 10. D., 21.9.1998, E:1998/4998, K:1998/4007, Bal - Karabulut - Şahin, s. 844.

¹⁴⁰ İstanbul 2. İdare Mahkemesi, 11.11.2005, E:2005/2824, K:2005/2313, yayınlanmamıştır.

¹⁴¹ D. 10. D., 11.10.2000, E:2000/4026, K:2000/5139, Bal - Karabulut - Şahin, s. 842.

olmasını daha yerinde bularak bu madde bendini de düzenlemiş ve Kanunun diğer maddelerine atıfda bulunmuştur.

2) İDARİ EYLEMDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA YETKİLİ MAHKEME

36. maddenin b bendinde bayındırlık ve ulaştırma gibi kamu hizmetlerinden doğan zararların tazmini amacıyla açılacak tam yargı davalarında yetkili idare mahkemesinin hizmetin görüldüğü yer, idari eylemlerden doğan zararların tazmini amacıyla açılacak tam yargı davalarında yetkili mahkemenin eylemin yapıldığı yer idare mahkemesi olduğu düzenlenmiştir. Tabii burada idari eylemden anlaşılması gereken tamamıyla maddi bir fiil ve eylem olarak ortaya çıkan idari eylemlerdir. İdari işlemlerin uygulanması amacıyla yapılan idari eylemler a bendinin kapsamında değerlendirilmesi gereken eylemlerdir. Örneğin, daha önceden alınan gecekondu yıkım kararı uyarınca yapılan yıkım eyleminden doğan zararların tazmini amacıyla açılacak tam yargı davalarında yetkili mahkeme, eylemin temelinde bir idari işlem olduğundan dolayı a bendi uyarınca tespit edilecektir.

Madde bendinde bayındırlık ve ulaştırma gibi bir hizmetten doğan zararlardan bahsedilirken kullanılan “gibi” sözcüğüyle anlatılmak istenen nedir? Kanunun 34 ve 35. maddelerinde geçen “gibi” sözcüğü “benzeri” anlamı taşımaktaydı. Burada ise böyle bir anlam taşıyıp taşımadığını anlamak için bayındırlık ve ulaştırma hizmetlerinin özelliklerine bakmak gerekmektedir. Bayındırlık, kamu hizmetinin görülmesi adına veya kamu menfaati adına idare veya yetki verilmiş özel kuruluşlar tarafından gayri menkullere yönelik olarak yapılan her türlü faaliyet olarak tanımlanabilir. Ulaştırma ise, insanların, malların ve haberlerin bir yerden bir yere varmasını sağlayan iş, araç ve faaliyetlerin tümünü ifade eder.¹⁴² Yenice - Esin ulaştırma hizmetlerinin bayındırlık hizmetlerine hiç benzemediği, nitelik ve konu yönünden farklı olduğu için gibi sözcüğünün benzeri hizmetleri ifade etmek için kullanılmış

¹⁴² Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 1969.

olamayacağını belirtmektedir. Devamında ise “gibi” sözcüğü ile zarara yol açan idari zararların tamamının ifade edilmek istenip istenmediği irdelenmiş ve “hizmetin görüldüğü yer” ve “eylemin yapıldığı yer” olmak üzere iki farklı ölçüt getirilmiş olması karşısında bunu da mümkün görmemişlerdir. Sonuç olarak kanun koyucunun özel olarak yalnız bayındırlık ve ulaştırma hizmetlerine değindiğini ve buradaki “gibi” sözcüğünün genişletici anlam taşımadığı kanısına ulaşmışlardır.¹⁴³

Kanımızca kanun koyucuyu maddeye böyle bir kelime eklemeye iten sebep sosyal devlet ilkesinin genişlemesi sonucu artan devlet hizmet ve yatırımları sonucu ortaya çıkabilecek yeni ve farklı bir hizmetten dolayı ortaya çıkacak zararların tazmini amacıyla açılacak davalarda uygulayıcılara kolaylık sağlamak ve eylemin nerede başlayıp nerede bittiği konusunda olabilecek belirsizlikleri ve böyle durumlarda açılacak davaları aynı idare mahkemesinde toplayarak hem gereksiz yargılama giderlerini, hem de farklı kararlar verilmesini önlemeyi düşünmüş olabilir.

Açılan davalarda da mahkemeler bu ayrımı yapmaktadırlar. Nitekim, ulaştırma hizmeti yapan T.C.D.D.’nin 1610 sefer sayılı treninin Adapazarı-Arifiye hemzemin geçidinde bariyerlerin kapalı olmaması nedeniyle bir araca çarparak verdiği zararın reeskont faiziyle birlikte rücuen tazmini istemiyle açılan bir davada, Ankara 2. İdare Mahkemesi, zararın davalı idarenin ulaştırma hizmetinden ve eyleminden doğmuş olduğu anlaşıldığından, davanın görüm ve çözümünün kazanın gerçekleştiği yerdeki Sakarya İdare Mahkemesi’nin yetkisinde bulunduğu karar vermiştir.¹⁴⁴

Samsun PTT Bölge Müdürlüğü elemanı olan davacılar yakınının görevli olarak PTT’ye ait araçla Trabzon’a eşya götürmekte iken Ordu ili sınırları içerisinde meydana gelen kazada ölümü nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen maddi ve manevi zararların tazmini istemiyle açılan davada Danıştay, zararın meydana geldiği yer olan Ordu ilinin yargı çevresi itibarıyla bağlı

¹⁴³ Yenice - Esin, s. 674-675.

¹⁴⁴ Ankara 2. İdare Mahkemesi, 11.12.2001, E:2001/1704, K:2001/1431, yayınlanmamıştır.

bulunduğu Trabzon İdare Mahkemesi'nin dava konusu uyuşmazlığı çözümlmeye yetkili olduğuna karar vermiştir.¹⁴⁵

Bu Danıştay kararında tam yargı davasına konu uyuşmazlığın bir karayoluyla ulaştırma hizmetinden kaynaklandığı açıktır. Ulaştırma hizmetlerinden doğan tam yargı davalarında da yetkili mahkeme ulaştırma hizmetinin görüldüğü yer idare mahkemesi olduğundan, olayda hizmetin görüldüğü yer Ordu ili sınırları içinde olduğundan ve olay yeri incelemesi bakımından burada yapılan yargılamanın daha kolay olacak olması bakımından Danıştay kararının yerinde olduğu kanısındayız.

Maddede bayındırlık ve ulaştırma gibi hizmetlerin görülmesinden doğan zararların dışında kalan idari eylemlerden doğan zararların tazmini amacıyla açılacak davalarda yetkili mahkemenin eylemin yapıldığı yer idare mahkemesi olacağı düzenlenmiştir. Aslında her idari eylem bir kamu hizmetinin görülmesi adına yapılır. Bayındırlık ve ulaştırma gibi hizmetler dolayısıyla yapılan eylemler de birer idari eylemdir. Bu durumda maddede hizmetin görüldüğü yer, eylemin yapıldığı yer ayrımının da pek anlamı olmadığı düşünülebilir. Kanun Koyucuyu böyle bir ayırıma iten sebep bazı bayındırlık işlemlerinden kaynaklanan zararların hizmetin görüldüğü yerden uzaklarda meydana gelebilme ihtimalidir. Örneğin, bir barajın aşırı yağışlar dolayısıyla taşması veya sızıntı dolayısıyla su kaçırmaması durumunda barajın su akışının bulunduğu hat boyunca bulunan ekili ve dikili araziye zarar vermesi durumunda hizmetin görüldüğü yer olan barajın bulunduğu yer ile zararın oluştuğu ekili dikili arazinin bulunduğu yer idare mahkemesi farklı olabilir. Bu durumda meydana gelen zararların tazmini amacıyla açılacak tam yargı davasında yetkili mahkeme barajın bulunduğu yer idare mahkemesi olacaktır.

Gözaltında bulunduğu sürece işkenceye maruz kalındığı ileri sürülerek manevi tazminat istenmesine ilişkin idari eylemden kaynaklanan davada da eylemin yapıldığı yer mahkemesi yetkili olmaktadır.¹⁴⁶

¹⁴⁵ D. 10. D., 29.9.1994, E:1993/4402, K:1994/4396, Karavelioğlu, s. 1486.

¹⁴⁶ Bkz. D. 10. D., 25.12.1995, E:1994/6878, K:1995/6697, Bal - Karabulut - Şahin, s. 847.

Danıştay tarafından verilen bir kararda, Van İli ... İlçesi Jandarma Komando Tabur Komutanlığı emrinde askerlik görevini yapmakta iken 20.7.1995 tarihinde çıkan çatışmada vefat eden A.F.B.'nin desteğinden yoksun kalındığından bahisle uğranıldığı ileri sürülen maddi manevi tazminatın ödenmesi istemiyle İçişleri Bakanlığı'na kaşı açılan davada, A.F.B.'nin Van İli ... İlçesi Jandarma Komando Tabur Komutanlığı emrinde görev yapmaktayken yasadışı terör örgütü mensuplarıyla çıkan çatışmada vefat ettiği anlaşıldığından dava konusu uyuşmazlığı çözmeye yetkili mahkemenin hizmetin görüldüğü yer idare mahkemesi olan Van İdare Mahkemesi olduğuna karar verilmiştir.¹⁴⁷

Bu kararın azlık oyunda, Ankara 5. İdare Mahkemesi'nce yetki yönünden reddedilerek Konya İdare Mahkemesi'ne gönderilen ve bu mahkemece de Van İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğu gerekçesiyle yetki yönünden reddedilen davada, Danıştay'ca çözümü gereken bir olumsuz yetki uyuşmazlığı doğduğunu kabule olanak görülmediği, Konya İdare Mahkemesi'nin yetki yönünden reddettiği davaya ait dosyayı yetkili gördüğü mahkemeye göndermesi gerektiği görüşü ileri sürülmektedir.

Bu Danıştay kararı azlık oyunda belirtildiği üzere olumsuz yetki uyuşmazlığından söz edebilmek için iki mahkemenin karşılıklı olarak birbirlerini yetkili görmeleri gerekmektedir. Eğer olaydaki gibi ilk mahkemenin yetkili gördüğü mahkeme bir üçüncü mahkemeyi yetkili görüyorsa dosya Danıştay'a gelmeden yetkili görülen mahkemeye gönderilmesi gerekir. Bu nedenle azlık oyunun doğru olduğu kanısındayız.

3) DİĞER HALLERDE YETKİLİ MAHKEME

36. madenin c bendinde ise idari işlem veya idari eylemden kaynaklanmayan yani ilk iki bent kapsamına girmeyen davalarda yetkili mahkemenin davacının ikametgahı mahkemesi olduğu düzenlenmiştir.

İkametgah (yerleşim yeri), Medeni Kanun'un 19 - 22. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre yerleşim yeri bir kimsenin sürekli kalma niyetiyle

¹⁴⁷ D. 10. D., 21.9.1998, E:1998/5456, K:1998/3999, Bal - Karabulut - Şahin, s. 844. Aynı nitelikteki karar için bkz. D. 10. D., 24.12.1997, E:1996/1616, K:1997/6135, Bal - Karabulut - Şahin, s. 845.

oturduğu yerdir. Bir başka deyişle hukuki anlamda bir kimsenin bulunduğu, hayat faaliyetlerinin ve kişisel ilişkilerinin merkezi olan yerdir.¹⁴⁸ Kanuna göre herkesin bir yerleşim yeri vardır ve bir kimsenin aynı zamanda birden fazla yerleşim yeri olamaz.

İYUK'un 36. maddesinin (c) bendiyle getirilen yetki kuralının uygulama alanı kanunda gösterilen genel ve özel yetki kuralları karşısında sınırlı kalmaktadır. Bu bent kapsamına giren haller, idari işlem niteliğinde olmayan ve idari eylem de sayılmayan durumlardan doğan davalardır. Örneğin iskeleye bağlı iki hücum botun bilinmeyen bir sebeple patlaması ve ortaya çıkan hava basıncı sonunda davacının kristal vitrin camının kırılması sonucu oluşan zararın tazmini istemiyle açılacak tam yargı davaları böyledir.¹⁴⁹ Burada idarenin kullandığı tehlikeli araç ve gereçlerinden kaynaklanan bir kusursuz sorumluluk ilkesi ile karşılaşılmaktadır. Bunun gibi diğer kusursuz sorumluluk ilkeleri olan mesleki risk ve sosyal risk sonucu ortaya çıkan zararların tazmini de yine bu bent kapsamındadır. Örneğin, gölet inşaatında kullanılan iş makinelerinin yasa dışı örgüt mensuplarınca yakılması dolayısıyla meydana gelen zararların tazmini istemiyle açılacak tam yargı davaları davacıların ikametgahı mahkemesinde görülecektir.¹⁵⁰

Danıştay, idari davaya konu edilmesi hukuken olanaksız bulunan idari işlemlerden doğan tam yargı davalarını da bu bent kapsamı içinde mütalaa etmiştir. Bunun nedeni, zarar doğurucu idari işlemi konu edinen bir idari davanın ve bu davaya konu uyumsuzluğu çözen bir idari yargı yerinin bulunmamasıdır. Bu içtihadı göre yargı denetimi dışında tutulan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Yüksek Askeri Şura kararlarından doğan zararların tazmini isteği ile açılacak tam yargı davalarında yetkili mahkeme davacının ikametgahı mahkemesi olacaktır.¹⁵¹

Danıştay 5. Dairesi, hakkında iptal davası açılmayan 1402 sayılı Kanun uyarınca yapılan işlemlere karşı açılan bir davada; Hatay İli

¹⁴⁸ Öztan, Bilge, Medeni Hukuk'un Temel Kavramları, Ankara 2003, s. 289.

¹⁴⁹ D. 6. D., 24.2.1971, E:1968/868, K:1971/427, Esin, Yüksel, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları - Esas, Ankara 1976, s. 137.

¹⁵⁰ D. 10. D., 20.4.1994, E:1994/667, K:1994/1769, Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, s. 310.

¹⁵¹ Candan, s. 841.

Samandağı İlçesi Cumhuriyet İlkokulu öğretmeni iken 1402 sayılı Yasa uyarınca görevine son verilen ancak daha sonra hakkındaki sakıncalılık kararının kaldırılması nedeniyle Gümüşhane İli Kelkit İlçesi Sadak Köyü İlkokulu öğretmenliğine atanan davacının, açıkta kaldığı sürelerle ait maaş ve bunlara bağlı parasal haklarının toplamı olan 2.326.000 liranın tazmini istemiyle açılan davada, zarar 1402 sayılı Kanun uyarınca görevine son verilmesi işleminden doğmuş ise de, aynı Yasanın 2342 sayılı Kanun ile eklenen Ek 3. maddesi hükmüne göre bu işlemlere karşı iptal davası açılması mümkün olmadığından bu işleme dayalı tam yargı davasının adı geçen 36. maddenin (a) bendi kapsamında düşünülmesi mümkün olmadığı gibi konusu itibarıyla (b) bendi ile de ilgisi bulunmadığından uyuşmazlığın görüşülmesi ve çözümlenmesi aynı maddenin (c) bendi uyarınca Trabzon İdare Mahkemesine ait olduğuna karar vermiştir.¹⁵²

Danıştay 10. Dairesi ise 1402 sayılı Kanundan kaynaklanan böyle bir uyuşmazlıkta 5. Daireden farklı düşünmektedir. Buna göre, Ordu'da iken 1402 sayılı Kanuna göre görevine son verilen ve sakıncalılık hali kaldırıldığından görevine iade edilen ve Konya ilinde öğretmen olarak göreve başlayan davacı, görevine son verildiği tarihten itibaren açıkta kaldığı süreye ilişkin maaş, yan ödeme ve diğer özlük haklarının yasal faiziyle birlikte iadesi istemiyle açtığı davanın görümü ve çözümünün 2577 sayılı Kanunun 36/a ve 33/2 maddesinden hareketle zararı doğuran idari işlemin, 1402 sayılı Kanuna göre görevine son verilmesi işlemi olduğu dikkate alınarak, davacının görevine son verilmesinden önce görev yaptığı yer İdare Mahkemesi olan Trabzon İdare Mahkemesi'nin yetki alanına girdiğine karar vermiştir.¹⁵³

Bu davalarda davacının ikametgahı mahkemesinin yetkili kılınmasının davacının menfaatine daha uygun olduğu düşüncesiyle Danıştay 5. Dairesinin kararının daha doğru olduğu kanısındayız.

¹⁵² D. 5. D., 27.12.1989, E:1989/2953, K:1989/2560, Karavelioğlu, s. 1489.

¹⁵³ D. 10. D., 19.9.1990, E:1990/2910, K:1990/1739, Karavelioğlu, s. 1490.

Aynı nitelikteki karar için bkz. D. 10. D., 10.10.1996, E:1996/8656, K:1996/5951, Karavelioğlu, s. 1490.

D) VERGİ DAVALARINDA YETKİ KURALLARI

Vergi davalarında yetki kuralları İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 37. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

Madde 37 – Bu Kanuna göre vergi uyuşmazlıklarında yetkili mahkeme:

a) Uyuşmazlık konusu vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren, zam ve cezaları kesen,

b) (Ek : 10/6/1994 - 4001/17 md.) Gümrük Kanununa göre alınması gereken vergilerle Vergi Usul Kanunu gereğince şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlerde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren,

c) Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasında, ödeme emrini düzenleyen,

*d) Diğer uyuşmazlıklarda dava konusu işlemi yapan,
Dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesidir.*

Bilindiği gibi, vergi mükellefleri ile vergi idareleri arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların idari yollarla sonuçlandırılması her zaman mümkün olmamaktadır. Bu tür durumlarda ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü için yargı organlarına başvurma gereği duyulmaktadır. İşte vergi uyuşmazlıklarında başvurulacak yargı koluna vergi yargısı denir.¹⁵⁴

Vergi hukukunda geçerli olan kanunilik ilkesi gereği olarak vergi kanunlarının çok olması ve iktisadi hayatın değişkenliği sonucu bu kanunların sürekli değiştirilmesi mükelleflerin ve vergi dairelerinin hatalara düşmelerine neden olmaktadır. Vergi memurlarının vergiler alınırken hazineci zihniyetle hareket etmeleri ve vergi kanunlarını dar manada tefsir ederek yanlış yorumlamaları ile bazı mükelleflerin kanunen vermesi gereken vergiden daha az vergi vermek veya hiç vergi vermemek düşüncesiyle hareket etmeleri vergi adaletinin gerçekleşmesini güçleştirmektedir. İşte vergi toplanırken ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde hem vergi mükelleflerine, hem de vergi

¹⁵⁴ Kırbaş, Sadık, Vergi Hukuku, Ankara 1997, s. 216.

idaresine itiraz hakkı tanınmakta ve bir mahkeme tarafından taraflarca ileri sürülen bu iddia ve itirazların karara bağlanması gerçekleşmektedir.¹⁵⁵

Kısaca belirtilen vergi yargısında doktrindeki egemen görüş, vergi davalarının tam yargı davası olduğu yönündedir. Bunun nedeni, vergi davasında para ile ölçülebilen bir hak ihlalinin söz konusu olmasıdır. Başka bir görüşe göre ise, vergi davaları iptal ve tam yargı davasından ayrı özel bir kategori oluşturmaktadır.¹⁵⁶

37. maddenin vergi mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesi esas alınarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Buna göre vergi mahkemeleri, 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, bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.

Bu uyuşmazlıkları çözümlmeye yetkili vergi mahkemesinin belirlenebilmesi için vergide dava konusu yapılabilen işlemlerin belirlenmesi gerekir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 378. maddesi bu konuya ilişkin bulunmaktadır. Buna göre, vergi mahkemesinde dava açabilmek için verginin tarh edilmesi, cezanın kesilmesi, tadilat ve takdir komisyonları kararlarının tebliğ edilmiş olması; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin yapılmış ve ödemeyi yapan tarafından verginin kesilmiş olması lazımdır.

Mükellef veya sorumlulara ya da ceza muhataplarına tebliğ edilmeyen vergi ve ceza için vergi mahkemesinde dava açılmaz. Dava açılabilmesi için, vergi ve cezanın tebliğ edilmesi şart olup, dava açma hakkı bu tebliğ ile doğar.¹⁵⁷ Ancak uygulamada vedop adı verilen vergi dairesi borç çıktısı aleyhine tebliğ işlemi yapılmadan dava açılmakta ve vergi mahkemeleri tarafından da kişinin hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle dava görülebilmektedir.

¹⁵⁵ Aksoy, Şerafettin, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, İstanbul 1991, s. 106.

¹⁵⁶ Öncel, Mualla - Kumrulu, Ahmet - Çağan, Nami, Vergi Hukuku, Ankara 2003, s. 190.

¹⁵⁷ Kızılot, Şükrü, Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması, Ankara 1991, s. 3643.

1) TARH, TAHAKKUK İŞLEMLERİ İLE ZAM VE CEZA KESME İŞLEMLERİNDE YETKİLİ MAHKEME

Madde bendinde açık olarak belirtildiği üzere vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren, zam ve cezaları kesen dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesi bu tür uyuşmazlıklar bakımından yetkili kılınmıştır.

Tarh, vergiyi doğuran olaya bağlı olarak mükellefin bağlı olduğu vergi dairesi tarafından gerçekleştirilen vergi alacağının tespit edilmesine ilişkin bir idari işlemdir.¹⁵⁸

Tahakkuk ise, tarh ve tebliğ edilen verginin ödenmesi gereken aşamaya gelmesidir. Tahakkuk, verginin ödenmesinden önce kendiliğinden gerçekleşen bir olgu olduğundan kendisi bir idari işlem olmayıp idari işlemin hukuk alemine yansımadır.¹⁵⁹

Tarh, tahakkuk ve ceza kesme işlemleri 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 25, 29, 30, mükerrer 30 ve 36. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre beyana göre tarh, resen, ikmalen, idarece tarh ve tahrir dayalı tarh olmak üzere beş çeşit tarh çeşidi bulunmaktadır. Ceza kesme işlemleri ise aynı kanunun 365, 366. maddelerinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Tarh ve tahakkuku ya da zam ve cezayı kesen daire, uyuşmazlık konusu mali yükümlülüğün çeşidine göre değişiklik gösterir. Genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlarla bunların zam ve cezalarının tarh ve tahakkuku genel olarak vergi dairelerine aittir. Belediyelere ait vergi ve harçlarla, benzeri mali yüküm niteliğindeki katılma payları ve ücretler konusunda belediye gelir şube müdürlükleri, şube müdürlüğü olmayan yerlerde belediye hesap işleri müdürlükleri, hesap işleri müdürlüğü olmayan yerlerde muhasebe servisleri madde bendinde belirtilen daire niteliğindedir. İl özel idareleri tarafından alınan vergilerde ise il özel idaresinin bulunduğu yerin bağlı olduğu vergi mahkemesi yetkilidir. Örneğin, İstanbul Nakil Vasıtaları Vergi Dairesi Müdürlüğü'ne ödenen Motorlu Taşıtlar Vergisi'ne karşı açılacak davada

¹⁵⁸ Arslan, Mehmet, Vergi Hukuku, Ankara 2006, s. 77.

¹⁵⁹ Kızılot, Şükrü - Şenyüz, Doğan - Taş, Metin - Dönmez, Recai, Vergi Hukuku, Ankara 2007, s. 156.

verginin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemi anılan idare tarafından yapılmış olduğundan söz konusu uyuşmazlığın çözüm yetkisi de İstanbul'da görev yapan vergi mahkemesine ait olacaktır.¹⁶⁰ Yine, sakatlık indiriminden yararlanamayacağına dair Maliye ve Gümrük Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada sakatlık indiriminin uygulanacağı gelir vergisini tarh ve tahakkuk ettiren vergi dairelerinin bulunduğu yer olan Malatya Vergi Mahkemesi yetkili olacaktır.¹⁶¹

Muhtasar beyanname verme bakımından bağlı olunan vergi dairesinin bulunduğu yer mahkemesi de tevkifat yapan kuruma bağlı olarak yetkili olacaktır. Örneğin, Türkiye Kızılay Derneği'nin Finansbank Ankara Şubesi'nde bulunan hesaplarından yapılan gelir vergisi tevkifatının haksız ve hukuka aykırı olduğu zira müvekkili derneğin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu ileri sürülerek söz konusu tevkifatın terkinin ile iadesi ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, derneğin Finansbank Ankara Şubesi'nde bulunan hesaplarından yapılan gelir vergisi tevkifatını yapan banka şubesinin muhtasar beyanname verme bakımından bağlı olduğu vergi dairesi ile bu vergi dairesinin bulunduğu yeri içine alan Ankara Vergi Mahkemelerinin yargı yetkisi dahilinde olduğuna karar verilmiştir.¹⁶²

2) GÜMRÜK VERGİLERİNDE VE VERGİ HATALARINDA YETKİLİ MAHKEME

Maddenin b bendinde gümrük vergilerinin alınmasına yönelik işlemlerde yetki kuralı ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 124. maddesinde düzenlenen düzeltme ve şikayet başvuruları sonunda tesis edilen işlemlerde yetki kuralı düzenlenmiş bulunmaktadır.

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242. maddesine göre yükümlüler, kendilerine tebliğ edilen gümrük vergileri için tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde ilgili gümrük idaresine verecekleri bir dilekçe ile düzeltme talebinde bulunabilirler. Düzeltme talepleri ilgili gümrük müdürlüğü tarafından otuz gün

¹⁶⁰ Ankara 2. Vergi Mahkemesi, 6.11.2003, E:2003/913, K:2003/1027, yayınlanmamıştır.

¹⁶¹ D. 3. D., 19.12.1985, E:1985/768, K:1985/3405, Gözübüyük - Dinçer, s. 838.

¹⁶² İstanbul 8. Vergi Mahkemesi, 29.6.2006, E:2006/1777, K:2006/1312, yayınlanmamıştır.

içinde karara bağlanarak yükümlüye tebliğ edilir. Kişiler, düzeltme taleplerine ilişkin kararlara, idari kararlara, gümrük vergilerine ve cezalara karşı yedi gün içinde kararı alan gümrük idaresinin bağlı bulunduğu gümrük başmüdürlüğü nezdinde itirazda bulunabilirler. Gümrük başmüdürlüklerine intikal eden itirazlar otuz gün içinde karara bağlanarak ilgili kişiye tebliğ edilir. İlk kararın alındığı idarenin gümrük başmüdürlüğü olduğu hallerde, bu karara karşı on beş gün içinde Gümrük Müsteşarlığı'na itiraz edilebilir. Gümrük Müsteşarlığı'na intikal eden itirazlar kırk beş gün içinde karara bağlanarak ilgili kişiye tebliğ edilir. Gümrük başmüdürlükleri ile Gümrük Müsteşarlığı kararlarına karşı işlemin yapıldığı gümrük müdürlüğünün veya gümrük başmüdürlüğünün bulunduğu yerdeki idari yargı mercilerine başvurulabilir.

Görüldüğü üzere gümrük vergisi mükelleflerinin haklarında yapılan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler aleyhine doğrudan dava açma hakları bulunmamaktadır. Önce idari itiraz yoluna başvurmak ve idari yoldan bir sonuç alamamaları halinde dava açmak durumundadırlar. Kesin tahakkuk ise mükellef itirazını reddeden Gümrük başmüdürlüğü veya Gümrük Müsteşarlığı işleminden sonra gerçekleşmektedir. Tahakkuk eden Gümrük başmüdürlüğü veya Gümrük Müsteşarlığı işlemine karşı ise bunların bulunduğu yerde değil işlemin asıl sahibi olan yani tahakkuk işlemini yapan Gümrük müdürlüğü veya Gümrük başmüdürlüğünün bulunduğu yer vergi mahkemesinde dava açılacaktır.

Danıştay da bir olayda, Haydarpaşa Giriş Gümrük Müdürlüğü'nde tescilli giriş beyannamesi ile gerçekleştirilen ithalat nedeniyle, gümrük vergisi ve resimlerinin, anılan gümrük müdürlüğünce tarh ve tahakkuk ettirilerek teminata bağlandığı, daha sonra muafiyet kapsamında olmadığından bahisle, katma değer vergisinin tahsili amacıyla teminat mektuplarının nakde çevrilerek irad kaydedildiği davada, uyuşmazlık konusu katma değer vergisini tarh ve tahakkuk ettiren daire olan Haydarpaşa Giriş Gümrük Müdürlüğü'nün bulunduğu yer mahkemesi olan İstanbul Vergi Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar vermiştir.¹⁶³

¹⁶³ D. 7. D., 14.3.1996, E:1994/1286, K:1996/981, Topuz - Özkaya , s. 801.

Bir başka olayda, davacı adına kesilen ve itirazsız ödenen gümrük para cezasının iadesi istemiyle yapılan başvuruya cevap verilmemek suretiyle tesis edilen zımni ret işlemine karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açma olanağı bulunmadığı, yetkili mahkemenin Gümrük Kanunu'na göre alınması gereken vergilerde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesinin yetkili olduğuna ilişkin hüküm karşısında, davanın görüm ve çözümünün Hatay Vergi Mahkemesi'ne ait olduğuna karar vermiştir.¹⁶⁴

Madde bendinde düzenlenen ikinci yetki kuralı düzeltme ve şikayet sonunda yapılan işlemlerle ilgilidir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 124. maddesinde vergi mükelleflerinin vergi mahkemesinde dava açma süresi geçtikten sonra vergi dairesine yaptıkları düzeltme talepleri reddedilenlerin şikayet yolu ile Maliye Bakanlığı'na başvurabilecekleri, il özel idare vergileri hakkında valiliğe, belediye vergileri hakkında belediye başkanlığına başvurabilecekleri düzenlenmiştir. Başvuruları üst merci tarafından da reddedilen mükellefler bu son işlemin iptali istemiyle Maliye Bakanlığı, valilik ve belediye başkanlığının bulunduğu yerdeki vergi mahkemesinde değil, düzeltilmesi istenen vergiyi tarh ve tahakkuk ettiren dairenin bulunduğu yer vergi mahkemesinde dava açabilir. Nitekim açılan davalarda da bu yönde karar verilmektedir. Örneğin, belediye payının noksan hesaplandığından bahisle, davacı adına ikmalen tarholunan belediye payına karşı yapılan düzeltme ve şikayet başvurusunun cevap verilmemek suretiyle reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle Danıştay'da açılan davanın vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesince çözümlenmesi gerektiğinden dava dosyasının vergi mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.¹⁶⁵ Bir başka olayda da, davacı şirket adına kayıtlı vinçli kamyon için ödenen ek motorlu taşıtlar vergisinin ret ve iadesi istemiyle düzeltme şikayet yolu ile yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada, Yeğenbey Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından tarh ve

¹⁶⁴ D. 7. D., 3.6.1997, E:1997/1467, K:1997/2296, Topuz - Özkaya, s. 807.

¹⁶⁵ D. 9. D., 12.9.1994, E:1994/1112, K:1994/3347, Topuz - Özkaya, s. 802.

tahakkuk ettirilen ek motorlu taşıtlar vergisine ilişkin uyuşmazlığın görüm ve çözümünün Ankara Vergi Mahkemesi'ne ait olduğuna karar vermiştir.¹⁶⁶

Bu bendin uygulanmasında Kanun vergi cezalarından söz etmemesine karşın uygulamada, gümrük ceza kararları ile vergi cezalarında hata bulunduğu gerekçesiyle düzeltme istemiyle yapılan başvurular sonunda tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle açılan davalar vergilerle ilgili olduğu gibi ceza kararını alan veya cezayı kesen dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesinin yetkisinde görülmektedir.¹⁶⁷

3) ÖDEME EMRİNE İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLARDA YETKİLİ MAHKEME

Maddenin c bendinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca kamu alacağının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrini düzenleyen dairenin bulunduğu yer vergi mahkemesi yetkili kılınmıştır.

Danıştay tarafından verilen bir kararda da bu açıkça görülmektedir. Buna göre, Eskişehir İki Eylül Vergi Dairesi Müdürlüğü'ne karşı açılan davada, Bursa Çekirge Vergi Dairesi Müdürlüğü'nce salınan vergi ve kesilen cezaların vadesinde ödenmemesi nedeniyle düzenlenen ödeme emrine karşı kanuni sürede dava açılmaması ve borcun ödenmemesi üzerine aynı vergi dairesince alacağın haczen tahsili işlemlerine başlanılarak haciz kararı alındığı, davacının ikametgahı ve haciz konusu malların Eskişehir'de bulunduğu tespitini üzerine de Eskişehir İki Eylül Vergi Dairesi Müdürlüğü'ne talimat verildiği, talimat uyarınca davacıya ait kamyonun haczedilmesi üzerine haciz kararının kaldırılması istemiyle dava açıldığı, kesinleşen kamu alacağı için ödeme emri Bursa Vergi Dairesi Müdürlüğü'nce düzenlenmiş olduğuna göre ödeme emrine konu kamu alacağının süresinde ödenmemesi sebebiyle aynı Vergi dairesi Müdürlüğü'nce alınan haciz kararının iptali istemiyle açılan dava konusu uyuşmazlığı çözmeye de Bursa Vergi Dairesi Müdürlüğü'nün bulunduğu yer vergi mahkemesi olan Bursa Vergi Mahkemesi'nin yetkili

¹⁶⁶ D. 7. D., 15.9.1997, E:1997/3842, K1997/2925, Topuz - Özkaya, s. 804

¹⁶⁷ Candan, s. 846.

bulunduğuna karar verilmiştir.¹⁶⁸ Bir başka kararda da, dava konusu edilen ödeme emirlerinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, ödeme emirlerini düzenleyen vergi dairesinin bulunduğu yer vergi mahkemesi olan Ankara Vergi Mahkemelerini yetkili görmüştür.¹⁶⁹

Yenice - Esin'e göre, bendin düzenlenmesinden kamu alacağının tahsili amacıyla düzenlenen her türlü ödeme emrine ilişkin uyuşmazlıkta yetkili vergi mahkemesinin ödeme emrini düzenleyen vergi dairesinin bulunduğu yer vergi mahkemesi olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu durumda haciz işleminin iptali istemiyle açılacak davada yetkili vergi mahkemesi de ödeme emrini düzenleyen dairesinin bulunduğu yer vergi mahkemesi olacaktır.¹⁷⁰ Tabii bu 6183 sayılı Kanuna göre yapılacak her idari işlemin arkasında bir ödeme emri olduğu varsayımından kaynaklanmaktadır. Oysa ki anılan Kanun'da amme alacağının korunması başlıklı ikinci bölümünde bahsi geçen teminat, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk kararının öncesinde bir ödeme emri bulunmamaktadır. Bu halde bent hükmünün ödeme emri düzenleme aşamasına gelmiş uyuşmazlıklara hasredilmesi, teminat ve ihtiyati haciz uygulamalarında bir sonraki bent hükmünün, ihtiyati tahakkuk uygulamasında ise a bendinin uygulanması uygun olacaktır.¹⁷¹ Candan'a göre ise, bent hükmü 6183 sayılı Kanuna göre düzenlenen her türlü ödeme emrini konu edinen idari davaları değil yalnızca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerle bunların zam ve cezalarından kaynaklanan kamu alacaklarının tahsili amacıyla düzenlenenleri kapsamaktadır. Diğer kamu alacaklarının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirlerinde yetkili mahkeme ise 32. maddede belirlenen genel yetki kurallarına göre belirlenecektir.¹⁷²

6183 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca alacaklı vergi dairesi niyabeten tahsil işlemi yaptırdığı takdirde yetkili mahkeme naip vergi dairesinin bulunduğu yere göre değil alacaklı vergi dairesinin bulunduğu yere göre

¹⁶⁸ D. 3. D., 31.1.1986, E:1986/36, K:1986/310, Gözübüyük - Dinçer, s. 836.

¹⁶⁹ D. 3. D., 1.7.1997, E:1996/2382, K:1997/2749, Danıştay Dergisi, Yıl: 1998, Sayı: 95, s. 235.

¹⁷⁰ bkz. D. 3. D., 31.1.1986, E:1986/36, K:1986/310

¹⁷¹ Yenice - Esin, s. 682.

¹⁷² Candan, s. 847.

belirlenir.¹⁷³ Danıştay'ın bazı dava daireleri ise ödeme emrinin iptali istemiyle açılacak davanın naip dairenin bulunduğu yer vergi mahkemesinde açılması gerektiğini düşünmektedir.¹⁷⁴

3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 12. maddesinde yeminli mali müşavirlerin yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumlu oldukları, yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere ziya uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu oldukları düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca yeminli mali müşavirin bulunduğu yer vergi dairesi tarafından kamu alacağının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirlerine karşı açılan davada, Danıştay 4. Dairesi asıl borçlu durumunda olan mükellefin bulunduğu yer vergi dairesi tarafından düzenlemeyen ödeme emirlerinin iptaline karar vermiştir. Bu karar hangi yer idare mahkemesinin değil hangi yerde bulunan vergi dairesinin yetkili olduğuna ilişkindir.¹⁷⁵

4) DİĞER UYUŞMAZLIKLARDA YETKİLİ MAHKEME

Yukarıda açıkladığımız haller dışındaki durumlarda idari işlemi yapan dairenin bulunduğu yer vergi mahkemesi yetkili olacaktır. Örneğin takdir komisyonu kararları, uzlaşma komisyonu kararları, 6183 sayılı Kanuna göre tesis edilen teminat, ihtiyati haciz, haciz, satış gibi işlemler, 213 sayılı Kanunun mükerrer 49. maddesine göre Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları tarafından tespit edilen bina metrekare inşaat maliyet hesabına

¹⁷³ bkz. D. 7. D., 3.3.2005, E:2001/43250, K:2005/294, yayınlanmamıştır.

¹⁷⁴ bkz. D. 6. D., 19.4.1988, E:1988/296, K:1988/546, yayınlanmamıştır.

¹⁷⁵ D. 4. D., 26.6.2006, E:2006/366, K:2006/1408, yayınlanmamıştır. İstanbul İli Fatih Vergi Dairesi Mükellefi olan Remz Tekstil Ticaret ve Sanayi Limited Şirketi'nin aldığı katma değer vergisi iadesi ile ilgili olarak yapılan sınırlı inceleme sonucu, bu şirketin gerçek dışı fatura kullandığı ileri sürülerek yapılan tarhiyat kesinleştiği halde şirket tarafından ödenmediği belirtilerek müşterek ve müteselsil sorumlu sıfatıyla davacı adına, davacının bağlı olduğu Denizli İli Pamukkale Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada, 3568 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca davacının sorumlu tutulduğu kamu alacağının kaynaklandığı verginin mükellefinin İstanbul İli Fatih Vergi Dairesi Müdürlüğü'nün mükellefi olması nedeniyle söz konusu alacakla ilgili olarak, 6183 sayılı Kanunda öngörülen takip ve tahsil işlemlerinin yapılmasına, bu şirketin söz konusu vergi bakımından bağlı olduğu vergi dairesinin yetkili olduğu, bu nedenle yetkili olmayan vergi dairesi tarafından davacı adına düzenlenen ödeme emrinin yasaya uygun bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilen ödeme emrine ilişkin davanın temyiz istemi bu kararla reddedilmiştir.

karşı açılacak davalarla, takdir komisyonlarının arsa ve arazilere ilişkin tespit ettiği asgari birim değer tespitine karşı açılacak davalarda idari işlemi yapan dairenin bulunduğu yer vergi mahkemesi yetkili olacaktır.

Nitekim Danıştay, yönetim kurulu üyesi olduğu anonim şirketin ... Kurumlar Vergi Dairesi Başkanlığı'na olan vergi borçlarının şirket tüzel kişiliğinden tahsil edilememesi üzerine ... Kurumlar Vergi Dairesi Başkanlığı'nın verdiği yetkiye dayanılarak davacının arsasındaki hissesi üzerine ... Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından uygulanan hacizin kaldırılması istemiyle açılan davada, alacaklı amme idaresi ... Kurumlar Vergi Dairesi Başkanlığı olduğundan, ... Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından davacının arsası üzerine konulan hacizin ... Kurumlar Vergi Dairesi Başkanlığı'nın verdiği yetkiye dayanılarak niyabeten yapıldığından İdari Yargılama Usulü Kanununun 37. maddesi "d" bendi uyarınca bu vergi dairesinin bulunduğu yerdeki İstanbul Vergi Mahkemesi'nin davanın görüm ve çözümünde yetkili olduğuna karar vermiştir.¹⁷⁶

Bu bentteki düzenlemeyle 32. maddedeki genel yetki kuralına benzer bir hüküm getirilmiştir.

II- GENEL YETKİ KURALI

Buraya kadar İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda özel yetki kurallarını inceledik. Ancak açılan bir davada yukarıda anlatılan özel yetki kurallarından birisi söz konusu olmadığında genel yetki kuralına başvurulacaktır.

A) GENEL YETKİNİN MAHİYETİ

İdari davalarda genel yetki kuralı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 32. maddesinde düzenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

Madde 32 – 1. Göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla bu Kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.

¹⁷⁶ D. 3. D., 19.2.2004, E:2001/4323, K:2004/390, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 4, 2004, s. 126-127.

2. Bu Kanunun uygulanmasında yetki kamu düzenindedir.
(Mülga: İkinci cümle : 10/6/1994-4001/15 md.)¹⁷⁷

1. fıkranın başında göreve ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilmektedir. Kanun koyucu bu hükümle, görev sorununun yetkiden önce geldiğini, yetki kurallarının uygulanabilmesi için davanın açıldığı yargı yerinin o uyuşmazlıkta görevli olması gerektiğini, kısacası yetki konusundaki incelemenin ancak görevli yargı yeri tarafından yapılabileceğini anlatmak istemiştir. Örneğin, bir vergi mahkemesi kendisine açılan ve idare mahkemesinin görevine giren bir davayı yetki sorununu incelemeden görevsizlik kararı verip dosyayı idare mahkemesine göndermelidir. Nitekim, noter olan davacının kınama cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Türkiye Noterler Birliği Disiplin Kurulu kararını onayan Adalet Bakanlığı işleminin iptali istemiyle Danıştay'da açılan bir davada, görüm ve çözümü Ankara İdare Mahkemelerine ait bulunduğundan davanın görev yönünden reddine ve dosyanın yetkili Ankara İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine karar verilmiştir.¹⁷⁸

1. fıkranın saklı tuttuğu bir diğer husus da İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda veya özel diğer kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmiş olması durumudur. Kanun koyucu burada ise bu kanunlarda özel ve kesin yetkili mahkemenin gösterilmiş olması halinde genel yetkili mahkemede davanın görülemeyeceğini anlatmak istemiştir.

32. maddenin asıl konusunu teşkil eden yetki kuralı idari davaların ancak bir bölümüne uygulanabilecek nitelikte olduğundan ve yukarıdaki saklı tutulan hususlar idari davaların tümünü ilgilendirdiğinden 32. maddenin düzenleniş biçimi karşısında yanlış bir değerlendirme yapmak mümkün bulunduğundan Yenice - Esin burada saklı tutulan her iki hususun da Kanunun ikinci bölümünün başında, bütün idari davalara yönelik biçimde ve ayrı bir madde olarak yer almasının daha uygun olacağını düşünmektedir. Çünkü dar kapsamlı olan maddeye bakıldığında, madde metninde yalnızca idare mahkemelerinden söz edildiğinden bu temel kuralların sanki vergi

¹⁷⁷ Mülga edilen cümle "Ancak, idari sözleşmelerde, sözleşme ile yetkili mahkeme belirlenebilir."

¹⁷⁸ D. 8. D., 13.11.1997, E:1997/5325, K:1997/3365, Topuz - Özkaya, s. 777.

mahkemelerinde uygulanmayacağı, vergi, resim ve harçlarla ilgili davalarda geçerli olmadığı izlenimi uyanmaktadır. Yine maddenin yazılış biçiminden, idari eylemlerden doğan davaların da bu temel kurallara tabi olmadığı anlamı çıkmaktadır. Çünkü madde metni sadece idari işlemlerle idari sözleşmelere yer vermektedir. Kuşku yok ki kanun koyucunun amacı bu değildir. Anılan kuralların gerek idare mahkemelerinde gerekse vergi mahkemelerinde görülecek tüm davalar için geçerli olacağı açıktır.¹⁷⁹

Candan da, maddenin 1. fıkrasında yalnızca idare mahkemelerinden söz edilmiş olmasının ve maddenin başlığındaki “idari dava” sözcüğüyle, vergi uyuşmazlıklarını konu edinen idari davalar dışındaki idari davaların amaçlandığı anlaşıldığından bu kullanımın yanlış olduğunu düşünmektedir. Zira; vergi uyuşmazlıklarının da bir idari uyuşmazlık olduğunu ve bu uyuşmazlıkları konu edinen davaların da idari dava olduğunu belirterek vergi uyuşmazlıklarının kimi teknik özelliklerinin olmasının ve bu uyuşmazlıklarla görevli idari yargı yerleri olan vergi mahkemeleri için, Kanunun 37. maddesinde ayrı yetki kuralları öngörölmüş olunmasının, bu uyuşmazlıkları konu edinen davaların idari dava tanımı dışında kalmasını haklı kılmayacağını belirtmektedir.¹⁸⁰

Biz de, saklı tutulan göreve ilişkin hükümler ile özel ve kesin yetkili mahkemenin gösterilmemiş olması durumunun İYUK’un ikinci bölümünün başında bütün idari davalara yönelik biçimde ve ayrı bir madde olarak düzenlenmesinin daha uygun olacağını düşünmekteyiz. Bu haliyle madde metninde vergi mahkemelerinden ve idari eylemlerden söz edilmemiş olması bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

32. Madde bu Kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde yer itibariyle yetkili mahkemenin, dava konusu idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinin olduğunu hükme bağlamıştır.

Genel yetki kuralı olması dolayısıyla ilk derece mahkemeleri ve Danıştay tarafından bu konuda verilmiş sayısız kararlar bulunmaktadır.

¹⁷⁹ Yenice - Esin, s. 634.

¹⁸⁰ Candan, s. 831.

Örneğin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü İzmir 3. Bölge Müdürlüğü'nce koruma ve güvenlik görevlisi ihtiyacına yönelik açılan sınavı kazanan ancak atanmayan davacının açtığı davanın, işlemi tesis eden idari merciin bulunduğu yer mahkemesi olan İzmir İdare Mahkemesi'nce çözümü gerektiğine karar verilmiştir.¹⁸¹ Yine, davalı idarede 1984 tarihinden itibaren memur olarak görev yapan davacının 1989 yılında ailevi nedenlerle istifaen işten ayrıldığı, 5.5.2000 tarihinde yeniden memuriyete kabulü istemiyle yaptığı başvurunun kabul edilmemesi üzerine açtığı davada, idari işlem tesis etmeye yetkili Türk Telekomünikasyon A.Ş. Genel Müdürlüğü'nün bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar verilmiştir.¹⁸²

Bilindiği gibi idari sözleşmeleri yapma yetkisi kural olarak Devlet adına bakanlıklar ve valiliklere, diğer kamu tüzel kişileri adına da bunların karar verme yetkisine sahip bulunan organlarına (rektör, genel müdür, belediye başkanı vb. gibi) aittir. Böyle bir durumda sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yeri ve dolayısıyla yetkili mahkemeyi bulmakta bir güçlükle karşılaşılmaz. Sözleşmeyi yapan idarenin merkezi hangi ilde bulunuyorsa, o ile bakan idare mahkemeleri yetkili olacaktır. İdari sözleşmeler içinde önemli bir yeri olan imtiyaz sözleşmeleri ise zaten yetki konusunun dışında kalmaktadır. Zira imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan davalar Danıştay Kanunu'nun 24. maddesine göre Danıştay'ın görev alanına girmektedir. Danıştay ise yukarıda belirttiğimiz gibi yetki konusunun dışında kalmaktadır.

Fakat işlemi yapan idari merciin belirlenmesinde bazen bazı güçlüklerle karşılaşılabilir. İdari işlemi yapan merciin belirlenmesinde, kamu tüzel kişileri veya kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yetki genişliği, yetki devri, imza yetkisinin devri ve idari vesayet gibi idarenin fonksiyonel bütünlüğünü sağlayan kamusal ilişki hallerinin varlığında, bu tür yetki

¹⁸¹ D. 10. D., 26.9.2000, E:1999/5334, K:2000/4807, Bal - Karabulut - Şahin, s. 801.

¹⁸² D. 10. D., 15.1.2002, E:2001/4754, K:2002/61, Bal - Karabulut - Şahin, s. 796.

dağılımının göz önünde bulundurulması ve yetkili mahkemenin ona göre belirlenmesi gerekmektedir.¹⁸³

Belirtmek gerekir ki kamu kurum ve kuruluşlarının merkez birimleri ve merkez hiyerarşisinde bulunan makamlar ve organlar tarafından yapılan idari işlemler yönünden bir güçlük bulunmamaktadır. Bu durumda işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer idare mahkemeleri yetkili olacaktır. Bunun yanında il özel idareleri, belediyeler, köyler gibi yerel yönetimlerle, yalnız bir ile hizmet veren tüzel kişiliğe haiz kamu kurumlarının (ASKİ, İSKİ, EGO, İETT vb. gibi) işlemleri bakımından da bir sıkıntı çekilmez.

Ancak valilik ve kaymakamlık işlemleri yönünden bir ayrım yapılması gerekmektedir. Bilindiği gibi illerin yönetimi yetki genişliği ilkesi çerçevesinde valiler tarafından yönetilmektedir. Buna göre merkezi idarenin bazı yetkilerini Devlet ve Hükümetin temsilcisi ve her bir bakanlığın ayrı ayrı yürütme organı sıfatıyla valiler kullanabilmektedir. Valilerin hangi konularda kendi başlarına işlem yapabilecekleri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda ve özel bazı kanunlarda belirtilmiştir. İlçe yönetiminde ise yetki genişliği ilkesi uygulanmadığından dolayı kaymakamlar ancak 5442 sayılı Kanunda sınırlı sayıda belirtilen işlemleri tek başına yapabilir. Bunun dışındaki işlemleri valilik veya merkezi idare adına yapmış sayılır. İşte vali veya kaymakamların tek başlarına ve kendi adlarına yaptıkları işlemlere karşı valilik veya kaymakamlığın bulunduğu yer idare mahkemesinde dava açılabilir. Bunun tespitinde bir sorunla karşılaşılmaz. Örneğin, davacının nüfus cüzdanı verilmesi yolundaki başvurusunun Eynesil Kaymakamlığı Nüfus İşleri Müdürlüğü'nce reddedilmesi işlemine karşı açılan davanın görevli ve yetkili Trabzon İdare Mahkemesi'nde açılması gerektiğine ilişkin kararda olduğu gibi.¹⁸⁴

Fakat valilik ve kaymakamlık işlemlerinden bir bölümü merkezi idareye bağlı olarak yapılan işlemlerdir. Bu işlemler yönünden vali ve kaymakamın, merkezi idarenin bir elamanından bir farkı yoktur. Bu tür

¹⁸³ Yıldırım, Ramazan, “Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki”, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, Sayı: 3, 1966, s. 103.

¹⁸⁴ D. 10. D., 25.12.1996, E:1996/10156, K:1996/8704, Karavelioğlu, s. 1446.

işlemlerde işlemin asıl sahibi merkezi idaredir (ilgili bakanlık veya kamu kurumunun). Valinin veya kaymakamın buradaki durumu, merkezi idarenin direktiflerini veya mevzuatın merkezi idare adına yapılmasını istediği bir işi kendi iradesi olmaksızın, bağlı yetkiyle yerine getirmesinden ibarettir. O halde bize göre de burada işlemi yapan idari merciin, merkezi idare olduğunu kabul etmek daha uygun olacaktır.

Konuyu yetki devri bakımından inceleyecek olursak, yetki devri, idari makamların yani hiyerarşik amirlerin kanunların izin verdiği hallerde sahip oldukları yetkilerden bir kısmını daha alt kademelerde bulunan kamu görevlilerine bırakmalarıdır. Örneğin bir bakanın yetkilerinden bir kısmını müsteşarına veya müsteşar yardımcısına devretmesi gibi. Yetki devrine dayanan işlemler, yetkiyi alan daha doğrusu kendisine yetki devredilen makam veya organın (görevlinin) işlemi sayıldığından¹⁸⁵; bu ilişkinin varlığı, gerektiğinde yetkili yargı yerinin değişmesi sonucunu doğurmaktadır. Tabii bu durum yetki devrinin taşradaki bir görevliye yapılması halinde söz konusu olmaktadır. Bu durumda yetki merkezi idarenin yerine taşraya geçmiş olacağından, yetkili mahkeme de o ile bakan idare mahkemesi olacaktır. Yetki devri merkezi idare teşkilatı içinde yapılmış ise yetki devri konumuz bakımından bir önem taşımaz.

Bu ihtimaller kanuna uygun olarak yetkinin devredildiği durumlarda geçerlidir. Peki, kanuna aykırı olarak yetki devri yapılmış ise durum ne olacaktır. Açılan bir davada idare mahkemesinin yetki devrinin varlığını tespit etmesi daha çok davalı idarenin bunu ortaya koymasıyla mümkün olmaktadır. Yetki devri itirazıyla karşılaşan veya bu durumu resen tespit eden idare mahkemesi, yetki devrinin kanuna uygun olup olmadığını incelemek zorundadır. Eğer merkezi idarenin yapacağı bir işlem kanuna aykırı bir yetki devriyle taşraya devredilmiş ve bu yetkiye istinaden yapılan bir işleme karşı dava açılmışsa, bu durum idare mahkemesini bağlamaz. Dava yine merkezi idarenin bulunduğu yer idare mahkemesince karara bağlanmalıdır.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 403.

¹⁸⁶ Aynı görüş için bkz. Yenice - Yüksel, s. 641.

Eğer yalnızca imza yetkisinin devri söz konusu ise bu durumda işlemi yine imza yetkisini devreden mercii yapmış sayıldığından yetkili yargı yerinde bir değişiklik meydana gelmez.

İdari vesayet durumunda ise Devlet tüzel kişiliği adına merkezi idarenin kanunlarla öngörülen durumlarda kamu tüzel kişilerinin işlem ve eylemleri ile organları üzerinde denetim yetkisi vardır. Bu yetki yerel yönetimin veya kamu kurumunun işlem yapma yetkisini elinden almaz. Ancak işlemin yürürlüğe girmesi için idari vesayet makamının onayına ihtiyaç duyar. İdari vesayet makamı önüne gelen işlemi onaylar veya reddeder. Kanunun öngördüğü kimi hallerde de işlemi değiştirerek onaylar. Eğer vesayet makamı yerinden yönetim kurumlarının işlemi onaylarsa işlemin aidiyeti yerinden yönetim kurumuna ait olacağından yetkili mahkeme, yerinden yönetim kurumunun bulunduğu yer idare mahkemesidir. Çünkü vesayet makamının onayı asıl işlemin yapıcı ve tamamlayıcı bir unsuru değildir. Asıl işlem vesayet makamının onama işleminden önce de hukuki varlığa sahiptir. Onay işlemi ile işlem sadece yürürlüğe girmiştir. Eğer vesayet makamı yerinden yönetim kurumunun işlemi reddederse yani işlemi onaylamazsa ortada yerinden yönetim kurumun bir işlemi kalmamış olacaktır. Bu durumda vesayet makamının bulunduğu yer mahkemesinde onaylamama işlemine karşı dava açılabilir. Son olarak eğer vesayet makamı yerinden yönetim kurumunun işlemi değiştirerek onaylarsa ve yerinden yönetim kurumu bu değişikliği benimserse işlem yine yerinden yönetim kurumunun işlemi sayılacağından yetkili yargı yeri ona göre belirlenir. Değişikliği benimsemez ve idari itiraz yoluna gider veya dava açarsa işlem vesayet makamının işlemi sayılır ve yetkili yargı yeri ona göre belirlenir.

Nitekim Danıştay, açılan bir davada, avukatlık yapmak için baroya kaydedilmesi yolundaki isteminin Konya Baro Başkanlığı tarafından kabul edilmesi ancak Adalet Bakanlığı'nca bu kararın onaylanmaması üzerine Konya Barosu Başkanlığı'nca davacının baro levhasından kaydının silinmesi üzerine açılan davanın, dava konusu idari işlemi tesis eden Konya Baro Başkanlığı'nın bulunduğu yer idare mahkemesi olan Konya İdare

Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar vermiştir.¹⁸⁷ Bu kararda yerinden yönetim kurumu vesayet makamının işlemini kabul ederek aksi yönde yeni bir işlem yaptığından davanın yerinden yönetim kurumunun olduğu yerde görülmesi kararı yerindedir.

Yapılan ihalenin vesayet makamının onayına ihtiyaç olmadığından kurumun işlemi sayılarak yetki kuralının belirlenmesine ilişkin traversa imalatı ile ilgili olarak yapılan ihalenin iptali işlemiyle açılan bir davada ise traversa imalatı ihalesini yapmakta yetkili yerin, İşletme Müdürlüğü olduğu ve ihalenin üst kuruluşun onay şartına bağlı olmadığından işlemin Çal Orman İşletme Müdürlüğü'nce tesis edildiği, bu durumda uyuşmazlığın çözümünde dava konusu işlemi tesis eden idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olan Aydın İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar verilmiştir.¹⁸⁸

B) YETKİNİN KAMU DÜZENİNE İLİŞKİN OLMASI

İYUK'un 32. maddesinin 2. fıkrasında idari yargılama usulünde yetkinin kamu düzeninden olduğu ifade edilmiştir. Burada yetkili mahkemenin kanunla belirlenmesinde kamu yararı görüldüğünden, bu kanunda yer alan genel ve özel yetki kuralları davanın taraflarını ve mahkemeleri kesin olarak bağlar. Taraflar aralarında anlaşarak kanunun gösterdiği yetkili mahkemeyi kendi istekleri doğrultusunda değiştiremezler ve belirleyemezler. Yetki kamu düzenine ilişkin olduğundan idari yargı yeri yetkili olup olmadığını kendiliğinden incelemek zorunda olduğu gibi taraflar da davanın her aşamasında (temyiz ve itiraz aşamaları dahil olmak üzere), herhangi bir süreye bağlı olmaksızın yetki itirazında bulunabilirler. Yani idari yargılama usulünde yetki itirazı hukuk usulündeki gibi ilk itiraz olarak düzenlenmemiştir. Ayrıca yetki itirazında yetkili mahkemeyi göstermek gibi bir zorunluluk da bulunmamaktadır.

Danıştay'da yetkinin kamu düzenine ilişkin olduğunu kararlarında vurgulamaktadır. Nitekim bir kararında, idari davalarda yetkili mahkemenin tespitinin kamu düzenine ilişkin olduğundan taraflarca öne sürülmesi bile

¹⁸⁷ D. 10. D., 21.9.1998, E:1998/5046, K:1998/3998, Bal - Karabulut - Şahin, s. 809.

¹⁸⁸ D. 10. D., 28.4.1986, E:1986/532, K:1986/1028, Karavelioğlu, s. 1449.

yargı yerlerince kendiliğinden inceleneceği, olumsuz sicile yönelik olarak açılan davalarda, sicilin düzenlenip, tekemmül ettiği yerin bağlı olduğu idare mahkemesi uyuşmazlığın görüm ve çözümünde yetkili ise de; olumsuz sicille birlikte terfi işleminin de dava konusu edilmesi halinde, uyuşmazlığın çözümünde terfiye bağlı olarak olumsuz sicili de değerlendirecek makam esas alınarak yetkili idare mahkemesinin saptanacağı, davacının, olumsuz düzenlenen 1983 yılı sicili nedeniyle terfi ettirilmemesine ilişkin işlemin dava konusu edildiği, 2577 sayılı Kanunun kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetkili mahkemeleri açıklayan 33. maddesinde terfi ve olumsuz sicille ilgili haller yer almadığından aynı yasanın 32. maddesinin genel yetki kuralı karşısında, adı geçen hakkında terfi işlemini yapacak olan ve husumet mevkiindeki Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'nın bulunduğu yer idare mahkemesi sıfatıyla Ankara İdare Mahkemesi'nin, uyuşmazlığın görüm ve çözümünde yetkili mahkeme olduğuna karar vermiştir.¹⁸⁹

C) SÖZLEŞME YASAĞI

Kanunun ilk halinde bulunan, idari sözleşmelerde, sözleşme ile yetkili mahkemenin belirlenebileceği yönündeki ifade 1994 yılında çıkarılan 4001 sayılı Kanunla kanun metninden çıkarıldığından idari yargılama usulünde ne idari işlem ve eylemlerde ne de idari sözleşmelerde, sözleşme ile yetkili mahkeme belirleme imkanı kalmamıştır.

Bu durumda, idari yargılama usulünde hukuk usulünden farklı olarak yetkinin kamu düzenine ilişkin olmasının herhangi bir istinası bulunmamaktadır.

III- BAĞLANTI HALLERİNDE YETKİ KURALLARI

İdari davalarda bağlantı hallerinde yetki kuralları İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 38 - 42. maddeleri arasında düzenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

Bağlantılı davalar:

¹⁸⁹ D. 5. D., 26.5.1987, E:1985/813, K:1987/837, Gözübüyük - Dinçer, s. 810.

Madde 38 – 1. (Ek: 10/6/1994 - 4001/18 md.) Aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalardır.

2. İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştaya veya birden fazla idare veya vergi mahkemelerine açılmış bulunan davalarda bağlantının varlığına taraflardan birinin isteği üzerine veya doğrudan doğruya mahkemece karar verilir.

3. Bağlantılı davalardan birinin Danıştayda bulunması halinde dava dosyası Danıştaya gönderilir.

4. Bağlantılı davalar, değişik bölge idare mahkemesinin yargı çevrelerindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar Danıştaya gönderilir.

5. Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çerçevesindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar o yer bölge idare mahkemesine gönderilir.

1994 tarihine kadar 38. madde de bağlantılı davaların ne olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmamaktaydı. Ayrıca bu konuda 2577 sayılı Kanunun 31. maddesinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na bir atıf da yapılmış değildi. 4001 sayılı Kanunun 18. maddesi ile bu eksiklik giderilmiş ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 45/3. maddesine benzer bir tanımlama yapılmıştır. Buna göre, aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalardır.

İdari Yargılama Usulü Kanunumuzun aynı dilekçe ile dava açılabilir haller başlıklı 5. maddesinde aralarında maddi veya hukuki yönden bağılılık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile dava açılabilir düzenlenmiştir. Buradaki düzenleme sadece idari işlemlerle ilgili olup kapsamı sınırlı bulunmaktadır. Oysa ki bağlantı halinin kapsamı her türlü idari uyuşmazlığı kapsamaktadır. Davacı eğer 5. maddedeki imkandan yararlanmadıysa veya mevzuat gereği yararlanamadıysa ya da uyuşmazlık idari eylem veya sözleşmeden

kaynaklanmışsa bağlantı talep edebilecektir. Bağlantının varlığından söz edebilmek için davaların aynı kişilere ait olması gerekmemektedir.

Açılan birden fazla dava arasında bağlantının varlığından söz edebilmek için davaların aynı tür ve nitelikteki mahkemelerin görevine giriyor olması gerekir. İdare mahkemesinde görülen dava ile vergi mahkemesinde görülen dava arasında, tek hakimli dava ile heyet halinde görülecek dava arasında bağlantı kurulamaz.

Aralarında bağlantı olduğu iddia edilen davaların ikisinin de derdest olması ve ikisinin de aynı aşamada olması gerekmektedir. Temyiz aşamasında bulunan dava ile ilk aşamada bulunan bir dava arasında bağlantı kurulamaz.

Bağlantının varlığına davaya bakan mahkeme, kendiliğinden karar verebileceği gibi tarafların istemi üzerine de karar verebilir. Bağlantı olduğuna karar verilen davalardan biri Danıştay'da ise, ya da bağlantılı davalar değişik bölge idare mahkemelerinin yargı çevresi içinde bulunuyorsa dosyalar Danıştay'a gönderilir. Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki mahkemelerde bulunuyorsa dosyalar o yer bölge idare mahkemesine gönderilir.

A) BAĞLANTININ DANIŞTAY'CA İNCELENMESİ

Bağlantının Danıştay tarafından nasıl inceleneceği İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 39. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

Madde 39 – 1. Danıştayın dava konusu uyuşmazlığı incelemeye yetkili dairesi, bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve karar verir.

2. Danıştay bağlantının bulunduğu karar verdiği takdirde:

a) (Değişik: 5/4/1990 - 3622/14 md.) Davalardan biri Danıştayda açılmış ve çözümlenmesi Danıştayın görevine dahil bir uyuşmazlıkla ilgili ise, davaların tümü Danıştayda görülür ve durum ilgili mahkemelere ve taraflara bildirilir.

b) Davaların çözümlenmesi, ayrı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki idare veya vergi mahkemelerinin görevlerine giren

uyuşmazlıklarla ilgili ise Danıştayın ilgili dairesi yetkili mahkemeyi kararında belirtir ve dosyaları bu mahkemeye göndererek diğer mahkemeye veya mahkemelere durumu bildirir. Yetkili mahkeme de durumu ilgililere duyurur.

c) (Değişik: 10/6/1994 - 4001/19 md.) Danıştayca verilen karar bağlantı bulunmadığı yolunda ise, dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir.

Danıştay'ın dava konusu uyuşmazlığı çözmeye yetkili dairesinin bağlantılı dava dosyasını öncelikle ve ivedilikle inceleyip karar vereceği düzenlenmiştir. Burada Kanun metninin düzenlenmesinde bir eksiklik göze çarpmaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 27. maddesine göre vergi uyuşmazlıklarında bağlantılı davalarda merci tayinine 3. Daire, 34. maddesine göre idare mahkemelerinin bağlantılı davalarda merci tayinine 10. Daire yetkili bulunmaktadır. Ancak dava konusu uyuşmazlığı çözmeye yetkili daire her zaman 3. ve 10. daire olmayabilir. Dava konusu uyuşmazlık imar ve kamulaştırmaya ilişkin ise 6. daire, motorlu taşıtlar ve taşıt alım vergisine ilişkin ise 7. daire yetkili bulunmaktadır. Ancak bu çelişki uygulamada, bağlantı hakkındaki kararlar 3. ve 10. daire tarafından verilerek giderilmiş bulunmaktadır.

Ayrıca yetkili dairenin bağlantılı dava dosyasını öncelikle ve ivedilikle inceler ifadesini, bağlantılı davanın hangi mahkeme tarafından karara bağlanacağını çözüme kavuşturulması şeklinde anlaşılmalıdır. Yoksa davanın esasının da öncelikle inceleneceği anlaşılmamalıdır.

Danıştay bağlantı hakkında karar verebilmek için aralarında bağlantı olduğu iddia edilen dosyaları getirterek bir karara varır. Buna göre, Danıştay açılan davalar arasında bağlantı bulunduğuna karar verdiği takdirde, davalardan biri Danıştay'da açılmış ve çözümlenmesi Danıştay'ın görevine dahil bir uyuşmazlıkta davaların tümü Danıştay'da görülür ve durum ilgili mahkemelere ve taraflara bildirilir. Davaların çözümlenmesi ayrı bölge idare mahkemelerinin yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine giren uyuşmazlıklarda ise, yetkili daire kararda belirtilerek dosyalar bu mahkemeye gönderilir, durum diğer mahkeme veya mahkemelere bildirilir.

Yetkili mahkeme de durumu ilgililere duyurur. Ancak, aralarında bağlantı görülen dava Danıştay'ın başka bir dairesinde ise yapılabilecek bir şey yoktur. Böyle bir durumda bağlantının varlığının kabul edilmesi bile mümkün değildir. Çünkü her bir dairenin görevi kanunla belli edilmiş olduğu gibi dairelerin bağlantı nedeniyle bile olsa başka bir dairenin görevine giren bir konuda karar vermeleri mümkün değildir.¹⁹⁰

Yetkili kılınan mahkeme davalara kaldığı yerden devam eder. Tekemmül etmemiş dosyalar tekemmül ettirilir, varsa yürütmenin durdurulması, bilirkişi incelemesi hakkında gerekli işlemler ve incelemeler yapılır ve esas hakkında bir karar verilir.

Danıştay eğer davalar arasında bağlantı bulunmadığına karar verirse dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir. Danıştay uygulamada düzenleyici nitelikteki bir işlemin iptali istemi ile Danıştay'da açılan dava ile düzenleyici işleme dayanılarak yapılan ve ilk derece mahkemesinde dava konusu edilen işlem arasında bir bağlantı olmadığına karar vermektedir.¹⁹¹ Ayrıca Danıştay önüne temyiz incelemesi olarak gelen davalar arasında bağlantı olduğuna da karar verebilir ve yetkili mahkemeyi belirleyebilir. Örneğin Danıştay, Divriği Madenleri Müessesesi emrinde Müessese Müdür Yardımcısı olarak görev yapmakta iken İskenderun Demir Çelik Fabrikaları Müessesesi emrine Uzman (Danışman) olarak atanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davaların lehine sonuçlanması üzerine eski kadrosunun dolu olduğundan bahisle Divriği Madenleri Müessesesi Organizasyon ve Eğitim Müdürlüğü emrine uzman (Danışman) olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava

¹⁹⁰ Yılmaz, Mustafa, İdari Yargılama Usulünde Yetki, Master Tezi, İstanbul 1994, s. 96.

¹⁹¹ Aksi yönde Danıştay kararları da bulunmaktadır. Örneğin, D. 8. D., 27.1.2005, E:2004/1994, K:2005/250 sayılı kararında; 2547 sayılı Yasanın 35. maddesi kapsamında Yıldız Teknik Üniversitesinde doktora yapmak üzere kadro tahsisi yapılması uygun görülen davacının, taahhütname ve kefalet senedi vermemesinden dolayı araştırma görevlisi kadrosunda bulunduğu Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü ile ilişkisinin kesilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle Kocaeli İdare Mahkemesi'nde açılan bu dava ile Dairelerinde kayıtlı olan dava arasında bağlantılı olduğu ve Dairelerinde açılan davada, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 35. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 23.5.1997 gün ve 22997 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bir Üniversite Adına Bir Diğer Üniversitede Lisansüstü Eğitim Gören Araştırma Görevlileri Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin iptali istemiyle açılan dava reddedildiğinden, hukuka uygun bulunan anılan yönetmelik maddesi uyarınca istenen taahhütname-kefalet senedini vermeyen davacının, bu sebeple kadrosu ile ilişkisinin kesilmesine ilişkin işlemde de hukuka aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir. www.danistay.gov.tr.

hakkında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin Adana 1. İdare Mahkemesi'nin kararı ile Sivas İdare Mahkemesinin kararının uygulanmadığına ilişkin bu mahkemede açılan dava arasında bağlantı olduğunun temyiz incelemesi sırasında ortaya çıkması sonucu olarak davaların, kararının uygulanmadığı mahkeme olan Sivas İdare Mahkemesi'nde incelenmesi gerektiğine karar vermiştir.¹⁹² Bir başka kararda ise Danıştay, yeminli mali müşavir olan davacı adına, İnterbank Anonim Şirketi'nin 1990 yılı işlemlerinin incelenmesi sonunda amortisman konusuna girmeyen tabloların yeniden değerlendirme işlemlerini tasdik ettiği belirtilerek 3568 sayılı Kanun'un 12. maddesinde öngörülen müştereken ve müteselsilen sorumluluk dolayısıyla ve tasdik kapsamıyla sınırlı olarak salınan vergi ve cezaya karşı açılan davada İstanbul 6. Vergi Mahkemesince tarhiyatın kaldırıldığı, İnterbank Anonim Şirketi'nin adına aynı nedenle salınan tarhiyata karşı açılan ve İstanbul 2. Vergi Mahkemesince reddedilen dava Dairelerinin 10.4.1995 günlü ve 1995/1618 sayılı kararıyla bozulduğundan bu dosyada incelenen uyuşmazlıkla, İstanbul 6. Vergi Mahkemesinde açılan dava arasında bağlantı olduğu açık olduğundan, aynı mahkeme tarafından incelenerek karar verilmesi gerektiği, aralarında bağlantı bulunan davalardan, asıl mükellef kurum tarafından açılan dava İstanbul 2. Vergi Mahkemesince ve Dairelerinin bozma kararı gereğince incelenecek olması karşısında, yeminli mali müşavir adına salınan tarhiyata ilişkin bu davanın da anılan mahkeme tarafından incelenerek karar verilmesi gerektiğinden İstanbul 6. Vergi Mahkemesi'nin kararının bağlantı nedeniyle bozulmasına karar verilmiştir.¹⁹³

B) BAĞLANTININ BÖLGE İDARE MAHKEMESİNCE İNCELENMESİ

39. maddeye paralel bir düzenleme getiren bağlantının bölge idare mahkemelerince nasıl inceleneceğine ilişkin hüküm İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 40. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

¹⁹² D. 5. D., 30.1.1997, E:1994/6416, K:1997/210, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 94, 1998, s. 359 - 362.

¹⁹³ D. 4. D., 10.4.1995, E:1994/2181, K:1995/1620, Danıştay Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 90, 1996, s. 458 – 461.

Madde 40 – 1.Bölge idare mahkemesi bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve kararını verir. Bölge idare mahkemesince verilen karar, bağlantının bulunduğu yolunda ise, yetkili mahkeme kararda belirtilmek suretiyle dosyalar yetkili mahkemeye gönderilir. Durum ayrıca diğer mahkemeye de duyurulur. Yetkili kılınan mahkeme durumu ilgililere bildirir.

2. Bölge idare mahkemesince verilen karar bağlantı olmadığı yolunda ise, dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir.

Aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde bulunan mahkemelerdeki bağlantılı dosyaların o yer bölge idare mahkemesine gönderileceğini 38. maddenin 5. fıkrasında incelemiştik. Burada düzenlenen 40. madde, bu anlamda bu fıkranın tamamlayıcısı durumundadır.

Bir idare veya vergi mahkemesi eğer, bakmakta olduğu dosya ile aynı bölge idare mahkemesi yargı çevresinde bulunan diğer bir idare veya vergi mahkemesindeki dosya arasında bağlantı olduğuna karar vermesi durumunda dosya, o yer bölge idare mahkemesine gönderilir. Kendisine gönderilen dosyayı inceleyen bölge idare mahkemesi diğer mahkemede bulunan dava dosyasını getirterek yaptığı incelemede dosyalar arasında bir bağlantı olmadığına karar verirse dosyaları ilgili mahkemelere geri gönderir. Dosyalar arasında bağlantı olduğuna karar verirse, yetkili mahkemeyi kararda belirterek dosyaları ilgili mahkemeye göndererek, durumu diğer mahkemeye bildirir. Yetkili kılınan mahkeme de durumu ilgililere bildirir.

Davaların sürüncemede kalmasının önlenmesi amacıyla bölge idare mahkemesi bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceleyerek karar verir.

C) BAĞLANTININ MAHKEMELERCE KABUL EDİLMEMESİ

Bağlantı hakkındaki iddiaların kabul edilmemesi halinde izlenecek yol ise İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 41. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

Madde 41 – Bağlantı iddiaları mahkemelerce kabul edilmediği takdirde, bu hususta verilen ara kararı taraflara tebliğ edilir. Taraflar,

tebliğ tarihini izleyen on beş gün içerisinde, aynı yargı çevresindeki mahkemeler için o yer bölge idare mahkemesine, 38 nci maddenin 2 ve 3 ncü fıkrasındaki durumlarla ilgili davalar için Danıştaya başvuruda bulunabilirler. Başvuru üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştay görevli dairesince durum, yukarıdaki maddelerde yazılı usullere göre incelenerek karara bağlanır.

Danıştay'ın bağlantı hakkında verdiği kararlar kesin olduğundan Danıştay'ın ilk derece yargı yeri sıfatıyla baktığı davalar bu madde kapsamı dışındadır. Zaten maddede mahkemelerden söz ederek bu ihtimali gözetmiş bulunmaktadır.

Taraflardan biri tarafından ileri sürülen bağlantı iddiası idare veya vergi mahkemesi tarafından kabul edilmediği takdirde mahkeme tarafından verilen kararın taraflara tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde aynı yargı çevresindeki mahkemeler için o yer bölge idare mahkemesine, diğer durumlarda Danıştay'a başvuruda bulunabilecekleri düzenlenmiştir.

Maddede taraflar ibaresi kullanılmasından bağlantı hakkında talepte bulunmayan tarafında itirazda bulunabileceği anlaşılmaktadır.

Bölge idare mahkemesi veya Danıştay itirazı öncelikle ve ivedilikle inceleyerek itirazı yerinde görürse davaların birleştirilmesine ve davanın hangi mahkeme tarafından bakılacağına karar verir. Kararla birlikte yetkili kılınan mahkemeye dosyalar gönderilir ve durum diğer mahkemelere bildirilir.

Bölge idare mahkemesi veya Danıştay itirazı yerinde görmezse dosyaları ait oldukları mahkemelere geri gönderir.

Ç) BAĞLANTILI DAVALARLA İLGİLİ DİĞER ESASLAR

Bağlantılı davalarla ilgili diğer esaslar İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 42. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Madde 42 – 1. Bağlantının varlığı yolunda idare ve vergi mahkemelerince veya bu konuda yapılacak itiraz üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştayca bağlantı hakkında karar verilinceye kadar usuli işlemler durur.

2. *Bağlantıya ilişkin işlemler sonuçlandırıldıktan sonra bu davalara bakmakla yetkili kılınan mahkeme veya Danıştay, davalara bırakıldığı yerden devam eder.*

3. *Bağlantının bulunup bulunmadığı yolundaki bölge idare mahkemesi ve Danıştay kararları kesindir.*

Maddede İdare ve vergi mahkemesi veya Danıştay'da açılmış bulunan davalar arasında bağlantı olduğu iddiası üzerine veya itiraz üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştay tarafından karar verilinceye kadar davalar hakkındaki usuli işlemlerin duracağı düzenlenmiştir. İtiraz üzerine usuli işlemlerin durdurulması süresi, bağlantının mahkemeler tarafından kabul edilmediğinin taraflara tebliğinden itibaren on beş gündür.

Bağlantı hakkında yetkili kılınan mahkeme davalara kaldığı yerden bakmaya devam edecektir. Ancak gerekli gördüğü takdirde araştırma ve inceleme yapmasına da herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Danıştay veya bölge idare mahkemesi tarafından bağlantı hakkında verilen bağlantının varlığı ve yokluğu konusunda aldığı kararlar kesindir. Bu kesinlik Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri tarafından verilen kararlarda açıkça belirtilmektedir. Nitekim, Ankara Bölge İdare Mahkemesi tarafından verilen bir kararda, bir yıl kademe ilerlemesinin durdurulmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle Ankara 1. İdare Mahkemesi ile Ankara 3. İdare Mahkemelerinde derdest bulunan dosyalar arasında bağlantı bulunduğuna karar verildikten sonra davalı İdare tarafından yapılan itirazın, bağlantının bulunup bulunmadığı yolundaki Bölge İdare Mahkemeleri kararları kesin olduğu gerekçesiyle incelenemeyeceğine karar verilmiştir.¹⁹⁴ Ancak bu kesinlik, davalarda verilecek nihai kararlar üzerine yapılan temyiz isteminde temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay dairesi tarafından bağlantı yönünden yapılacak incelemeye engel değildir.

¹⁹⁴ Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 12.7.1999, E:1999/313, K:1999/362, Topuz, Özkaya, s. 845.

IV- GÖREVSİZLİK VE YETKİSİZLİK HALLERİNDE YAPILACAK İŞLEMLER

Görevsizlik ve yetkisizlik hallerinde yapılacak işlemlerin düzenlendiği 43. madde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 27. ve 193. maddesine benzetilerek düzenlenmiştir. Buna göre;

Madde 43 – 1. İdare ve vergi mahkemeleri, idari yargının görev alanına giren bir davada görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verirlerse dosyayı Danıştaya veya görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesine gönderirler.

a) Görevsizlik sebebiyle gönderilen dosyalarda Danıştay, davayı görevi içinde görmezse dosyanın yetkili ve görevli mahkemeye gönderilmesine karar verir.

b) 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.

2. Görev ve yetki uyuşmazlıklarında Danıştay ve bölge idare mahkemesince verilen kararlar ilgili mahkemelere bildirilir ve bu husus taraflara tebliğ olunur.

3. Danıştay ve bölge idare mahkemesince görev ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verilen kararlar kesindir.

4. Bu madde hükümleri gereğince verilen kararlar ile görevli ve yetkili kılınan mahkemeye yeniden dava açılması halinde harç alınmaz.

5. (Mülga: 5/4/1990 - 3622/27 md.)

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilk inceleme üzerine verilecek karar başlıklı 15. maddesine göre iki türlü görevsizlik kararı verilebilir. Bunlardan birincisi adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda verilen görevsizlik kararıdır. Diğerisi ise idari yargının görevli olduğu konularda verilen görevsizlik kararıdır. 43. maddede düzenlenmiş olan ikinci nitelikte olmalıdır.

Maddenin 1. fıkrasında idari yargının görevine giren bir davada idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilecek görevsizlik veya yetkisizlik

kararlarından söz edilmektedir. Ancak burada Danıştay tarafından verilecek görevsizlik kararlarından söz edilmemiş ise de madde hükmü Danıştay için de geçerlidir.¹⁹⁵ Örneğin, davacının ½ oranında aylıktan kesme cezasının iptali istemiyle Sağlık Bakanlığı'na karşı Danıştay'da açtığı davada, Danıştay davayı görev yönünden reddederek dosyanın Trabzon İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiştir.¹⁹⁶

Davanın açıldığı mahkeme başka bir idare veya vergi mahkemesini görevli veya yetkili görebilir veyahut da davanın Danıştay'ın görevinde olduğuna karar verebilir. Bu durumda mahkeme görevsizlik veya yetkisizlik sebebiyle davanın reddine karar verip dava dosyasını görevli veya yetkili gördüğü yargı yerine gönderilmesine karar vermelidir. Mahkeme hangi yargı yerini görevli veya yetkili görüyor ise kararında bunu belirtmek ve dosyayı oraya göndermek zorundadır. Verilen karar da taraflara tebliğ edilir. Bu karar nihai bir karar olduğundan temyize konu edilebilir.

Dava dosyası kendisine gönderilen mahkeme, diğer mahkemenin verdiği karar ile bağlı değildir. Dosyayı inceleyerek kendisini görevli veya yetkili gördüğü takdirde herhangi bir sorun yoktur. Ancak kendisine dava dosyası gönderilen mahkeme, görevli veya yetkili olmadığı bir konu hakkında karar verecek olursa davanın temyiz incelemesinde bu bir bozma sebebi olarak dikkate alınır. Eğer kendisine dava dosyası gönderilen mahkeme de kendisini görevsiz veya yetkisiz görürse bu durumda ortada olumsuz görev ve yetki uyuşmazlığı ortaya çıkar. Bu uyuşmazlığı ise, görevsizlik veya yetkisizlik kararlarını veren mahkemeler aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde bulunuyorsa bölge idare mahkemesi tarafından, aksi halde Danıştay tarafından çözümlenir. Nitekim, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tokat İl Müdürlüğü'nde veteriner sağlık teknisyeni olarak görev yapan davacının, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi'nce düzenlenen yüksek lisans programına devam etmek için yapılan başvurunun reddinin iptali istemiyle açılan ve farklı bölge idare mahkemeleri yargı çevrelerinde bulunan Sivas İdare Mahkemesi

¹⁹⁵ Yenice - Esin, s. 704.

¹⁹⁶ D. 6. D., 30.3.1995, E:1995/1264, K:1995/993, Karavelioğlu, s. 1533.

ile Ankara 9. İdare Mahkemesi arasında ortaya çıkan yetki uyuşmazlığını Danıştay çözümlenmiştir.¹⁹⁷

Bu hallerde uyuşmazlığı çözmekle görevli bölge idare mahkemesi veya Danıştay dosyaları inceleyerek görevli veya yetkili mahkemeyi belirler ve dosyaları görevli veya yetkili olduğuna karar verdikleri mahkemeye gönderirler. Görevli veya yetkili kılınan mahkeme görev veya yetki uyuşmazlığını çıkaran mahkemeler olabileceği gibi üçüncü bir mahkeme de olabilir. Danıştay veya bölge idare mahkemesi tarafından görev ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili olarak verilen kararlar kesin olduğundan dosyaların gönderildiği mahkeme bu karara uyarak davayı esastan inceleyerek çözüme kavuşturmak zorundadır. Nitekim, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılan ve görev yönünden reddedilen ve görevli ve yetkili ilk derece mahkemesine gönderilen davada ilk derece mahkemesinin kendisini görevsiz görmesi ve eski kararında ısrar etmesinin mümkün olmadığı Danıştay kararlarında da belirtilmiştir.¹⁹⁸

Ancak bu kesinlik görevli veya yetkili kılınan mahkemenin vereceği nihai kararın temyiz incelemesinde Danıştay'ın temyiz dairesinin 2577 sayılı Kanunun 49. maddesinin 1/a bendi uyarınca görev ve yetki konusunu yeniden incelemesine ve kararı veren mahkemeyi görevsiz veya yetkisiz görerek kararı bu bent hükmü uyarınca bozmasına engel değildir.

Bu yönde verilmiş birçok karar mevcuttur. Örneğin, 1993 yılında gerçekleştirilen, ihracatlar dolayısıyla tahvil edilen navlun priminin geri alınması gerektiği sonucuna ulaşılması nedeniyle tahsil edilemeyen ve ödeme emri ile istenen ihracata ilişkin navlun primi ve gecikme zammı, 2576 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde sayılan genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ait vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları niteliğindeki bir kamu alacağı olmadığından ödeme emrine karşı açılan davanın görüm ve çözümünün idare mahkemesinin görevine girdiğinden davanın vergi mahkemesince incelenmesinde kanuna uygunluk görülmediği, her ne kadar dava, ... Bölge İdare Mahkemesinin

¹⁹⁷ D. 10. D., 11.4.2000, E:2000/1053, K:2000/1435, Topuz, Özkaya, s. 843.

¹⁹⁸ Bkz. D. 7. D., 15.8.1997, E:1997/2530, K:1997/2926, Danıştay Dergisi, Yıl: 1998, Sayı: 95, s. 488.

kararıyla ve 2577 sayılı Kanununun 43'üncü maddesine göre görevli mahkeme olarak tayin edilen ... Vergi Mahkemesince karara bağlanmış ise de, görev ve yetki dışında bir iş bakılmış olmasının, ilk sırada incelenecek temyiz sebebi olduğu, Bölge İdare Mahkemesi'nin görevli ve yetkili idari mahkemeyi belirleme kararındaki kesinliği, temyiz safhasındaki incelemeye kadar sirayet ettirmenin, temyiz merciine yasayla verilmiş görevin yerine getirilmemesi sonucunu doğuracağından Vergi Mahkemesi kararının bozulmasına oyçokluğuyla karar verilmiştir.¹⁹⁹ Aynı nitelikteki bir başka kararda ise Danıştay, asfalt tahrip bedelinin P.T.T. idaresinden istenilmesine ilişkin Belediye Encümen kararının iptali istemiyle açılan davada, ... Bölge İdare Mahkemesinin kararı ile uyuşmazlığın İdare Mahkemesince çözümlenmesi gerektiğine karar verilerek, İdare Mahkemesince dava esastan incelenerek reddedilmiş ise de, asfalt tahrip bedeli ile ilgili davaya bakmakla görevli mahkemenin vergi mahkemesi olması gerektiğinden ihtilafın idare mahkemesince incelenmesinde isabet görmeyerek İdare Mahkemesi kararının görev yönünden bozulmasına oyçokluğuyla karar vermiştir.^{200 201}

İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevine giren bir konu ile ilgili görülerek Danıştay'a gönderilen dosyalarda ise Danıştay kendisini görevli görürse davayı esastan çözümler. Eğer kendisini görevli görmez ise görevli mahkemeyi kararında belirterek dosyayı görevli mahkemeye gönderir.

Maddenin 4. fıkrasında bu madde hükmü gereğince verilecek kararlar ile yetkili kılınan mahkemeye yeniden dava açılması halinde harç alınmayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Danıştay veya bölge idare mahkemesi tarafından görevli veya yetkili kılınan mahkemeye davacının yeniden dava açması gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak uygulamada görevli veya yetkili kılınan mahkemeye dosya gönderilmekte ve davacının herhangi

¹⁹⁹ D. 3. D., 17.5.2001, E:2000/2185, K:2001/1931, www.danistay.gov.tr.

²⁰⁰ D. 9. D., 9.12.1997, E:1996/2377, K:1997/4011, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 96, 1998, s. 550 - 553.

²⁰¹ Aynı nitelikte D. 3. D., 29.9.2004, E:2004/1489, K:2004/2348, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 6, 2005, s. 108 - 110.

bir işlem yapmasına gerek kalmadan dava dosyası işleme konularak esastan çözüme kavuşturulmaktadır.²⁰²

V- MERCİİ TAYİNİ

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 25. maddesinden faydalanılarak düzenlenen idari davalarda mercii tayini ile ilgili esaslar İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 44. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

Madde 44 – 1. Yetkili mahkemenin bir davaya bakmasına fiili veya hukuki bir engel çıktığı veya iki mahkemenin yargı çevresi sınırlarında tereddüt edildiği veya iki mahkemenin de aynı davaya bakmaya yetkili olduklarına karar verdikleri hallerde dava dosyaları, tarafların veya mahkemelerin istemi üzerine merci tayini için:

- a) Uyuşmazlığın aynı yargı çevresindeki mahkeme veya mahkemeler arasında çıkması halinde, o yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine,*
 - b) Sair hallerde Danıştaya,*
- Gönderilir.*

2. Danıştay ve bölge idare mahkemesi görevli ve yetkili mahkemeyi kararlaştırır.

3. Danıştay ve bölge idare mahkemesinin bu konuda vereceği kararlar kesindir.

Bu düzenlemeyle merci tayinini gerektiren nedenler olarak dört durum gösterilmiştir.

Maddede ilk durum olarak yetkili mahkemenin bir davaya bakmasına fiili bir engel çıkması hali sayılmıştır. Bu halde yetkili mahkeme denildiğine göre yetkili mahkeme konusunda bir sıkıntı yoktur. Ancak yetkili mahkemenin davaya bakmasına engel olabilecek fiili veya hukuki bir engel söz konusudur. Fiili engele örnek olarak su baskını, salgın hastalık, yangın, toprak kayması, deprem, isyan, işgal gibi olaylar sebebiyle o yerdeki mahkemenin yargılama faaliyetini yerine getiremez duruma gelmesi gösterilebilir. Daha çok büyük

²⁰² Karavelioğlu, s. 1540.

şehirlerde faaliyet gösteren idari yargıda bu tür durumlarla karşılaşılması olasılığı düşüktür. Böyle bir durumla karşılaşılması durumunda davalar hakkında tek tek merci tayini yoluna gidilmesi yerine tüm davaların başka bir mahkemeye gönderilmesi yoluna gidilmelidir.

İkinci durum yetkili mahkemenin davaya bakmasına hukuki bir engel çıkması halidir. Buna örnek olarak da hakimin davadan çekilmesi veya reddi talebinin kabulü hali gösterilebilir. Bu durumla da idari yargıda karşılaşılma ihtimali zayıftır. Çünkü İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 57. maddesinde buna ilişkin özel bir düzenleme bulunmaktadır. Buna göre tek hakimle görülen davalarda hakimin reddi istemi, reddedilen hakimin katılmadığı idare veya vergi mahkemesince incelenir. İtiraz üzerine veya doğrudan davaya bakmakta olan bölge idare mahkemesi ile idare ve vergi mahkemesi başkan ve üyelerinin reddi istemi, reddedilen başkan ve üyenin katılmadığı bölge idare, idare ve vergi mahkemesince incelenir. İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise istem bölge idare mahkemesince incelenir. Bölge idare mahkemelerinde reddedilen başkan veya üye birden çok ise istem Danıştay'ca incelenir. Danıştay'ca ve bu mahkemelerce ret istemleri yerinde görülürse için esas hakkında da karar verilir.

Üçüncü durum iki mahkemenin yargı çevresinde tereddüt edilmesi halidir. Böyle bir durumla iki mahkemenin yargı çevrelerinin kesişme noktasında bulunan il ve ilçe sınırları üzerinde bulunan taşınmazlarla ilgili davalarda karşılaşılabilir. Örneğin Tekirdağ ile İstanbul arasındaki sınır üzerinde bulunan bir yerdeki taşınmaza, Tekirdağ'daki ilçe yönetimi inşaat izni vermiş, İstanbul'daki ilçe yönetimi izin vermemiş ise izin verme ve vermeme hallerine ilişkin iki ayrı yargı yerine açılan davalarda mahkemelerin yargı çevreleriyle ilgili tereddüdün giderilmesi amacıyla merci tayinine gidilebilir. Merci tayinine gidilebilmesi için örnekte olduğu gibi iki ayrı davanın açılmış olması gerekmektedir. İdari davalar açılmadan merci tayinine gidilmesi mümkün değildir. Sınır anlaşmazlıklarından ve belirsizliğinden dolayı idari yargıda iki mahkemenin yargı çevresinde tereddüt edilmesi nedeniyle merci tayini yoluna gidilmesi olasılığı çok azdır.

Merci tayini yoluna gidilebilecek son durum ise, iki mahkemenin davaya bakmaya kendilerini yetkili görmeleri halidir. İki ayrı mahkemede açılmış bulunan tarafları, sebepleri ve konusu aynı olan bir dava hakkında iki mahkeme de kendisinin davaya bakmaya yetkili olduğuna karar vermeleri durumunda ortada olumlu yetki uyuşmazlığı söz konusu olacaktır. Ancak mahkemelerin bu gibi durumlarda verdikleri yetki itirazını reddeden kararları ara kararı niteliğinde olduğundan ancak esas karar ile birlikte temyiz edilebilirler. Bu gibi durumlarda mahkemeler zaten kendilerini yetkili gördüklerinden merci tayinine gitme olasılıkları çok zayıftır.²⁰³

Merci tayinini gerektiren durumlardan birinin ortaya çıkması halinde mahkemeler, dava dosyalarını taraflardan birinin isteği üzerine ya da kendiliklerinden uyuşmazlığın doğduğu yargı çevresine göre Danıştay'a veya bölge idare mahkemesine gönderirler.

Uyuşmazlık aynı yargı çevresindeki mahkemeler arasında çıkmışsa, o yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, ayrı yargı çevresindeki mahkemeler arasında çıkmışsa Danıştay'a gönderilir.

Kendisine dava dosyası gönderilen Danıştay ilgili dairesi veya bölge idare mahkemesi merci tayini istemini dosya üzerinden öncelikle ve ivedilikle inceleyerek karara bağlar. Verilen karar mahkemelere ve taraflara bildirilir ve dosya yetkili kılınan mahkemeye gönderilir. Merci tayini üzerine dava kaldığı yerden devam eder. Merci tayininden sonra fiili veya hukuki engelin ortadan kalkması dava dosyasının eski mahkemeye gönderilmesine neden olmaz.²⁰⁴

Merci tayinine ilişkin verilen karar kesin olup, bu karara karşı başka bir mercide kanun yoluna başvurulamaz. Ancak bu kesinlik merci tayininde yetkili kılınan mahkemenin vereceği kararın temyiz edilmesi durumunda ilgili temyiz dairesinin yetki konusunda inceleme yapmasına engel değildir.

²⁰³ Gözübüyük - Tan, s. 816.

²⁰⁴ Yenice - Esin, s. 714.

SONUÇ

Ülkemizde mahkemeler coğrafi bakımdan çeşitli yerlere dağılmış bulunduğundan kişilerin haklarını aramak için açtıkları davaların esası hakkında bir karar verilebilmesi için öncelikle davaların hangi mahkemede ve nerede açılacağını tespit etmek gerekmektedir.

İşte bir davaya hangi yerdeki mahkemenin bakacağını belirten bu kurallar yetki kuralları olarak adlandırılmaktadır. Bu kuralların önceden belli olması sonucunda kişilerin doğru yerde dava açması sağlanarak zaman kaybetmelerinin önlenmesi ve haklarına bir önce kavuşmaları amaçlanmaktadır.

Biz de çalışmamızda bu amaçla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 32 ila 43. maddeleri arasında düzenlenmiş bulunan genel ve özel yetki kuralları ve bağlantı ile görevsizlik ve yetkisizlik hallerinde yapılacak işlemlerle ilgili usul kurallarını incelemiş bulunmaktayız.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 1990 yılında 3622 sayılı Kanunla, 1994 yılında 4001 sayılı Kanunla yapılan birtakım değişikliklerle Kanun bugünkü halini almış bulunmakta ise de, Kanunda halen net olmayan, eksik ve yanlış anlamalara ve birbirinden farklı içtihatlarla sebebiyet verecek hükümler de yok değildir. Örneğin idari davalarda genel yetki kuralını düzenleyen 32. madde idari davaların ancak bir bölümüne uygulanabileceğinden ve maddede saklı tutulan göreve ilişkin hükümler ve özel yetkili mahkemenin bulunması hali idari davaların tümünü ilgilendirdiğinden, saklı tutulan bu hususların bu maddeden ayrı ve bütün idari davalara yönelik biçimde genel hüküm olarak düzenlenmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca maddede yalnızca idare mahkemelerinden ve idari işlemlerle idari sözleşmelerden söz edilmiş olması, vergi mahkemelerinden ve idari eylemlerden söz edilmemesi de bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Türk İdari teşkilatının karmaşık yapısı ile yetki devri, imza devri halleri ve idari vesayet durumu düşünüldüğünde daha da karışık hale gelen idari işlemi yapan idari merciin tespiti konusunda da konulacak hükümlerle her

olayı mahkemelerin içtihadına bırakmamak ve kararlarda yeknesaklığı sağlamak da yapılabileceklerden biridir.

Kamu görevlileri ile ilgili davalarda yetkiyi düzenleyen 33. maddede 1990 yılında 3622 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kamu görevlilerine atanma ve nakille ilgili işlemlere karşı eski görev yerlerinde de dava açma hakkı tanınması ile 3. fıkrasında bulunan hallerin genişletilmesi sonucu merkezi yönetimin kamu görevlileri hakkında yaptıkları işlemler aleyhine açılacak davalarda kamu görevlilerinin görevli oldukları yerde de dava açma olanağı getirilmesi yerinde olmuştur. Ancak maddenin 2. fıkrasında yer alan göreve son verme deyiminden anlaşılması gerekenin ne olduğu konusunda sıkıntılar çıkabilmektedir. Burada geniş veya daraltıcı yorumlar sonucu olarak yetki konusunda değişiklikler olabildiğinden bu konunun da açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır.

Taşınmaz mallara ve kamu idarelerine ilişkin davalarda yetki başlıklı 34. maddenin 2. fıkrasında köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren davalarda yetki kuralları düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak kanunun üst başlığında kamu idareleri ifadesi kullanılmış olmasına rağmen bentte köy, belediye ve özel idarelerden bahsedilmektedir. Kamu idareleri tüm merkez ve taşra teşkilatını kapsadığından bu ifadenin Türk idari teşkilatımıza uygun bir ifade olmadığını düşünüyoruz.

Tam yargı davalarında yetkiyi düzenleyen 36. maddenin 2. fıkrasında “bayındırlık ve ulaştırma gibi bir hizmetten” ifadesinin kullanılmasını yersiz bulmaktayız. Eğer zarar, bayındırlık ve ulaştırmaya benzemeyen bir hizmetten kaynaklanıyorsa ne olacak? Kanun uygulayıcıyı bu örnekler etrafında düşündürmeye sevk etmenin yanlış olduğunu ve böyle bir örnek vermeye gerek olmadığını düşünmekteyiz. Hizmetin görüldüğü ve eylemin yapıldığı yer kıstasının yeterli olduğu kanısındayız. Ayrıca kanunda gösterilen genel ve özel yetki kuralları karşısında uygulaması son derece sınırlı olan maddenin 3. fıkrasının uygulanması bakımından Danıştay 5. Dairesi ile 10. Dairesi arasında içtihat aykırılıkları ortaya çıkmaktadır.

Vergi uyuşmazlıklarında yetki kurallarının düzenleyen 37. maddenin 3. fıkrasındaki düzenlemeden, her türlü ödeme emrine karşı açılacak

davalarda ödeme emrini düzenleyen dairenin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesinde dava açılacağı anlaşılmakta ise de, kamu alacağının tahsili amacıyla düzenlenen her idari işlemin arkasında bir ödeme emri olmadığından fıkra da ödeme emrini düzenleyen dairenin bulunduğu yerden anlaşılması gerekenin daha açık şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

Beş madde halinde düzenlenen bağlantı hakkındaki hükümlerin de kısaltılarak daha sade ve anlaşılır hale getirilmesi davacılara ve uygulayıcılara kolaylık sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AKGÜNDÜZ Ahmet, *“Arşiv Belgeleri Işığında Şurayı Devletten Danıştay’a İdari Yargı Teşkilatı”* İdari Yargının Dünya’da Bugünkü Yeri, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1993.

AKSOY Şerafettin, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, İstanbul 1991

ALAN Nuri, *“İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü”*, Hukukla Kırkbir Yıl, Ankara 2003.

ALANGOYA H.Yavuz - YILDIRIM M. Kamil - YILDIRIM Nevhis Deren, Medeni Usul Hukuku Esasları, İstanbul 2004.

ALİKAŞİFOĞLU Kemalettin - DOĞU Engin, Son Değişiklikleriyle İçtihatlı Notlu Türk Ceza Kanunu, CMUK ve Polis Mevzuatı, Ankara 1988.

ALPAR Erol, *“Hukuk Devleti”*, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 25. Yıl Armağanı, Ankara 1998.

ALVER Cemil, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Açıklamalı - İçtihatlı-Notlu, Ankara 1993.

ANADOLU F. Kerim, İdari Yargıda Görev Ve Yetki, Ankara 2003.

ANSAY S. Şakir, Hukuk Yargılama Usulleri, Ankara 1960.

ARAL Rüştü, Yargı Organı Olarak Danıştay, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968.

ARSLAN Mehmet, Vergi Hukuku, Ankara 2006.

ATAY Ethem Ender, İdare Hukuku, Ankara 2006.

BAL Yakup - KARABULUT Mustafa - ŞAHİN Yahya, İdari Yargılama Usulü ile ilgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları, Ankara 2003.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukuku I Genel Konular, Ankara 1970.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1964 - 65.

BİLGE Necip, Medeni Yargılama Hukuku, Ankara 1967.

CANDAN Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2005.

CANDEMİR Taner, *“Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin Görev Alanı”*, AYİMD., Sayı: 7, Kitap: 1.

CENTEL Nur, ZAFER Hamide, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 2006.

COŞKUN Sabri - KARYAĞDI Müjgan, İdari Yargılama Usulü Örnek İctihatlar Yorumlar, Ankara 2001.

ÇETİNTEMELE Harun, *“İlk Derece Yargı Yerlerinin Sorunları”*, Danıştay Dergisi, Yıl:18, Sayı: 68-69, 1988.

ÇOKAR Zuhal, *“Genel Olarak Görev Ve Yetki Konusu”*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 1-3, Aralık - 1985.

DEMİRBAŞ Timur, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2006.

DERBİL Süheyp, İdare Hukuku, Ankara 1959.

DERDİMAN Cengiz, İdari Yargının Temel Esasları, İstanbul 2004.

DURAN Lütfü, *“Atatürk Döneminde Danıştay”*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Sayı: 3.

DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.

DÜREN Akın, Devletin El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü, Ankara 1977.

DÜREN Akın, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1979.

DÜREN Akın, İdare Malları, Ankara 1975.

EREM Faruk, Ceza Muhakemeleri Kanunu, Ankara 1996.

ERKUT Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990.

ERKUT Celal, *“İdari Yargı Teşkilatı Ve Personeli”*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, , Yıl: 6, Sayı:1-3, Aralık 1985.

EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985.

ERTAŞ Şeref, Eşya Hukuku, İzmir 1997.

ESİN Yüksel, Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları - Esas, Ankara 1976.

GİRİTLİ İsmet - BİLGİN Pertev, İdari Kaza Ders Notları, İstanbul 1966.

GİRİTLİ İsmet - BİLGİN Pertev - AKGÜNER Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2001.

GÖKCAN Tahsin Hasan, KAYMAZ Seydi, Karayolları Trafik Kanunu'na Göre Hukuki Sorumluluk, Tazminat, Sigorta, Rücu Davaları ve Trafik Suçları, Ankara 2000.

GÖRELİ İsmail Hakkı, İl İdaresi, Ankara 1952.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2002.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, Cilt 2, Bursa 2003.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1976.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara 2002.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara 2004.

GÖZÜBÜYÜK Şeref - TAN Turgut, İdari Yargılama Hukuku, C. 2, Ankara 1999.

GÖZÜBÜYÜK Şeref - DİNÇER Güven, İdari Yargılama Usulü Kanun - Açıklama - İçtihat, Ankara 2001.

GÜNDAY Metin, *"İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları"*, Anayasa Yargısı, Cilt: 14, Ankara 1997.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 2004.

GÜRSOY Kemal T. - EREN Fikret - CANSEL Erol, Türk Eşya Hukuku, 2. Baskı, Ankara 1984.

HATEMİ Hüseyin - SEROZAN Rona - ARPACI Abdülkadir, Eşya Hukuku, İstanbul 1991.

HONDU Selçuk, *"Danıştay, İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri Arasında Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar"*, Danıştay Dergisi, Yıl: 15, Sayı: 56-57, Ankara 1985.

İNAL Nihat, Örnek Karar ve Dilekçelerle Açıklamalı Hukuk Yargılama Usulü Yasası, Ankara 2003.

KALABALIK Halil, İmar Hukuku, Ankara 2002.

KALABALIK Halil, İdari Yargılama Hukuku, İstanbul 2003.

KANTAR Baha, Ceza Muhakemeleri Usulü, Ankara 1957.

KARAHANOGULLARI Onur, *"Özelleştirme işlemlerinin yargısal denetimi"*, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 45, Sayı:1-4, 1996.

KARAVELİOĞLU Celal, Değişiklik-Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2001.

KIRBAŞ Sadık, Vergi Hukuku, Ankara 1997.

KIZILOT Şükrü, Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması, Ankara 1991.

KIZILOT Şükrü - ŞENYÜZ Doğan - TAŞ Metin - DÖNMEZ Recai, Vergi Hukuku, Ankara 2007.

KUNTER Nurullah - YENİSEY Feridun - NUHOĞLU Ayşe, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 2006.

KURU Baki, Hukuk Muhakemeleri Usulü, Altıncı Baskı, C. 1, İstanbul 2001.

KURU Baki - ARSLAN Ramazan - YILMAZ Ejder, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2001.

KURU Baki - ARSLAN Ramazan - YILMAZ Ejder, İcra ve İflas Hukuku, Ankara 2002.

OĞUZMAN Kemal - SELİÇİ Özer - ÖZDEMİR Oktay Saibe, Eşya Hukuku, İstanbul 2006.

ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, 3. Bası, İstanbul 1966.

ÖNCEL Mualla - KUMRULU Ahmet - ÇAĞAN Nami, Vergi Hukuku, Ankara 2003.

ÖNEN Ergun, Medeni Yargılama Hukuku, Ankara 1979.

ÖZAY İlhan, *"Hukuk Devleti İdare Hukuku İlişkisi"*, Günışığında Yönetim, İstanbul 2004.

ÖZBEK Özer Veli, TCK İzmir Şerhi, Yeni Türk Ceza Kanunun Anlamı, C. 1, Ankara 2006.

ÖZGÜLDÜR Serdar, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları, Ankara 1996.

ÖZTAN Bilge, Medeni Hukuk'un Temel Kavramları, Ankara 2003.

ÖZTÜRK Bahri, Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 1991.

PEKCANITEZ Hakan - ATALAY Oğuz - ÖZEKEŞ Muhammet, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2001.

POSTACIOĞLU E. İlhan, Medeni Usul Hukuku Dersleri, İstanbul 1975.

SİRMEN A. Lale, Eşya Hukuku Dersleri, Ankara 1995.

SOYASLAN Doğan, Ceza Muhakemeleri Usulü Hukuku, Ankara 2000.

TOPUZ İbrahim - ÖZKAYA Kadir, Açıklamalı - İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2002.

TOROSLU Nevzat, Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2003.

TUNCAY H. Aydın - ÖZDEŞ Orhan - BAŞPINAR Recep, İdari Yargılama Usulü, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968.

TUNCAY H. Aydın, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1972.

TURHAN Faruk, Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2006.

Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 1969.

ÜNLÜÇAY Mehmet, *“İdari Yargının Görev Alanı ve İşlevi”*, İdari Yargı, Panel, Mersin 2003.

YAMAN Murat, Açıklamalı - İçtihatlı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu, Ankara 2004.

YENİCE Kazım, *“İdari Yargıda Yeni Düzenlemeler”*, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 39, Sayı: 1982-3.

YENİCE Kazım - ESİN Yüksel, Açıklamalı - İçtihatlı - Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983.

YILDIRIM Ramazan, *“Türk İdari Yargısında Görev ve Yetki”*, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, Sayı: 3, 1966.

YILMAZ Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara 1996.

YILMAZ Mustafa, İdari Yargılama Usulünde Yetki, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1994.

ÖZET

Aydemir İsa, İdari Yargılama Usulünde Yetki Kuralları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

İdari Yargılama Usulünde Yetki Kuralları başlıklı bu çalışmamızda usul kurallarından olan “yetki” hakkında incelemelerde bulunduk.

Bir davanın coğrafi bakımdan hangi yerde bulunan mahkemede açılacağını düzenleyen kurallara yetki kuralları denilmektedir. Yetki uyuşmazlığının çıkabilmesi için aynı düzeydeki mahkemelerden ülke çapında birden fazla olması gerekmektedir. Ülkemizde ise genel görevli olan idare mahkemeleri ile özel görevli olan vergi mahkemeleri ülke sathına yayılmış olduğundan aralarında yetki uyuşmazlıklarının çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Ancak bu konudaki kanun kurallarının, kanunun eksik yönlerinin ve içtihatların önceden iyi bilinmesi durumunda daha baştan yetki uyuşmazlıklarının çıkması önlenabilir. Ayrıca yanlış yerde açılacak dava sonucunda verilecek “yetki ret” kararları ile davanın esasına girilmesi gecikecek, yavaş işleyen yargı mekanizması ve posta teşkilatı da göz önüne alındığında telafisi güç ve imkansız zararlar ortaya çıkabilecektir.

Bizde önemine binaen menfaat ya da hakkının ihlal edildiğini düşünerek dava açanlar ile kanunların uygulayıcısı durumunda olan yargıçların yetki kurallarını iyi bir şekilde öğrenebilmeleri amacıyla bu konuyu seçmiş bulunmaktayız.

İki bölüm halinde anlatılan çalışmanın birinci bölümünde hukuk usulünde, ceza yargılaması usulünde ve idari yargılama usulünde yetki kuralları ile idari yargı teşkilatının ülkemizdeki gelişimi ve günümüzdeki durumu, teşkilatı ve personeli hakkında açıklamalar yapıldıktan sonra ikinci bölümde idari yargılama usulünde genel ve özel yetki kuralları, bağlantı hallerinde ve görevsizlik ve yetkisizlik hallerinde yetki kuralları ile merci tayini hakkındaki kurallar ortaya konuldu ve sonuç bölümüyle birlikte çalışma tamamlandı.

Anahtar Kelimeler

- 1- Yetki
- 2- Mahkeme
- 3- Davacı
- 4- Davalı
- 5- İdare

ABSTRACT

Aydemir İsa, Authorization Rules in the Administrative Jurisdiction, Master Thesis, Ankara, 2007.

We have conducted studies on “authorization” which is one of the rules of method in our work named the “Authorization Rules in the Administrative Jurisdiction”.

The rules that determine in a court located in which location a lawsuit will be opened from the point of view of geography is being called the authorization rules. There should be more than one court at the same levels for a conflict on authorization rules to arise must be available countrywide. The emerging of conflicts on authorization rules becomes inevitable in our country since the administrative courts that have general duties and the tax courts that have specific duties have spread all over the country. However the emerging of conflicts on authorization rules can be prevented in case the rules of law in this regard and the missing points of the law and the ruling cases are well known beforehand. Apart from this, the entering of the basic subject of the lawsuit will be delayed by the “rejection of authorization” decision that is to be concluded by the lawsuits that are to be opened in wrong locations and the damages that can hardly be compensated or impossible may emerge when the slow operating jurisdiction mechanism and the post organization are taken into consideration.

We have selected this subject for the purpose of learning of the authorization rules in a good manner by those who open lawsuits by thinking that his/her benefits or rights are violated by depending on the importance of these and the judges who are in the position of being the applying the laws.

In the first part of the work that has been presented in two sections the explanations on the authorization rules in the law method, in the penal jurisdiction method, in the administrative jurisdiction method together with the development and the status, organization and the personel of the administrative jurisdiction in our days in country and in the second section the general and special authorization rules in the administrative jurisdiction

method, the authorization rules in cases of connection and lack of jurisdiction (lack of duty of jurisdiction on a specific lawsuit) or lack of authorization and the rules on determination of the authorized body have been put forward and the work has been completed together with the conclusion section.

Key Words:

- 1-** Authorization
- 2-** Court
- 3-** Petitioner
- 4-** Defendant
- 5-** Administration